

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XXIII
n. 15

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

(composta dai senatori: *Morra, Presidente, Bellanova, Caliendo, Campagna, Ciriani, Cirinnà, Corrado, Endrizzi, Faggi, Giarrusso, Grasso, Iannone, Lannutti, Lonardo, Lunesu, Mangialavori, Mirabelli, Montani, Marco Pellegrini, Pepe, Vicepresidente, Saccone, Steger, Sudano, Urraro e Vitali*; e dai deputati: *Davide Aiello, Piera Aiello, Ascari, Bartolozzi, Biancofiore, Cantalamessa, Caso, Dara, Ferro, Segretario, Lattanzio, Lupi, Miceli, Migliore, Migliorino, Nesci, Palazzotto, Paolini, Pellicani, Pentangelo, Pretto, Salafia, Sarti, Savino, Tonelli, Segretario, Verini*)

RELAZIONE SULL'ANALISI DELLE PROCEDURE DI GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI

Approvata dalla Commissione nella seduta del 5 agosto 2021

(Relatore: **on. PRETTO**)

*Trasmessa alle Presidenze il 7 settembre 2021
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera z), della legge 7 agosto 2018, n. 99*

PAGINA BIANCA



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Il Presidente

Roma, 7 settembre 2021
Prot. n. 4443/CommAnt

Illustre Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dall'articolo 1, comma 1, lettera z) della legge 7 agosto 2018, n. 99, la Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, approvata dalla Commissione che mi onoro di presiedere nella seduta del 5 agosto 2021.

Con i migliori saluti.

Nicola Morra

Sen. Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI
Presidente del Senato della Repubblica
SEDE



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Il Presidente

Roma, 7 settembre 2021
Prot. n. 4444/CommAnt

Illustre Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dall'articolo 1, comma 1, lettera z) della legge 7 agosto 2018, n. 99, la Relazione sull'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati, approvata dalla Commissione che mi onoro di presiedere nella seduta del 5 agosto 2021.

Con i migliori saluti.

Nicola Morra

On. Roberto FICO
Presidente della Camera dei deputati
SEDE

I N D I C E**PARTE PRIMA**

| | |
|--|--------|
| NOTE INTRODUTTIVE DEL RELATORE | Pag. 3 |
| 1. L'inchiesta parlamentare | Pag. 6 |
| 1.1 Premessa | » 9 |
| 1.2 L'evoluzione normativa | » 10 |
| 1.3 Il « codice delle leggi antimafia » (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159) | » 17 |
| 1.4 La legge 17 ottobre 2017, n. 161 | » 18 |
| 1.5 Le modifiche successive | » 24 |
| 1.6 Le sentenze della Corte costituzionale | » 26 |
| 2. La gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati | » 33 |
| 2.1 Introduzione | » 33 |
| 2.2 La gestione dei beni | » 33 |
| 2.3 La destinazione | » 37 |
| 2.4 La vendita dei beni al miglior offerente | » 39 |
| 2.5 Il Fondo unico giustizia (F.U.G.) | » 42 |
| 2.6 La destinazione delle risorse, giacenza e gestione finan- ziaria del F.U.G. | » 45 |
| 2.7 Mancato raccordo con precedenti norme | » 48 |
| 3. Le sezioni misure di prevenzione dei tribunali | » 52 |
| 3.1 Note metodologiche introduttive | » 52 |
| 3.2 La competenza distrettuale | » 53 |
| 3.3 Valore dei beni sequestrati e confiscati – Il sistema SIT-MP | » 54 |
| 3.4 Criticità procedurali | » 56 |
| 3.5 Ulteriori possibili modifiche normative finalizzate a mi- gliorare il codice antimafia | » 70 |
| 3.6 Ipotesi di mancato coordinamento | » 74 |
| 3.7 Rapporti tra codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (d.lgs. n. 14 del 2019), sequestri penali e codice antimafia | » 75 |
| 3.8 La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo | » 77 |

| | |
|---|---------|
| 4. L’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata . | Pag. 79 |
| 4.1 I rilievi della Corte dei conti sull’attività dell’Agenzia . | » 80 |
| 4.1.1 <i>La deliberazione del 23 giugno 2016</i> | » 80 |
| 4.1.2 <i>La deliberazione del 4 aprile 2018</i> | » 82 |
| 4.2 L’Agenzia nell’inchiesta della Commissione nella XVII Legislatura. Cenni | » 88 |
| 4.3 I rapporti tra le sezioni misure di prevenzione dei tribunali e l’Agenzia | » 89 |
| 4.4 Audizione del prefetto Bruno Frattasi | » 90 |
| 4.5 Audizione del prefetto Bruno Corda | » 94 |
| 4.6 Rilievi e considerazioni | » 100 |
| 4.7 I dati del Ministero della giustizia | » 102 |
| 4.8 Audizione del Ministro della giustizia, Marta Cartabia . | » 105 |
| 5. I compensi degli amministratori giudiziari | » 109 |
| 5.1 La disciplina legislativa | » 109 |
| 5.2 L’inchiesta svolta: le criticità sollevate dagli attori della gestione | » 112 |
| 5.3 Compensi e qualifica del coadiutore dell’Agenzia nazionale | » 115 |
| 6. Le relazioni con il sistema bancario e il sostegno finanziario pubblico | » 120 |
| 6.1 Banche e aziende confiscate e sequestrate | » 120 |
| 6.1.1 <i>La continuità aziendale e il merito creditizio</i> | » 123 |
| 6.1.2 <i>Rating di legalità</i> | » 124 |
| 6.1.3 <i>I Protocolli ABI per favorire l’accesso al credito</i> .. | » 128 |
| 6.1.4 <i>Buona fede e tutela dei terzi in conseguenza dell’applicazione di misure di prevenzione patrimoniali</i> ... | » 130 |
| 6.1.5 <i>Limite della garanzia patrimoniale</i> | » 133 |
| 6.1.6 <i>Pagamento di crediti prededucibili. Pagamento di debiti anteriori al sequestro. Rapporti pendenti</i> | » 134 |
| 6.1.7 <i>Segnalazioni di vigilanza e alla Centrale dei rischi</i> . | » 135 |
| 6.1.8 <i>Banche sottoposte a misure antimafia non ablativo. La sovrapposizione tra procedure</i> | » 136 |
| 6.1.9 <i>Criticità e buone prassi</i> | » 137 |
| 6.2 Il sostegno finanziario alla valorizzazione e al riutilizzo sociale dei beni confiscati | » 139 |
| 6.2.1 <i>Le risorse ordinarie, nazionali e regionali</i> | » 139 |
| 6.2.2 <i>Gli strumenti finanziari di sostegno previsti dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208</i> | » 140 |

| | | |
|---|------|-----|
| 6.2.3 I fondi europei e le politiche di coesione | » | 144 |
| 6.2.4 Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) . | Pag. | 151 |
| 6.2.5 Altre forme di sostegno finanziario. Le erogazioni da fondazioni private | » | 153 |
| 6.3 Le criticità segnalate | » | 155 |
| 7. La destinazione dei beni sui territori e le difficoltà degli enti locali | » | 159 |
| 7.1 Le audizioni del Comitato | » | 159 |
| 7.2 Le difficoltà dei comuni nell'assegnazione e nel riutilizzo dei beni confiscati | » | 161 |
| 7.3 Le criticità nelle esperienze dei piccoli comuni | » | 163 |
| 7.4 Una vicenda emblematica: gli immobili a Pojana Mag- giore | » | 164 |
| 7.5 Altre vicende dei comuni del Nord | » | 168 |
| 7.6 Le vicende dei comuni del Sud | » | 169 |
| 7.7 I casi di mancata collaborazione degli enti locali | » | 173 |
| 7.8 Oltre i problemi degli enti locali, le difficoltà delle assegnazioni alle articolazioni territoriali delle ammini- strazioni statali: la vicenda della Corte di appello di Caltanissetta | » | 173 |
| 8. Le associazioni e le parti sociali | » | 175 |
| 8.1 Associazioni, cooperative, reti | » | 176 |
| 8.2 Le parti sociali | » | 185 |
| 9. Le misure non ablatorie: amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (articolo 34); controllo giudiziario delle aziende (articolo 34-bis) | » | 190 |
| 9.1 L'inquadramento degli istituti | » | 190 |
| 9.1.1 L'amministrazione giudiziaria | » | 190 |
| 9.1.2 Il controllo giudiziario ex articolo 34-bis | » | 194 |
| 9.2 L'inchiesta svolta dal Comitato: le audizioni | » | 196 |
| 9.2.1 Audizione di Costantino Visconti, docente dell'Uni- versità degli Studi di Palermo | » | 196 |
| 9.2.2 Audizione degli uffici giudiziari | » | 199 |
| 9.2.3 Audizione del Ministro dell'interno | » | 205 |
| 9.2.4 Audizione del Presidente della III Sezione del Con- siglio di Stato | » | 207 |
| 9.2.5 Audizione dell'Avvocatura dello Stato | » | 211 |
| 9.2.6 Audizione del Presidente dell'ANAC | » | 214 |
| 9.2.7 Audizione del Consiglio nazionale forense e dell'U- nione camere penali | » | 214 |

| | | |
|---|------|-----|
| 9.2.8 Audizione del Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili (CNDEC) | » | 216 |
| 9.2.9 Audizione dell'Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG) | Pag. | 217 |
| 9.2.10 Audizione di alcuni amministratori giudiziari | » | 217 |
| 9.3 La sentenza della Cassazione a Sezioni unite | » | 218 |
| 10. La formazione | » | 223 |
| 10.1 La formazione per i magistrati | » | 223 |
| 10.2 La formazione per le Forze di polizia | » | 225 |
| 10.3 La formazione universitaria | » | 231 |
| 10.4 La formazione da parte degli ordini professionali | » | 237 |
| 11. La prospettiva internazionale ed europea delle confische in assenza di condanna penale | » | 239 |
| 11.1 La « confisca senza condanna » nelle Convenzioni ONU di Palermo e di Mérida e nelle raccomandazioni del GAFI . | » | 243 |
| 11.2 Congelamento, sequestro e confisca dei beni nel quadro giuridico dell'Unione europea | » | 262 |
| 11.3 Il congelamento e la confisca dei beni nei rapporti con il Regno Unito dopo la Brexit | » | 269 |
| 12. Criticità e proposte della Commissione | » | 271 |
| 12.1 Recuperare un orizzonte di sistema per una disciplina coerente che agevoli gli operatori e non semini dubbi . | » | 271 |
| 12.2 Gli obiettivi da perseguire con le proposte della Commissione | » | 273 |
| 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 | » | 275 |
| 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 | » | 276 |
| 12.5 La rimozione delle criticità procedurali per la prevedibilità dell'azione di prevenzione e la più ampia tutela del diritto di difesa | » | 277 |
| 12.5.1 Il coordinamento tra i titolari del potere di proposta | » | 277 |
| 12.5.2 Le impugnazioni dei sequestri | » | 278 |
| 12.6 Una più adeguata disciplina della gestione dei beni immobili e delle aziende | » | 281 |
| 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 | » | 285 |

| | | | |
|-------|---|------|-----|
| 12.8 | Le iniziative necessarie per l'assegnazione anticipata e per la destinazione tempestiva dei beni sequestrati | » | 287 |
| 12.9 | Una più razionale disciplina sul divieto di cumulo degli incarichi aziendali per gli amministratori giudiziari . . . | Pag. | 288 |
| 12.10 | Le altre proposte di modifica per rendere più efficiente il procedimento di prevenzione | » | 290 |
| 12.11 | I rimedi agli altri difetti di coordinamento emersi durante l'inchiesta | » | 292 |
| 12.12 | Un intervento indifferibile: i rapporti tra codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, sequestri penali e codice antimafia | » | 294 |
| 12.13 | Gli interventi organizzativi necessari all'attuazione della legge n. 161 del 2017 | » | 295 |
| | 12.13.1 <i>Le sezioni specializzate</i> | » | 295 |
| | 12.13.2 <i>Il sistema SIT-MP-Il sistema REGIO/Copernico</i> . . | » | 296 |
| 12.14 | La disciplina dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) | » | 297 |
| 12.15 | La disciplina dei compensi degli amministratori e dei coadiutori dell'ANBSC | » | 298 |
| 12.16 | Le criticità della fase della destinazione e le problematiche riguardanti gli Enti Locali | » | 301 |
| 12.17 | Le misure non ablatorie: a) controllo giudiziario ordinario, controllo giudiziario volontario e interdittiva antimafia (articolo 34-bis) | » | 304 |
| | 12.17.1 <i>Indicazioni più chiare sui presupposti del controllo giudiziario ex articolo 34-bis, comma 6</i> | » | 305 |
| | 12.17.2 <i>Impugnazioni e rito camerale ex articolo 127 c.p.p.</i> | » | 306 |
| | 12.17.3 <i>La sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 46898 del 2019</i> | » | 306 |
| | 12.17.4 <i>La mancanza di una disciplina per il controllo giudiziario volontario ottenuto con pronuncia della Corte di appello</i> | » | 307 |
| | 12.17.5 <i>Un nuovo approccio culturale alla misura del controllo giudiziario</i> | » | 309 |
| | 12.17.6 <i>Le prassi. Il provvedimento conclusivo del controllo giudiziario</i> | » | 310 |
| | 12.17.7 <i>Prospettive e criteri di riforma</i> | » | 311 |
| 12.18 | Le misure non ablatorie: b) l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (articolo 34) | » | 312 |
| 12.19 | Il Fondo unico giustizia: mancato raccordo con precedenti norme | » | 313 |

13. Le iniziative concrete dell'antimafia: elaborazione di un *vademecum* per gli enti locali in materia di gestione e destinazione dei beni Pag. 317

Allegati

Allegato 1: riunioni del Comitato Pag. 321

Allegato 2: le audizioni svolte dal Comitato e in sede di Commissione plenaria » 323

PARTE SECONDA

Vademecum per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati Pag. 329

Sezione di approfondimento del vademecum » 377

PARTE PRIMA

PAGINA BIANCA

NOTE INTRODUTTIVE DEL RELATORE

La tematica della gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è divenuta sempre più cruciale nel panorama giurisprudenziale italiano, in quanto consente di convertire un bene simbolo del potere criminale sul territorio da inviolabile roccaforte mafiosa a patrimonio comune, destinato cioè alla collettività per fini di utilità pubblica o sociale, con ampie possibilità di sviluppo e crescita per i territori in cui sono ubicati e per le relative comunità locali.

L'*asset* delle risorse confiscate attualmente è censito dall'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati in 18.518 immobili e 2.929 aziende distribuiti in 2.176 Comuni; ad essi si aggiungono 3,6 miliardi di euro di risorse liquide confluite nel Fondo Unico Giustizia.

A fronte di questo enorme patrimonio, frutto delle indagini patrimoniali nei procedimenti di prevenzione, nel quale peraltro non sono compresi i beni sequestrati nei processi penali ordinari, lo Stato non può permettersi di ignorare le criticità che rischiano di disperdere ed esaurire un enorme potenziale di crescita sociale ed economica.

È stato ampiamente dimostrato che oggi il fenomeno mafioso non è più una realtà circoscritta alle sole regioni del sud Italia, in cui i vari gruppi di criminalità organizzata sono tradizionalmente presenti e capillarmente radicati, ma riguarda ormai l'intera Italia. Soprattutto dove è presente un importante e sviluppato tessuto economico e produttivo, i sodalizi criminali hanno via via manifestato una crescente capacità di penetrazione e radicamento nelle economie e nelle società locali: è un fenomeno sommerso e silente, ma in realtà invisibile solo per chi non ha occhi per vedere.

Fino a qualche anno fa era difficile pensare che le ricchezze accumulate dalle mafie in termini di attività imprenditoriali, beni mobili e immobili potessero trasformarsi in reali opportunità di lavoro per i cittadini, di crescita sociale ed economica, di riscatto dei territori, di stimolo al cambiamento attraverso il sequestro e la confisca con la successiva destinazione. Il vigente codice antimafia italiano, riferimento normativo studiato e preso ad esempio a livello internazionale, ha permesso di riconsegnare ai cittadini molte delle ingenti fortune acquisite dai poteri mafiosi in maniera illegale, consentendo di rafforzare l'immagine e la presenza dello Stato soprattutto nei territori dove le mafie avevano contribuito a rimuovere concreti punti di riferimento, instaurando nelle comunità un sentimento di rassegnazione e di assoluta sfiducia.

Proprio per contrastare con efficacia tali fenomeni è essenziale che la Commissione parlamentare antimafia, più di qualsiasi altra istituzione dello Stato, svolga il proprio compito e il proprio lavoro in modo assolutamente imparziale, senza diventare mai uno strumento di parte, bensì riuscendo a dare una risposta concreta ai cittadini e conducendo un'attività di contrasto al fenomeno mafioso estraniandosi da eventuali interessi politici, elettorali o corporativi.

Il IX Comitato per l'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie, che ho l'onore di presiedere, ha concluso un'importante inchiesta avviata il 7 maggio 2019 e proseguita per oltre due anni, con 26 sedute, di cui 7 in plenaria, ascoltando più di 80 tra magistrati, investigatori, esponenti delle istituzioni centrali e locali, rappresentanti delle organizzazioni di categoria e delle associazioni, ed acquisendo più di duecento documenti tra provvedimenti giudiziari, atti amministrativi e resoconti scritti.

La relazione approvata all'unanimità contiene l'analisi sull'applicazione concreta della normativa di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata e formula proposte di miglioramento della disciplina vigente e dell'azione amministrativa e giudiziaria per una più efficace e tempestiva riutilizzazione delle risorse economiche sottratte alle mafie.

Sono infatti emersi numerosi profili critici che richiedono una pronta risposta della politica, sia sul fronte della predisposizione di adeguati provvedimenti legislativi sia sul fronte della sollecitazione dell'esercizio dei poteri da parte degli altri organi costituzionali (Governo, Consiglio superiore della magistratura, pubbliche amministrazioni, enti locali).

Con la presente relazione, dopo un attento esame degli esiti dell'inchiesta parlamentare si è pertanto intervenuti con proposte sistematiche e concrete che attengono ai punti nevralgici del codice antimafia e che possono conseguire i seguenti obiettivi:

- 1) certezza del diritto sui destinatari dell'azione di prevenzione e maggiori garanzie nell'accertamento dei presupposti per il sequestro e la confisca;
- 2) tutele più ampie per chi subisce il sequestro, introducendo un sistema coordinato ed efficiente di impugnazione;
- 3) efficienza e rapidità nelle scelte gestionali dopo il sequestro;
- 4) un'amministrazione giudiziaria meglio proiettata sulla destinazione;
- 5) maggiori e più tempestive tutele per i lavoratori e per i creditori di buona fede grazie alla prosecuzione dell'attività aziendale;
- 6) sostegno economico alle imprese in sequestro e potenziamento effettivo dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati;
- 7) ampliamento dell'ambito applicativo delle misure di prevenzione alternative alla confisca e rimedi alle « morti bianche » delle aziende colpite da interdittiva antimafia;
- 8) specializzazione – effettiva – delle sezioni misure di prevenzione e unica disciplina per sequestro e confisca, evitando vuoti di gestione;
- 9) superamento delle contraddizioni di una disciplina formalistica e solo apparentemente severa su scelta, controllo e compensi dell'amministratore giudiziario;
- 10) utilizzo del Fondo unico giustizia per riqualificare beni e aziende sottratte alla criminalità.

Per cogliere questi obiettivi è fondamentale che i rappresentanti dei cittadini possano contare sulla collaborazione di leali servitori dello Stato, che ho avuto il piacere di incontrare nelle figure dei Consiglieri parlamen-

tari e dei consulenti esterni in servizio presso la Commissione antimafia. Per questo desidero innanzitutto porgere il mio più sincero ringraziamento alla dottoressa Giuliana Merola, magistrato consulente della Commissione, al dottor Giovanbattista Tona, magistrato e studioso della materia, al colonnello della Guardia di finanza dottor Tommaso Solazzo, ai militari della Guardia di finanza addetti all'archivio e al consigliere parlamentare dottor Daniele Piccione, per la grande disponibilità che hanno saputo dimostrare nel corso delle nostre attività. Questa esperienza mi ha dato il privilegio di collaborare con professionisti di comprovata stima, le cui competenze hanno permesso di raggiungere importanti risultati.

Con il prezioso supporto della Prof.ssa Stefania Pellegrini dell'Università degli studi di Bologna, il IX Comitato ha prodotto anche uno strumento innovativo di grande valore pratico: il « Vademecum per gli enti locali ». Tale documento vuole fornire un valido supporto alle amministrazioni pubbliche che intendano intraprendere il percorso per la destinazione dei beni sequestrati e confiscati presenti sul loro territorio di competenza, allo scopo di indirizzarli a fini di utilità pubblica o sociale, garantendo così anche un forte messaggio di presenza delle istituzioni a discapito del condizionamento mafioso.

È proprio da un utilizzo efficiente delle risorse territoriali e dal coinvolgimento delle comunità che possono nascere esperienze virtuose di reimpiego dei beni confiscati. Fortunatamente molti esempi di questo tipo si possono ad oggi avvalorare, tuttavia tanto deve essere ancora fatto. Sono convinto che questa relazione e l'allegato « Vademecum per gli enti locali » possano concorrere a promuovere e mettere in atto nuovi progetti di valorizzazione dei beni confiscati in un'ottica di maggior occupazione, inclusione sociale e manifestazione di senso civico, contribuendo così a rendere la cittadinanza sempre più parte attiva nella lotta determinata alle mafie.

L'imminente approvazione della riforma del processo penale con l'auspicata riduzione dei tempi della giustizia interpella tutte le forze politiche sulla necessità di procedere altrettanto tempestivamente all'approvazione di norme che semplifichino ed accelerino le procedure di confisca e destinazione dei beni sottratti alla criminalità.

È, inoltre, assolutamente indifferibile intervenire per armonizzare la disciplina dei sequestri e delle confische nei procedimenti penali ordinari con le norme del codice antimafia, soprattutto in vista dell'entrata in vigore del codice della crisi e dell'insolvenza.

Rivitalizzare il circuito virtuoso di sanzione patrimoniale, prevenire le distorsioni sul mercato e promuovere le occasioni di sviluppo risulta oggi essenziale in vista dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: una sfida che il nostro Paese non può mancare.

On. Erik Umberto Pretto

Presidente del IX Comitato per l'analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie

Capitolo 1.

L'inchiesta parlamentare

La legge 7 agosto 2018, n. 99, istitutiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e delle altre associazioni criminali, anche straniere, prevede fra i compiti dell'organismo d'inchiesta, all'articolo 1, comma 1, lettera *r*), quello di « verificare l'adeguatezza delle norme sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo e proporre misure per renderle più efficaci ».

Oltre al predetto obiettivo, la legge istitutiva, alla lettera *a*), più ampiamente attribuisce alla Commissione il compito di indicare le iniziative, di carattere normativo o amministrativo, che ritenga necessarie per verificare l'attuazione del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, della legge 17 ottobre 2017, n. 161.

La Commissione parlamentare di inchiesta ha costituito uno specifico comitato « Analisi delle procedure di gestione dei beni confiscati e sequestrati » che trae previsione dall'articolo 13 del proprio Regolamento interno (« *la Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più comitati ovvero con l'istituzione di Gruppo di lavoro su temi specifici (...) La Commissione può affidare ai Comitati, secondo quanto stabilito da apposito Regolamento, specifici compiti, relativamente ad oggetti determinati e, ove occorra, per un tempo limitato (...). Gli atti formati e la documentazione raccolta sono acquisiti tra gli atti e i documenti relativi all'attività di inchiesta della Commissione* »).

Il Comitato ha inteso verificare l'adeguatezza delle norme sulla gestione e sulla destinazione dei beni e sul loro uso sociale per proporre, eventualmente, misure per renderle più efficaci.

Nello stilare il programma di indagine il Comitato ha tenuto conto delle novità legislative, rappresentate dalla legge 17 ottobre 2017 n. 161, che ha riformato il codice antimafia, introducendo il nuovo istituto del controllo giudiziario e modificando l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende, dal decreto-legge 4 ottobre 2018 n. 113 convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018 n. 132, dalle successive leggi emanate, dalle sentenze della Corte costituzionale intervenute e dal quadro normativo a livello europeo ed internazionale.

Il piano di lavoro del Comitato ha, altresì, doverosamente tenuto conto della lettera del Presidente della Repubblica inviata al Presidente del Consiglio *pro tempore* Gentiloni ⁽¹⁾ in sede di promulgazione della legge 27 settembre 2017, n. 161, nella quale ha evidenziato che « *l'estensione degli*

⁽¹⁾ Lettera del Presidente della Repubblica MATTARELLA al Presidente del Consiglio *pro tempore* GENTILONI del 17 ottobre 2017. www.quirinale.it/elementi/2871

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 »⁽²⁾.

Il Comitato, quindi, in adempimento all'oggetto specifico della sua attività e per verificare, come richiesto dal Presidente della Repubblica, il funzionamento dei nuovi istituti, in particolare della innovativa figura del controllo giudiziario, ha effettuato un ciclo di audizioni, ricomprendendo tutti i soggetti coinvolti nella gestione e nella destinazione dei beni sequestrati e confiscati (Ministri dell'interno e della giustizia; Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (DNAA); presidenti delle sezioni distrettuali delle misure di prevenzione; Consiglio nazionale dell'ordine dei commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC); Consiglio nazionale forense (CNF); Unione delle camere penali; Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG) e singoli amministratori giudiziari; Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC); INVITALIA; Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Associazione nazionale piccoli comuni d'Italia (ANPCI); i sindaci dei comuni di Castelvetro (TP), Marano di Napoli (NA), Pojana Maggiore (VI), Quarto (NA), S. Giuseppe Vesuviano (NA); alcune associazioni destinatarie dei beni confiscati; Confesercenti e le confederazioni sindacali).

Inoltre, è stato dato particolare rilievo alle criticità riscontrate nei casi di sequestro di aziende (revoca delle linee di credito; merito creditizio; accesso al credito; erogazione di mutui o di nuove linee di credito; difficoltà di accesso ai finanziamenti previsti dall'articolo 41-bis del codice antimafia, dalla legge 28 dicembre 2015 n. 208 e dal d.lgs. 18 maggio 2018, n. 72; Fondo unico giustizia) con le audizioni della Banca di Italia, ABI, MISE, Equitalia Giustizia S.p.A.

Trattandosi di materia altamente specializzata, che richiede una formazione multidisciplinare e, quindi, una preparazione civilistica, fallimentare, penale, amministrativa, al fine di gestire al meglio « per conto di chi spetta » e per incrementare la redditività dei beni, garantire continuità aziendale e tutelare i lavoratori, superando l'iniziale « costo di legalità », sono state altresì eseguite audizioni volte a verificare le modalità di formazione, anche attraverso corsi specifici, di tutti gli operatori coinvolti nella gestione dei beni, a partire dalle indagini patrimoniali svolte per accertare, oltre alla pericolosità sociale, la sproporzione tra redditi dichiarati

⁽²⁾ L'ordine del giorno del 27 settembre 2017 impegnava 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 agli indiziati di reato di associazione a delinquere finalizzata ai reati contro la PA, 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 realizzi nel pieno rispetto delle garanzie dei diritti dei cittadini e delle imprese ».

e valore dei beni posseduti (Scuola superiore della magistratura; Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia; Scuola di polizia economico-finanziaria della Guardia di finanza; Istituto superiore di tecniche investigative (ISTI) dell'Arma dei Carabinieri, Scuola superiore di polizia; Università cattolica del Sacro Cuore di Milano; Università degli studi di Palermo; *Alma mater studiorum*-Università degli studi di Bologna).

Con riferimento poi ai nuovi istituti (amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario) si è proceduto altresì alle audizioni dell'ANAC, dell'Avvocatura dello Stato e del Consiglio di Stato.

Infine, per avere un quadro normativo a livello europeo e internazionale, si è proceduto alla audizione del dott. Balsamo sulle prospettive di riforma della Convenzione di Palermo, sulle iniziative internazionali di cooperazione intergovernativa e sulle norme dell'Unione europea tese al rafforzamento del quadro giuridico europeo in materia di confisca in assenza di condanna penale.

Il Comitato, coordinato dall'on. Erik Umberto Pretto, insediatosi il 7 maggio 2019 ha elaborato la relazione programmatica il 23 luglio 2019 e si è riunito 19 volte. Sono state svolte 58 audizioni, di cui 7 in plenaria, acquisiti 152 provvedimenti giudiziari, 60 relazioni e relativi allegati inviati o depositati dagli auditi nonché documentazione acquisita d'ufficio.

Va precisato che a tutti i soggetti auditi è stata inviata lettera di convocazione con richiesta di fornire una relazione scritta e rispondere ad una serie di quesiti, possibili criticità o modifiche normative, ovviamente modulati sulla base delle funzioni svolte e del ruolo rivestito nella gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Nei casi residuali in cui non è stato possibile effettuare audizioni su punti specifici, in considerazione anche dell'intervenuto stato di emergenza determinato dalla diffusione della pandemia da COVID-19, ai fini che qui interessano, è stata chiesta una relazione (INVITALIA, DNAA; presidenti di sezione misure di prevenzione) ovvero sono state svolte audizioni con collegamenti in videoconferenza.

Il Comitato, al fine di valutare le criticità emerse o rappresentate dagli auditi e di avere un quadro, il più possibile completo dei beni, valutato che la mappatura completa attiene ai beni sequestrati e confiscati nei procedimenti di prevenzione mentre rimane ancora carente quella relativa ai procedimenti penali, ha chiesto ed ottenuto per la Commissione antimafia le credenziali di accesso al portale Open Re.G.I.O dell'ANBSC.

La presente relazione offre, altresì, una panoramica sulle criticità nel funzionamento del sistema, sulle buone prassi e sul ruolo degli enti locali, destinatari dei beni medesimi ma non sempre a conoscenza degli immobili sequestrati e confiscati nel loro territorio e delle modalità per acquisirli al loro patrimonio indisponibile e per ottenere finanziamenti europei o statali; propone modifiche ritenute non più rinviabili.

Al fine di contribuire all'attuazione della legge 7 marzo 1996, n. 109, normativa che il Comitato ritiene fondamentale per riaffermare la legalità, la presenza sul territorio dello Stato attraverso la restituzione agli enti locali e, quindi, ai cittadini di quanto acquistato con proventi illeciti, il Comitato ha elaborato una iniziativa concreta.

È stato conferito l'incarico alla professoressa Stefania Pellegrini dell'Università *Alma Mater* di Bologna a contribuire alla redazione di un *vademecum*, annesso alla presente relazione, per fornire agli amministratori locali un agevole, pratico ed efficace prontuario di orientamento nella specifica e complessa materia, con particolare riferimento alle seguenti tematiche:

- accesso ed operatività della piattaforma Open Re.G.I.O;
- individuazione del bene sul territorio;
- manifestazione di interesse ai fini della destinazione al patrimonio dell'ente o dell'assegnazione provvisoria;
- individuazione dei canali di finanziamento;
- obblighi a carico dell'ente a seguito del trasferimento del bene;
- modalità e procedure sull'uso diretto e indiretto del bene;
- doveri di verifica e monitoraggio sull'utilizzo del bene;
- modalità di predisposizione del regolamento comunale per l'affidamento dei beni confiscati alle associazioni previste dalla legge (ed in allegato alla relazione vi sono esempi di regolamenti comunali);
- conseguenze in caso di mancato utilizzo del bene.

L'azione di contrasto alla criminalità organizzata e, in particolare, l'aggressione ai patrimoni dei mafiosi, è stata sempre obiettivo delle diverse legislature, da ultima la XVII.

Anche questa Commissione di inchiesta tende, con la presente relazione, a fornire un contributo per una miglior efficienza del sistema ed evitare che la criminalità organizzata, sia essa mafiosa o economica, atteso il profilo imprenditoriale spesso assunto dai sodalizi, i collegamenti con la cosiddetta « zona grigia », le collusioni con il mondo della politica, possa controllare i territori, garantirsi impunità, costruire consenso e legittimità sociale.

1.1 – Premessa

Nell'ordinamento giuridico italiano l'azione di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata si svolge essenzialmente in due fasi.

La prima è quella relativa all'**aggressione** dei patrimoni e attiene alle indagini per l'individuazione, il sequestro e la confisca delle ricchezze delle mafie.

La seconda attiene alla **destinazione** dei beni e dei patrimoni delle organizzazioni criminali restituiti alla collettività attraverso il loro riutilizzo sociale, produttivo e pubblico, come stabilito dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, legge unica nel suo genere nel panorama internazionale e fatta propria dalla direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo del Consiglio, del 3 aprile 2014 che, tuttavia, ha ritenuto che la confisca debba essere collegata ad una condanna penale ma, all'articolo 10, ha previsto un obbligo procedurale a carico degli Stati membri finalizzato a valutare l'adozione di misure per utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale.

Le misure di prevenzione antimafia sono state considerate dal legislatore come una forma particolarmente efficace di tutela delle esigenze di sicurezza pubblica proprio perché prescindono dall'accertamento del singolo delitto o fatto reato ma si applicano ai soggetti, ritenuti socialmente pericolosi, indiziati di appartenenza ad associazioni criminali, anche finalizzate alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione ed agli altri soggetti indicati nell'articolo 4 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (come novellato dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161) e si procede al sequestro dei beni di cui dispone la persona, direttamente o indirettamente, quando vi sia sproporzione del valore del bene da confiscare rispetto alle condizioni economiche e patrimoniali (sulla base del reddito dichiarato) del proposto che non sia in grado di giustificare la legittima provenienza ovvero costituisca il frutto dell'attività illecita o il reimpiego dei suoi proventi.

E, infatti, le misure di prevenzione patrimoniale sono uno strumento fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata: la perdita dei beni viene percepita dal proposto in termini forse superiori alla custodia cautelare o alla condanna penale, per la conseguente perdita di prestigio sociale e di potere di fronte agli associati, riacutizzata dalla destinazione dei beni alla collettività; rispetto alle ipotesi particolari di confisca, previste dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 (ora articolo 240-*bis* c.p.), al di là della differenza dei presupposti, va ricordato che i tempi tecnici dei tre gradi di giudizio penali appaiono decisamente più lunghi rispetto al procedimento di prevenzione e che i beni sequestrati nei procedimenti penali sovente non sono affatto gestiti.

Va ripercorsa l'evoluzione normativa, attraverso una sintetica ricostruzione, in quanto la tecnica dell'integrazione e della stratificazione operata nel tempo dal legislatore, spesso sulla spinta di emergenze, ha prodotto sovrapposizioni e contraddittorietà ed originato un *corpus* normativo disorganico nella materia, non armonizzato neanche dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 che, pure, doveva essere adottato realizzando una ricognizione ed un coordinamento della legislazione vigente.

1.2 – L'evoluzione normativa

Le misure di prevenzione personali oggi disciplinate dal d.lgs. n. 159 del 2011, frutto di una lunga evoluzione storica, vennero introdotte, con gli istituti del confino e della sorveglianza, sin dagli anni della formazione dello Stato, con la « legge Pica » (legge 15 agosto 1863, n. 1409) e, subito dopo l'unità d'Italia, con la legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato B) che dava all'autorità di pubblica sicurezza il potere di disporre le misure dell'ammonizione, del confino di polizia e dell'ordine di rimpatrio con foglio di via nei confronti dei soggetti ritenuti pericolosi per la società, senza la necessità di una condanna penale. Tali misure, finalizzate a combattere il fenomeno del banditismo e del brigantaggio, confluirono poi nel regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) vennero utilizzate durante il ventennio fascista come strumenti di controllo e di repressione degli oppositori politici (con il confino a Ventotene e all'Asinara).

Nel 1948, con l'entrata in vigore della Costituzione e l'affermazione della tutela delle libertà fondamentali (libertà personale, libertà di circolazione, principio di legalità in relazione ai reati e alle misure di sicurezza), le misure di prevenzione non furono abolite ma venne introdotta la legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che ne prevedeva l'applicazione nei confronti delle « *persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità* », individuando cinque categorie di destinatari delle misure (tra cui « *oziosi e vagabondi* »; « *proclivi a delinquere* »; « *coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume* ») nei cui confronti il questore poteva emettere motivata diffida a cambiare condotta o ordinarne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio mentre era il tribunale l'organo competente a disporre la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno in più comuni.

Il giudice delle leggi, con varie pronunzie, aveva ritenuto la prevenzione *ante* o *praeter delictum* conforme ai principi costituzionali in quanto poste a garanzia « *dell'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti tra i cittadini* »⁽³⁾, ribadendo l'obbligo della garanzia giurisdizionale e del principio di legalità.

L'iniziale « pericolosità generica » è stata poi ampliata con la legge 31 maggio 1965, n. 575, alla « pericolosità qualificata », nei confronti dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, nonché ai soggetti indiziati o dediti ad attività terroristiche o eversive di appartenenza ad associazioni politiche disciolte o di ricostituzione del partito fascista (cd. « legge Reale », legge 31 maggio 1975, n. 152) per contrastare la criminalità e per rispondere all'emergenza del terrorismo.

Significativa, ai fini che qui rilevano, la pronunzia n. 177 del 1980 con la quale la Corte costituzionale, nell'affermare i principi di determinatezza e di legalità, aveva affermato l'illegittimità incostituzionale della categoria di « *coloro che, per le manifestazioni cui hanno dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere* », per l'indeterminatezza della formula normativa ritenendo necessaria una descrizione legislativa dei presupposti di fatto da cui dedurre il giudizio prognostico sulla pericolosità sociale.

Le diverse categorie di pericolosità vennero poi, con la legge n. 327 del 1988, ulteriormente modificate e raggruppate in tre categorie, con l'eliminazione, anche per le pronunzie del giudice delle leggi, dal novero dei destinatari dei « *vagabondi* » e degli « *oziosi* » e con la previsione che il giudice dovesse basarsi, per la decisione, su « *elementi di fatto* ».

a) La legge Rognoni-La Torre

Con riferimento alle misure di prevenzione patrimoniali, la legge 13 settembre 1982, n. 646 (cd. « legge Rognoni – La Torre »), compie un enorme e significativo progresso nella lotta alla criminalità organizzata, con l'introduzione del reato *ex* articolo 416-*bis* c.p., la definizione di associazione di tipo mafioso e la previsione, oltre alle misure di prevenzione

⁽³⁾ C. Cost. n. 27 del 1959; n. 45 del 1960; n. 126 del 1962; n. 23 e n. 68 del 1964; n. 76 del 1970.

personali, di misure di carattere patrimoniale – sequestro e confisca – per sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita, come affermato nel testo originario, in presenza « di sufficienti indizi, come la notevole sperequazione tra tenore di vita ed entità dei redditi apparenti o dichiarati » dai quali ritenere che i beni e le ricchezze di cui il soggetto, socialmente pericoloso, risultava disporre, anche indirettamente, fossero frutto o reimpiego di attività illecite.

Di tutta evidenza la portata di tale legge, atteso che colpire la forza economica delle cosche, privandole di patrimoni accumulati illegalmente se, da un lato, riafferma la legalità e la presenza dello Stato, dall'altro, come detto, colpisce il prestigio personale del mafioso e spesso determina un indebolimento della sua capacità di intimidazione e del consenso « sociale » fondato sulla distribuzione di posti di lavoro.

La confisca delle aziende, in particolare, restituisce linfa al ciclo economico; rimuove una causa di concorrenza sleale; fa emergere il lavoro nero, le buste paga « fittizie », intestate a familiari che non svolgono alcuna attività ma si precostituiscono un reddito lecito; evidenzia le false fatturazioni; impedisce il riciclaggio di denaro illecito.

L'aggressione ai patrimoni illeciti e, soprattutto, la consapevolezza della evoluzione delle organizzazioni criminali, diventate soggetti economici in grado di inquinare i meccanismi di funzionamento del libero mercato, è stata acquisita purtroppo per la reazione della società civile a crimini di mafia: basta in questa sede ricordare che l'approvazione della legge avvenne in tempi molto rapidi dopo gli omicidi di Pio La Torre e del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa.

b) Le difficoltà di applicazione della legge Rognoni-La Torre. Le modifiche del 1989 e del 1992

A seguito delle lacune in ordine alla gestione concreta e razionale dei patrimoni ed alla destinazione dei beni, si era quindi giunti all'emanazione del decreto-legge n. 230 del 1989, convertito, con modificazioni dalla legge n. 282 del 1989 (Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge n. 575 del 1965), primo intervento per disciplinare la gestione e la destinazione dei beni (provvedimento amministrativo di competenza del Ministero delle finanze, su proposta del prefetto) ed alla previsione dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992) « *ipotesi particolari di confisca* », cosiddetta « *confisca allargata* ».

Tuttavia anche tali disposizioni si rivelarono non risolutive, permanendo le difficoltà nella destinazione dei beni spesso non utilizzati, devastati dai propositi o rimanendo nella disponibilità degli stessi; a ciò doveva altresì aggiungersi l'elaborazione dottrinale sulla cd. « *impresa mafiosa* »⁽⁴⁾ e la

⁽⁴⁾ Va citata, *ex plurimis*, la sentenza Cass., sez. V, del 27.9.2019 n. 10983/20 nella parte in cui evidenzia le caratteristiche dell'impresa mafiosa: « in materia di misure di prevenzione reali, invero, questa Corte ha già avuto modo di affermare che è legittima la confisca di un'impresa mafiosa in quanto costituente strumento di realizzazione sul territorio degli interessi economici del sodalizio, a prescindere dall'eventuale origine formalmente lecita dei beni aziendali, trattandosi di un'attività imprenditoriale inquinata in radice dai vantaggi illeciti basati sull'intimidazione mafiosa (sez. 5,

necessità di superare la crisi del « *costo della legalità* », atteso che, dopo il sequestro, le aziende, non più alimentate dal circuito illecito, venivano ritenute prive di merito creditizio dagli istituti di credito che revocavano subito i fidi accordati o non concedevano finanziamenti per regolarizzare i dipendenti o assicurare la sicurezza dei luoghi di lavoro.

c) L'iniziativa dell'associazione LIBERA

In tale contesto si è inserita la mobilitazione dell'Associazione LIBERA (che attualmente coordina circa 1200 tra associazioni e gruppi), presieduta da don Luigi Ciotti, culminata nella presentazione nel 1995 di una petizione popolare, firmata da un milione di cittadini, che si apriva con le seguenti parole: « *Vogliamo che lo Stato sequestri e confischi tutti i beni di provenienza illecita, da quelli dei mafiosi a quelli dei corrotti. Vogliamo che i beni confiscati siano rapidamente conferiti, attraverso lo Stato ed i Comuni, alla collettività per creare lavoro, scuole, servizi, sicurezza e lotta al disagio* », petizione firmata da un milione di persone che ha sensibilizzato e fatto riflettere sulla importanza del recupero e del riutilizzo dei patrimoni illeciti nel circuito economico lecito. È di tutta evidenza, infatti, l'importanza di riaffermare la legalità, la presenza sul territorio dello Stato attraverso la restituzione ai comuni e, in genere, ai cittadini di quanto illegalmente sottratto grazie all'utilizzo di intimidazioni e minacce.

Con l'approvazione della legge 7 marzo 1996, n. 109, intervenuta anch'essa in tempi rapidi in Commissione Giustizia in sede deliberante, si è avuta una normativa fondamentale ai fini che qui interessano, consentendo l'uso sociale dei beni confiscati alle mafie. Veniva, inoltre, previsto espressamente il sequestro dell'azienda e l'applicazione ai lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca dell'intervento straordinario di integrazione salariale e collocamento in mobilità. Detta legge, si ribadisce, è unica nel panorama europeo ed ha poi ispirato più innovativi contenuti della direttiva europea 2014/42/UE (articolo 10) (cfr. *infra* §§. 11.1 e ss.).

n. 32688 del 31 gennaio 2018, Isgrò, Rv. 275225). In tal senso, dunque, sarebbe irrilevante l'eventuale origine formalmente « pulita » dei beni aziendali, trattandosi di attività imprenditoriale inquinata in radice, dai vantaggi illeciti basati sull'intimidazione mafiosa. L'impresa mafiosa, infatti, non solo pratica forme più o meno intense di intimidazione verso la concorrenza, ma deve la produzione di reddito a vantaggi di origine illecita (disponibilità agevole di liquidità di fonte illecita, diffusa intimidazione esercitata sul territorio). In tal senso giova richiamare la distinzione tra *l'impresa mafiosa "originaria"*, caratterizzata da una forte individualizzazione intorno alla figura dominante del fondatore, che la gestisce direttamente con metodo mafioso (...) e mediante immissione di capitali di origine illecita, *l'impresa di proprietà del mafioso*, che non la gestisce direttamente, ma esercita in modo mediato la funzione di direzione, avvalendosi di un prestanome, e *l'impresa a partecipazione mafiosa*, nella quale il titolare non è un prestanome, ma rappresenta anche i propri interessi ». Mentre le prime due ipotesi, afferma la Corte, non pongono particolari problemi, trattandosi di imprese create con capitali illeciti e gestite con metodo mafioso, « nell'ipotesi di dell'impresa "a partecipazione mafiosa" appare invece indispensabile distinguere se vi è stato un inquinamento del ciclo aziendale (e da quale momento), in quanto esercitato con metodi mafiosi, ovvero solo un'immissione di capitali illeciti, senza alterazione del ciclo aziendale ».

d) *La legge finanziaria 2007*

Con la « Legge finanziaria 2007 »⁽⁵⁾ (articolo 1, commi 220 e 221), sono state ampliate le ipotesi di confisca di cui all'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, inserendo anche i reati contro la pubblica amministrazione ad eccezione dell'abuso di ufficio (artt. 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 320, 322, 322-*bis* e 325 c.p.) e disponendosi espressamente l'applicazione delle norme sulla destinazione dei beni previste dalla legge n. 575 del 1965.

Sono stati altresì aggiunti, quali destinatari dei beni immobili confiscati, le province, le regioni, le università statali, gli enti pubblici e le istituzioni di rilevante interesse culturale, al fine di una ulteriore utilizzazione pubblica dei beni confiscati.

e) *Il Commissario straordinario. La « Commissione Fiandaca ». Il trasferimento delle competenze all'Agenzia del demanio*

Nonostante la semplificazione delle procedure amministrative e la previsione di tempi più brevi per l'assegnazione dei beni, da destinare con modalità differenziate a seconda della tipologia (beni immobili, beni mobili, aziende) le difficoltà, i ritardi ed i problemi connessi all'applicazione di tali nuovi meccanismi, avevano portato alla nomina, con D.P.R. 19 gennaio 2001, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988⁽⁶⁾, di un « *Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali* » con il compito, tra gli altri, di coordinamento operativo tra le amministrazioni interessate alla destinazione e gestione dei beni ed il loro monitoraggio.

Inoltre, per sopperire ai problemi concreti, tutelare i diritti dei terzi, riordinare organicamente le norme sulla gestione dei beni, rendere più rapide ed efficaci le procedure di destinazione, era stata istituita la cd. « *Commissione Fiandaca* » per la ricognizione e il riordino della normativa e l'elaborazione di disegni di legge.

Con decreto del 23 dicembre 2003 l'Ufficio del commissario straordinario è stato soppresso; le competenze sulla gestione e la destinazione dei beni, già attribuite al Ministero delle finanze, venivano trasferite all'Agenzia del demanio, ente pubblico economico sottoposto al controllo della Corte dei conti.

f) *Reintroduzione della figura del Commissario straordinario. La legge 15 luglio 2009, n. 94. L'albo nazionale degli amministratori giudiziari. Le competenze del prefetto in materia di destinazione*

Con D.P.R. 6 novembre 2007, permanendo problemi e difficoltà, veniva nuovamente nominato un « *Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali* »

⁽⁵⁾ Articolo 1, comma 220, lettera d), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante « *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria a 2007)* ».

⁽⁶⁾ Legge 23 agosto 1988, n. 400, recante « *Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri* ».

con attribuzione di varie competenze, e con il compito di seguire l'intero procedimento coordinando i soggetti al fine della corretta gestione, della celere destinazione e dell'effettivo utilizzo dei beni confiscati.

Successivamente, la legge 15 luglio 2009, n. 94 recante « Disposizioni in materia di sicurezza pubblica », ferma restando la competenza dell'Agenzia del demanio per la gestione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali:

– ha attribuito al prefetto dell'ufficio territoriale ove si trovano i beni o ha sede l'azienda la competenza ad emanare il decreto di destinazione;

– ha previsto l'albo nazionale degli amministratori giudiziari, tenuto presso il Ministero della giustizia, articolato in una sezione ordinaria ed in una sezione di esperti in gestione aziendale da istituirsi con decreto legislativo da adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge;

– ha introdotto, per le aziende sequestrate, la sospensione delle procedure esecutive, degli atti di pignoramento e dei provvedimenti cautelari in corso da parte di Equitalia S.p.A. o di altri concessionari di riscossione pubblica e, in caso di confisca, l'estinzione per confusione dei crediti erariali;

– ha previsto la possibilità di affidare in custodia giudiziale agli organi di polizia, ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici non economici per finalità di giustizia, protezione civile o tutela ambientale, i beni mobili iscritti in pubblici registri, navi, imbarcazioni, aeromobili.

Con d.lgs. 4 febbraio 2010, n. 14, è stato istituito l'Albo degli amministratori giudiziari che, concretamente, è stato attuato, con regolamento pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 24 gennaio 2014, n. 19, e con decreto 26 gennaio 2016, dopo ben sei anni.

Continuando l'esame delle norme che si sono succedute, va rilevato che il primo cd. « *Pacchetto sicurezza* »⁽⁷⁾ è intervenuto significativamente sul procedimento di prevenzione, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di applicare le misure patrimoniali disgiuntamente dalle personali ed anche in caso di morte del proposto nei riguardi degli eredi e la confisca per equivalente.

Per le somme di denaro sequestrate e per i proventi comunque derivanti dai beni il legislatore ha nel tempo previsto varie destinazioni, fino ad arrivare nel 2008 all'istituzione del Fondo unico giustizia (F.U.G.), gestito da Equitalia Giustizia S.p.A., nel quale dovevano confluire tutte le somme sequestrate ivi compresi i saldi attivi dei conti correnti aziendali di valore significativo (cfr. *infra* §§. 2.5-2.6).

Stante l'evidente ricaduta nella gestione delle aziende e società, private di una disponibilità immediata di rapporti bancari e le vibrante proteste dei tribunali e degli amministratori giudiziari, il legislatore, in sede di conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 2009 n. 11, relativo a tutt'altra materia (cd. « decreto *stalking* ») ha fornito un'interpretazione autentica della legge n. 181 del 2008, affermando che il comma 2 dell'articolo 2

⁽⁷⁾ Decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.

della stessa legge « *si interpreta nel senso che non rientrano nel fondo unico giustizia le somme di denaro e i proventi, con i relativi interessi, di “complessi aziendali oggetto di provvedimenti di sequestro o confisca (...)”* ».

Al di là dei problemi relativi alle modalità di riversamento alle amministrazioni giudiziarie delle somme confluite ad Equitalia Giustizia S.p.A. (si pensi che in caso di immobili sequestrati il decreto del MEF 30 luglio 2009, n. 127, stabilisce che la richiesta dell'amministratore giudiziario, debitamente autorizzata dal giudice delegato, è ammissibile solo se l'immobile produca introiti dovendosi altrimenti imputare le spese a carico dell'Erario), continuavano a permanere criticità nella destinazione dei beni confiscati.

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

A distanza di soli sette mesi dalla promulgazione della legge 15 luglio 2009, n. 94 che affidava ai prefetti la competenza ad emanare i decreti di destinazione, il legislatore istituiva, con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50), l'« *Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* » per fronteggiare « *l'eccezionale incremento delle procedure penali e di prevenzione (...), aggravate dall'eccezionale numero di beni già confiscati e non ancora destinati a finalità istituzionali e di utilità sociale* »; a decorrere dalla nomina del direttore dell'Agenzia cessava l'attività dell'ufficio del Commissario straordinario.

L'Agenzia, dotata di autonomia organizzativa e contabile e personalità giuridica di diritto pubblico, veniva posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno e sotto il controllo della Corte dei Conti. Gli organi principali dell'agenzia erano il direttore, scelto tra i prefetti, il consiglio direttivo ed il collegio dei revisori. Quale dotazione organica aveva 30 unità ripartite tra le varie qualifiche. In una prima fase, la sede principale dell'Agenzia era stata fissata a Reggio Calabria.

La legge 31 marzo 2010, n. 50, prevede che l'Agenzia coadiuvi l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nei procedimenti penali, includendovi tutti quelli rientranti nella competenza delle direzioni distrettuali, e nei procedimenti di prevenzione rispettivamente fino alla conclusione dell'udienza preliminare e fino al decreto di confisca emesso in primo grado.

Va precisato che l'Agenzia ha amministrato inizialmente solo i beni confiscati in via definitiva, provvedendo alla loro destinazione ed ha assunto l'amministrazione dei beni durante il procedimento, penale e/o di prevenzione, dal 15 marzo 2012⁽⁸⁾, cioè a far data dall'entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti organizzativi.

Nel successivo §. 1.4 si vedrà come la legge n. 161 del 2017, stante l'impossibilità per l'ANBSC di far fronte ad un simile impegno gestionale per il ridottissimo numero del personale, abbia poi stabilito la competenza

⁽⁸⁾ In particolare, dalla conclusione dell'udienza preliminare e dall'emissione del decreto di confisca di primo grado.

dell’Agenzia per la gestione dei beni solo dopo la conferma della confisca in secondo grado (cd. « doppia conforme »).

1.3 – Il « codice delle leggi antimafia » (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159)

Nella legge delega nota come « *Piano straordinario contro le mafie* » (legge 13 agosto 2010, n. 136) è stata disciplinata la delega al Governo per l’adozione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di un decreto legislativo recante il codice delle leggi antimafia e della misure di prevenzione, realizzando una ricognizione della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata, ivi compresa quella contenuta nei codice penale e di procedura penale, l’armonizzazione ed il coordinamento della normativa in materia e l’adeguamento alle disposizioni adottate dall’Unione europea.

Tuttavia, con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, in vigore dal 13 ottobre 2011, « *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010 n. 136* », non solo non è stata coordinata ed armonizzata in modo organico la normativa penale, processuale ed amministrativa vigente, né è stata semplificata e razionalizzata la destinazione dei beni, ma è stato reso ancora più farraginoso e lungo il procedimento di destinazione, sospeso sino al termine della complessa procedura sulla tutela dei creditori in buona fede.

Le due fasi – giurisdizionale ed amministrativa – risultano ancora più intrecciate ed interdipendenti, atteso che non potrà farsi luogo alla destinazione dei beni se non all’esito dell’accertamento dei diritti dei terzi. La legislazione in materia è quindi, come si è cercato di rappresentare, il frutto dello stratificarsi di norme elaborate a singhiozzo e spesso in contesti emergenziali, che le prassi applicative hanno cercato di armonizzare con risultati non sempre soddisfacenti.

Anche il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, nonostante i propositi, per unanime giudizio degli operatori, conteneva ancora un *corpus* normativo disorganico e carente.

Prime proposte correttive erano state elaborate e consegnate al Ministro Severino dal DEMS di Palermo; con decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218, sono state apportate disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 159 del 2011 che non hanno, tuttavia, ovviato alle criticità dell’impianto normativo denunciate da studiosi ed operatori e percepite nelle sedi istituzionali. Numerose ulteriori modifiche legislative si sono poi succedute negli anni ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Ulteriori modifiche, spesso di dettaglio, sono state apportate, ad esempio, dalle seguenti leggi e interventi della Corte costituzionale: 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; d.lgs. 13 ottobre 2014, n. 153; legge 17 ottobre 2014, n. 146; d.lgs. 21 novembre 2014, n. 175; legge 17 aprile 2015, n. 43; legge 18 agosto 2015, n. 141; intervento della Corte costituzionale sull’articolo 15 del codice antimafia con sentenza

1.4 – La legge 17 ottobre 2017, n. 161

Nella XVII legislatura sono state costituite tre Commissioni governative con il compito di progettare un'organica riforma legislativa: una, presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca, presso il Ministero della giustizia; e due, presiedute rispettivamente dal dott. Roberto Garofoli e dal magistrato Nicola Gratteri, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

A sua volta, la Commissione parlamentare antimafia presieduta dall'on. Bindi, sin dall'avvio dei propri lavori, aveva 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, svolgendo 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, tenendo conto dei suggerimenti, delle buone prassi e delle criticità emerse dalle audizioni di magistrati (giudicanti e requirenti), del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dei vertici delle tre forze di polizia a competenza generale, dei direttori *pro-tempore* succedutisi all'ANBSC, dei presidenti delle commissioni ministeriali istituite, di amministratori giudiziari, di esponenti delle associazioni destinatarie dei beni confiscati, di Confindustria e Confcommercio, proprio per individuare alcuni correttivi del codice antimafia e normare le buone prassi adottate dall'autorità giudiziaria⁽¹⁰⁾.

Terminata l'istruttoria sui beni confiscati, la Commissione parlamentare di inchiesta 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* »⁽¹¹⁾ e predisponendo un articolato normativo, depositato nell'ottobre 2014 presso i due rami del Parlamento, che potesse costituire una riforma organica 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.

La possibilità di un organico intervento riformatore si è concretizzata con la presentazione di tre progetti: il testo unificato delle proposte di legge AC 1138 e abb., elaborato dal relatore Mattiello e adottato come testo base dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati; la proposta di legge AC. 2737, Bindi e altri, che trae origine dal lavoro svolto dalla Commis-

n. 291 del 6 dicembre 2013; con D.P.R. 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 d.lgs. 4 febbraio 2010, n. 14.

⁽¹⁰⁾ XVII legislatura: Doc. XXIII n. 1 – *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, relatrice on. Rosy BINDI, approvata dalla Commissione nella seduta del 9 aprile 2014; Doc. XXIII n. 5 – *Relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159*, relatrice on. Rosy Bindi, approvata dalla Commissione nella seduta del 22 ottobre 2014. Vedi anche Capitolo 4 del Doc. XXIII n. 38 – *Relazione conclusiva*, relatrice on. Rosy Bindi, approvata dalla Commissione nella seduta del 7 febbraio 2018.

⁽¹¹⁾ Cfr. XVII legislatura, Doc. XXIII n. 1.

sione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie; e il disegno di legge A.S. 1687 del Governo, presentato al Senato.

Pochi mesi prima dell'approvazione da parte della Camera, in data 9 settembre 2015, a seguito delle indagini svolte dalla Procura della Repubblica di Caltanissetta (competente *ex* articolo 11 c.p.p. sui giudici di Palermo), veniva eseguito un decreto di perquisizione nei confronti, tra gli altri, della presidente della sezione misure di prevenzione di Palermo 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; il Consiglio Superiore della Magistratura comminava sanzioni disciplinari; il procedimento penale nei confronti di 15 imputati, instaurato per molteplici imputazioni di corruzione, abuso di ufficio, falso ed altro, si è concluso con sentenza di primo grado del tribunale di Caltanissetta con molteplici condanne⁽¹²⁾.

Il disvalore etico delle condotte, il contenuto delle intercettazioni che sottolineavano l'asserito mercimonio della funzione pubblica, l'ampio clamore mediatico suscitato, hanno determinato un danno gravissimo per l'intera magistratura ed un effetto pregiudizievole, in particolare, per il settore delle misure di prevenzione.

La vicenda giudiziaria 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 del codice antimafia (nomina e revoca dell'amministratore giudiziario), ponendo rigidi paletti al numero degli incarichi aziendali « *comunque non superiore a tre* » per gli amministratori giudiziari ed ampliando i casi delle incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario, nonostante la Commissione parlamentare antimafia (in epoca ben anteriore ai fatti di Palermo) avesse previsto, nella scelta dell'amministratore giudiziario, criteri di trasparenza e di rotazione, la necessità di motivare il decreto di nomina ed una serie di incompatibilità⁽¹³⁾.

L'11 novembre 2015 la Camera dei Deputati approvava il disegno di legge, relatore on. Mattiello, risultante, oltre che dalla unificazione delle proposte di legge sopraindicate, dall'approvazione di numerosi emendamenti e trasmesso al Senato il 16 novembre 2015⁽¹⁴⁾.

Nelle more dei passaggi parlamentari veniva emesso il « *Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14* »⁽¹⁵⁾ che, nell'intenzione del legislatore,

⁽¹²⁾ Alla data di redazione della presente relazione non sono state ancora depositate le motivazioni della sentenza.

⁽¹³⁾ Cfr. XVII legislatura, Doc. XXII n. 5, Allegato 1, « *Proposte di modifica per una revisione organica del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159* » e, in particolare, la riformulazione dell'articolo 35, comma 2, in cui veniva sancito il principio in base al quale la scelta della nomina dell'amministratore giudiziario tra gli iscritti nel relativo albo nazionale avrebbe dovuto avvenire « *secondo criteri di trasparenza che assicurino la rotazione degli incarichi fra gli amministratori giudiziari* », nonché l'obbligo per l'amministratore giudiziario all'atto della nomina di comunicare al tribunale « *se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso* ».

⁽¹⁴⁾ A.S. 2134.

⁽¹⁵⁾ D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177 (G.U. n. 262 del 10 novembre 2015).

doveva fornire parametri predeterminati, uguali in tutto il territorio per liquidare i compensi ma, che, come si vedrà in prosieguo, non è stato adeguato alle modifiche apportate dalla novella legislativa del 2017, creando una serie di problemi interpretativi e rimettendo alle prassi giurisprudenziali per la liquidazione di compensi per istituti non previsti dal d.lgs. n. 159 del 2011 (come il controllo giudiziario) o per la mutata durata dell'incarico dell'amministratore giudiziario (ora protratto fino al provvedimento di secondo grado).

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

In sede di promulgazione, come sopra accennato, il Presidente della Repubblica aveva evidenziato taluni profili di criticità. In tale contesto, richiamava l'attenzione sull'omessa previsione, nell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992 (come novellato)⁽¹⁶⁾, di una serie di reati, tra cui la corruzione tra privati, l'indebito utilizzo di carte di credito, i reati informatici, l'associazione per delinquere finalizzata al falso nummario, contemplati nel decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202, e invitava il Governo ad effettuare « *in tempi necessariamente brevi (...)* un idoneo intervento normativo »⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Ora articolo 240-*bis* c.p., inserito dal d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21.

⁽¹⁷⁾ Vedi lettera del Presidente della Repubblica MATTARELLA al Presidente del Consiglio pro tempore GENTILONI del 17 ottobre 2017, www.quirinale.it/elementi/2871 : « *Peraltro, non posso fare a meno di segnalare un aspetto che, pur non costituendo una palese violazione di legittimità costituzionale, sembra contenere dei profili critici.*

*L'articolo 31 della legge ha profondamente modificato l'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992, che disciplina la cosiddetta confisca allargata. In particolare, nel testo approvato non sono state riprodotte alcune ipotesi di reato (che, in caso di condanna, legittimano, ove ricorrano determinati presupposti, la confisca), inserite nell'articolo 12-*sexies* dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 202 del 29 ottobre 2016, che ha dato attuazione alla direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa "al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato dell'Unione europea".*

In particolare sono state eliminate tutte le ipotesi di reato introdotte dal citato decreto legislativo ad eccezione dell'autoriciclaggio (articolo 648-ter.1 del codice penale).

*Di conseguenza, per i reati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione delle fattispecie di falso nummario (articolo 416 in relazione agli articoli 453, 454, 455, 460 e 461 del codice penale), di corruzione tra privati (articolo 2635 del codice civile), di indebito utilizzo di carte di credito o di pagamento (articolo 55 del decreto legislativo n. 231 del 2007), dei delitti commessi con finalità di terrorismo internazionale e dei reati informatici indicati negli articoli 617-*quinquies*, 617-*sexies*, 635-*bis*, 635-*ter*, 635-*quater* e 635-*quinquies* del codice penale quando le condotte di reato riguardano tre o più sistemi informatici, non sarà più possibile disporre la misura della cosiddetta confisca allargata all'esito di una condanna.*

Oltre a ricordare la necessità del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, va dunque considerato il grave effetto prodotto dall'impossibilità di disporre il congelamento e la confisca dei beni e dei proventi a seguito di condanna per questi reati.

Di qui l'esigenza di assicurare sollecitamente una stabile conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari in relazione alle previsioni direttamente attuative di direttive europee, a suo tempo recepite nell'ordinamento interno e che non figurano nel nuovo testo.

*Occorre quindi ripristinare, anche a fini di certezza del diritto, nell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, le modifiche che sono state introdotte dal citato decreto legislativo n. 202 del 2016.*

Tanto Le rappresento rimettendo alla responsabilità del Governo l'individuazione, in tempi necessariamente brevi, dei modi e delle forme di un idoneo intervento normativo nel senso indicato. »

L'appello del Presidente della Repubblica veniva prontamente raccolto dal legislatore che, con l'articolo 13-ter del cd. *decreto fiscale*⁽¹⁸⁾, sostituiva il comma 1 dell'articolo 12-sexies, introducendo sì i reati omessi ma aggiungendo altresì, dopo il periodo « *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, 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.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 258 del 4 novembre 2017 è stata pubblicata la legge 17 ottobre 2017 n. 161 recante « *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* », entrata in vigore il 19 novembre 2017.

La legge si compone di 38 articoli, suddivisi in 7 capi che, oltre a riformare e variare oltre 60 articoli del codice antimafia, hanno apportato modifiche ad altre disposizioni di legge al fine di migliorare il funzionamento del sistema, l'efficacia della procedura e di fornire soluzioni sistematiche e coordinate per superare le lamentate lacune o insufficienze della normativa vigente.

Il codice antimafia, come novellato, pur presentando qualche refuso e qualche ombra derivante dal lungo *iter* parlamentare e dalle modifiche apportate dai due rami del Parlamento, non sempre coordinate rispetto al testo base, ha raggiunto una serie di obiettivi che anche la Commissione presieduta dall'on. Bindi si era prefissi.

Grazie anche all'inchiesta condotta nella XVII legislatura dalla Commissione parlamentare antimafia, al disegno di legge ed agli emendamenti presentati, si è giunti ad una riforma organica, conforme alle sentenze della

⁽¹⁸⁾ Legge 4 dicembre 2017, n. 172, in vigore dal 6 dicembre 2017.

Corte costituzionale e delle pronunzie della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), con una maggiore giurisdizionalizzazione del procedimento⁽¹⁹⁾, 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.

Come affermato nella relazione finale della Commissione nella precedente legislatura⁽²⁰⁾ le scelte tecniche più qualificanti della legge 17 ottobre 2017, n. 161, riguardano i seguenti profili:

- semplificazione della normativa;
- creazione di sezioni specializzate distrettuali per la trattazione delle misure di prevenzione personale patrimoniali (nonché nei tribunali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere, per effetto dell'articolo 1, comma 458, della legge di bilancio 2018) sia in tribunale, con collegi composti da magistrati di specifica esperienza o già assegnati a funzioni fallimentari e societarie, sia in corte di appello e trattazione prioritaria dei procedimenti;
- potere di proposta di misure di prevenzione patrimoniali anche da parte del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (che, prima della riforma, poteva formulare proposte solo nell'ambito delle attività di impulso e di coordinamento di cui all'articolo 371-bis, commi 2 e 3 c.p.p.);
- 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 avere un quadro il più possibile completo in ordine alla sussistenza dei presupposti richiesti per l'adozione del provvedimento;
- maggiori garanzie per le parti del procedimento e, in tale ambito, la previsione di una concisa esposizione dei contenuti della proposta nell'avviso di fissazione dell'udienza camerale;
- partecipazione all'udienza del detenuto (fuori distretto) assicurata in videoconferenza (e non più con dichiarazioni rese al magistrato di sorveglianza); rinvio dell'udienza ove sussista un legittimo impedimento del difensore; rateizzazione della cauzione; 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 artt. 27 e 10);
- termini certi per il deposito del decreto (analogamente ai termini previsti per il deposito delle sentenze penali: 15 giorni; 90 giorni raddoppiabili *ex* 154 disp. att. c.p.p.);
- verifica della pericolosità sociale, anche di ufficio, dopo due anni di detenzione per espiazione pena (avendo il legislatore recepito il testo formulato dalla Commissione antimafia che aveva tenuto conto delle indicazioni della sentenza n. 291 del 2013 della Corte costituzionale);
- citazione dei terzi titolari di diritti reali di garanzia (in genere, istituti di credito);

⁽¹⁹⁾ Sulla progressiva giurisdizionalizzazione del procedimento cfr. *infra* §§. 3.4.b, 3.5, 10.4, 12.1 e 12.5.2.

⁽²⁰⁾ XVII legislatura, Doc. XXIII, n. 38.

– 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 o il reimpiego dell'evasione fiscale;

– 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* disp. att. c.p.p., dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, ora 240-*bis* c.p. a seguito del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, e della legge 15 luglio 2009, n. 94);

– concentrazione dell'impegno della Agenzia nazionale nell'attività di destinazione dei beni confiscati, con competenza nell'amministrazione dei beni solo dalla confisca di secondo grado, attese le criticità sollevate da tutti gli operatori per l'impossibilità oggettiva di gestire l'enorme quantità di beni dopo il decreto di confisca o l'udienza preliminare; in tale contesto, è previsto che l'Agenzia partecipi all'udienza fissata per l'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa della azienda così assicurando una continuità nella gestione e svolga attività di ausilio all'autorità giudiziaria dopo la fase del sequestro per rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, del codice antimafia; l'Agenzia rimane sotto la vigilanza del Ministero dell'interno, con sede principale in Roma e quattro sedi secondarie⁽²¹⁾; il direttore non è più scelto solo tra i prefetti ma tra più figure professionali con esperienza professionale specifica nella gestione dei beni e delle aziende⁽²²⁾; viene introdotto, quale nuovo organo, il *Comitato consultivo di indirizzo*⁽²³⁾; l'organico è determinato in duecento unità da coprire con procedure di mobilità; sono potenziati i *nuclei di supporto* istituiti presso le prefetture⁽²⁴⁾.

⁽²¹⁾ Nuovamente istituite per effetto dell'articolo 37 della legge 1° dicembre 2018, n. 132 (sedi di Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria).

⁽²²⁾ Dirigenti dell'Agenzia del demanio e magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità o delle magistrature superiori.

⁽²³⁾ Vedi articolo 111 e ss. del codice antimafia.

⁽²⁴⁾ Vedi articolo 112, comma 3, del codice antimafia.

Di rilievo, come detto, l'introduzione di una nuova misura di prevenzione: il controllo giudiziario⁽²⁵⁾, sostanzialmente destinato a trovare applicazione in luogo dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e/o del sequestro, nei casi in cui l'agevolazione risulti occasionale e sussistano circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività d'impresa⁽²⁶⁾.

Come si vedrà nella parte della presente relazione dedicata alle misure non ablatorie (*infra* Capitolo 9), sia la dottrina, sia la giurisprudenza hanno evidenziato una serie di criticità non risolte dalla norma, soprattutto nel rapporto intercorrente tra interdittiva, impugnazione del provvedimento prefettizio ed esito del controllo giudiziario, nonché sull'omessa previsione di poter appellare il provvedimento di diniego del controllo giudiziario, problema sul quale sono intervenute le sezioni unite della Corte di cassazione.

1.5 – Le modifiche successive

Per quanto qui di interesse, nel corso del 2018 e del 2019 la produzione legislativa non è cessata. Si ricordano, al riguardo, i seguenti ulteriori interventi di modifica al codice antimafia dopo la legge 17 ottobre 2017, n. 161 (e il correttivo di cui alla legge 4 dicembre 2017, n. 172) e segnatamente:

– la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (articolo 1, comma 458) che ha modificato il comma 4 dell'articolo 5 del codice antimafia, sancendo in modo giuridicamente più corretto la competenza dei tribunali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere, in deroga alla competenza distrettuale, in considerazione dei dati statistici sulle pendenze, atteso che i detti tribunali, nel 2014, trattavano « *un numero di procedimenti di prevenzione superiori a quello del tribunale distrettuale di Bari, Catania, di Salerno e Foggia insieme* »⁽²⁷⁾;

– il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, che ha abrogato l'articolo 12-*sexies*, confluito nel nuovo articolo 240-*bis*, ed ha modificato l'articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p.⁽²⁸⁾;

– il decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 54⁽²⁹⁾, che – inserendo il comma 4-*bis* all'articolo 35 ed il nuovo articolo 35.1 del codice antimafia, nonché modificando la legge fallimentare – introduce nuove incompatibilità rispetto all'ufficio degli amministratori giudiziari, dei loro coadiutori,

⁽²⁵⁾ Istituto proposto dalla « Commissione Fiandaca », recepito integralmente dalla Commissione parlamentare antimafia nel corso della XVII legislatura e quindi approvato, con modifiche rispetto alla proposta originaria, dal Parlamento con l'introduzione dell'articolo 34-*bis* del codice antimafia.

⁽²⁶⁾ Per approfondimenti sull'istituto del controllo giudiziario, vedi *infra* Capitolo 9.

⁽²⁷⁾ Cfr. XVII legislatura, Doc. XXIII, n. 1, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, relatrice on. Rosy Bindi, trasmessa alle presidenze il 10 aprile 2014.

⁽²⁸⁾ Attuazione di una delle deleghe della legge n. 103 del 2017 (cd. « legge Orlando »), in tema di « riserva di codice ».

⁽²⁹⁾ Adottato in attuazione dell'articolo 33 della citata legge n. 161 del 2017.

dei curatori fallimentari e degli altri organi delle procedure concorsuali. Trattasi di disposizioni volte ad assicurare la trasparenza effettiva nel conferimento degli incarichi ad alcuni ausiliari del giudice e la verifica delle cause di incompatibilità che, tuttavia, non sono risultate immuni da difetti e da pericoli di elusione;

– il decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 72, in materia di tutela del lavoro nell’ambito delle imprese sequestrate e confiscate, che prevede una serie di misure di sostegno alle imprese e al reddito dei lavoratori dipendenti di aziende sequestrate o confiscate sia in costanza di rapporto di lavoro, sia in caso di sua cessazione⁽³⁰⁾;

– la circolare n. 10 del 6 maggio 2019 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulle prime indicazioni e ambito applicativo del decreto legislativo n. 72 del 2018;

– il D.P.R. 9 agosto 2018, n. 118, «Regolamento recante la disciplina sull’organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell’Agenzia». La normativa potenzia la struttura dell’Agenzia, in particolare con l’incremento, tra l’altro, della pianta organica che passa da 30 a 200 unità e l’istituzione di quattro direzioni generali;

– il decreto-legge n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2018 (cd. decreto sicurezza), che ha apportato numerose modifiche al testo del codice antimafia, tra l’altro, in materia di competenze dell’Agenzia nazionale, di destinazione dei beni confiscati in via definitiva e in ordine all’introdotta possibilità di vendita dei beni confiscati anche ai privati;

– il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (cd. « codice della crisi di impresa e dell’insolvenza »), *in parte qua* non ancora vigente che ha nuovamente modificato l’articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p.;

– la legge 19 luglio 2019, n. 69 (cd. « codice rosso ») che ha aggiunto il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi (articolo 572 c.p.) tra quelli che consentono l’applicazione delle misure di prevenzione, modificando l’articolo 4, comma 1, lettera *l-ter*;

– il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cd. « decreto rilancio ») convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, che, all’articolo 220, ha ripartito le quote del Fondo unico giustizia tra il Ministero della giustizia e dell’interno (49 per cento);

– il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, (cd. « decreto semplifica-

⁽³⁰⁾ Tra le misure previste si ricordano le seguenti: integrazione salariale per la durata massima di dodici mesi complessivi nel triennio e contribuzione figurativa per i dipendenti delle aziende sequestrate e confiscate per le quali è stato approvato il programma di prosecuzione o di ripresa dell’attività aziendale, su richiesta dell’amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato o dell’Agenzia per le imprese dalla stessa gestite; sostegno al reddito in caso di cessazione del rapporto di lavoro da parte dell’amministratore giudiziario o dell’Agenzia e che non abbiano i requisiti per accedere al NASpI, da parte dell’INPS che concede, per la durata di quattro mesi una indennità mensile, priva di copertura figurativa, pari alla metà dell’importo mensile del NASpI; verifica della regolarità contributiva (DURC) a decorrere dalla data di approvazione del programma di prosecuzione o ripresa dell’attività.

zioni »), che ha introdotto nel codice antimafia l'articolo 83-*bis* « protocolli di legalità ».

1.6 – Le sentenze della Corte costituzionale

Nella disamina del quadro normativo, anche nella prospettiva di questa Commissione parlamentare di suggerire al legislatore opportune di proposte di modifica (vedi *infra* Capitolo 12.), devono essere prese in considerazione le pronunzie intervenute dalla Corte costituzionale.

Con le sentenze n. 24 e n. 25 del 24 gennaio 2019, entrambe depositate il 27 febbraio 2019, la Corte – riprendendo i principi di legalità e di determinatezza già affrontati con la sentenza n. 177 del 1980, valutata la giurisprudenza europea, in particolare la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, 23 febbraio 2017, *De Tommaso* 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 o 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, lettera *a*), del codice antimafia (« *coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi* »);

– con la sentenza n. 25, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 75, commi 1 e 2, del codice antimafia 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 citata sentenza 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia* della Grande Camera della CEDU, posta a fondamento di tutte le ordinanze di rimessione⁽³¹⁾.

Nella sentenza *De Tommaso*, la Corte europea aveva sostanzialmente affermato, dopo una premessa generale di ricostruzione dell'evoluzione storica, legislativa, costituzionale delle misure di prevenzione, che le dette misure non sono conformi ai canoni di legalità, precisione, determinatezza e prevedibilità, con violazione dell'articolo 2, prot. n. 4 CEDU, relativo al diritto di circolazione, compreso dall'applicazione delle misure di prevenzione.

In estrema sintesi la CEDU ha ritenuto imprecise:

– le norme relative alla « pericolosità generica »⁽³²⁾ che costituiscono, come visto, il presupposto per applicare le misure di prevenzione

⁽³¹⁾ Nella n. 24 del tribunale di Udine, del tribunale di Padova e della corte di appello di Napoli; nella n. 25, della Corte di cassazione.

⁽³²⁾ « *Coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi* » e « *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* ».

patrimoniale, anche ove disgiunta dalla personale, oggetto, come detto, della sentenza n. 24 della Corte costituzionale;

– le prescrizioni applicabili ai destinatari delle misure di sorveglianza speciale personale (« *vivere onestamente* »; « *rispettare le leggi* ») oggetto della sentenza n. 25 e quella, non più vigente dopo il d.lgs. n. 159 del 2011, di « *non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta* ».

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 24, ha precisato, ai fini che qui rilevano, che « *imperniate come sono su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, le misure di prevenzione personale hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati (...). L'indubbia dimensione afflittiva delle misure stesse non è, in quest'ottica, che una conseguenza collaterale di misure il cui scopo essenziale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già la punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato* » e che la stessa CEDU ha escluso che le stesse costituiscano sanzioni di natura sostanzialmente punitiva, ritenendole misure limitative della libertà di circolazione.

Ribadito il carattere non punitivo delle misure della sorveglianza speciale e della riconducibilità, sin dalle sentenze in materia risalenti al 1956 alle previsioni costituzionali dell'articolo 13 Cost. relative alla restrizione della libertà personale, ne ha riaffermato la legittimità purché vengano rispettati i requisiti previsti dal citato articolo (riserva assoluta di legge e riserva di giurisdizione), in termini, quindi, di tutela dei diritti fondamentali « *superiore a quello che è assicurato in Europa* », individuando tre direttrici di garanzie: a) una idonea base legale delle misure; b) necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati, essendo la proporzionalità requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano; c) riserva di giurisdizione, non richiesta in sede europea per le misure limitative della libertà di circolazione.

Quanto alle misure di prevenzione patrimoniali, la Corte, individuandone la *ratio*, sin dalla legge Rognoni-La Torre nella sottrazione « *alla criminalità organizzata di beni e denaro di origine illecita (dimostrata attraverso un classico schema presuntivo), evitando di subordinare l'ablazione patrimoniale alla necessità di dimostrare, nell'ambito di un processo penale, la precisa derivazione di ogni singolo bene o somma di denaro da un particolare delitto* », ha ricostruito l'evoluzione legislativa successiva alla legge Rognoni – La Torre⁽³³⁾, caratterizzata: « a) da un progressivo ampliamento del loro campo di applicazione, analogamente a quanto era accaduto per le misure di prevenzione personale; b) da una modificazione dello schema di accertamento presuntivo dell'origine illecita che assegnò autonomo rilievo alla sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato;

⁽³³⁾ Legge 19 marzo 1990, n. 55; decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125; legge 15 luglio 2009, n. 94; legge 24 luglio 1993, n. 256.

e, soprattutto, c) dall'autonomizzazione del procedimento applicativo di tali misure rispetto a quello finalizzato all'applicazione di misure di prevenzione personali ».

Il complesso quadro normativo « (...) derivante da una stratificazione di interventi a carattere occasionale, attuati senza un preciso disegno di carattere sistematico, consente purtuttavia di trarre, sulla base della recente giurisprudenza di questa Corte e della Corte di Cassazione, alcune conclusioni sulla ratio del sequestro e della confisca di prevenzione: conclusioni a loro volta essenziali al fine di individuare i principi costituzionali e convenzionali che tali misure chiamano in causa ».

Invero, il presupposto giustificativo della confisca e del sequestro è « la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita », come affermato dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione⁽³⁴⁾ che ha altresì ritenuto necessario il requisito della cd. « correlazione temporale ».

È stata, quindi, la giurisprudenza di legittimità a disegnare il perimetro dei beni confiscabili « limitandoli a quelli acquisiti in un arco temporale ragionevolmente circoscritto a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato in attività criminose ». La verifica giudiziale della sproporzione continua ad avere senso in quanto idonea a fondare una ragionevole presunzione dell'origine illecita del bene e, in questo senso la confisca di prevenzione ha le stesse finalità della cd. « confisca allargata » (articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992, ora articolo 240-bis c.p.), costituendo « altrettante species di un unico genus ».

La confisca non ha, pertanto, natura sanzionatorio-punitiva atteso che la finalità dell'ablazione patrimoniale ha carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene; vi è, cioè, « un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità » e va neutralizzato, eventualmente anche con la confisca per equivalente, quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere.

Secondo il giudice delle leggi, sequestro e confisca incidono sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati dagli artt. 41 e 42 Cost. e dall'articolo 1, protocollo addizionale CEDU e, quindi, devono soggiacere ad una legge che consenta ai destinatari di prevedere la futura, possibile applicazione di tali misure, essere la restrizione necessaria e proporzionata rispetto agli obiettivi legittimi perseguiti e conseguente all'esito di un procedimento che rispetti i canoni del « giusto processo » ed assicuri il diritto di difesa, anche se diverso dal procedimento penale.

Nonostante gli sforzi, prosegue il giudice delle leggi, della giurisprudenza della cassazione di effettuare una interpretazione convenzionalmente orientata (cd. « tassativizzante ») per fornire maggior precisione alle fattispecie di pericolosità generica, la Corte ritiene che vada accolta solo la questione relativa ai destinatari « abitualmente dediti a traffici delittuosi »,

⁽³⁴⁾ Cass., sentenza 26 giugno 2014 – 2 febbraio 2015, n. 4880, Spinelli.

essendo invece stato raggiunto un sufficiente grado di precisione nella definizione del « *vivere abitualmente, anche in parte, con i proventi dell'attività delittuosa* ». Da qui la declaratoria di incostituzionalità della lettera a) dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 159 del 2011.

Sempre partendo dalla sentenza CEDU *De Tommaso*, la Corte, giunge ad analoghe conclusioni di incostituzionalità, nella sentenza n. 25, stante la genericità delle prescrizioni « *vivere onestamente* » e « *rispettare le leggi* » che, ove violate dal soggetto destinatario della misura di prevenzione, sono penalmente sanzionate e ritenute dalla Corte di Strasburgo in contrasto con l'articolo 2, protocollo n. 4 della Convenzione, in particolare con il principio di legalità e prevedibilità ⁽³⁵⁾.

Richiamata, altresì, la dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sopra esaminata sentenza n. 24 per l'esigenza di conformità al principio di prevedibilità, *in parte qua*, dell'articolo 1 della legge n. 1423 del 1956, dell'articolo 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 e degli articoli 4, comma 1, lettera c), e 16 del codice antimafia, ritiene la Corte costituzionale « *che la previsione come reato della violazione, da parte del sorvegliato speciale, di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” ha, da una parte, l'effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e, dall'altra parte, comporta, ove la violazione dell'obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena, laddove l'articolo 71 cod. antimafia già prevede, come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della misura* ».

Va, infine, ricordata per inciso la sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte del 26 settembre 2019, e di cui si tratterà diffusamente nel §. 9.3, che ha affermato il seguente principio di diritto: « *il provvedimento con cui il tribunale competente per le misure di prevenzione neghi l'applicazione del controllo giudiziario richiesto ex articolo 34-bis, comma 6, del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito* » ⁽³⁶⁾. È stata, così, risolta in via interpretativa costituzionalmente orientata, una serie di problemi sollevati nel corso delle audizioni e nelle relazioni dai presidenti di sezione delle misure di prevenzione sul controllo giudiziario volontario.

⁽³⁵⁾ Nel ricordare che la pronuncia della CEDU « è stata decisiva nell'orientare la puntualizzazione giurisprudenziale espressa dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, n. 40076 del 2017 (cosiddetta “sentenza Paternò”) », che ha dichiarato, attraverso un'interpretazione conforme ed « *una rilettura del diritto interno che sia aderente alla CEDU (...) che le prescrizioni del vivere onestamente e rispettare le leggi non possono integrare la norma incriminatrice di cui all'articolo 75, comma 2, decreto legislativo 159 del 2011* » in quanto prive di contenuto determinato e specifico, la Corte costituzionale rileva che la convergenza delle Sezioni Unite verso la citata pronuncia della Corte EDU « *segna l'arresto ultimo del diritto vivente, posto in risalto nell'ordinanza di rimessione* ». Tuttavia, trattandosi di interpretazione giurisprudenziale e non di una sopravvenuta *abolitio criminis*, il giudice delle leggi, ritenendo rilevante la questione sollevata dalla Corte di cassazione, proprio perché « *la giurisprudenza ha un contenuto dichiarativo* » non assimilabile alla successione delle leggi penali nel tempo, ne ha rilevato la fondatezza nel merito con riferimento all'articolo 117, primo comma Cost. in relazione agli articoli 7 e 2 protocollo n. 4 della Convenzione.

⁽³⁶⁾ Cass., SS.UU., sentenza n. 46898 del 26 settembre 2019, depositata il 19 novembre 2019.

Le criticità rappresentate dagli auditi saranno più diffusamente esaminate in apposito paragrafo della presente relazione.

La stratificazione delle norme, spesso non coordinate tra loro o prive di norme transitorie, ha portato alla coesistenza di più leggi applicabili, con diverse conseguenze in tema di gestione, di tutela dei terzi, di competenza dell'Agenzia nazionale⁽³⁷⁾.

Peraltro, la rapida successione di leggi intervenute dopo il decreto legislativo n. 159 del 2011 è stata fatta senza avere forse chiaro il quadro complessivo di sistema e delle norme che si andavano a modificare né gli effetti a catena prodotti da alcune modifiche su norme contenute nello stesso codice antimafia o in altre leggi.

Invero, nella riforma del 2017 vi sono luci ed ombre e, a volte, un mancato raccordo tra le norme, determinate dalle modifiche intervenute nei passaggi tra i due rami del Parlamento.

La mancata emanazione di decreti attuativi di norme di particolare rilievo o di delibere previste (esemplificativamente, articoli 35, 41-*bis* commi 6 e 8, del codice antimafia); la modifica della competenza dell'Agenzia, ora competente per la gestione dei beni dopo la cd. « doppia conforme » non coordinata con il decreto sui compensi⁽³⁸⁾, hanno determinato interpretazioni diverse da parte dei tribunali che hanno auspicato un intervento normativo chiarificatore sulle criticità riscontrate ed attestate anche dagli altri operatori del diritto che, a vario titolo, si occupano del settore.

⁽³⁷⁾ Allo stato, sono in vigore quattro diverse legislazioni applicabili:

1) prima del 13 ottobre 2011 la legge n. 575 del 1965 con riferimento alle proposte, ai sequestri ed alle confische emanate prima del d.lgs. n. 159 del 2011, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni finora applicate in assenza della operatività dell'Agenzia (competente solo dopo la definitività della confisca e, durante il sequestro, per dettare le linee guida ed avanzare proposte per una migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione);

2) dopo il 13 ottobre 2011 si applicano le disposizioni del d.lgs. n. 159 del 2011, avuto riguardo, per i fini che qui interessano, alle norme sulla tutela dei terzi, sugli adempimenti fiscali, sull'accertamento dei diritti dei terzi con la verifica dei crediti, la composizione dello stato passivo, la liquidazione dei beni (limite del 70 per cento del valore dei beni confiscati), piano di pagamento dei crediti con l'Agenzia che è competente solo dopo la definitività della confisca e, durante il sequestro, per dettare le linee guida, ed avanzare proposte per una migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione);

3) dopo il 15 marzo 2012, con la piena operatività dell'Agenzia, fino al decreto di confisca di primo grado l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato; dopo il decreto di confisca di primo grado l'amministrazione e la gestione dei beni passa all'Agenzia che può confermare l'amministratore giudiziario e, comunque, farsi coadiuvare da tecnici o altri soggetti qualificati. Il giudice delegato deve comunque procedere alla verifica dei crediti, all'accertamento della buona fede dei terzi con la presenza e l'assistenza dell'amministratore giudiziario;

4) dal 19 novembre 2017, data di entrata in vigore della legge n. 161 del 2017, atteso che l'articolo 36 (disposizioni transitorie) precisa che le modifiche alle disposizioni sulla competenza dell'ANBSC (che assume la gestione dopo il decreto di appello) 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); ne consegue che se il decreto di confisca di prevenzione di primo grado è già stato depositato o se l'udienza preliminare si è già conclusa alla data del 19 novembre 2017, l'Agenzia (che ha già assunto l'amministrazione giudiziaria in base alle precedenti disposizioni) continua ad amministrare.

⁽³⁸⁾ D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177, « *Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14* ».

Non a caso, sono state presentate articolate proposte di modifica dai presidenti dei tribunali di Bari⁽³⁹⁾ e Roma⁽⁴⁰⁾, dal Consiglio nazionale dell'ordine dei commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC)⁽⁴¹⁾, dall'INAG⁽⁴²⁾, dal prof. Gianluca VARRASO docente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano⁽⁴³⁾, dalla prof.ssa Stefania PELLEGRINI docente dell'Università degli studi *Alma Mater* di Bologna⁽⁴⁴⁾, dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo⁽⁴⁵⁾, dall'Associazione Libera⁽⁴⁶⁾ e da numerosi altri soggetti auditi o comunque interpellati; spunti, suggerimenti, buone prassi sono emerse da quasi tutte le audizioni effettuate per affrontare o prospettare risoluzioni a criticità unanimemente riscontrate.

A ciò si aggiunga che il « codice della crisi di impresa e dell'insolvenza »⁽⁴⁷⁾ ha sostituito l'articolo 2086 comma 2 del codice civile con ricadute sull'articolo 41 comma 4 del codice antimafia. L'ennesima modifica dell'articolo 104-*bis*, comma 1-*bis*, disp. att. c.p.p., disposta dall'articolo 373 del codice della crisi di impresa, comporterà, nel caso di sequestri preventivi penali ex articolo 321, comma 2, c.p.p., la mancata gestione e destinazione dei beni dopo la confisca di secondo grado, non applicandosi più le norme relative alla competenza dell'Agenzia nazionale, con evidente lacuna legislativa.

Sul punto, le considerazioni svolte dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 46898 del 2019), seppur formalmente limitate al quesito in diritto affrontato (la possibilità di impugnare il provvedimento del tribunale che rigetti l'applicazione del controllo giudiziario richiesto dall'imprenditore ex articolo 34-*bis*, comma 6, rispecchiano quanto emerso dall'inchiesta della Commissione: « *alla detta progressione normativa si addice forse di più la definizione di stratificazione per aggiunta, posto che le innovazioni legislative registrate non sempre sono risultate in tutto*

⁽³⁹⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Bari, Giulia Romanazzi, e dell'amministratore giudiziario Luca D'Amore. Vedi anche relazioni depositate.

⁽⁴⁰⁾ Seduta del 1° agosto 2019, audizione del presidente della sezione III « penale e misure di prevenzione » del tribunale di Roma, Guglielmo Muntoni, resoconto stenografico n. 31 e relazione depositata.

⁽⁴¹⁾ IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC), Valeria Giancola e Francesco Tedesco. Vedi anche relazione depositata.

⁽⁴²⁾ IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del presidente dell'Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG), Giovanni Mottura, unitamente al consigliere Giuseppe Sanfilippo e al direttore generale Sandro Cavaliere. Vedi anche relazione depositata.

⁽⁴³⁾ IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del prof. Gianluca Varraso dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Vedi anche relazione depositata.

⁽⁴⁴⁾ IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione della prof.ssa Stefania Pellegrini dell'Università degli Studi *Alma Mater* di Bologna. Vedi anche relazione depositata.

⁽⁴⁵⁾ Relazione della Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo del 22 settembre 2020 « *Dossier 23/2020 SSD – Comitato IX “Analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati”* ».

⁽⁴⁶⁾ IX Comitato, seduta del 19 giugno 2020, audizione di Davide Pati e Valentina Fiore dell'associazione Libera. Vedi anche relazione depositata.

⁽⁴⁷⁾ Decreto legislativo n. 14 del 2019 (cd. codice della crisi di impresa e dell'insolvenza). L'entrata in vigore del provvedimento prevista per il 15 agosto 2020 è stata posticipata al 1° settembre 2021 con decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2020, n. 40. L'articolo 1 del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 202 del 24 agosto 2021, ha ulteriormente differito l'entrata in vigore al 15 maggio 2022.

armonizzate tra loro, sicché l'interprete viene talvolta chiamato ad operare —, come accade nel caso di specie e comunque sempre nei limiti dei poteri conferiti dalla legge — col compito di individuare opzioni tanto ineludibili quanto inesprese ».

Come emerso dall'inchiesta svolta, appare necessaria una riforma, seppur limitata ad un numero ridotto di norme, che dia organicità e coordini, in modo sistematico, il sistema normativo di contrasto patrimoniale alla criminalità, modifiche che ovviamente devono tenere conto dei principi, sia sul piano sostanziale, sia processuale, indicati dalla Corte costituzionale nelle sentenze esaminate e dalla Corte di cassazione.

Capitolo 2.

La gestione e la destinazione degli immobili e dei beni mobili registrati

2.1 – Introduzione

Come visto nel paragrafo §1.2, la materia dei sequestri e delle confische è in continuo divenire e le relative norme si sono, a volte, sovrapposte in modo non sempre omogeneo e prive di un razionale disegno riformatore.

Invero, se da un lato la gestione dei beni è fatta *per conto di chi spetta* e finalizzata alla redditività, salvaguardando la prosecuzione dell'impresa e la destinazione dei beni definitivamente confiscati, deve perseguire un riutilizzo a fini istituzionali o sociali, dall'altro la destinazione, anziché essere velocizzata è, in realtà, sospesa sino al termine dell'accertamento dei diritti dei terzi.

Inoltre, i beni assegnati spesso non sono effettivamente utilizzati, o perché materialmente non consegnati o per problematiche rilevate nella fase giudiziaria (errori su indicazioni catastali e/o travisa trascrizione dei decreti di confisca, immobili occupati a vario titolo, coesistenza di sequestro penale, possesso per quote indivise del bene).

Ma vi è di più: dopo l'irrevocabilità del provvedimento di confisca, l'Agenzia procede al pagamento dei creditori ammessi al passivo e, ove le somme non siano sufficienti a soddisfarli, procede alla liquidazione dei beni mobili e immobili, delle aziende o rami di azienda (articolo 60 del codice antimafia) atteso che i crediti per titolo anteriore al sequestro sono soddisfatti dallo Stato nel limite del 60 per cento del valore dei beni (articolo 53 del codice antimafia). Tale meccanismo, con tutta evidenza, sembra favorire la liquidazione o la vendita delle società e degli immobili, incidendo sulla fase amministrativa della destinazione potendo, in ultima analisi, rimanere pochi beni da assegnare.

Inoltre, la complessità della procedura, lo svolgimento dell'udienza di verifica dei crediti (da effettuare dopo il deposito del decreto di confisca di primo grado e di secondo grado con inutile duplicazione dell'attività), i termini previsti, la possibilità di domande tardive ai sensi dell'articolo 58 del codice antimafia, sono tutti fattori che possono risultare incompatibili con i compiti e i tempi d'intervento dell'Agenzia.

Al riguardo può essere opportuno un richiamo, seppur sintetico, alla normativa vigente in tema di gestione e di destinazione dei beni, atteso che le criticità, rappresentate dagli attori dell'amministrazione giudiziaria, saranno oggetto di separata trattazione (vedi *infra* Capitolo 12.).

2.2 – La gestione dei beni

La gestione (artt. 35 e ss. del codice antimafia) e l'amministrazione dei beni sono sempre stati un argomento problematico: i beni vanno individuati

ed appresi; va garantita la gestione secondo criteri di efficienza ed economicità, salvaguardando la prosecuzione dell'impresa; vanno, altresì, tutelati i diritti dei terzi ed evitato che le scelte di gestione possano pregiudicare i diritti del proposto o di altri soggetti passivi, essendo possibile una revoca del provvedimento cautelare.

Con il provvedimento con il quale dispone il sequestro il tribunale – sezione misure di prevenzione – nomina il giudice delegato alla procedura e un amministratore giudiziario, scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari in base a criteri di trasparenza che assicurino la rotazione degli incarichi tra gli amministratori. L'amministratore giudiziario di aziende sequestrate è scelto tra gli iscritti nella sezione dell'Albo dedicata agli esperti in gestione aziendale. Può altresì essere nominato amministratore giudiziario personale dipendente dell'Agenzia nazionale. Qualora il sequestro o la confisca riguardino aziende di straordinario interesse socio-economico, o aziende concessionarie pubbliche o che gestiscano pubblici servizi, l'amministratore giudiziario può essere nominato tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo, indicati da Invitalia S.p.A. tra i suoi dipendenti (articolo 41-*bis*).⁽⁴⁸⁾

L'articolo 35, commi 4 e 4-*bis*, del codice antimafia⁽⁴⁹⁾ sancisce una serie di incompatibilità, prevedendo che non possano essere nominati amministratori o coadiutori il proposto, il coniuge, i parenti e gli affini nonché le persone condannate o rinviate a giudizio per gravi reati o soggetti che abbiano svolto attività lavorativa o professionale nei confronti del proposto; si prevede altresì l'incompatibilità del coniuge, dei parenti fino al quarto grado, degli affini entro il secondo grado, dei conviventi, dei commensali abituali, dei creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico.

Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dello sviluppo economico, non ancora emanato, sono individuati i criteri di nomina degli amministratori giudiziari

⁽⁴⁸⁾ Relazione dell'8 luglio 2020 dell'amministratore delegato di Invitalia S.p.A. « sulle iniziative, attività e progettualità di Invitalia con riferimento a quanto previsto dall'articolo 41-*bis*, comma 7, del codice delle leggi antimafia e misure di prevenzione (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159) ».

⁽⁴⁹⁾ Si riportano di seguito i commi 4 e 4-*bis* dell'articolo 35 del codice antimafia:

« 4. L'amministratore giudiziario chiede al giudice delegato di essere autorizzato, ove necessario, a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altri soggetti qualificati. Ove la complessità della gestione lo richieda, anche successivamente al sequestro, l'amministratore giudiziario organizza, sotto la sua responsabilità, un proprio ufficio di coadiuvazione, la cui composizione e il cui assetto interno devono essere comunicati al giudice delegato indicando altresì se e quali incarichi analoghi abbiano in corso i coadiutori, assicurando la presenza, nel caso in cui si tratti dei beni di cui all'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, di uno dei soggetti indicati nell'articolo 9-*bis* del medesimo codice. Il giudice delegato ne autorizza l'istituzione tenuto conto della natura dei beni e delle aziende in stato di sequestro e degli oneri che ne conseguono.

4-*bis*. Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quello di suo coadiutore, coloro i quali sono legati da rapporto di coniugio, unione civile o convivenza di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, parentela entro il terzo grado o affinità entro il secondo grado con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico, nonché coloro i quali hanno con tali magistrati un rapporto di assidua frequentazione. Si intende per frequentazione assidua quella derivante da una relazione sentimentale o da un rapporto di amicizia stabilmente protrattosi nel tempo e connotato da reciproca confidenza, nonché il rapporto di frequentazione tra commensali abituali ».

che tengano conto del numero degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiore a tre, e i criteri per l'individuazione degli incarichi per i quali la particolare complessità dell'amministrazione o l'eccezionalità del valore del patrimonio determinino il divieto di cumulo.

Tale limite numerico, come si vedrà, è stato unanimemente contestato da tutti i soggetti interpellati nell'ambito dell'inchiesta svolta dal Comitato.

Il giudice delegato, che rimane tale – dopo la riforma del 2017 – sino alla « doppia conforme », coordina, controlla e verifica l'attività dell'amministratore giudiziario il quale, nei casi più complessi, potrà essere autorizzato a farsi coadiuvare da tecnici o altri soggetti qualificati, o ad organizzare un proprio ufficio di coadiuvazione.

È evidente che le scelte di gestione adottate dal giudice delegato e dall'amministratore giudiziario nella fase iniziale (anche con l'ausilio dell'Agenzia) incidano e possano segnare l'utilizzo e la futura destinazione del bene. In questo senso i rapporti tra giudice delegato e amministratore giudiziario sono caratterizzati da un costante confronto per individuare le soluzioni di gestione ritenute ottimali.

Si pensi, ad esempio, alle scelte gestionali sui diritti anche dei terzi o a tutela del proposto nell'ottica, come sopra accennato, di una gestione « per conto di chi spetta » (pagamento dei crediti prededucibili, esecuzione di preliminari di compravendita, pagamento di condoni edilizi, contratti di affitto di azienda, adempimenti fiscali ed obblighi tributari, contratti di locazione stipulati in deroga alla disciplina vigente o sottoposti alla clausola risolutiva espressa della definitività della procedura, assegnazione provvisoria dei beni o delle aziende sequestrate, vendita dei beni mobili registrati).

Di fondamentale importanza è, quindi, la relazione particolareggiata dell'amministratore giudiziario (articolo 36 del codice antimafia), da presentare entro 30 giorni dalla nomina, che contiene l'indicazione dello stato, della consistenza, del valore dei beni e delle aziende, del presumibile valore di mercato dei beni (che potrebbe assumere rilievo anche ai fini del giudizio di sproporzione che dovrà essere posto a base dell'eventuale decreto di confisca), degli eventuali diritti dei terzi, delle forme di gestione più idonee e redditizie dei beni, indicando altresì l'esistenza di altri beni che potrebbero essere oggetto di sequestro ed eventuali difformità tra quanto appreso e quanto oggetto della misura.

La riforma del 2017, come visto, ha introdotto una diversa prospettiva gestionale, con una disciplina differenziata della relazione richiesta all'amministratore giudiziario che si immetta nel possesso di aziende, nella gestione del credito, modificando l'articolo 41 del codice antimafia. Data la complessità dell'analisi e delle valutazioni da effettuare è stato mantenuto il termine massimo di sei mesi⁽⁵⁰⁾ per indicare la situazione patrimoniale, economica e finanziaria, con lo stato estimativo delle attività ed una dettagliata analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività, tenuto conto di una serie di elementi dettagliatamente

⁽⁵⁰⁾ Articolo 41: Dopo la relazione di cui all'articolo 36, comma 1, l'amministratore giudiziario, entro tre mesi dalla sua nomina, prorogabili a sei mesi per giustificati motivi dal giudice delegato, presenta una relazione, che trasmette all'Agenzia.

indicati nella norma. Nel caso di proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività è allegato un programma, un vero e proprio piano industriale, contenente le modalità e i tempi di attuazione della proposta e corredato, previa autorizzazione del giudice delegato, dalla relazione di un professionista che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del programma medesimo ⁽⁵¹⁾.

Trattandosi di aziende è, tuttavia, previsto che, entro 30 giorni dall'immissione in possesso, l'amministratore deve depositare una prima analisi e proposta sulla base del quale il giudice delegato autorizza, in via provvisoria e con riserva di rivalutazione dopo il deposito della relazione semestrale, a proseguire l'attività ovvero a sospenderla. Ciò all'evidente fine di non interrompere l'attività di impresa.

Innovativa è la disposizione contenuta nell'articolo 41, comma 1-ter, che prevede che l'amministratore debba predisporre nella relazione un elenco separato dei creditori e di coloro che vantano diritti reali o personali, di godimento o di garanzia, sui beni, specificando i crediti che originano da un rapporto giuridico pendente, i creditori collegati a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività ed i creditori i cui diritti siano inerenti a rapporti esauriti, non provati o non funzionali all'attività di impresa.

« 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 senza aspettare la 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 c. 5. E tali binari delimiteranno anche attività separate di verifica dei crediti di buona fede ai sensi degli articoli 52 e seguenti » ⁽⁵²⁾.

Il tribunale esamina la relazione in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 127 c.p.p., con la partecipazione del pubblico ministero, dei

⁽⁵¹⁾ Sono emerse sul punto interpretazioni giurisprudenziali diverse in ordine alla obbligatorietà o meno della attestazione e se il costo del professionista debba gravare sulla società o posto a carico dell'erario (vedi Capitolo 3).

⁽⁵²⁾ XVII legislatura, Doc. XXIII n. 5, pag. 10, cit.

difensori delle parti, dell'ANBSC e dell'amministratore giudiziario che vengono sentiti se compaiono. 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.

È evidente che il programma e le direttive impartite determineranno l'attività gestionale, così vincolando l'ANBSC che, ove si giunga alla confisca di secondo grado, troverà un binario già tracciato, avendo avuto, per di più, la possibilità di interloquire in udienza.

Qualora manchino concrete possibilità di ripresa o di prosecuzione dell'attività, il tribunale, acquisito il parere del pubblico ministero, dei difensori delle parti e dell'amministratore giudiziario, dispone la messa in liquidazione dell'impresa.

2.3 – La destinazione

La destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali è effettuata con delibera del consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale. Il provvedimento deve essere adottato entro 90 giorni dal ricevimento della comunicazione della definitività della confisca, prorogabile di ulteriori 90 giorni in caso di operazioni particolarmente complesse.

L'articolo 48, come modificato dalla legge n. 161 del 2017 e dal « decreto sicurezza » (decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132) disciplina in modo analitico la destinazione dei beni definitivamente contestati, individuando quattro categorie:

a) le **somme di denaro** confiscate o ricavate dalla vendita dei beni mobili o dal recupero dei crediti personali (ad esclusione delle somme e dei proventi dei beni aziendali confiscati) sono versate al Fondo unico giustizia (vedi *infra* §. 2.5);

b) i **beni immobili** possono essere:

– mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico o di protezione civile istituzionali o, mantenuti al patrimonio dello Stato, utilizzati dall'Agenzia nazionale per finalità economiche;

– trasferiti per finalità istituzionali o sociali, ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito o al patrimonio della provincia, della città metropolitana o della regione; gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene ovvero, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito, ad enti, alle associazioni indicate nella norma, a cooperative sociali, a comunità terapeutiche, ad associazioni di protezione ambientale, ad operatori dell'agricoltura sociale. I beni non assegnati a seguito di procedure di evidenza pubblica possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro ma i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali; nell'ambito delle finalità

istituzionali gli immobili possono essere, altresì, utilizzati dagli enti locali per incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale;

– essere assegnati gratuitamente direttamente dall'ANBSC, agli enti e alle associazioni previste dalla lettera *c*) del comma 3 dell'articolo 48 del codice antimafia, ove risulti evidente la loro destinazione sociale;

– trasferiti prioritariamente al patrimonio indisponibile del comune o della regione ove l'immobile è sito se confiscati per il delitto di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti, qualora vengano richiesti dall'ente locale o dalla regione per la loro destinazione a centri di cura o recupero per tossicodipendenti o a centri e case di lavoro per i riabilitati;

– ove non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse possono essere destinati alla vendita con provvedimento dell'Agenzia nazionale al miglior offerente (anche ad un soggetto privato), prevedendo una serie di preclusioni e controlli per evitare che, anche tramite interposta persona, i beni immobili ritornino alla criminalità o vengano acquistati con proventi di natura illecita. I commi 5, 10 e 10-*bis* dell'articolo 48 sono stati inseriti dal « decreto sicurezza », più volte citato ⁽⁵³⁾;

c) i **beni aziendali** mantenuti al patrimonio dello Stato sono destinati:

– all'affitto a titolo oneroso, quando vi siano prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, ad imprese pubbliche o private, ovvero in comodato, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata;

– alla vendita a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, con le modalità indicate, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;

– alla liquidazione, se più corrispondente all'interesse pubblico o se la liquidazione sia finalizzata al risarcimento delle vittime di reati di tipo mafioso;

d) i **beni aziendali, limitatamente agli immobili facenti capo a società immobiliari**, possono essere trasferiti, per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria al patrimonio del comune o della provincia o della regione, qualora tale destinazione non pregiudichi la prosecuzione dell'attività di impresa o i diritti dei creditori dell'impresa stessa;

e) le **aziende** sono mantenute al patrimonio dello Stato e destinate al trasferimento per finalità istituzionali agli enti o alle associazioni individuati, quali assegnatari in concessione, dall'articolo 48, comma 3, lettera *c*), qualora si ravvisi un prevalente interesse pubblico, anche con riferimento all'opportunità della prosecuzione dell'attività. I proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali affluiscono, al netto delle spese sostenute, al F.U.G.;

⁽⁵³⁾ Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

f) i **beni mobili, anche iscritti in pubblici registri**, possono essere utilizzati dall'Agenzia nazionale per attività istituzionali o destinati ad altri organi dello Stato, ad enti territoriali, ad associazioni di volontariato o al Corpo dei vigili del fuoco; se non destinati possono essere venduti, con divieto di ulteriore cessione per un anno, o distrutti;

g) per i **beni immobili già facenti parte del patrimonio aziendale** di società le cui partecipazioni sociali siano state confiscate in via totalitaria o tali da assicurare il controllo della società, l'ANBSC può dichiarare la natura aziendale di tali immobili, ordinando al conservatore dei registri immobiliari la cancellazione delle trascrizioni al fine di assicurare l'intestazione del bene in capo alla società.

I trasferimenti e le cessioni previsti dall'articolo 48, disposti a titolo gratuito, sono esenti da qualsiasi imposta. La norma prevede che, quando risulti che i beni confiscati dopo la destinazione o assegnazione sono rientrati nella disponibilità del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca, può essere disposta la revoca dell'assegnazione o della destinazione.

La norma regola in modo analitico e minuzioso le forme e le modalità della destinazione dei beni e delle somme definitivamente confiscate. Oltre a quanto sopra detto, va ricordata la possibilità per gli enti territoriali di richiedere gli immobili confiscati per disporre di alloggi da assegnare in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale, così attuando ulteriormente la finalità istituzionale o sociale della destinazione.

Il comma 15-*quater* dell'articolo 48, quale norma di chiusura, prevede che i beni immobili destinati alla vendita rimasti invenduti, decorsi tre anni dall'avvio della relativa procedura, siano mantenuti al patrimonio dello Stato con provvedimento dell'ANBSC. La relativa gestione è affidata all'Agenzia del demanio.

2.4 – La vendita dei beni al miglior offerente

La modifica del comma 5 dell'articolo 48 apportata dal « decreto sicurezza », introducendo la vendita al migliore offerente, quindi anche ad un soggetto privato, ha suscitato perplessità e dubbi in dottrina e nei giuristi.

Va tuttavia sottolineato che, anche prima del « decreto sicurezza », nel codice antimafia era prevista, quale ipotesi residuale, la possibilità da parte dell'Agenzia di vendere i beni immobili non destinabili.

La destinazione, a fini istituzionali o sociali dei beni definitivamente confiscati, voluta, come detto, fortemente dall'associazione Libera, rimane prioritaria atteso che, solo se i beni immobili non sono in alcun modo destinabili, possono essere venduti, con tutte le precauzioni e le garanzie disciplinate dal comma 5 dell'articolo 48, per evitare che rientrino nella disponibilità della criminalità organizzata. Per tali immobili viene, inoltre, estesa la prelazione all'acquisto agli enti territoriali (comma 6 come modificato).

La vendita dei beni immobili appare, quindi, ipotesi del tutto residuale e relativa a pochissimi beni, potendosi pensare ad immobili in pessime

condizioni o con criticità urbanistiche o a fondi rustici di scarso pregio o poco utilizzabili. Si prevede:

– che l'ANBSC emetta provvedimento di vendita dei beni di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento in base alle norme del codice civile o, se superiori a 400.000 euro, con le procedure previste dalle norme di contabilità di Stato;

– ai fini di semplificare la procedura, che l'avviso di vendita debba essere pubblicato sui siti *web* istituzionali dell'ANBSC e dell'Agenzia del demanio (e non anche della Prefettura) con l'avvertenza che, se l'immobile si trova nelle condizioni per ottenere il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, l'acquirente dovrà presentare la domanda entro 120 giorni dal perfezionamento dell'atto di vendita (onere ricadente prima sull'ANBSC e da effettuare prima della vendita);

– è previsto, come già accennato, l'ampliamento dei possibili acquirenti, contemplando la vendita al miglior offerente anche ad un soggetto privato, prevedendo una serie di preclusioni (esclusione del proposto, di chi risultava proprietario all'atto dell'adozione della misura penale o di prevenzione, di soggetti condannati, anche in primo grado, o sottoposti ad indagini connesse al reato di associazione mafiosa o a quello di cui all'articolo 416-*bis*.1 c.p., nonché dei relativi coniugi, parti dell'unione civile, parenti e affini entro il terzo grado e persone con essi conviventi) e controlli per evitare che, anche tramite interposta persona, i beni immobili ritornino alla criminalità o vengano acquistati con proventi di natura illecita; a tal fine è previsto il rilascio dell'informazione antimafia da acquisire a cura dell'ANBSC nei confronti dell'acquirente e dei soggetti ad esso riconducibili;

– la vendita è effettuata per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima formulata nella relazione dall'amministratore giudiziario (o da altri atti giudiziari, salvo che l'ANBSC ritenga necessaria una nuova stima del bene); ove entro 90 giorni non vi siano proposte di acquisto, il prezzo minimo non potrà essere inferiore all'80 per cento della stima; sembrerebbe, quindi, desumersi che l'ANBSC possa non aggiudicare il bene qualora l'offerta pervenuta risulti inferiore al prezzo stabilito nell'avviso di vendita;

– è riconosciuto il diritto di prelazione all'acquisto ad una platea più ampia di soggetti: oltre agli enti territoriali, agli altri enti pubblici aventi tra le finalità istituzionali quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie ed utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico, il diritto di prelazione è riconosciuto alle fondazioni bancarie, alle cooperative edilizie costituite dalle forze di polizia e delle forze armate (che prima avevano un diritto di opzione prioritaria);

– il divieto di alienazione per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita;

– i proventi derivanti dalla vendita dei beni confiscati confluiscono al F.U.G. per essere riassegnati per il 40 per cento al Ministero dell'interno; il 40 per cento al Ministero della giustizia; il 20 per cento all'ANBSC per assicurare lo sviluppo delle proprie attività istituzionali; il nuovo comma

10-bis prevede che il 10 per cento delle somme ricavate dalla vendita confluisca in un fondo, istituito presso il Ministero dell'interno, per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni di cui al comma 3, lettera c), cioè i beni immobili trasferiti agli enti territoriali e da questi assegnati in concessione, a titolo gratuito, a comunità, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato, comunità terapeutiche e altre cooperative a mutualità prevalente e senza scopo di lucro.

La Commissione segnala come sia inverosimile che un ente territoriale, che può avere la destinazione a titolo gratuito, impegni risorse finanziarie nell'acquisto, mentre rimane concreto il rischio della vendita a prestanomi dei soggetti cui il bene sia stato sequestrato, non apparendo sufficiente la certificazione antimafia, atteso che sarebbe stato preferibile prevedere più pregnanti indagini patrimoniali sui potenziali acquirenti, anche al fine di verificare la liceità della provvista utilizzata per l'acquisto.

Peraltro, va sottolineato che, come visto per le precedenti leggi che nel tempo hanno disciplinato la materia, ogni provvedimento presenta luci ed ombre e che sarà sempre possibile, sulla base dell'applicazione concreta delle norme e dei risultati conseguiti, modificare o correggere le disposizioni legislative al fine di conseguire l'obiettivo prioritario di sottrarre alla criminalità organizzata i patrimoni illeciti e di destinare i beni a fini sociali per riaffermare la presenza dello Stato su tutto il territorio nazionale, essendo ormai un problema nazionale l'infiltrazione mafiosa in tutte le regioni, come dimostrato dai procedimenti penali e di prevenzione (in Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto) e tenuto conto che, ancora oggi, mentre un *mafioso* mette in preventivo la detenzione, non tollera l'ablazione dei beni e/o delle aziende, ritenuti segni concreti di controllo del territorio ed acquisizione di consenso sociale tramite la « concessione » di posti di lavoro.

Va altresì precisato, per completezza, che il direttore *pro tempore* dell'ANBSC prefetto Frattasi ha dichiarato che, finora, nessun bene immobile confiscato è stato venduto a privati ai sensi dell'articolo 48, comma 5, del codice antimafia e che, per soddisfare i diritti dei creditori di cui è stata verificata la buona fede ed ammessi al passivo, sono stati « accantonati » circa 400 immobili ⁽⁵⁴⁾.

Anche il prof. Saverio Ruperto, presidente di Equitalia Giustizia S.p.A. che gestisce il Fondo unico giustizia, ha riferito che sono stati creati appositamente dei conti dedicati ove riversare i ricavati della vendita dei beni ai sensi delle varie previsioni di versamento al F.U.G. disciplinate dall'articolo 48 del codice antimafia, ivi compreso il conto per la vendita

⁽⁵⁴⁾ IX Comitato, seduta del 12 febbraio 2020, audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, prefetto Bruno Frattasi.

prevista dal comma 5, dovendo essere versate in un apposito capitolo di bilancio dello Stato, ma che nessun accredito è pervenuto⁽⁵⁵⁾.

2.5 – Il Fondo unico giustizia (F.U.G.)

Appare opportuno, per chiarezza espositiva, visti i versamenti al fondo di cui si è parlato nel precedente paragrafo §. 2.4, inquadrare l'istituto del Fondo unico giustizia (F.U.G.) e riportare i dati indicati dal prof. Ruperto sulle risorse, giacenze e gestione finanziaria del fondo e sulle riassegnazioni a favore dei ministeri competenti, sia nella audizione sia nella relazione depositata⁽⁵⁶⁾.

Il F.U.G., costituito nel 2008⁽⁵⁷⁾, è gestito da Equitalia Giustizia S.p.A. ed alimentato con le seguenti somme di denaro con relativi interessi e proventi:

- le somme di denaro sequestrate nei procedimenti penali e nei procedimenti di prevenzione;
- le somme di denaro relative alle irrogazioni di sanzioni amministrative di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231⁽⁵⁸⁾;
- i proventi derivanti dai beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali, amministrativi o per l'applicazione di misure di prevenzione;
- le somme di cui all'articolo 262, comma 3-bis, c.p.p.⁽⁵⁹⁾;
- i proventi di titoli al portatore, titoli emessi o garantiti dallo Stato anche se non al portatore, i valori di bollo, i crediti pecuniari, i conti correnti, i titoli, i conti di deposito titoli, i libretti di deposito e ogni altra attività finanziaria a contenuto patrimoniale o monetario oggetto di provvedimenti di sequestro nell'ambito di procedimenti penali o di prevenzione o di irrogazione di sanzioni amministrative;
- le somme depositate presso Poste Italiane S.p.A., banche e altri operatori finanziari, in relazione a procedimenti civili di cognizione, esecutivi o speciali, non riscossi o non reclamati dagli aventi diritto entro cinque anni dalla data in cui il procedimento si è estinto o è stato comunque definito o è divenuta definitiva l'ordinanza di assegnazione, di distribuzione o di approvazione del progetto di distribuzione ovvero, in caso di opposizione, dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce la controversia;

⁽⁵⁵⁾ IX Comitato, seduta del 19 giugno 2020, audizione del presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia S.p.A., Saverio Ruperto, e dei funzionari Pierandrea Orfini, Barbara Miele e Anna Longo. Cfr. anche relazione depositata.

⁽⁵⁶⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁷⁾ Articolo 2 della legge n. 181 del 2008 e articolo 61, comma 23, della legge n. 133 del 2008.

⁽⁵⁸⁾ Recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.

⁽⁵⁹⁾ Trascorsi cinque anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione, le somme di denaro sequestrate, se non ne è stata disposta la confisca e nessuno ne ha chiesto la restituzione, reclamando di averne diritto, sono devolute allo Stato.

- le somme di cui all’articolo 117 della legge fallimentare⁽⁶⁰⁾;
- le ulteriori risorse derivanti dall’applicazione dell’articolo 61, comma 23, dell’articolo 262, comma 3-*bis*, c.p.p., i relativi utili di gestione nonché i controvalori degli atti di disposizione dei beni confiscati di cui al predetto articolo 61, comma 23;
- le somme ricavate dalla vendita dei beni immobili di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per finalità di pubblico interesse, al netto delle spese per la gestione e la vendita per essere riassegnato al Ministero dell’interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento ed il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;
- i valori sequestrati dall’Agenzia delle dogane e dalla Guardia di finanza nell’ambito delle attività di controllo sul denaro contante in entrata e in uscita ai confini dell’Unione europea.

Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto istitutivo del Fondo, Poste Italiane S.p.A., le banche e gli altri operatori finanziari, depositari delle somme di denaro, dei proventi e dei crediti, dovevano intestare al predetto Fondo i valori, i crediti, i conti, i libretti e le attività, nonché trasmettere a Equitalia Giustizia S.p.A. le informazioni ivi previste. L’articolo 27 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha previsto sanzioni amministrative pecuniarie dal 120 al 240 per cento per l’omessa intestazione o la mancata trasmissione delle informazioni.

Al F.U.G. affluiscono, quindi, oltre a risorse « *liquide* » anche risorse « *non liquide* », quali conti di deposito titoli, fondi comuni di investimento e polizze assicurative.

Tutte le attività finanziarie (titoli, valori, crediti, conti, libretti ed altre attività intestate al Fondo) non sono soggette ad esecuzione forzata e non possono essere pignorate ad alcun titolo⁽⁶¹⁾.

Inizialmente, non essendovi alcuna distinzione tra le somme sequestrate (se aziendali ovvero personali), vi erano state richieste di chiarimenti, critiche e persino proteste da parte dei tribunali, per l’immediata ricaduta nella gestione delle aziende e società, non potendosi operare, soprattutto nelle attività commerciali medio-piccole, senza una disponibilità immediata delle risorse disponibili sui rapporti bancari.

Dopo una circolare del Ministero della giustizia del 20 febbraio 2009, per precisare che i rapporti finanziari relativi ai complessi aziendali sequestrati non affluivano al Fondo se « *non in occasione dell’eventuale liquidazione dell’azienda stessa* », era infine intervenuto doverosamente il legislatore per sancire che « il comma 2 dell’articolo 2 del decreto-legge n. 143 del 2008, convertito dalla legge n. 181 del 2008, si interpreta nel senso che non rientrano tra le somme di denaro ovvero tra i proventi ivi

⁽⁶⁰⁾ Somme non riscosse dagli aventi diritto, dopo il riparto finale, dopo cinque anni dal deposito se non richieste da altri creditori rimasti insoddisfatti.

⁽⁶¹⁾ Legge 27 febbraio 2009, n. 14.

previsti, con i loro relativi interessi, quelli di complessi aziendali oggetto di provvedimenti di sequestro o confisca»⁽⁶²⁾.

Va subito evidenziato che i presidenti delle sezioni misure di prevenzione, una volta chiarite le sopra indicate criticità, hanno rappresentato di non avere avuto significativi problemi con Equitalia, salvo alcuni casi di ritardo nella restituzione delle somme da utilizzare per provvedere alle spese di amministrazione o di omessa annotazione di dissequestro delle somme e che i rapporti si esauriscono tramite il portale per inviare la modulistica predisposta per il F.U.G.⁽⁶³⁾.

Altre numerose disposizioni di carattere normativo e regolamentare, hanno nel tempo definito: le modalità di utilizzazione delle somme afferenti al Fondo da parte dell'amministratore giudiziario; le modalità di controllo, gestione, investimento e rendicontazione delle somme gestite da Equitalia; i versamenti allo Stato e le destinazioni al Ministero dell'interno e al Ministero della giustizia; i criteri e le modalità da adottare nella gestione del Fondo in modo da garantire la pronta disponibilità delle somme necessarie per eseguire le restituzioni eventualmente disposte; la remunerazione massima di Equitalia spettante a titolo di aggio, determinata nel 5 per cento dell'utile annuo della gestione finanziaria, al netto delle spese di gestione del Fondo.

Ulteriore problema è sorto a seguito dell'emanazione del decreto interministeriale 30 luglio 2009, n. 127⁽⁶⁴⁾, che consente all'amministratore giudiziario di utilizzare le somme versate al F.U.G. con richiesta previamente autorizzata dal giudice delegato. Tuttavia, prosegue il decreto, ed è norma tuttora vigente, in caso di beni immobili « *la richiesta è ammissibile esclusivamente qualora l'immobile risulti oggetto di una utilizzazione idonea a produrre introiti per l'amministratore e, relativamente alle spese di manutenzione, soltanto per quelle che non sono comunque a carico dell'utilizzatore* ».

Va da sé che in caso di immobili non produttivi di reddito – come ad esempio quelli occupati abusivamente, da inquilino moroso o inadempiente – dovendosi far comunque fronte alle spese per la gestione e la conservazione del bene⁽⁶⁵⁾, le stesse dovrebbero essere imputate a carico dell'erario ed anticipate quali spese di giustizia. Tale problematica vale anche per le cosiddette « confische allargate » ex articolo 12-*sexies* (ora articolo 240-*bis* c.p.), applicandosi alle stesse parte delle norme sulla amministrazione e gestione delle misure di prevenzione.

⁽⁶²⁾ Articolo 6, comma 2-*bis*, della legge 23 aprile 2009, n. 38 recante « *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori* ».

⁽⁶³⁾ *Ex multis*, vedi relazioni depositate presso il IX Comitato dal presidente del tribunale di Genova del 10 gennaio 2020 e dal presidente f.f. del tribunale di Lecce del 6 febbraio 2020.

⁽⁶⁴⁾ Regolamento di attuazione degli articoli 61, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, nonché dell'articolo 2 del decreto-legge n. 143 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 181 del 2008, e successive modificazioni, in materia di Fondo unico di giustizia.

⁽⁶⁵⁾ Si pensi, ad esempio, ai lavori di adeguamento necessari per la messa a norma degli impianti elettrici e del gas e ai lavori di manutenzione ordinaria di stabili deliberati dai condomini.

Sul punto Equitalia ha precisato in audizione che le somme vengono messe a disposizione dell'amministratore giudiziario, previamente autorizzato dal giudice delegato, con l'onere di presentare un rendiconto periodico sull'utilizzo del denaro. Equitalia non effettua un controllo sulla redditività del bene, né potrebbe farlo gestendo semplicemente le risorse ⁽⁶⁶⁾.

2.6 – La destinazione delle risorse, giacenza e gestione finanziaria del F.U.G.

Le risorse del F.U.G., come correttamente rilevato nella relazione depositata dal presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia, « *non sono di proprietà dello Stato e giacciono nel Fondo fin quando l'ufficio giudiziario o amministrativo non comunica a Equitalia Giustizia la confisca ovvero il dissequestro. Il F.U.G., pertanto, è un fondo ad incertam personam gestito ex lege da Equitalia Giustizia* » ⁽⁶⁷⁾.

Al 15 dicembre 2019 la giacenza complessiva del F.U.G. era di circa 3,6 miliardi di euro di risorse liquide, al netto delle anticipazioni delle risorse sequestrate e circa 2,3 miliardi di euro risorse non liquide, gestite in base alle norme di legge che si sono succedute negli anni.

La maggior parte delle risorse liquide è investita in conti correnti, *time deposit* prontamente liquidabili e titoli di Stato con un tasso medio ponderato, fino al 30 novembre 2019, concordato con gli istituti di credito, pari allo 0,54 per cento, nettamente superiore al tasso medio dell'Euribor nell'anno 2019, che è stato negativo. Vi sono quindi stati nel 2019 utili superiori ai 20 milioni di euro che saranno versati nel 2020 al bilancio dello Stato ⁽⁶⁸⁾.

Le somme dei conti correnti in sequestro o sono intestate al F.U.G. con il c.d. « conto specchio », apponendo così un vincolo di destinazione, o volturando il rapporto bancario direttamente in capo al F.U.G.. Rimane ancora aperto il problema, come confermato dall'audit, dei libretti di deposito giudiziario, conservati in originale nei fascicoli processuali e che possono essere sfuggiti in assenza di una ricognizione manuale da parte degli uffici giudiziari, non essendovi, in tali casi, la materialità del titolo.

I decreti finora emanati sulla materia hanno determinato quote di riassegnazione ora pari al 49 per cento al Ministero dell'interno, al 49 per cento al Ministero della giustizia e al 2 per cento destinato all'entrata del bilancio dello Stato. L'articolo 2 della legge n. 181 del 2008 ⁽⁶⁹⁾ fa, tuttavia, salva la possibilità di modificare le quote in casi di urgenti necessità, derivanti da circostanze gravi ed eccezionali.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. IX Comitato, seduta del 19 giugno 2020, audizione del presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia S.p.A., Saverio Ruperto, e in particolare dell'intervento della dott.ssa Anna Longo. Sul sito di Equitalia è, peraltro, riportata la modulistica sia per comunicare le informazioni sulle risorse sequestrate, sia l'esito del procedimento penale, di prevenzione o amministrativo, sia del rendiconto trimestrale che deve presentare l'amministratore.

⁽⁶⁷⁾ IX Comitato, seduta del 19 giugno 2020, audizione del presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia S.p.A., Saverio Ruperto.

⁽⁶⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁶⁹⁾ Legge 13 novembre 2008, n. 181 « *conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario* ».

Entro il 30 aprile di ogni anno Equitalia Giustizia versa allo Stato l'utile della gestione finanziaria delle risorse liquide ottenute nell'anno precedente. L'ammontare complessivo dei versamenti effettuati nel periodo 2008-2019 è stato di oltre 1,8 miliardi di euro, di cui più di 1 miliardo di euro per confische, circa 700 milioni di euro per anticipazioni e, infine, circa 146 milioni di euro a titolo di utile della gestione finanziaria. Invero, tra F.U.G. e Stato vi è un flusso: Equitalia anticipa allo Stato risorse sulla base di un rilievo statistico – ritenendosi che saranno definitivamente confiscate –, somme poi portate in compensazione nel momento del versamento.

Secondo quanto riferito in audizione, in linea tendenziale, le revoche sono sempre superiori alle confische. Il presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia ha in merito segnalato come « *il confiscato è uno su quattro (...). A volte negli anni vi è stato un [rapporto] 60-40 ma le percentuali sono quelle* ». Peraltro, ha aggiunto, che, ove si tratti di restituzione di denaro contante, vengono conteggiati gli interessi calcolati al cosiddetto « *tasso overnight* ». Qualora poi si tratti di restituire conti correnti o depositi a risparmio o altre risorse, all'avente diritto vengono riconosciuti interessi attivi calcolati al medesimo tasso applicato a suo tempo al cliente dall'ente creditizio o finanziario ⁽⁷⁰⁾.

L'evoluzione normativa, a fronte di un iniziale proposito di autofinanziare la Giustizia con le somme ricavate dai procedimenti (pene pecuniarie, spese processuali, beni confiscati, somme giacenti), si è proiettata verso una destinazione dei fondi confluenti sul F.U.G. contraddittoria da un lato e onnicomprensiva dall'altro, ritenendosi che le risorse disponibili sul fondo siano di un ammontare tale da poter fronteggiare emergenze, finanziare nuove leggi con erogazioni straordinarie al Ministero dell'interno, affrontando di volta in volta, i problemi pratici che, evidentemente, si sono verificati.

E, così, sono state previste sanzioni elevate per le banche, Poste Italiane S.p.A. ed altri intermediari a fronte, evidentemente, di mancati introiti; le azioni esecutive iniziate dagli avvocati per i ritardi nella restituzione delle somme disposte dai giudici hanno portato alla previsione (legge n. 14 del 2009) dell'impignorabilità delle attività intestate al F.U.G.

Quanto alle destinazioni, si è cercato di fronteggiare, come detto, necessità ritenute urgenti. Si citano, solo esemplificativamente:

– il finanziamento della "carta acquisti" per l'acquisto di beni e servizi a favore dei cittadini residenti che versino in condizioni di maggior disagio economico ⁽⁷¹⁾;

⁽⁷⁰⁾ IX Comitato, seduta del 19 giugno 2020, audizione del presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia S.p.A., Saverio Ruperto.

⁽⁷¹⁾ Articolo 61, comma 27 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha inserito il comma 345-bis all'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 « Quota parte del fondo di cui al comma 345 », stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è destinata al finanziamento della carta acquisti di cui all'articolo 81, comma 32, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112. Il comma 345 dell'articolo 1 recita come segue: « *Il fondo è alimentato dall'importo dei conti correnti e dei rapporti bancari definiti come dormienti all'interno del sistema bancario nonché del comparto assicurativo e finanziario, definiti con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modifiche, su proposta del ministro*

- il finanziamento per sostenere e diffondere sul territorio i progetti di assistenza alle vittime di violenza sessuale e di genere ⁽⁷²⁾;
- il finanziamento del credito di imposta per la mediazione civile ⁽⁷³⁾;
- il fondo di solidarietà civile a favore delle vittime di reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero di manifestazioni di diversa natura ⁽⁷⁴⁾;
- il fondo per corrispondere assegni *una tantum* al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel triennio 2011-2013 ⁽⁷⁵⁾, verosimilmente per compensare la riduzione determinata dal « contributo di solidarietà ».

Ulteriore destinazione delle somme è stata prevista dal decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, (c.d. « *Terra dei fuochi* ») convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 2014, n. 6, che dispone che la copertura finanziaria degli interventi di risanamento, bonifica e messa in sicurezza della regione Campania, sia effettuata con una quota del F.U.G. da determinare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

dell'economia; con lo stesso regolamento sono altresì definite le modalità di rilevazione dei predetti conti e rapporti ».

⁽⁷²⁾ Col « decreto antiviolenza » (decreto-legge 23 febbraio 2009 n. 11, convertito con legge 23 aprile 2009 n. 38) si è stabilito, all'articolo 6, che, in attesa dell'adozione del decreto interministeriale, le « risorse oggetto di confisca versate all'entrata del bilancio dello stato successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (conv. nella legge 133/2008) sono immediatamente riassegnate nel limite di 100 milioni di euro per l'anno 2009 », a valere sulla quota destinata al Ministero dell'Interno « per le urgenti necessità di tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, al Ministero dell'interno e nel limite di 3 milioni di euro per l'anno 2009 per sostenere e diffondere sul territorio i progetti di assistenza alle vittime di violenza sessuale e di genere ».

⁽⁷³⁾ Il decreto legislativo n. 28 del 2010 sulla mediazione civile prevede all'articolo 20 (credito di imposta) che alle parti che corrispondono l'indennità ai soggetti abilitati a svolgere il procedimento di mediazione è riconosciuto, in caso di successo della mediazione, un credito di imposta commisurato all'indennità stessa, fino a concorrenza di euro 500, determinato secondo quanto disposto dai commi 2 e 3. In caso di insuccesso della mediazione, il credito di imposta è ridotto alla metà (comma 1). A decorrere dall'anno 2011, con decreto del Ministro della Giustizia, entro il 30 aprile di ciascun anno, è determinato l'ammontare delle risorse a valere sulla quota del Fondo Unico Giustizia destinato alla copertura delle minori entrate derivanti dalla concessione del credito di imposta relativo alle mediazioni concluse nell'anno precedente.

⁽⁷⁴⁾ La legge 18 dicembre 2010 n. 295 (conversione del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187) prevede, all'articolo 2-bis, l'istituzione, presso il Ministero dell'interno, del Fondo di solidarietà civile a favore delle vittime di reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero di manifestazioni di diversa natura, alimentato: a) da una quota del FUG in misura non superiore ad un quinto delle risorse di cui all'articolo 2 comma 7 decreto-legge n. 143 del 2008, riassegnate al Ministero dell'interno; b) dall'ammontare delle somme riscosse per le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto; c) da contribuzioni volontarie, da donazioni e da lasciti da chiunque effettuati.

⁽⁷⁵⁾ Con decreto-legge 26 marzo 2011 n. 27 « *Misure urgenti per la corresponsione di assegni una tantum al personale delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo nazionale dei vigili del fuoco* » è stato istituito un fondo per corrispondere assegni *una tantum* nel triennio 2011-2013 con quota parte delle risorse del FUG, convertito con legge 23 maggio 2011, n. 74 che ha modificato il comma 2 dell'articolo 1: « *la dotazione del fondo di cui al comma 1 può essere ulteriormente incrementata, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della difesa e dell'interno, con quota parte delle risorse corrispondenti alle minori spese effettuate, rispetto al precedente anno, in conseguenza delle missioni internazionali di pace, e delle risorse di cui al comma 7 lett. a) dell'articolo 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143 convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, relativo al Fondo Unico Giustizia. Le risorse di cui al presente comma sono attribuite in modo da assicurare trattamenti omogenei al personale delle Forze armate e a quello delle Forze di polizia* ».

Tale quota dovrebbe essere determinata annualmente in funzione delle somme di denaro e dei proventi derivanti dalla vendita dei beni mobili e delle attività finanziarie confiscate con sentenze definitive o con misure di prevenzione, nell'ambito di procedimenti penali a carico della criminalità organizzata per la repressione dei reati relativi al traffico illecito di rifiuti commessi nel territorio della regione Campania.

Evidente la difficoltà di individuare tali risorse. E, invero, il presidente di Equitalia, ha riferito che è stata istituita apposita modulistica e sul conto dedicato nell'arco di sei anni (dal 2014 al 2020) è stata versata una somma del tutto irrisoria (52.000 euro).

2.7 – Mancato raccordo con precedenti norme

Le previsioni di cui alla legge n. 133 del 2008, per la destinazione ad un unico fondo delle somme sequestrate e dei proventi derivanti, di cui si è detto, se hanno abrogato espressamente (articolo 61, comma 25) i commi 102, 103 e 104 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che aveva istituito il fondo per la legalità, non hanno disposto alcuna abrogazione espressa di altre previsioni sulla destinazione delle somme e proventi derivanti da procedimenti penali e di prevenzione in materia di criminalità organizzata.

Ne deriva che appare opportuno un coordinamento con altre disposizioni di cui, si citano, esemplificativamente:

– l'articolo 145 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) relativo al finanziamento per la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso; si prevede che l'onere relativo ai comandi e ai distacchi siano coperti con una quota parte del 10 per cento delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge n. 575 del 1965, nonché del ricavato della vendita dei beni mobili, immobili e aziende ai sensi della legge n. 109 del 1996;

– la disciplina in materia di collaboratori di giustizia (D.M. 24 luglio 2003, n. 263) che prevede l'utilizzo di una quota del 60 per cento delle somme e dei proventi derivanti da confische ai sensi dell'articolo 12-*sexies* (ora articolo 240-*bis* c.p.), incrementata dai versamenti effettuati ai sensi della legge sui collaboratori, per l'adozione delle speciali misure di protezione. Un ulteriore 15 per cento dei medesimi proventi delle confische ai sensi dell'articolo 12-*sexies* è destinato alle elargizioni per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata;

– la disciplina in materia di tratta degli esseri umani (legge 11 agosto 2003, n. 228) che prevede l'utilizzo del 100 per cento delle somme e proventi della confisca ordinata a seguito di sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per uno dei delitti previsti dagli articoli 416, comma 6, 600, 601, 602 e 603-*bis* c.p. e i proventi della confisca ordinata, per gli stessi delitti, ai sensi dell'articolo 12-*sexies* (ora articolo 240-*bis* c.p.) destinato ad alimentare il fondo per le misure antitratta;

– il fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso e vittime dell’usura, alimentato da « una quota pari alla metà dell’importo, per ciascun anno, delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge 575/1965, e successive modificazioni, nonché una quota pari ad un terzo dell’importo del ricavato, per ciascun anno, delle vendite disposte a norma dell’articolo 2-undecies »⁽⁷⁶⁾. La legge istitutiva del F.U.G. (articolo 2, comma 7) ha previsto un procedimento di ripartizione delle risorse intestate al « Fondo unico giustizia », che « fa salva l’alimentazione » del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dei reati di tipo mafioso ed andrebbero quindi coordinate le norme. Va, inoltre, evidenziato che l’articolo 2 comma 23, della legge n. 94 del 2009 ha modificato la legge n. 512 del 1999, prevedendo che gli enti costituiti parte civile hanno diritto di accesso al Fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, limitatamente al rimborso delle spese processuali e non più per il risarcimento dei danni.

Inoltre, pur confluendo nel F.U.G. le somme di cui all’articolo 262, comma 3-*bis*, c.p.p., sembrerebbero non essere compresi i provvedimenti di archiviazione del GIP nei quali vengano disposte confische di somme di denaro.

Non vengono indicate le cauzioni di cui all’articolo 3-*bis* della legge n. 575 del 1965 (ora articolo 31 e 32 del codice antimafia) che vanno versate alla cassa delle ammende. Va, altresì, ricordato che le somme sequestrate e confiscate possono essere oggetto di restituzione disposta dal giudice anche in fase esecutiva e, come tali, non potrebbero essere oggetto di ripartizione finale.

Non è, infine, disciplinato né previsto cosa fare delle somme di denaro già confluite alla cassa delle ammende⁽⁷⁷⁾. Per i depositi presso la cassa delle ammende non è prevista l’iscrizione nel registro generale dei depositi giudiziari. Si ricorda che, allo stato, trattasi di somme destinate all’amministrazione penitenziaria.

Avuto riguardo ai titoli, la legge 30 luglio 2010, n. 122, prevedeva che nei trenta giorni successivi alla data di entrata in vigore, doveva essere emesso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell’economia e finanze, di concerto con i Ministri della giustizia e dell’interno, per disciplinare termini e modalità per la vendita dei titoli sequestrati e garantire la massima celerità del versamento al FUG nonché per la restituzione all’avente diritto, in caso di dissequestro, esclusivamente del ricavato dell’alienazione. Tale decreto, così come indicato in audizione dal presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia,⁽⁷⁸⁾

⁽⁷⁶⁾ Legge 22 dicembre 1999, n. 512 e legge 23 febbraio 1999, n. 44, nonché D.P.R. n. 455 del 1999 e n. 284 del 2001.

⁽⁷⁷⁾ Ove vengono versate: le somme derivanti dalla vendita dei corpi di reato; le ammende irrogate dalla Corte di cassazione con sentenza irrevocabile; le cauzioni imposte ex legge n. 575 del 1965; le somme di danaro di coloro che, a seguito di un provvedimento che ha disposto la restituzione della somma in loro favore, non l’hanno materialmente ritirata nonostante la notifica dell’avviso di cui all’articolo 149 e seguenti del D.P.R. del 30 maggio 2002 come modificati dalla legge 17 agosto 2005, n. 168.

⁽⁷⁸⁾ IX Comitato, seduta del 19 giugno 2020, audizione del presidente del consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia S.p.A., Saverio Ruperto.

non è stato tuttavia ancora emesso, di talché, a distanza di dieci anni, bisogna aspettare che i titoli scadano, non potendosi, ad esempio, disinvestire azioni. Analoghi problemi sussistono per i prodotti assicurativi.

L'auditò ha, altresì, evidenziato una lacuna normativa, richiedendo un intervento legislativo: ove un bene sia stato venduto, i relativi proventi sono devoluti allo Stato; se la confisca viene revocata Equitalia deve restituire all'avente diritto l'equivalente ma non è previsto un flusso dallo Stato al F.U.G. con un *deficit* non compensabile, non essendovi un meccanismo che consenta la restituzione da parte dello Stato, né sarebbe possibile prelevare la somma da altro conto, intestato a soggetto diverso. Il problema, per ora teorico, va, ad avviso dell'auditò, affrontato e risolto: non è infatti possibile, a normativa vigente, istituire un fondo rischi o un accantonamento in quanto ogni anno Equitalia deve versare al bilancio dello Stato l'utile conseguito, al netto dei costi di gestione del F.U.G. ⁽⁷⁹⁾.

È auspicabile che le criticità individuate e quelle emerse durante le audizioni del Comitato, siano oggetto di coordinamento legislativo e che, come sollecitato dal presidente di Equitalia Giustizia vengano emessi i decreti non ancora intervenuti al fine di razionalizzare la materia.

Ulteriore modifica che la Commissione ritiene opportuna, al fine sempre di facilitare la destinazione a fini sociali dei beni confiscati, attiene all'articolo 46 del codice antimafia – restituzione per equivalente – introdotto dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, e modificato con la riforma del 2017.

Invero, come rilevato nelle prime proposte correttive presentate dal Dipartimento di studi europei e della integrazione internazionale (DEMS) nel 2012 (*infra* §. 10.3), la possibilità di restituzione per equivalente all'avente diritto era prevista sia nel caso in cui il bene fosse stato confiscato, sia nel caso in cui il bene fosse stato venduto prima della confisca.

Questa seconda eventualità aveva posto problemi interpretativi. Se per un verso l'articolo 48, comma 5, prevedeva solo la vendita dei beni già confiscati in via definitiva, per altro verso la vendita prima della confisca può avvenire ai sensi dell'articolo 60 come forma di liquidazione dei beni per soddisfare con il ricavato i creditori. In tale ultimo caso, l'aver soddisfatto i creditori del titolare del bene venduto comporta che quest'ultimo non potrà chiedere alcuna restituzione nemmeno per equivalente, derivandone altrimenti in suo favore un indebito arricchimento.

Veniva quindi, sin da 2012, proposta la soppressione del comma 2 nella parte in cui si riferiva alla restituzione per equivalente del bene venduto prima della confisca. Ulteriore rilievo formulato alla norma in esame atteneva alla limitazione della restituzione per equivalente solo per i beni assegnati per finalità istituzionali e ove la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico e non anche per i beni assegnati per fini

⁽⁷⁹⁾ Equitalia ha formulato quesito al MEF ed ha proposto di essere autorizzata, in via interpretativa o con modifiche normative, a recuperare le somme eventualmente erogate per restituzione per equivalente trattenendole dai versamenti da eseguire allo Stato dopo le confische definitive.

sociali o ad enti che perseguono rilevanti scopi sociali o, comunque, alle categorie previste dall'articolo 48, comma 3. La previsione (comma 3, lettera *b*)) che il pagamento della somma per equivalente, determinata dal tribunale, in luogo della restituzione del bene, fosse posta a carico dell'amministrazione assegnataria nei casi diversi dalla vendita dei beni, con conseguente onere finanziario non prevedibile al momento della destinazione, poneva e pone infatti problemi di bilancio per gli enti a causa del patto di stabilità.

La legge n. 161 del 2017 ha risolto alcuni dei problemi interpretativi sopraindicati, estendendo la possibile restituzione per equivalente dei beni confiscati anche quando gli stessi sono stati assegnati per finalità « *sociali, per fini di giustizia o di ordine pubblico o di protezione civile di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 48, comma 3 del presente decreto e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico* ».

La riforma ha, inoltre, riscritto il comma 2 dell'articolo 46 prevedendo l'applicazione della restituzione anche per equivalente « *altresì quando il bene sia stato venduto* » sopprimendo le altre parole del comma.

L'attuale comma 3 prevede che nei casi di restituzione o vendita, il tribunale determina il valore del bene e ordina il pagamento della somma ponendola a carico del F.U.G. nel caso in cui il bene sia stato venduto (lettera *a*)), a carico, invece, dell'amministrazione assegnataria, in tutti gli altri casi (lettera *b*)).

Apparirebbe opportuno, alla luce delle osservazioni svolte sia in dottrina sia dai sindaci e da altri auditi, sopprimere la lettera *b*) del comma 3, per favorire l'assegnazione provvisoria dei beni confiscati agli enti locali, a volte restii a manifestare il proprio interesse per il timore di dover far fronte ad oneri economici ulteriori rispetto alle spese già eventualmente sostenute per utilizzare a fini sociali il bene.

Non vi è, ad avviso della Commissione, alcuna plausibile *ratio* nel penalizzare gli enti locali ponendo a loro carico il pagamento della somma determinata dal tribunale, atteso che nel F.U.G. confluiscono tutte le somme sequestrate nei procedimenti penali e di prevenzione ed apparendo necessario utilizzare le stesse anche per far fronte ad una eventuale revoca della confisca, tenuto conto dell'esborso già sostenuto e purché il bene sia effettivamente utilizzato.

Capitolo 3.

Le sezioni misure di prevenzione dei tribunali

3.1 – Note metodologiche introduttive

Giova ricordare che, a seguito della novella del 2017, è stata prevista l'istituzione di sezioni o di collegi del tribunale con competenza distrettuale e della corte di appello specializzati, che trattano in via esclusiva i procedimenti di prevenzione (oltre ai tribunali circondariali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere) composti da magistrati « *forniti di specifica esperienza nella materia della prevenzione o dei reati di criminalità organizzata o che abbiano svolto funzioni civili, fallimentari e societarie* »⁽⁸⁰⁾. Si è, altresì, stabilita la trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale⁽⁸¹⁾.

Il IX Comitato ha quindi disposto numerose audizioni (cfr. Allegato 2) e richiesto a tutti i presidenti delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali una relazione su specifici punti⁽⁸²⁾ in vista di una successiva audizione che ha avuto luogo, a causa dell'emergenza sanitaria, soltanto per alcuni di essi.

I presidenti hanno inviato dettagliate relazioni e trasmesso i decreti delle misure di prevenzione patrimoniali e i decreti di applicazione o rigetto del controllo giudiziario ritenuti più significativi. I presidenti di sezione Guglielmo Muntoni e Giulia Romanazzi hanno, altresì, presentato articolate modifiche legislative. Alcuni auditi hanno raccolto la richiesta formulata nella lettera di convocazione e sono stati accompagnati da un amministra-

⁽⁸⁰⁾ Articolo 5, comma 4, codice antimafia e comma 2-*sexies* dell'articolo 7-*bis* dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

⁽⁸¹⁾ Articolo 34-*ter* del codice antimafia.

⁽⁸²⁾ Ai presidenti delle sezioni misure di prevenzione è stato richiesto di riferire sui seguenti argomenti, come da nota inviata a ciascuno di essi:

a) misure di prevenzione patrimoniali disposte dal tribunale e valore indicativo dei beni sequestrati e confiscati nell'ultimo triennio;

b) criticità riscontrate nel corso della gestione dei beni (immobili ed aziende);

c) assegnazione provvisoria dei beni sequestrati;

d) amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende;

e) controllo giudiziario delle aziende (anche ai sensi dell'art. 34-*bis*, comma 6, del « codice antimafia »);

f) eventuali criticità inerenti la liquidazione dei compensi agli amministratori giudiziari, in particolare nei casi di applicazione degli istituti previsti dagli artt. 34 e 34-*bis* del « codice antimafia »;

g) rapporti con le procure circondariali;

h) rapporti con Equitalia-Giustizia e FUG;

i) rapporti con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC);

l) eventuali protocolli stipulati per agevolare i rapporti tra gli amministratori giudiziari e gli istituti di credito;

m) possibili modifiche normative finalizzate a migliorare il « codice antimafia » ed altre norme di legge o regolamentari applicabili nello specifico settore.

È stato altresì richiesto di trasmettere i decreti di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali ritenuti più significativi ed i decreti di applicazione o di rigetto del nuovo istituto del controllo giudiziario, con l'indicazione dell'eventuale regime di riservatezza.

tore giudiziario, di talché è stato possibile avere una plastica indicazione delle problematiche riscontrate nella fase dell'immissione in possesso e delle concrete difficoltà nella gestione da parte degli attori di tale fase.

Nessuna risposta è pervenuta dai tribunali di Bologna, L'Aquila, Messina e Perugia.

Il presidente del tribunale di Trento ha risposto che non è stata applicata « nessuna misura di prevenzione patrimoniale, né di amministrazione e/o controllo giudiziario »⁽⁸³⁾, mentre il presidente del tribunale di Trieste ha riferito che, negli anni 2017-2019, non sono stati emessi « provvedimenti di sequestro e/o confisca con riferimento a procedimenti afferenti le associazioni criminali di stampo mafioso »⁽⁸⁴⁾.

Le audizioni e le relazioni trasmesse hanno offerto un quadro nazionale complessivo: sono emersi aspetti positivi della normativa, criticità, problematiche interpretative, buone prassi e la necessità di modifiche legislative per ovviare a carenze, aporie o per evitare interpretazioni giurisprudenziali differenti.

Si ritiene quindi opportuno, per chiarezza espositiva, trattare sinteticamente in separati paragrafi le valutazioni offerte dai presidenti sui punti richiesti e su altri aspetti controversi emersi nel corso dell'inchiesta, non ritenendosi necessario evidenziare nuovamente i numerosi aspetti positivi della riforma del 2017, stante la natura e lo scopo dell'attività svolta dal Comitato.

Va, altresì, precisato che le osservazioni svolte dai magistrati sull'Agenzia nazionale, sui compensi degli amministratori giudiziari, sui rapporti con gli enti locali, sulle misure non ablatorie e sul Fondo unico giustizia sono state riportate nei relativi capitoli (rispettivamente Capitoli 4, 5, 7, 9 e §. 2.5) per fornire, sui predetti argomenti, una visione il più possibile coerente e rappresentativa di tutti i punti di vista degli attori del procedimento.

3.2 – La competenza distrettuale

Sezioni specializzate, con competenza esclusiva per i procedimenti di prevenzione, risulterebbero istituite solo presso i tribunali di Catania, Catanzaro, Genova, Milano, Napoli, Roma, Palermo e Santa Maria Capua Vetere (il cui presidente, tuttavia, è anche il presidente del tribunale).

Negli altri tribunali, per lo più, vi sono sezioni promiscue, nelle quali il presidente o i giudici compongono anche la sezione del riesame (tribunali di Potenza, Salerno e Bari, nonostante la competenza di quest'ultimo sulle province di Bari, Foggia, Barletta-Andria-Trani) o della corte di assise (tribunali di Caltanissetta, Firenze e Reggio Calabria) o di sezioni penali (tribunali di Ancona, Cagliari, Lecce e Trapani). Presso il tribunale di Venezia è stata istituita nel 2018 una sezione autonoma ma composta da

⁽⁸³⁾ IX Comitato, nota del presidente del tribunale di Trento, prot. n. 80/2020 del 13 gennaio 2020.

⁽⁸⁴⁾ IX Comitato, nota del presidente del tribunale di Trieste, prot. n. 28/2020 del 9 gennaio 2020.

giudici che fanno parte anche di altre sezioni, sia civili che penali. Presso il tribunale di Torino la sezione è composta da due giudici che si occupano in via esclusiva delle misure di prevenzione, compreso il presidente, e altri sei giudici coassegnati, addetti a sezioni civili o penali, con sgravio del 15 per cento.

L'inadeguatezza degli organici, sia di giudici che di personale amministrativo, è stata rappresentata dalla maggioranza dei presidenti o quale causa della mancata istituzione di sezioni specializzate o, a fronte della più ampia competenza distrettuale, dell'arretrato destinato ad aumentare, mentre sono diminuiti i procedimenti trattati da circa cento tribunali circondariali. Inoltre, si lamenta che il Consiglio superiore della magistratura non abbia ancora provveduto a quanto prescritto dall'articolo 7-bis, comma 2-sexies, dell'ordinamento giudiziario, a distanza di tre anni dalla promulgazione della legge 17 ottobre 2017, n. 161⁽⁸⁵⁾, essendo intervenuta solo una « *Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti* » della VI Commissione in data 13 settembre 2017 (n. 461/VV/2017).

3.3 – Valore dei beni sequestrati e confiscati – Il sistema SIT-MP

La maggioranza dei presidenti non è stata in grado di quantificare esattamente il valore dei beni sequestrati in quanto il registro informatico del Ministero della giustizia denominato SIPPI (che sta sostituendo il sistema SIT-MP e censisce solo le misure di prevenzione e non anche i procedimenti penali) non consente di estrapolare né i dati relativi ai valori dei beni né il valore di stima indicato dagli amministratori giudiziari nelle relazioni *ex artt.* 36 e 41 del codice antimafia e ha, quindi, fornito dati indicativi⁽⁸⁶⁾. Dopo la confisca di secondo grado il valore dovrebbe essere fornito dall'ANBSC.

⁽⁸⁵⁾ « *A tali collegi o sezioni, ai quali è garantita una copertura prioritaria delle eventuali carenze di organico, è assegnato un numero di magistrati rispetto all'organico complessivo dell'ufficio pari alla percentuale che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura e comunque non inferiore a tre componenti. Se per le dimensioni dell'ufficio i magistrati componenti delle sezioni o collegi specializzati in materia di misure di prevenzione dovranno svolgere anche altre funzioni, il carico di lavoro nelle altre materie dovrà essere proporzionalmente ridotto nella misura che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura* ».

⁽⁸⁶⁾ Esemplicativamente: il tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha indicato in circa 18 milioni di euro il valore dei beni sequestrati e in euro 53.812.035 il valore dei beni confiscati dal 5 marzo 2018 alla data dell'audizione; a Napoli, negli anni 2017-2019 sono stati effettuati sequestri per circa 117 milioni; il tribunale di Roma ha rappresentato che, alla data dell'audizione, era in corso la gestione di 500 aziende attive sul mercato e di circa 3.000 unità immobiliari, per un valore di oltre due miliardi di euro; il tribunale di Lecce, nell'evidenziare che spesso la valutazione della polizia giudiziaria si limita ai valori catastali e non a quelli reali e che sono meramente indicativi, potendovi essere revocate in secondo grado, indica in 29 milioni di euro il valore dei beni sequestrati nell'ultimo triennio; il presidente del tribunale di Bari non ha ricavato il dato dal sistema SIT-MP; a Reggio Calabria vi sono stati sequestri, nel triennio, per oltre 600 milioni di euro; il tribunale di Palermo, pur ribadendo che SIPPI non è stato utilizzabile per due anni a seguito del « collasso » del sistema nel settembre 2015 e che da SIT-MP il dato non è estraibile, ha indicato, sulla base del valore di stima degli amministratori giudiziari, in circa 30 milioni di euro il valore dei beni sequestrati ed in 130 milioni di euro i beni confiscati nel periodo 1° gennaio 2018-9 ottobre 2019, avendo la sezione, i cui componenti erano stati integralmente sostituiti a seguito delle note vicende giudiziarie, dovuto anche far fronte all'arretrato e definire

I presidenti dei tribunali hanno, di conseguenza, segnalato la necessità di adeguare le strutture telematiche ministeriali per supplire a carenze informatiche, atteso che non sono graficamente rappresentati i beni né indicato il valore, anche al fine di poter procedere all'assegnazione provvisoria dei beni mobili registrati, previo rilascio delle credenziali di accesso, ai soggetti legittimati e, in particolare, alle forze dell'ordine.

Il presidente del tribunale di Bari ha proposto che i tribunali si dotino di un *data-base*, da implementare a cura degli amministratori giudiziari, dove riportare, tra gli altri dati, il valore di stima e per consentire il deposito telematico degli atti di gestione⁽⁸⁷⁾.

Il tribunale di Roma, sin dal 2014, ha inserito, avvalendosi del contributo specializzato di personale della Guardia di finanza, in un *data-base*, riconosciuto dal Consiglio superiore della magistratura, tutti i dati e le immagini dei beni sequestrati e/o confiscati. Ha, inoltre, concluso una convenzione, senza oneri per il tribunale, con la società Aste giudiziarie inlinea S.p.A. per la creazione di un sito sul quale i soggetti interessati e previsti dalla legge possono prendere visione dei beni e può essere proposta la vendita, tramite rete, dei beni mobili deperibili, autovetture e imbarcazioni non richieste per un uso istituzionale o di beni mobili di valore⁽⁸⁸⁾.

Il tribunale di Trapani ha lamentato che il Ministero della giustizia non abbia approvato nel 2018 il rinnovo della convenzione con Aste giudiziarie S.p.A. senza prospettare valide alternative e ha nuovamente richiesto l'autorizzazione.⁽⁸⁹⁾

Il tribunale di Reggio Calabria ha stipulato, nel 2015 e per la durata di anni cinque, un protocollo di intesa con la Edicom Servizi s.r.l. per la realizzazione del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati, per creare una banca-dati ad accesso *online* gratuito riservata agli amministra-

procedure pendenti da anni, principalmente a causa delle complesse perizie disposte; Salerno negli anni 2017-2019 ha emesso sequestri per oltre 9 milioni di euro; il tribunale di Caltanissetta nel triennio ha effettuato sequestri per circa 16 milioni di euro; il tribunale di Firenze, sulla base delle stime degli amministratori, indica in 13 milioni di euro il valore dei beni sequestrati; il tribunale di Trapani, nell'auspicare una sezione specializzata con aumento di organico, evidenzia la confisca nei confronti degli eredi di P.C. del valore di circa 1 miliardo e 500 milioni di euro attenendo a 25 società, la maggior parte delle quali facenti capo a due gruppi societari già assoggettati a distinte procedure di amministrazione straordinaria, che avevano entrambe concluso la fase della gestione operativa e stavano dando corso alle attività liquidatorie dei patrimoni sociali finalizzate al soddisfacimento del ceto creditorio; è stata allegata una relazione redatta dall'amministratore giudiziario, dott. Piero Capitini, che ha enucleato le maggiori problematiche insorte nell'immissione in possesso e nella gestione dei beni, dislocati su tutto il territorio nazionale ed anche all'estero. Il presidente del tribunale di Trapani ha evidenziato che, nell'ultimo periodo (anno giudiziario 2018-2019) a fronte di sequestri di beni del valore complessivo di 60.600.000 euro sono state disposte confische di beni per il valore complessivo di euro 1.525.100.000, ivi compresa il gruppo turistico-alberghiero di riferimento; il tribunale di Milano, nel periodo 1° luglio 2018-30 marzo 2019 ha sequestrato beni per 13.498.256 euro e confiscato beni per 13.196.535 euro; il tribunale di Potenza, nell'ultimo triennio, ha sequestrato beni per circa un milione di euro.

⁽⁸⁷⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Bari, Giulia Romanazzi.

⁽⁸⁸⁾ Seduta del 1° agosto 2019, audizione del presidente della sezione III « penale e misure di prevenzione » del tribunale di Roma, Guglielmo Muntoni, resoconto stenografico n. 31 e relazione depositata.

⁽⁸⁹⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Trapani, Enzo Agate.

tori giudiziari e all'utenza istituzionale esterna (enti locali, associazioni, ecc.), accessibile dalla *homepage* del sito del tribunale medesimo⁽⁹⁰⁾.

3.4 – Criticità procedurali

a) Il coordinamento tra i titolari del potere di proposta

Al fine di evitare il rischio di duplicazione di proposte, i tribunali di Palermo⁽⁹¹⁾ e di Santa Maria Capua Vetere⁽⁹²⁾ hanno auspicato l'adozione di idonee misure che assicurino il coordinamento tra procure della Repubblica, tra procure circondariali e procura distrettuale, nonché tra la DIA e il questore. Il tribunale di Napoli⁽⁹³⁾ e quello di Catania⁽⁹⁴⁾ riterrebbero opportuna la competenza esclusiva della procura o, quantomeno, un preventivo vaglio della proposta da parte della procura distrettuale per evitare pregiudizi all'azione di prevenzione con una *discovery* degli atti. Il tribunale di Venezia, avendo dovuto dichiarare l'inammissibilità di numerose proposte formulate da soggetti non legittimati (ad esempio Carabinieri, Guardia di finanza) e inviate alla procura distrettuale dalle procure circondariali con mera missiva di trasmissione atti, propone che le procure circondariali, prima di trasmettere le proposte le facciano proprie, anche con indicazione della durata e modalità (obbligo o divieto di soggiorno, obbligo di presentazione) pena inammissibilità della proposta⁽⁹⁵⁾. Anche il tribunale di Caltanissetta auspica, ove la proposta provenga da soggetti diversi dal procuratore, un preventivo vaglio del requirente (con ripristino, eventualmente, dell'inammissibilità prima prevista dall'articolo 17 comma 3-*bis*, lettera *c*), del codice antimafia⁽⁹⁶⁾. Il tribunale di Torino auspica che venga disciplinata per legge la competenza del tribunale (circondariale o distrettuale) quando venga chiesto un aggravamento della misura o, dopo l'applicazione di una misura personale, venga chiesta la patrimoniale⁽⁹⁷⁾. Situazione differente a Firenze, ove il coordinamento è comunque assicurato dalla procura distrettuale⁽⁹⁸⁾ e a Milano dove il procuratore generale, per superare le criticità con le procure circondariali, ha promosso l'adozione

⁽⁹⁰⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Reggio Calabria, Ornella Pastore.

⁽⁹¹⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione I penale per le misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Raffaele Malizia, e del dottor Giovanni Francolini.

⁽⁹²⁾ IX Comitato, seduta del 1° ottobre 2019, audizione del presidente del tribunale di S. Maria Capua Vetere, Gabriella Maria Casella, accompagnata dal giudice della IV sezione penale misure di prevenzione, Francesco Balato.

⁽⁹³⁾ IX Comitato, seduta del 1° ottobre 2019, audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Napoli, Vincenzo Lomonte.

⁽⁹⁴⁾ IX Comitato, nota del giudice f.f. del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Catania, prot. n. 876/20 del 18 febbraio 2020.

⁽⁹⁵⁾ IX Comitato, nota del giudice coordinatore della sezione distrettuale misure di prevenzione del tribunale di Venezia, prot. n.i. del 31 dicembre 2019.

⁽⁹⁶⁾ IX Comitato, nota del presidente della corte d'assise e collegio per le misure di prevenzione di Caltanissetta, prot. n.i. dell'8 gennaio 2020.

⁽⁹⁷⁾ IX Comitato, seduta del 24 settembre 2019, audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Torino, Giorgio Gianetti.

⁽⁹⁸⁾ IX Comitato, nota del presidente della corte di assise e dell'ufficio misure di prevenzione del tribunale di Firenze, del 24 gennaio 2020.

di un protocollo che prevede sempre la comunicazione al procuratore distrettuale di ogni proposta proveniente dai procuratori circondariali e la loro presenza in udienza⁽⁹⁹⁾. Il tribunale di Trapani ha rapporti con le procure circondariali di Marsala, Sciacca e Trapani e tende ad acquisire gli atti necessari per formulare o meno un giudizio di pericolosità, che spesso mancano nelle proposte trasmesse.

Appare, ad avviso della Commissione, opportuno che il coordinamento non venga effettuato su base volontaria o rimesso alle scelte organizzative dei singoli uffici.

In merito, la Commissione è dell'avviso che il coordinamento delle proposte dei soggetti legittimati (procuratore circondariale, questore, direttore della DIA) sia affidato con chiarezza e in ogni caso alla procura distrettuale. In alternativa, potrebbe prevedersi che il presidente del tribunale prima di fissare l'udienza per la trattazione trasmetta copia della proposta – formulata dal procuratore circondariale, dal questore o dal direttore della DIA – al procuratore distrettuale affinché formuli un parere, integri gli atti o segnali la pendenza di procedimenti connessi (o ancora in fase di indagine).

b) Impugnazione dei sequestri

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

Dall'inchiesta parlamentare è emerso un dato, sebbene parziale, che induce ad una attenta riflessione. Invero, è stato rilevato che proprio nelle sedi giudiziarie con volumi tradizionalmente molto elevati di provvedimenti ablativi (Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Santa Maria Capua Vetere) non è stata registrata alcuna impugnazione dei decreti di sequestro. Risultano, invece, frequenti le impugnazioni avverso i decreti emessi dal tribunale di Roma e particolare, infine, è la situazione del tribunale di Ancona che ha visto presentare appello avverso tutti i sequestri emessi. La corte di appello di Ancona svolge, infatti, attività istruttoria, in alcuni casi disponendo anche una perizia, con l'inevitabile conseguenza di una dilatazione dei tempi per la decisione che si riverberano ed incidono sui tempi del giudizio di confisca, atteso che il procedimento d'impugnazione risulta ancora pendente quando è in corso il giudizio per la confisca⁽¹⁰⁰⁾. Il presidente del tribunale di Ancona segnala quindi la necessità di un intervento normativo diretto a disciplinare in maniera più puntuale la fase dell'impugnazione del provvedimento di sequestro, limitando la decisione da parte della corte d'appello allo stato degli atti, come previsto per le impugnazioni delle misure cautelari personali e reali davanti al tribunale del riesame⁽¹⁰¹⁾.

Suscita, inoltre, perplessità il breve termine di dieci giorni per proporre impugnazione, atteso che il sequestro può essere basato su indagini

⁽⁹⁹⁾ IX Comitato, nota del presidente della sezione autonoma misure di prevenzione del tribunale di Milano, del 21 settembre 2019.

⁽¹⁰⁰⁾ IX Comitato, nota del presidente del collegio misure di prevenzione del tribunale di Ancona, del 9 settembre 2020.

⁽¹⁰¹⁾ *Ibidem*.

patrimoniali anche complesse e la competenza, affidata alla corte di appello, può determinare possibili incompatibilità funzionali atteso che il collegio della corte che deciderà sul sequestro (confermandolo, riformandolo in tutto o in parte) non potrà decidere sulla confisca, avendo già formulato un giudizio e conosciuto gli atti.

Inoltre, non vi è alcuna previsione che individui, in caso di incompatibilità per astensioni o ricusazioni, nelle sedi in cui vi siano una o due sezioni penali, la corte di appello territorialmente competente. Sarebbe preferibile devolvere l'impugnazione al tribunale del riesame *ex* articolo 310 c.p.p. e si auspica una riforma in tal senso. Tali perplessità, avanzate anche dal prof. Varraso dell'Università Cattolica di Milano⁽¹⁰²⁾, sono condivise dalla Commissione.

Peraltro, il tema dei sequestri si intreccia strettamente con le incompatibilità. La progressiva giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione comporta, secondo gli orientamenti della Cassazione, l'applicazione dei principi del « giusto processo » tra cui quelli atti a garantire la terzietà e imparzialità del giudice e l'applicazione delle norme in materia di *incompatibilità*, astensione e ricusazione, 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 con vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo al soggetto), avente finalità preventiva e non punitiva⁽¹⁰³⁾. In sintesi, è quindi mutato l'orientamento secondo il quale alle misure di prevenzione non era applicabile l'istituto della ricusazione.

Ad avviso della Suprema Corte gli istituti dell'astensione e della ricusazione sono previsti, ad eccezione del richiamo alle situazioni di incompatibilità *ex* articolo 36 lettera *g*), e 37 comma 1, lettera *a*), c.p.p., « *in modo da operare non in astratto, ma nella specificità della singola vicenda processuale* »⁽¹⁰⁴⁾. Con riferimento alla ricusazione, poi, la Suprema Corte richiama la sentenza della Consulta che ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 37 c.p.p. « *nella parte in cui non prevede che possa essere ricusato dalle parti il giudice che, chiamato a decidere sulla responsabilità di un imputato, abbia espresso in altro procedimento, anche non penale, una valutazione di merito sullo stesso fatto nei confronti del medesimo soggetto* »⁽¹⁰⁵⁾. Nel caso di specie esaminato dalla Cassazione, riguardante la ricusazione del presidente del collegio di appello giudicante, in sede di rinvio, sull'applicazione di misura patrimoniale, avendo lo stesso, quale giudice delle indagini preliminari, emesso l'ordinanza di custodia cautelare per gli artt. 110 e 416-*bis* c.p. fondata sulla valutazione degli stessi fatti, la ricusazione è stata accolta, stante l'identità del fatto posto a base

⁽¹⁰²⁾ IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del prof. Gianluca Varraso dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. C. Cost., sentenza n. 24 del 24 gennaio-27 febbraio 2019; C. Cost., sentenza n. 306 del 29 settembre – 1° novembre 1997; C. Cost. sentenza n. 283 del 6-14 luglio 2000; Cass. SS.UU. n. 4880 del 26 giugno 2014, ric. *Spinelli*; C. Cost., sentenza n. 33 del 2018.

⁽¹⁰⁴⁾ Cass., sez. VI, sentenza n. 41975 del 2 aprile 2019.

⁽¹⁰⁵⁾ C. Cost., sentenza n. 283 del 6-14 luglio 2000.

della valutazione di pericolosità sociale rispetto a quello oggetto della misura cautelare emessa a suo tempo dal giudice ricusato, posto che « *la valutazione sull'esistenza dei gravi indizi di colpevolezza assorbe, come il più contiene il meno, quella sulla pericolosità, basata su meri indizi e (...) pertanto il Tribunale si trova a giudicare su una materia in ordine alla quale esso si è già pronunciato* »⁽¹⁰⁶⁾.

Un diverso orientamento della Cassazione ritiene, invece, non applicabile al procedimento di prevenzione la causa di ricazione, prevista dall'articolo 37, comma 1, lettera *b*), c.p.p., nel caso in cui il giudice abbia in precedenza espresso una valutazione di merito sullo stesso fatto nei confronti del medesimo soggetto in altro procedimento di prevenzione o in un giudizio penale⁽¹⁰⁷⁾. Nel caso di specie la Cassazione ha respinto il ricorso nei confronti di due componenti del collegio giudicante che avevano, in precedenza, quali componenti della sezione del riesame respinto l'istanza di revoca della misura dell'obbligo di dimora, in considerazione delle finalità specifiche del procedimento di prevenzione e della mancanza, nel codice antimafia, di una espressa disciplina dei casi di astensione e ricazione⁽¹⁰⁸⁾.

Al di là dei diversi orientamenti e dell'analisi della giurisprudenza di legittimità, di cui si è voluto solo dare cenno brevemente, la Commissione non può non rilevare la sussistenza di una criticità cui il legislatore dovrebbe sopperire individuando specifiche cause di astensione e/o ricazione. È evidente, tuttavia, che tale situazione è determinata dalla incompleta istituzione di sezioni specializzate che si occupino in via esclusiva delle misure di prevenzione, con conseguente aggravio di lavoro sulle corti di appello e sulla corte di cassazione chiamate a decidere sulle relative impugnazioni in tema di ricazioni.

La Commissione ritiene che il problema possa essere risolto affidando al tribunale per il riesame, che ha competenza distrettuale, le impugnazioni avverso i decreti di sequestro. Tale soluzione avrebbe il pregio di evitare le suddette incompatibilità da parte della corte d'appello, di non modificare le norme esistenti sulla astensione e sulla ricazione, nonché di essere pienamente coerente con il sistema delle impugnazioni dei sequestri penali.

c) Criticità riscontrate nel corso della gestione dei beni. Immobili ed aziende

Come noto, il sequestro delle aziende determina un processo di deterioramento della situazione finanziaria ed economica sia per la sospensione o la revoca, da parte degli istituti bancari, delle linee di credito non scadute con conseguente venir meno dei requisiti di meritocrazia creditizia sia perché, nella maggior parte dei casi, va affrontato il cosiddetto « costo di legalità », atteso che l'amministratore giudiziario, al momento dell'immissione in possesso, spesso si trova ad affrontare situazioni di lavoro

⁽¹⁰⁶⁾ C. Cost., sentenza n. 306 del 29 settembre – 1° novembre 1997.

⁽¹⁰⁷⁾ Cass., sez. I, n. 43081 del 27 maggio 2016, Rv 268625; sez. V, n. 23629 del 19 febbraio 2018, Rv 273281; sez. VI, n. 51793 del 13 settembre 2018, Rv 274576.

⁽¹⁰⁸⁾ Cass., sez. II, n. 37060 dell'11 gennaio 2019.

irregolare, illegalità, mancata sicurezza dei luoghi di lavoro, evasione fiscale, false fatturazioni, situazioni tutte da regolarizzare e che comportano un costo economico non indifferente.

In modo unanime sono state rappresentate queste difficoltà che hanno determinato, a volte, la liquidazione dell'impresa, soprattutto delle ditte individuali o di quelle a conduzione familiare.

Tra le criticità più frequenti riscontrate nelle imprese in sequestro si citano le seguenti: la presenza di rapporti di « lavoro nero » o di lavoro anche parzialmente irregolare (personale assunto *part-time* ma con orari di gran lunga superiori a quelli risultanti dalle buste paga; inquadramenti contrattuali non corrispondenti alle funzioni svolte); immobili aziendali con destinazioni di uso irregolari con la necessità di regolarizzazione amministrativa di frequente ritardata dagli enti locali; clienti e fornitori che abbandonano l'azienda perché non la ritengono più affidabile o perché in precedenza « costretti » dall'associazione mafiosa ad utilizzare servizi o acquistare beni presso la società sequestrata; creazione di imprese parallele utilizzate per trasferire la clientela dell'azienda sequestrata, svuotandola di ricavi e flussi di cassa; ostruzionismo dei lavoratori sovente legati ai propositi e difficoltà nell'accesso alla documentazione contabile per ritardata comunicazione delle *password* o per reticenza dell'amministratore; necessità di effettuare in via d'urgenza interventi di manutenzione e per la messa in sicurezza dei cantieri.

Il tribunale di Caltanissetta evidenzia che le aziende (carenti di scritture obbligatorie contabili, copie delle fatture, registri IVA), prive di chiara situazione economica, patrimoniale e finanziaria, sono, in genere, destinate alla liquidazione. Le ditte individuali presentano difficoltà gestionali atteso che, allontanato il proposto o la famiglia dalla gestione, stante il rapporto fiduciario tra la clientela e il soggetto titolare, diventa difficile proseguire nell'attività⁽¹⁰⁹⁾.

Il tribunale di Catania, tra le altre criticità, ha riscontrato che aziende di autotrasporti sequestrate avevano favorito i clienti con attività illegali quali il mancato rispetto delle ore di guida per consegne veloci e false dichiarazioni di danneggiamenti per danni imputabili al trasportatore⁽¹¹⁰⁾.

Alcuni tribunali sono persino orientati a non disporre il sequestro di società e aziende con valori prossimi allo zero anche per evitare i successivi costi di liquidazione.

Il tribunale di Palermo ha, altresì, evidenziato difficoltà nella gestione delle imprese sequestrate, non essendo consentito, *ex* articolo 54, comma 2, del codice antimafia, porre provvisoriamente a carico dell'erario le spese relative alle aziende se queste risultino prive di liquidità sufficienti per pagare il creditore, anche se si tratta di debiti prededucibili, sorti in costanza di sequestro. L'interpretazione della Corte di cassazione – basata sul tenore letterale della norma, non modificata dalla novella del 2017 – comporte-

⁽¹⁰⁹⁾ IX Comitato, nota del presidente della corte d'assise e collegio per le misure di prevenzione di Caltanissetta, prot. n.i. dell'8 gennaio 2020.

⁽¹¹⁰⁾ IX Comitato, nota del giudice f.f. del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Catania, prot. n. 876/20 del 18 febbraio 2020.

rebbe, pur in presenza di crediti, la messa in liquidazione o la dichiarazione di fallimento dell'impresa in sequestro, ma non l'intervento dello Stato per pagarne i debiti. Tuttavia, ad avviso del tribunale di Palermo, vi possono essere dei casi in cui vi è la necessità di autorizzare spese assolutamente necessarie per la prosecuzione dell'attività aziendale e viene prospettato il caso concreto di conferire l'incarico a un libero professionista (con compensi ai minimi tariffari) non avendo l'avvocatura dello Stato, interpellata ai sensi dell'articolo 39 del codice antimafia, assunto la difesa, per promuovere, nell'interesse della società in sequestro, già posta in liquidazione e priva di disponibilità liquida, una causa civile e ottenere il pagamento di una somma superiore a 10 milioni di euro, con anticipazione della relativa spesa a carico dell'erario. Viene, quindi, proposto che l'articolo 54 preveda eccezioni limitate nei casi in cui l'impossibilità di sostenere altrimenti spese assolutamente necessarie possa arrecare un pregiudizio irreparabile⁽¹¹¹⁾.

Il tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha proposto di introdurre meccanismi di esenzione o implementare i meccanismi di sovvenzionamento delle aziende, anticipando le forme di accesso al sostegno economico, condizionandone la permanenza all'adozione del programma di prosecuzione aziendale⁽¹¹²⁾.

I tribunali di Bari⁽¹¹³⁾ e Roma⁽¹¹⁴⁾, in modo particolare, hanno rappresentato la difficoltà o l'impossibilità di garantire la continuità aziendale nel caso di sequestro di ditte individuali e di società di persone, a partire dal « *patentino* » per le tabaccherie alle società in accomandita semplice o alle società in nome collettivo, atteso che, ove venga a mancare la pluralità dei soci, ex articolo 2272 c.c., dovrebbe essere liquidata la società. Il tribunale di Roma auspica una modifica dell'articolo 41 del codice antimafia che risolva il problema del legale rappresentante delle imprese individuali e, in genere, delle società di persone⁽¹¹⁵⁾.

Ulteriore problema sollevato dal tribunale di Bari attiene all'affitto o al comodato di azienda o ramo di azienda, atteso che gli articoli 2112 e 2560 c.c. prevedono, in materia di regime dei debiti e dei crediti risultanti dalle scritture contabili, la responsabilità solidale tra locatore 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

⁽¹¹¹⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione I penale per le misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Raffaele Malizia, e del dottor Giovanni Francolini.

⁽¹¹²⁾ IX Comitato, seduta del 1° ottobre 2019, audizione del presidente del tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Gabriella Maria Casella, accompagnata dal giudice della IV sezione penale misure di prevenzione, Francesco Balato.

⁽¹¹³⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Bari, Giulia Romanazzi.

⁽¹¹⁴⁾ Seduta del 1° agosto 2019, audizione del presidente della sezione III « penale e misure di prevenzione » del tribunale di Roma, Guglielmo Muntoni, resoconto stenografico n. 31.

⁽¹¹⁵⁾ *Ibidem*.

(analogamente alle deroghe previste dal legislatore nell'articolo 41, comma 1-*octies*, del codice antimafia)⁽¹¹⁶⁾.

Il tribunale di Trapani ha sottolineato i rapporti con le procedure fallimentari, atteso che, in due diversi casi, il curatore è stato ritenuto soggetto legittimato ad impugnare il decreto di sequestro⁽¹¹⁷⁾, anticipando e andando oltre l'articolo 320 del codice della crisi che prevede la legittimazione del curatore a impugnare i sequestri solo nei casi previsti dal codice di procedura penale, ma non anche a intervenire nel procedimento di prevenzione⁽¹¹⁸⁾. Nella relazione redatta dall'amministratore giudiziario consegnata dal presidente della sezione misure di prevenzione di Trapani, vengono enucleate le problematiche insorte nell'immissione in possesso e nella gestione dei beni per la confisca di un importante gruppo imprenditoriale nel settore turistico-alberghiero atteso che il codice antimafia disciplina i rapporti tra le misure di prevenzione e le procedure concorsuali, limitandosi a quella fallimentare e alla liquidazione coatta amministrativa ma non anche ai rapporti con l'amministrazione straordinaria. Nel caso di specie i commissari straordinari hanno appellato la confisca, ritenendosi legittimati. La coesistenza delle due procedure, non regolata dalle norme, ha incontrato notevoli difficoltà con gli enti impositori e gli uffici che provvedono alla riscossione per ottenere l'applicazione degli artt. 50 e 55 del codice antimafia (sospensione delle procedure esecutive dei concessionari, compresa Equitalia, e delle azioni esecutive in corso)⁽¹¹⁹⁾.

Ulteriore criticità sottolineata da diversi tribunali attiene ai lavoratori licenziati dagli amministratori giudiziari e reintegrati dal giudice del lavoro. Il tribunale di Bari propone di introdurre un nuovo comma nell'articolo 41 finalizzato a consentire al giudice delegato, in caso di sequestro totalitario o « tombale », 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 cerchi di interferire nella gestione o di ostacolare 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⁽¹²⁰⁾. Nel caso di conferma del provvedimento di allontanamento o cessazione del rapporto di lavoro, ove confermato, prospetta il divieto di erogare gli strumenti di sostegno al reddito *ex* articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 72⁽¹²¹⁾.

⁽¹¹⁶⁾ In tal senso, vedi anche IX Comitato, audizione del 25 ottobre 2019 di Valeria Giancola del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC) e audizione dell'8 novembre 2019 dell'amministratore giudiziario Luca D'Amore.

⁽¹¹⁷⁾ Cass., sez. II, sentenza n. 38753 del 17.5.2019.

⁽¹¹⁸⁾ Cass., sez. V, sentenza n. 29983 del 25.9.2020.

⁽¹¹⁹⁾ IX Comitato, nota del dott. Piero Antonio Capitini, amministratore giudiziario, del 24 ottobre 2019.

⁽¹²⁰⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Bari, Giulia Romanazzi.

⁽¹²¹⁾ Anche il tribunale di Roma propone analoga modifica al codice antimafia prevedendo la possibilità, nel caso di sequestro « tombale », di allontanare il dipendente per motivi di ordine pubblico e di disporre la contestuale cessazione del rapporto di lavoro, nei medesimi casi e con la procedura proposta dal tribunale di Bari, anche se la sezione lavoro del tribunale di Roma respinge i ricorsi dei lavoratori licenziati per esigenze di ordine pubblico. Analoga proposta è stata

Per le assunzioni nelle aziende sequestrate, il tribunale di Reggio Calabria ha stipulato con il locale Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili un protocollo denominato « Le amministrazioni giudiziarie. Progetto *Lavora con noi* » in base al quale vengono redatti degli elenchi di nominativi, distinti per tipologie e mansioni, da cui attingere ove sia necessario assumere. L'elenco viene predisposto dall'Ordine che richiede ai soggetti interessati il certificato del casellario giudiziale. Il tribunale effettua ulteriori verifiche, anche tramite la prefettura⁽¹²²⁾.

Ulteriore problema per le aziende attiene alla possibilità di accedere agli strumenti finanziari per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate: invero agli strumenti *ex* articolo 41-*bis* del codice antimafia, come evidenziato da alcuni tribunali (Bari, Santa Maria Capua Vetere, Reggio Calabria) possono accedere solo le imprese sequestrate o confiscate 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, lettere *a*) e *b*), restando escluse le imprese sequestrate ai sensi dell'articolo 240-*bis* c.p. e le imprese sottoposte ad amministrazione giudiziaria o a controllo giudiziario. I criteri di accesso sono, come si vedrà in modo specifico, molto restrittivi, atteso che le aziende devono dimostrare, con riferimento all'ultimo bilancio approvato, un rapporto tra patrimonio netto e totale dell'attivo non inferiore al 5 per cento⁽¹²³⁾. Il tribunale di Reggio Calabria è riuscito a ottenere, per una azienda, detto finanziamento. Il relativo fondo, proprio per i requisiti stringenti, a giugno 2019, aveva ancora risorse per 37,6 milioni di euro pari al 78,29 per cento (cfr. anche *infra* §. 6.2.1 e 6.2.2).

Si è, altresì, rilevato che, mentre i dipendenti delle aziende fallite possono accedere al fondo di garanzia dell'INPS e percepiscano le ultime tre mensilità e il trattamento di fine rapporto, tali diritti non sono previsti per i lavoratori delle aziende sequestrate in caso di fallimento successivo al sequestro o confisca⁽¹²⁴⁾.

Per gli immobili si segnalano: irregolarità o abusi edilizi, atti di vandalismo posti in essere dai soggetti ai quali l'immobile è stato sequestrato; la necessità di verificare, per le abitazioni non concesse in uso ai propositi, dietro pagamento di indennità di occupazione, l'abitabilità e la conformità catastale, oltre alla verifica della regolarità degli impianti, le difficoltà nell'effettuare sgomberi ove gli immobili siano abusivamente occupati.

Il tribunale di Caltanissetta riporta, altresì, che gli immobili poco appetibili per essere locati, all'esito della procedura sono in condizioni peggiori e che, anche se vengono subito sostituite le serrature, spesso sono

avanzata dall'amministratore giudiziario Luca D'Amore. Vedi relative relazioni depositate in sede di audizione presso il IX Comitato.

⁽¹²²⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Reggio Calabria, Ornella Pastore.

⁽¹²³⁾ IX Comitato, audizione dell'8 novembre 2019 di Maria Concetta Tripodi, amministratore giudiziario, e relazione depositata.

⁽¹²⁴⁾ IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del presidente dell'Istituto Nazionale Amministratori Giudiziari (INAG).

bersaglio di furti e danneggiamenti che rendono più difficile la successiva destinazione per i maggiori costi dovuti alla necessaria ristrutturazione ⁽¹²⁵⁾.

Ovviamente, vi sono anche aziende che sono state in grado di rimanere sul mercato e anche di incrementare il numero dei lavoratori, come si dirà in prosieguo.

d) Assegnazione provvisoria dei beni sequestrati. I protocolli stipulati

Gli articoli 40 e 41 del codice antimafia, come novellati, prevedono che il tribunale possa affidare in custodia giudiziale i beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, alle Forze di polizia e ai Vigili del fuoco per attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria, all'ANBSC, ad altri organi dello Stato, a enti pubblici non economici e a enti territoriali per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o tutela ambientale, nonché alle associazioni e ai soggetti di cui al più volte citato articolo 48, comma 3, lettera c). L'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, può concedere in comodato i beni immobili sequestrati, con cessazione alla data della confisca definitiva, ovvero affittare l'azienda, o un ramo di azienda, o concederla in comodato ai soggetti e alle associazioni di cui sopra.

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 ⁽¹²⁶⁾.

Il tribunale di Palermo ha in genere assegnato i beni mobili registrati alla Polizia giudiziaria che ha eseguito il sequestro, non consentendo il sistema SIT-MP di estrapolare il dato numerico degli automezzi in sequestro, rendendo così impossibile comunicare preventivamente ai potenziali interessati le disponibilità esistenti. Quanto agli immobili, ha concesso in comodato gratuito singoli beni immobili agli enti richiedenti che, a loro spese, ne hanno curato la manutenzione e la gestione ordinaria ⁽¹²⁷⁾.

Il tribunale di Napoli non ha assegnato immobili non ritenendo opportuno pregiudicare i diritti dei terzi in caso di revoca del sequestro ⁽¹²⁸⁾. Il tribunale di Firenze, allo stato non ha assegnato immobili in via

⁽¹²⁵⁾ IX Comitato, nota del presidente della corte d'assise e collegio per le misure di prevenzione di Caltanissetta, prot. n.i. dell'8 gennaio 2020.

⁽¹²⁶⁾ Così i tribunali di Caltanissetta, Catania, Firenze, Genova, Reggio Calabria e Trapani. Il tribunale di Torino ha, altresì, tentato l'assegnazione di immobili, senza avere richieste da parte dei comuni. Il tribunale di Brescia e di Lecce non hanno disposto assegnazioni provvisorie. Il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, su 29 autoveicoli, molti dei quali di lusso (come tali, per i limiti legislativi esistenti, non assegnabili alle forze di polizia), ne ha affidati due alla Polizia di Stato e ha disposto, per gli altri, o la custodia ai propositi con divieto di utilizzo, per evitare spese a carico della procedura o la concessione in uso dietro pagamento di indennità. Vedi relative audizioni e relazioni depositate presso il IX Comitato.

⁽¹²⁷⁾ IX Comitato, seduta dell'8 novembre 2019, audizione del presidente della sezione I penale per le misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Raffaele Malizia, e del dottor Giovanni Francolini.

⁽¹²⁸⁾ Vedi IX Comitato, relazione depositata da Vincenzo Lomonte, presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Napoli, audizione del 1° ottobre 2019: « (...) Il tribunale di Napoli non ha fatto ricorso all'assegnazione provvisoria dei beni se non in riferimento alle autovetture che in parte sono state affidate alle Forze dell'Ordine. La cautela del tribunale è ispirata anche dalla circostanza che si tratta pur sempre di un' "Amministrazione per conto di chi spetta" e di misure sub judice, relativamente alle quali è inopportuno pregiudicare le ragioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) Limite dei tre incarichi aziendali per gli amministratori giudiziari

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁽¹⁴⁴⁾ Proposta formulata anche dal tribunale di Caltanissetta, Catania e Trapani.

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

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

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

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

Ulteriori proposte attengono:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 – Ipotesi di mancato coordinamento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.8 – La Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo

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

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

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

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

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

⁽¹⁶¹⁾ *Ibidem*.

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

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

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

Capitolo 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1.1 – La deliberazione del 23 giugno 2016

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

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

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

Scrivono la Corte: « *l'analisi delle procedure, dei tempi e dei risultati ha confermato la permanenza di difetti, esogeni o endogeni al sistema, in grado di ostacolare o quantomeno rallentare il processo ablatorio e a volte di compromettere le finalità, perseguite con priorità dal legislatore, della destinazione a fini sociali dei beni confiscati e della loro restituzione alla collettività. In proposito, è emerso che situazioni problematiche possono caratterizzare anche la fase successiva alla consegna dei beni (in particolare, immobili e aziende) a causa delle inadeguate capacità gestorie del soggetto assegnatario e, nel caso di complessi aziendali, della difficoltà di ottenere finanziamenti ulteriori o di autofinanziarsi nel medio-lungo periodo* ».

È inspiegabile – continua la Corte – che « *nonostante i notevoli finanziamenti erogati per i sistemi informatici SIPPI, SIT-MP, Re.G.I.O. siano ancora limitate a meno del 10 per cento le comunicazioni per via telematica tra gli uffici giudiziari e l'Agenzia nazionale; non sia disponibile a livello centralizzato un censimento completo dei beni oggetto di misure ablatorie nell'ambito dei procedimenti di prevenzione e dei procedimenti penali e non sia assicurata l'interoperabilità tra le diverse banche dati e l'interscambio delle informazioni* ».

Altra anomalia evidenziata dalla Corte concerne la presenza di dati non univoci, provenienti da fonti diverse, sulla consistenza dei beni sequestrati e confiscati a causa del non allineamento delle informazioni presenti nelle banche dati del Ministero della giustizia, di SIPPI e di ReGIO nonché le disfunzioni e carenze nel flusso delle comunicazioni tra uffici giudiziari e ANBSC. E, ancora, la mancata disponibilità di stime attendibili obbligatoriamente acquisite alle relazioni e ai rendiconti degli amministratori giudiziari, non inseriti nel sistema ReGIO che, in ogni caso, dovrebbero essere oggetto di aggiornamento sino alla fase immediatamente antecedente la destinazione finale. L'analisi del procedimento di assegnazione dei beni ha poi evidenziato la mancata predisposizione di efficaci strumenti per il monitoraggio dei beni e la verifica del loro utilizzo con valutazioni estese all'impatto sociale.

La Corte dei conti ha, poi, richiamato la Relazione approvata dalla Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura nel 2014 nella quale, pur sottolineandosi il potenziale prezioso ruolo dell'Agenzia si evidenziava che « *l'attuale regime attuale di competenze (...) lodevole e condivisibile negli intenti ha rivelato criticità e stasi operative pressoché insuperabili. La struttura, la dislocazione territoriale, la dotazione organica, le dinamiche operative, la prospettiva dell'Agenzia non possono reggere l'onda d'urto costituita dall'onere di gestire l'imponente numero di beni confiscati, in via definitiva e non* » e affermava che la struttura centrale di gestione, « *a causa dei compiti sempre maggiori ad essa attribuiti dalla normativa (con competenza estesa anche ai sequestri e alle confische per i reati disciplinati dall'articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306/1992, appare inadeguata agli scopi, per indisponibilità di risorse umane con la necessaria competenza e professionalità* ».

Scrivono ancora la Corte dei conti che, alla data della relazione (giugno 2016), non risultavano ancora adottati dall'ANBSC gli atti di indirizzo e

linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni oggetto di misure ablatorie delle quali dovrebbe poter tenere conto anche il giudice delegato nell'impartire le direttive per la gestione dei beni confiscati; mancavano i piani generali di programmazione e destinazione dei beni confiscati previsti dalla normativa di istituzione dell'Agenzia con la definizione dei criteri ai quali attenersi nella scelta delle varie possibilità di riutilizzo - o vendita/liquidazione degli stessi beni.

Concludeva la Corte affermando che « *la Sezione considerate le difficoltà incontrate dall'ente nell'assumere e sostenere la gestione diretta dei beni durante la fase giudiziaria è favorevole ad una soluzione normativa che, conformemente alla proposta avanzata dalla Commissione parlamentare di inchiesta antimafia, differisca l'affidamento della gestione diretta all'ANBSC al momento della confisca definitiva (penale o/e di prevenzione) dei beni di origine mafiosa* ».

4.1.2 – La deliberazione del 4 aprile 2018

La Corte dei conti nella deliberazione del 4 aprile 2018, dava atto degli sviluppi dell'attività dell'Agenzia nazionale che, oltre a sottoscrivere molteplici protocolli di intesa, aveva implementato, ad integrazione del sistema informativo gestionale Re.G.I.O.⁽¹⁶³⁾, la piattaforma « Open Re.G.I.O. » per condividere con i nuclei di supporto presso le prefetture ogni informazione relativa ai sequestri e alle confische e che, per quanto riferito dall'ANBSC, a fine 2017, risultavano accreditati al sistema il 70 per cento di tali nuclei.

Rilevava tuttavia la Corte che le notizie trasmesse dall'Agenzia non consentivano « *di ritenere superate le molteplici criticità analiticamente evidenziate nelle precedenti relazioni – eccetto che per gli aspetti già sopra evidenziati – limitandosi piuttosto a ribadire posizioni già note e ampiamente confutate nell'ambito della relazione* », come si evince dalle tavole che qui si riportano:

L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E L'ATTIVITA' DELL'A- GENZIA NAZIONALE (ANBSC)

Deliberazione n. 5/2016/G – Relatore cons. A. Ferraro

| Osservazioni della Corte | Risposte e comportamenti delle amministrazioni |
|---|--|
| L'indagine ha approfondito i vari aspetti del procedimento di gestione e di destinazione dei beni sequestrati | In considerazione della molteplicità delle amministrazioni interessate dall'indagine, si dà qui di seguito |

⁽¹⁶³⁾ Re.G.I.O. è l'acronimo di "Realizzazione di un sistema per la gestione informatizzata ed operative delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

| Osservazioni della Corte | Risposte e comportamenti delle amministrazioni |
|--|---|
| <p>e confiscati alla criminalità organizzata, nonché il ruolo e l'assetto amministrativo e contabile dell'Agenzia nazionale. Dall'attività di controllo sono emerse rilevanti criticità ed anomalie gestionali, soprattutto con riferimento alla lunghezza dei procedimenti ablatori e ai vistosi ritardi che separano l'adozione della misura di prevenzione o cautelare dal momento in cui viene data comunicazione all'ANBSC.</p> <p>Per superare tali criticità riscontrabili nelle fasi di amministrazione, destinazione e riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati, la Corte richiama i diversi attori interessati alla gestione.</p> <p>In particolare:</p> | <p>conto degli elementi di conoscenza trasmessi da ognuna, in relazione alle raccomandazioni alle stesse rivolte.</p> |
| <p>Quanto all'ANBSC, la Corte raccomanda:</p> | <p>Nel dicembre del 2017 l'Agenzia ha reso noto quanto segue:</p> |
| <p>a) l'adozione di atti di indirizzo e linee guida, nonché di protocolli operativi in tema di gestione e assegnazione dei beni oggetto di misura ablatoria, e la programmazione anticipata della destinazione dei beni immobili e dei complessi aziendali, secondo piani generali e criteri approvati dal Consiglio direttivo;</p> | <p>a) è stata predisposta una bozza di linee guida portata all'attenzione del Consiglio direttivo nel mese di dicembre 2016;</p> |
| <p>b) l'incremento delle iniziative di collaborazione e dei progetti avviati con una serie di amministrazioni, enti ed associazioni nell'intento di disporre di risorse tecniche e finanziarie per rendere più efficiente l'attività di gestione, valorizzazione e recupero dei beni confiscati;</p> | <p>b) a partire dalla deliberazione n. 5/2016, l'ANBSC ha sottoscritto numerosi protocolli d'intesa e accordi di collaborazione con altre autorità. Si segnalano:</p> <ul style="list-style-type: none"> – i tre protocolli sottoscritti con l'Agenzia per la coesione territoriale, il Ministero dell'interno e il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio e con le regioni Campania, Calabria e Sicilia, per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e sicurezza da finanziare con risorse delle politiche di coesione attribuite alla regione e al Ministero dell'interno nell'ambito del PON Legalità per il ciclo di programmazione 2014-2020; – il protocollo stipulato con il Ministero dell'interno, orientato a supportare l'attività di finanziamento del PON Legalità in merito ad una serie di azioni finalizzate a potenziare il sistema; – il protocollo stipulato con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'ANCI e l'Agenzia del demanio per conseguire un'efficiente gestione dei beni immobili da destinare allo svolgimento delle attività di interesse generale da parte degli enti del Terzo settore; – il protocollo stipulato con la regione Lombardia, per completare i sistemi informativi dell'ANBSC dei beni amministrati e gestiti nel territorio lombardo; – i protocolli stipulati con l'Agenzia delle entrate: uno, per l'attività di stima immobiliare per i beni confiscati, da compiere a cura delle competenti articolazioni dell'Agenzia del territorio; l'altro, per l'atti- |

| Osservazioni della Corte | Risposte e comportamenti delle amministrazioni |
|--|---|
| | <p>vità di aggiornamento, da parte dell'ANBSC e dei professionisti che la coadiuvano, delle banche dati catastali;</p> <p>– il protocollo stipulato con CFI (Cooperazione finanza e impresa-Mise) avente ad oggetto tre linee di azione riguardanti le imprese confiscate.</p> |
| | <p>Altri protocolli d'intesa e accordi di collaborazione stanno per essere sottoscritti tra l'ANBSC e l'Agenzia del demanio, la Consap, il MIPAAF e l'AGEA, e, infine, Unioncamere;</p> |
| <p>c) il potenziamento, soprattutto qualitativo, degli organici dell'Agenzia, previa definizione di profili adeguati alla molteplicità e alla complessità delle funzioni, e la selezione, mediante procedure idonee, di figure professionali cui affidare l'amministrazione dei beni confiscati, oltre che l'analisi dei dati e la verifica dello stato dei beni, nonché le attività di consulenza tecnica, di affiancamento dell'autorità giudiziaria e di supporto/controllo dei coadiutori;</p> | <p>c) il Consiglio direttivo è stato potenziato con la nomina di un prefetto, esperto in materia aziendale e patrimoniale. Va, inoltre, considerato che, con l'entrata in vigore il 19 novembre 2017, della legge n. 161 del 2017, la dotazione organica dell'Agenzia è stata ridefinita in 200 unità a fronte delle attuali 30. Al fine di definire « gli organici » dell'Agenzia sarà, comunque, necessario attendere l'emanazione del regolamento previsto dal rinnovato articolo 113, comma 1, lettera a), d.lgs. n. 159 del 2011;</p> |
| <p>d) la rivalutazione della consistenza e dell'efficacia dei nuclei di supporto prefettizi, da porre sotto il coordinamento funzionale dell'Agenzia, e il deciso miglioramento della capacità dello stesso ente di attuare un monitoraggio continuo e verifiche scrupolose sull'utilizzo dei beni destinati e/o assegnati, con valutazione dell'impatto sociale ed economico sul territorio delle scelte operate in materia;</p> | <p>d) il nuovo articolo 112 del codice antimafia attribuisce ai nuclei di supporto presso le prefetture un ruolo strategico nell'ambito delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni confiscati, nonché del monitoraggio sull'utilizzo dei beni assegnati. La composizione e consistenza sarà definita con decreto del Ministro dell'interno. Già dal 2016 l'ANBSC si è preparata a questo cambiamento epocale che vede le prefetture, con particolare riferimento ai nuclei di supporto, quali soggetti deputati all'amministrazione e destinazione dei beni confiscati e al monitoraggio del loro uso in base alla destinazione, realizzando una piattaforma telematica, <i>Open Re.G.I.O.</i>, che permette una condivisione con i nuclei di supporto di ogni informazione relativa agli atti ablativi e ai beni confiscati. Ad oggi si sono accreditati al sistema il 70 per cento dei nuclei di supporto. Inoltre, al fine di razionalizzare i processi di destinazione dei beni immobili, in confisca definitiva, l'ANBSC ha deciso di utilizzare, grazie alla piattaforma telematica <i>Open Re.G.I.O.</i>, lo strumento della Conferenza di servizi telematica da tenere, in modo strategico, presso le prefetture sul cui territorio insistono i beni.</p> <p>Dal novembre 2016 sono state indette conferenze di servizi per un totale di 2.226 beni immobili;</p> |

| Osservazioni della Corte | Risposte e comportamenti delle amministrazioni |
|--|---|
| <p>e) la promozione delle azioni previste nei documenti di economia e finanza 2015 e 2016 per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata ed il superamento delle criticità nel passaggio dal procedimento giudiziale a quello di gestione/destinazione;</p> | <p>e) a partire dalle previsioni dei Def 2015, sono state intraprese, o sono in fase di definizione, diverse attività, alcune delle quali riguardano il finanziamento diretto ad azioni e progettualità che vedono l'AMBSC direttamente o indirettamente coinvolta. Riguardo a questa tipologia di attività rientrano:</p> <ul style="list-style-type: none"> – la realizzazione da parte di Unioncamere del progetto <i>Open Data</i> aziende confiscate, finanziato a valere sul PON Legalità per un importo di circa 1 milione, che prevede l'interscambio informativo tra l'ANBSC ed il sistema camerale; – la realizzazione di un analogo progetto, il cui iter di finanziamento è in corso di istruttoria, che verrà realizzato in partenariato con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; |
| <p>f) l'implementazione del sistema informativo ReGIO in modo da: completare il programma informatico volto al censimento ed alla gestione centralizzata di tutti i beni sequestrati e confiscati, compresi quelli ereditati dal precedente gestore; acquisire ed elaborare dati di stima aggiornati sul valore dei beni in confisca; assicurare l'interoperabilità con le altre banche dati del Ministero della giustizia e dell'Agenzia del demanio e del territorio, oltre che del MEF e, quando attivata, del MIBACT per i beni di interesse storico, artistico e culturale;</p> | <p>f) al fine di dare una prima mitigazione alle criticità individuate dalla Corte, e migliorare le <i>performance</i> dell'Agenzia, è stata realizzata, ad integrazione della banca dati ReGIO la piattaforma sopra citata <i>Open Re.G.I.O.</i>. La piattaforma – che ha iniziato a funzionare, in via sperimentale, nel mese di settembre - ha, quale finalità, la riorganizzazione dei processi operativi di competenza dell'ANBSC, anche a supporto di un rapporto nuovo e diretto con i coadiutori, le prefetture, l'Agenzia del demanio, gli enti territoriali, il mondo delle associazioni;</p> |
| <p>g) l'affidamento esterno del servizio di tesoreria ed una maggiore attenzione alla tenuta della contabilità e, in particolare, al contenimento delle spese vincolate e allo smaltimento dei residui passivi;</p> | <p>g) per quel che concerne l'affidamento esterno del servizio di tesoreria, si rappresenta che il Ministero dell'interno, a seguito della richiesta di correttivo avanzata dall'Agenzia, in esito alle osservazioni formulate dalla Corte, ha avviato l'istruttoria per una modifica all'articolo 36 del DPR n. 234 del 2011 che non si è conclusa anche per l'emanazione della legge n. 161 del 2017 che impone una riscrittura di tutti i regolamenti previsti dall'articolo 113 del d.lgs. n. 159 del 2011. Posta l'imminente scadenza del servizio di cassa in corso, è stata richiesta al Ministero dell'interno, che l'ha concessa, l'autorizzazione a espletare nuova gara per l'affidamento, limitatamente ad un anno, di un nuovo servizio di cassa nelle more dell'adozione delle richieste modifiche normative.</p> <p>Per quanto concerne lo « smaltimento dei residui passivi » connessi al mancato rimborso delle competenze accessorie da rimborsare agli enti per il personale in servizio in posizione di comando presso l'ANBSC, si assicura che tutti i gli enti sono stati sollecitati ad inviare la documentazione relativa alle somme da avere</p> |

| Osservazioni della Corte | Risposte e comportamenti delle amministrazioni |
|---|--|
| | <p>a rimborso e gran parte degli impegni assunti sono stati regolati.</p> <p>Nessuna novità è, invece, emersa in ordine al contenimento delle spese vincolate;</p> |
| <p><i>h)</i> si ritiene, altresì, auspicabile un maggiore ricorso all'autofinanziamento, previa autorizzazione del ministero vigilante.</p> | <p><i>h)</i> l'Agenzia non ha comunicato alcuna novità; il Ministero dell'interno, dal canto suo, dopo aver fatto presente che la sua competenza si esaurisce nel trasferimento all'Agenzia delle somme presenti sul cap. 2962, puntualizza che ad esso « non spetta la conduzione dell'attività di vigilanza sull'ente, affidata ad un tavolo tecnico appositamente istituito ai sensi della normativa vigente » (n.d.r. l'articolo 29, comma 1, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, ha, fra l'altro, disposto che l'ANBSC « è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno »).</p> |
| <p>Quanto al Ministero della giustizia, la Corte ritiene necessaria:</p> | <p>Immediatamente dopo aver ricevuto la relazione approvata con deliberazione n. 5/2016/G, il Ministero della giustizia ha comunicato le notizie di seguito riportate che, peraltro, si limitano a dare atto dei programmi in essere e della relativa tempistica. Nessun aggiornamento è stato successivamente fornito, neanche a seguito del sollecito inviato dalla Corte, cui è stato risposto trasmettendo nuovamente la nota inviata più di un anno prima:</p> |
| <p><i>a)</i> l'accelerazione della messa a punto del nuovo sistema informatico Sit-Mp, ancora non completamente operativo, al superamento delle disfunzioni e anomalie registrate nella raccolta e nello scambio di informazioni, da acquisire e trasmettere esclusivamente per via telematica;</p> | <p><i>a)</i> il sistema Sit-Mp entrerà in pieno esercizio il prossimo mese di settembre (n.d.r. 2016) nelle regioni Puglia e Calabria, territori nei quali il sistema non ha subito danni a seguito del fermo macchine del gennaio 2016. I restanti distretti saranno attivati entro la fine dell'anno. Gli interventi necessari ad assicurare la cooperazione applicativa tra il sistema Sicip e Regio sono stati richiesti al fornitore che ha presentato un piano obiettivo lavoro in corso di approvazione. Gli interventi sul sistema Sies, di più complessa realizzazione, sono in corso di esame per la definizione dei requisiti utente;</p> |
| <p><i>b)</i> l'adozione di direttive per sollecitare il tempestivo e corretto adempimento, da parte degli uffici giudiziari, degli oneri di comunicazione all'Agenzia di dati sui beni sequestrati/confiscati, in modo da contenere i vistosi ritardi che rendono ancor più problematica la gestione degli stessi beni.</p> | <p><i>b)</i> sul punto non risulta dato riscontro.</p> |
| <p>Quanto al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, all'Agenzia per la coesione territoriale e al Ministero dell'interno-Dipartimento della pubblica sicurezza:</p> | <p>Risultano pervenute le risposta dell'Agenzia per la coesione territoriale e del Dipartimento della pubblica sicurezza, che, peraltro, danno atto anche di iniziative avviate in collaborazione con il Dipartimento per la coesione economia:</p> |

| Osservazioni della Corte | Risposte e comportamenti delle amministrazioni |
|---|---|
| <p>a) la promozione, coordinandone la realizzazione, delle azioni previste dalla proposta di Piano nazionale, finalizzato al riutilizzo dei beni confiscati e articolato negli obiettivi specifici sui quali fare confluire le risorse programmate (PON, POR e FSC);</p> | <p>a) nell'ambito dell'azione di coordinamento, supporto e controllo previste dalla norma istitutiva, l'Agenzia per la coesione territoriale ha promosso una serie di iniziative tese a dare attuazione a quanto richiesto. In aggiunta ai protocolli di cui ha dato atto, l'Anbsc comunica che:</p> <ul style="list-style-type: none"> – è stato sottoscritto il 23 maggio 2017 un Protocollo di collaborazione istituzionale con il Consorzio Agrorinasce, finalizzato al supporto ed accompagnamento allo sviluppo delle azioni di valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata; – è in corso l'istruttoria di un Protocollo d'intesa con la Regione Puglia, del valore di circa 42 milioni; – prossimo è l'avvio della procedura di sottoscrizione digitale del Protocollo di collaborazione istituzionale con il Dipartimento sviluppo e coesione e con l'associazione Libera con lo scopo di sviluppare azioni ed iniziative di animazione culturale, formazione e progettazione nell'ambito delle politiche di coesione territoriale in tema di legalità con particolare riferimento alla valorizzazione e riuso a fini pubblici e sociali di beni e aziende confiscate; |
| <p>b) il potenziamento dell'Agenzia nazionale, l'attivazione di gruppi di sostegno tecnico agli enti locali assegnatari dei beni immobili confiscati, il rafforzamento dell'attività istituzionale di raccolta, mappatura e diffusione dei dati sui patrimoni confiscati, nonché di monitoraggio e di valorizzazione dei beni oggetto di misura ablatoria definitiva;</p> | <p>b) in vista del rafforzamento dell'ANBSC, l'Agenzia per la coesione territoriale ha predisposto, di concerto con la stessa, un progetto biennale di rafforzamento del valore di 8,4 milioni, a valere sul Programma operativo complementare al PON <i>Governance</i> e capacità istituzionale, finalizzato a traghettare l'ANBSC verso l'assetto definitivo di cui alla modifica del codice antimafia, definitivamente approvata dalla Camera dei deputati il 27 settembre scorso (n.d.r. la modifica del codice è stata approvata con legge n. 161 del 17 ottobre 2017). La redazione del progetto è iniziata immediatamente dopo la data di adozione della delib. in oggetto (27 giugno 2016) e la sua approvazione da parte dell'Adg del programma citato è avvenuta il 2 dicembre 2016. Al momento della comunicazione (ottobre 2017), la relativa convenzione di finanziamento non era stata ancora sottoscritta;</p> |
| <p>c) l'attivazione della « cabina di regia » che dovrà assicurare il raccordo anche con le regioni e province autonome per facilitare l'integrazione degli investimenti e imprimere l'accelerazione;</p> | <p>c) la cabina di regia non è stata attivata. Si assicura, comunque, che l'Agenzia per la coesione partecipa al tavolo di coordinamento che assicura il giusto raccordo tra le amministrazioni coinvolte, istituito dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, per facilitare l'integrazione degli investimenti e l'accelerazione della spesa di cui i citati protocolli d'intesa sono i primi documenti attuativi prodotti;</p> |

| Osservazioni della Corte | Risposte e comportamenti delle amministrazioni |
|--|--|
| <p>d) fatte salve le competenze in materia delle regioni interessate, la previsione di strumenti di monitoraggio e verifica, anche centralizzati, dei programmi operativi regionali cofinanziati dai fondi strutturali europei, sul modello di quanto realizzato per la struttura gestionale dei PON, nella quale sono inseriti meccanismi di controllo a cura di diverse autorità di audit e di certificazione.</p> | <p>d) si fa presente che qualsiasi azione di valorizzazione, assistenza tecnica, sistema o altro, finanziata con i fondi delle politiche di coesione in materia di beni ed aziende confiscate, come di sicurezza e legalità, è monitorata e verificata, oltre che dalle singole Autorità dei programmi e dai relativi sistemi di controllo di I e II livello, anche attraverso l'azione dell'Agenzia per la coesione territoriale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 10, comma 3, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125.</p> |

Come si vedrà nel prosieguo le criticità sui sistemi informatici sono tuttora persistenti (cfr. *infra* §. 4.7).

4.2 – L'Agenzia nell'inchiesta della Commissione nella XVII Legislatura. Cenni

La Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura, nel corso dell'inchiesta svolta per migliorare la disciplina delle misure di prevenzione e della gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati che aveva portato ad un articolato normativo⁽¹⁶⁴⁾, aveva audito i direttori *pro tempore* succedutisi all'ANBSC (prefetto Giuseppe Caruso il 16 gennaio 2014 ed il 5 febbraio 2014; prefetto Umberto Postiglione, audito il 3 luglio 2014, il 9 luglio 2014 e, infine, il 20 settembre 2016).

Dell'approfondimento sul tema e delle audizioni svolte si dà conto nella « Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata » e nella « Relazione conclusiva »⁽¹⁶⁵⁾.

In particolare, nella Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati, approvata dalla Commissione il 9 aprile 2014, si evidenziava, tra le varie criticità, quanto al sistema informatico Re.GIO, che:

« L'Agenzia per i beni confiscati ha deciso nel 2011 di realizzare un'infrastruttura informatica propria per la gestione operativa delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati (...) Per il progetto sono stati stanziati all'interno del PON Sicurezza nel complesso 7.263.600 euro, di cui 4.300.174 dall'Unione europea e 2.963.426 dallo Stato italiano. Il PON sicurezza ha approvato il progetto generale il 7 ottobre 2010. Al momento sul sito " opencoesione " del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (www.opencoesione.gov.it/progetti/2mint27conv15/) ri-

⁽¹⁶⁴⁾ Doc. XXIII n. 5 Relazione sulle disposizioni per una revisione organica del codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo del 6 settembre 2011, n. 159.

⁽¹⁶⁵⁾ Doc. XXIII n. 1, pag. 23-24; pag. 49-54; doc. XXIII n. 38, pag. 289-292.

sultano già liquidate somme per 6.059.680, pari all'83 per cento del totale. Sempre secondo il sito opencoesione la realizzazione del bando avrebbe dovuto avere inizio nell'aprile 2011 e terminare nel settembre 2012 (...). Questo programma, ad oggi, risulta non operativo, e per la gestione del database dei beni l'Agenzia nazionale per i beni confiscati utilizza ancora quello predisposto a suo tempo dall'Agenzia del demanio ».

I direttori *pro-tempore* auditi nella XVII legislatura avevano rappresentato le difficoltà di gestione dei beni, lamentato la carenza dell'organico e l'applicazione dell'istituto del comando, nonché la mancata conoscenza dei dati relativi alle confische penali.

Il prefetto Postiglione, in particolare, dichiarava in una prima occasione di incontro con la Commissione⁽¹⁶⁶⁾ che erano state risolte le criticità relative al trasferimento dei dati da SIPPI (sistema informatico utilizzato per le misure di prevenzione) a Re.G.I.O., mentre non erano disponibili i dati delle confische penali. Così pure segnalava che la Corte dei conti europea, dopo aver contestato la legittimità dell'utilizzazione dei fondi PON – a stretto rigore destinabili solo per le quattro regioni dell'obiettivo convergenza – per un progetto, come Re.G.I.O., di livello nazionale, aveva deliberato la riduzione del finanziamento del 9 per cento. In una successiva audizione⁽¹⁶⁷⁾, il prefetto Postiglione precisava che: il Ministero della giustizia aveva effettuato il collaudo del nuovo sistema informatico per le misure di prevenzione SIT-MP che avrebbe sostituito SIPPI; l'Agenzia aveva implementato il proprio sistema informatico, denominandolo « OPEN Re.G.I.O. », ove inserire fotografie, mappe catastali e tutti i dati per descrivere i beni confiscati affinché i comuni potessero valutare gli immobili; era stato fatto uno studio, con la Presidenza del Consiglio, per verificare come utilizzare i fondi del PON, del POR e i fondi europei e per incentivare i comuni a utilizzare i beni loro destinati, svolgendo incontri con i presidenti delle regioni e convocando conferenze di servizi per destinare i beni, indicando possibili modalità di finanziamento per il loro effettivo utilizzo.

4.3 – I rapporti tra le sezioni misure di prevenzione dei tribunali e l'Agenzia

Alcuni presidenti delle sezioni, nell'auspicare il potenziamento dell'organico dell'ANBSC, che non svolge l'attività di ausilio ai tribunali, hanno rappresentato le seguenti criticità, note al direttore *pro tempore* Frattasi, come si vedrà nel paragrafo successivo e, a suo avviso, in fase di risoluzione:

– la mancata tempestiva risposta alle istanze presentate dagli amministratori giudiziari, nominati coadiutori dell'Agenzia, soprattutto per

⁽¹⁶⁶⁾ XVII Legislatura, audizioni del 3 e 9 luglio 2014 del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, prefetto Umberto Postiglione.

⁽¹⁶⁷⁾ XVII Legislatura, audizione del 20 settembre 2016 del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, prefetto Umberto Postiglione.

la gestione delle aziende confiscate (tribunali di Firenze, Palermo, Santa Maria Capua Vetere, Torino, Trapani);

– ritardi nella nomina del coadiutore (tribunali di Firenze e Palermo); il tribunale di Roma propone, per ovviare a tale problema, che l'amministratore giudiziario continui la gestione sotto il controllo dell'Agenzia fino alla nomina del coadiutore che, sovente, non è lo stesso amministratore giudiziario; i tribunali di Catania e Caltanissetta segnalano che il ritardo allunga i termini di fissazione dell'udienza di verifica dei crediti, rappresentando la funzione di ausilio del coadiutore nell'esame delle istanze dei creditori e nell'elaborazione dello stato passivo;

– necessità di utilizzare lo stesso sistema applicativo informatico atteso che Open Re.G.I.O. non è interoperabile con SIT-MP, registro informatico del Ministero della giustizia;

– l'impossibilità di nominare quale amministratore giudiziario, un dipendente dell'Agenzia, come previsto dall'articolo 34 del codice antimafia (tribunali di Palermo, Potenza e Roma), anche nei casi di gestione più semplici.

4.4 – Audizione del prefetto Bruno Frattasi

Il direttore *pro tempore*, prefetto Frattasi, è stato sentito una prima volta in plenaria il 10 luglio 2019 sulla situazione generale dell'Agenzia nazionale e sullo stato dell'arte relativo alla gestione e alla destinazione dei beni e, successivamente, dal IX Comitato il 12 febbraio 2020, su quesiti più specifici formulati nella lettera di convocazione. In entrambe le occasioni, il prefetto Frattasi, ha consegnato articolate relazioni e documentazione (protocolli, linee guida) attestante l'attività svolta dall'organismo.

Dagli atti e dalle *slide* depositate risulta che, a febbraio 2020, l'Agenzia aveva in gestione, ai sensi della legge n. 575 del 1965, 6.279 immobili (di cui 1.116 gestione Demanio) e 1.395 aziende (di cui 178 gestione Demanio); ai sensi del d.lgs. n. 159 del 2011, 10.034 immobili e 1.176 aziende; ai sensi della legge n. 161 del 2017, 160 immobili e 16 aziende. Il totale complessivo dei beni gestiti dall'Agenzia in base alla successione delle leggi era pari a 19.060 unità.

Il prefetto Frattasi, nelle audizioni, ha rappresentato la migliorata situazione dell'Agenzia, anche a seguito delle modifiche normative intervenute e di cui si è dato sopra conto.

Quanto al personale, ha riferito che sono in corso gli interpellati per gli incarichi di direttore generale, che è in corso la stabilizzazione del personale che era in comando, distacco o fuori ruolo e che, in considerazione della clausola di invarianza finanziaria contenuta nel decreto sicurezza, ritiene di potere, nel più breve tempo possibile, avere un organico pieno, compatibilmente all'atteso bando per 70 posti. Con le risorse economiche assegnate all'ANBSC dalla legge 27 dicembre 2019, n. 190, commi 168 e 169, e nonostante i mancati nulla osta da parte di altre amministrazioni, ha precisato che sono in organico, anche se non tutti di ruolo, 127 persone.

Non è stato possibile dare corso alle diverse richieste pervenute dai tribunali di nominare quale amministratore giudiziario un dipendente

dell'ANBSC, proprio per le carenze nei ruoli. Va, peraltro, rilevato che l'Agenzia nazionale non ha ancora adottato la delibera attuativa prevista dall'articolo 35, comma 4, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, e che, quindi, non poteva essere fornito nessun nominativo ai tribunali ⁽¹⁶⁸⁾.

Inoltre, è stato approvato un nuovo regolamento organizzativo, prevedendo che le sedi secondarie abbiano rango dirigenziale, e non siano più semplici « sportelli » dell'Agenzia, potendo così assumere una capacità relazionale con tutti gli *stakeholder* del sistema (coadiutori, autorità giudiziaria, enti locali), operando sul territorio e fornendo risposte sollecite nella attività di natura corrente.

A seguito delle modifiche legislative, il direttore ha costituito il comitato consultivo di indirizzo e vi è il progetto di potenziare i nuclei di supporto costituiti presso le 15 prefetture delle cd. "Regioni obiettivo" finanziato con risorse del PON legalità nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020.

Altro nuovo strumento è il "tavolo nazionale di indirizzo e verifica" su cui si impernia la "Strategia per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati attraverso le politiche di coesione" (delibera CIPE n. 53 del 25 ottobre 2018) che funge da « cabina di regia » e che ha condiviso la necessità di procedere alla valorizzazione di beni che per dimensioni, storia criminale, valore simbolico, potenzialità di sviluppo e prospettive occupazionali, possano diventare « progetti pilota ». Il primo bene individuato è una azienda agricola appartenuta ai casalesi, « la Balzana », affidata in comodato gratuito alla società consortile Agrorinasce per la realizzazione di un « Parco agroalimentare per la realizzazione dei prodotti tipici della Campania » da riqualificare con risorse del fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014/2020 con una prima assegnazione di 15,114 milioni di euro (cfr. infra §. 6.2.3).

Tale intervento, ha riferito Frattasi, potrà fare da apripista ad un apposito « Piano per la valorizzazione di beni confiscati esemplari » (PVBCE), cui destinare ulteriori risorse del FSC. Il Tavolo ha, inoltre, condiviso con la regione Campania l'inclusione nel PVBCE di Palazzo Fienga, roccaforte del clan Gionta, sito a Torre Annunziata.

Inoltre, sempre con l'obiettivo di una maggior efficienza, sono stati sottoscritti diversi protocolli di intesa: con la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, per gli accertamenti antimafia sugli acquirenti nel caso di vendita di immobili ex articolo 48, comma 5, del codice antimafia; con l'Università Cattolica, il tribunale di Milano e la DNAA, per la formazione professionale degli amministratori giudiziari. È prossima la sottoscrizione con l'Agenzia delle entrate di un accordo quadro per avere interoperabilità tra i sistemi informativi per i dati catastali e la valutazione tecnico-estimativa dei beni immobili. Si intende, altresì, rinnovare gli accordi con

⁽¹⁶⁸⁾ Ai sensi dell'articolo 35, comma 4 della legge 17 ottobre 2017, n. 161, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, "l'Agenzia Nazionale, con delibera del Consiglio Direttivo, ai sensi dell'articolo 112, comma 4, lettera d) del presente decreto legislativo, adotta i criteri per l'individuazione del personale e degli altri soggetti di cui al presente comma".

l’Agenzia del demanio e stipulare un accordo attuativo con le Camere di commercio e Unioncamere.

Sono state emanate le « Linea guida per l’amministrazione finalizzata alla destinazione dei beni immobili sequestrati e confiscati » ed è in corso la predisposizione di un bando per l’assegnazione diretta dei beni immobili alle associazioni del Terzo settore ai sensi dell’articolo 48 codice antimafia, una volta chiarito il problema del trasferimento della proprietà, con criterio preferenziale per quelle richieste, a cui venga unita una dichiarazione di intenti dell’ente locale, nelle quali si attesti la condivisione del riuso e la volontà di acquisire la proprietà del bene ⁽¹⁶⁹⁾.

Il direttore ha, altresì, sottolineato come, spesso, i comuni non abbiano reale consapevolezza sulla disponibilità territoriale dei beni confiscati e non dispongano di adeguate risorse economiche per utilizzare il bene e che, a tal fine, andranno potenziate le conferenze di servizio istruttorie anche per rappresentare la possibilità di forme consortili tra i comuni e di « mettere a reddito » i beni immobili destinati, fatto salvo il vincolo di destinazione a fini sociali della rendita finanziaria.

È stato organizzato un primo incontro « di impostazione », con la partecipazione dei sindaci dei comuni interessati, già destinatari di beni non utilizzati o sul cui territorio siano ubicati beni ancora da destinare, delle principali reti del Terzo settore, dei rappresentanti delle fondazioni bancarie, svoltosi il 7 novembre a Cisliano (MI) presso un bene confiscato fornendo ai 32 sindaci dell’area milanese un quadro informativo sui beni destinabili, anche con dati e informazioni non ricavabili dalle banche dati (oneri di conduzione, documentazione fotografica interna). L’esito positivo dell’incontro, alla luce delle numerose richieste di chiarimenti pervenute alla sede di Milano dell’Agenzia, determinerà l’organizzazione di eventi analoghi in altre regioni.

L’Agenzia ha effettuato una ricognizione su circa 6.000 beni siti in 579 comuni per verificare l’effettivo utilizzo a fini sociali. La rilevazione, ancora in corso, ha avuto risposte da metà del campione con una percentuale di riuso pari a circa il 50 per cento, quota ritenuta decisamente bassa. Si è quindi optato, come previsto nelle linee guida in tema di destinazione di beni immobili, per destinare i beni ai comuni dando rilievo preferenziale agli enti locali che indichino già un progetto di riuso sociale ed individuino già il soggetto del Terzo settore, con una inversione della sequenza procedimentale nel senso che, prima della manifestazione di interesse, i comuni provvedono a sondare « la disponibilità degli attori del privato sociale a farsi carico di sostenibili iniziative di ripristino funzionale ».

⁽¹⁶⁹⁾ Sul sito istituzionale dell’ANBSC è stato consultato il bando di “Avviso pubblico. Indizione di un’istruttoria pubblica finalizzata all’individuazione di enti e associazioni cui assegnare, a titolo gratuito, ai sensi dell’articolo 48, comma 3, lett. *c-bis*, del codice antimafia, beni immobili confiscati in via definitiva, per la loro destinazione a finalità sociali”, pubblicato il 31 luglio 2020 con termine, per le domande al 31 ottobre 2020. Con deliberazione del 12 ottobre 2020 del Direttore, Prefetto Corda, in considerazione delle istanze pervenute da enti istituzionali, organizzazioni sindacali, enti del terzo settore di proroga dei termini per la definizione di adeguate progettualità anche in ragione dell’emergenza sanitaria, sociale, economica in atto e tenuto conto dell’elevato numero di istanze pervenute per effettuare sopralluoghi dei lotti posti a bando, il termine finale è stato prorogato al 15 dicembre 2020.

Tale sequenza procedimentale è stata sperimentata a Genova per la « confisca Canfarotta », consistente in un vasto nucleo di micro immobili, circa un centinaio, sito nei quartieri del centro storico. Nel corso della conferenza di servizi, svoltasi il 16 luglio 2019, poco più della metà dei beni portati in conferenza (43 su 84) sono stati optati dal comune sulla scorta di bandi esplorativi che hanno consentito a diverse associazioni del Terzo settore di elaborare proposte di riuso sociale. Nella relazione inviata dal presidente della sezione del tribunale di Genova si evidenzia, tuttavia, che l’Agenzia ha proceduto all’assegnazione di alcuni immobili siti nel centro storico genovese (confisca divenuta irrevocabile il 26 febbraio 2014), che molti sono ancora da destinare e che, negli anni, l’Agenzia nazionale ha dirottato vari soggetti (amministratori di condominio ed altri) presso la cancelleria della sezione per istanze in merito alla gestione di tali immobili.

Avuto riguardo alle aziende, il prefetto Frattasi ha specificato che circa il 70/80 per cento delle aziende confiscate vengono liquidate o perché società « cartiere » o perché ditte individuali o s.r.l. aventi come soci i familiari o per non avere superato il c.d. « shock da sequestro » e che si potrebbe pensare di affiancare, per le società che potrebbero continuare ad operare manager che provengano da associazioni reputazionali, quali l’associazione *Manager White List* (cfr. *infra* §. 8.1).

La piattaforma informatica dell’ANBSC, ha informato il direttore Frattasi, si è modificata nel tempo: da Re.G.I.O., costituito con i fondi del PON Legalità, si era passati, nel 2017, a OPEN-Re.G.I.O., con la possibilità di interlocuzione con gli enti locali, i nuclei di supporto, i coadiutori. L’evoluzione più recente consiste nel nuovo sistema COPER.NICO che si fonda su « una maggiore cooperazione tra tutti gli attori del sistema, per favorire la più ampia interoperabilità con gli altri sistemi informativi (Ministero della giustizia, Agenzia delle entrate, Enti locali) ». Mentre la trasmissione informatica dei dati verso l’ANBSC dai sistemi delle misure di prevenzione (SIPPI e SIT-MP)⁽¹⁷⁰⁾ ha superato le pregresse criticità, rimangono inalterati i problemi relativi ai sequestri penali per il ritardo di caricamento dei dati da parte delle cancellerie.

Su sollecitazione dei membri della Commissione antimafia, il prefetto Frattasi ha convenuto sul notevole numero di beni (circa 4.000) che non si riesce ad assegnare o che, se assegnati, risultano non ancora consegnati a causa di abusi edilizi insanabili o per occupazione senza titolo o perché confiscati *pro quota*, riservandosi di investire il Parlamento per valutare possibili soluzioni.

Ha, inoltre, evidenziato che i comuni, cui è data la possibilità di richiedere le credenziali per accedere alla banca dati e conoscere quanti siano i beni confiscati sul loro territorio, non scontano tanto un *deficit* informativo, quanto siano, con ogni probabilità, inerti, ben potendo prendere l’iniziativa di recarsi in prefettura e acquisire tale dato. Il prefetto Frattasi ritiene, tuttavia, opportuno, mettere a disposizione degli enti locali un « set informativo » più completo, con documentazione fotografica

⁽¹⁷⁰⁾ SIPPI è acronimo di Sistema informativo Prefettura e Procure dell’Italia meridionale »; SIT.MP « Sistema informativo telematico delle misure di prevenzione ».

dell'interno dell'immobile ed indicazione di criticità esistenti, condividendo l'osservazione svolta da un commissario che, avendo compulsato la banca dati, aveva trovato scarse notizie su beni situati in un comune.

4.5 – Audizione del prefetto Bruno Corda

La Commissione in data 15 aprile 2021 ha proceduto all'audizione, in plenaria, del prefetto Bruno Corda, nuovo direttore dell'ANBSC dal 17 agosto 2020, per verificare la situazione generale dell'Agenzia, l'emana-zione e l'esito del bando per l'assegnazione diretta agli enti del Terzo settore dei beni immobili e l'attività svolta per il superamento delle criticità evidenziate dai precedenti direttori.

Il direttore, che ha consegnato una relazione sull'attività dell'Agenzia, ha ripercorso i temi trattati dal prefetto Frattasi, le convenzioni in essere, il « Piano per la valorizzazione di beni confiscati esemplari », aggiornando i dati statistici sui beni gestiti dall'Agenzia alla data del 31 marzo 2021 (18.518 immobili; 2.929 aziende, di cui 1.149 inattive fin dalla data del sequestro e da liquidare), ribadendo la carenza dell'organico, essendovi ancora 113 unità in posizione precaria e non essendo ancora stato bandito il concorso per 70 posti e confermando la persistenza delle difficoltà di interrelazione ed interconnessione tra la piattaforma telematica *Open Re.G.I.O./Copernico* e i sistemi del Ministero della giustizia (SIPPI; SIT-MP; SICP; SIES) ⁽¹⁷¹⁾.

Ha riferito le difficoltà di gestione e di destinazione dei beni immobili, spesso da ristrutturare o con criticità e violazioni urbanistiche, augurandosi che, con l'impiego delle risorse del *Recovery Fund*, possano essere valorizzati i beni confiscati.

In tale sede vanno solo evidenziati, rispetto all'audizione del prefetto Frattasi, gli elementi di novità segnalati dal direttore Corda:

– è stato pubblicato, nel dicembre 2020, un avviso, scaduto il 15 febbraio 2021, per la selezione di 40 unità di personale proveniente da altre

⁽¹⁷¹⁾ Sul punto si ricorda che, con il fine di rendere più efficace e strutturale il processo di acquisizione e recupero dei beni confiscati alle mafie, l'Agenzia per la coesione territoriale (ACT) e l'ANBSC hanno elaborato un progetto di potenziamento e rafforzamento dell'ANBSC noto come « *Intervento di sviluppo delle competenze organizzative e gestionali dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)* ». Il progetto, approvato dall'ACT nel dicembre del 2016 e rimodulato nel maggio del 2020, è stato finanziato per un importo di 8,3 milioni di euro a valere sul Programma operativo complementare al PON *Governance* e capacità istituzionale 2014/2020 in gestione all'ACT. Il progetto è articolato in tre *linee trasversali* – inerenti la direzione e coordinamento, la comunicazione, il monitoraggio e la valutazione – e quattro *linee d'intervento* (linea 1: aggiornamento e informatizzazione delle informazioni; linea 2: rafforzamento delle competenze delle varie sedi in funzione dei carichi di lavoro; linea 3: supporto per la risoluzione di specifiche problematiche; linea 4: realizzazione della transizione digitale e rafforzamento delle attività inerenti le gestioni economiche e patrimoniali). Per l'attuazione della *linea d'intervento* 1 e parte della 4, l'ANBSC ha aderito al contratto Quadro Consip denominato Servizi gestionali integrati, mentre per le *linee d'intervento* 2, 3, parte della 4 e le *linee trasversali*, ha affidato la realizzazione direttamente ad un ente *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze. Il progetto espone gli impegni giuridicamente vincolanti delle procedure attivate che ammontano a 8.196.388,98 euro, gli impegni contabili pari a 1.780.561,57 euro e un avanzamento economico pari a 725.141,25 euro. Cfr. relazione depositata dal dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso della sua audizione del 17 maggio 2021 presso il IX Comitato.

pubbliche amministrazioni, di cui avvalersi in posizione di comando o di assegnazione temporanea ed è in corso la valutazione da parte della commissione all'uopo costituita;

– il 30 aprile 2020 è stato varato il progetto « Spazi per ricominciare », nell'ambito delle iniziative per affrontare l'emergenza sanitaria, con circa 200 beni immobili da utilizzare, con apposito accordo stipulato con Unioncamere, per acquisire la disponibilità di spazi aggiuntivi per garantire o facilitare il lavoro in presenza o per creare maggiori opportunità di didattica in presenza;

– per i beni mobili registrati, ha preso avvio il sistema della « vetrina » per facilitare la richiesta di assegnazione da parte dei soggetti previsti dal codice antimafia ed è prevista la creazione di una piattaforma informatica per procedere, ove necessario, alla vendita dei beni con asta elettronica;

– sono stati programmati incontri con il coinvolgimento delle 103 prefetture per verificare la attività dei nuclei di supporto al fine di avere uno scambio di informazioni sulle attività svolte, sulle criticità operative verificatesi e per monitorare l'effettivo utilizzo dei beni confiscati e destinati agli enti locali; verranno altresì potenziate le banche dati dell'Agenzia.

Il direttore Corda ha sottolineato la scarsa conoscenza delle procedure per acquisire i beni da parte degli enti locali, atteso che su 1.300 comuni solo circa 800 hanno chiesto la *password* di accesso al sistema Open Re.G.I.O.. Spesso gli enti locali non hanno conoscenza dei beni sequestrati sul loro territorio. Per tale ragione, intende ampliare il numero delle conferenze di servizio e utilizzare i nuclei di supporto.

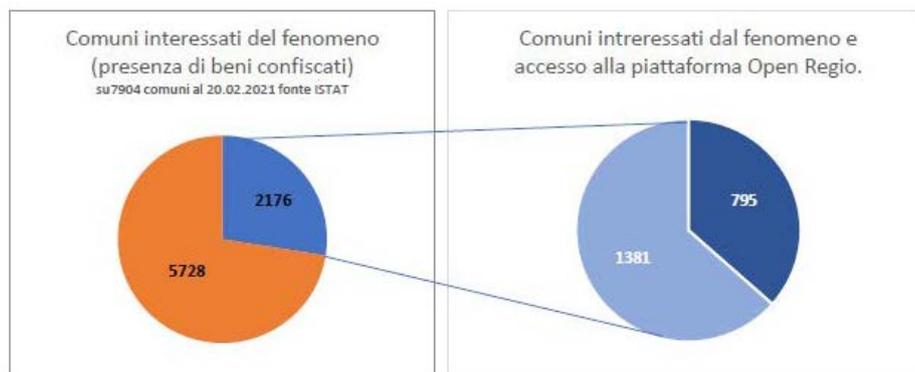
Si è riservato di far pervenire alla Commissione la lista dei comuni su cui insistono i beni sequestrati e confiscati, riportandoli tra quelli che hanno chiesto l'accreditamento per l'accesso e quelli che non hanno formulato tale richiesta e di rispondere, per iscritto, alle domande specifiche formulate dal IX Comitato. Con documento del 23 giugno 2021, alla cui lettura si rimanda, il prefetto Corda ha fatto pervenire i dati richiesti, soffermandosi, altresì, in modo specifico sulla situazione dell'organico dell'Agenzia, della copertura degli incarichi di direttore generale ad eccezione della Direzione affari generali e del personale assegnata *ad interim* al direttore dei beni mobili ed immobili confiscati e sul personale non dirigente.

Di particolare interesse, ai fini dell'inchiesta svolta, è la lista dei comuni che hanno beni confiscati e che non hanno chiesto le credenziali Open Re.G.I.O.

Al 20 febbraio 2021, su 2.176 comuni ove insistono beni, solo 795 dispongono delle credenziali e ben 1.381 non hanno accesso al sistema Open Re.G.I.O, come da prospetto di seguito riportato:

| | Comuni che hanno beni confiscati e credenziali Open Regio | Comuni che hanno beni confiscati e NON hanno credenziali Open Regio | Totale comuni | % di comuni che NON hanno credenziali |
|---------------------------|---|--|---------------|--|
| Abruzzo | 62 | 1 | 63 | 2% |
| Basilicata | 15 | 0 | 15 | 0% |
| Calabria | 136 | 56 | 192 | 29% |
| Campania | 98 | 126 | 224 | 56% |
| Emilia Romagna | 25 | 84 | 109 | 77% |
| Friuli Venezia Giulia | 2 | 17 | 19 | 89% |
| Lazio | 51 | 89 | 140 | 64% |
| Liguria | 5 | 52 | 57 | 91% |
| Lombardia | 80 | 379 | 459 | 83% |
| Marche | 3 | 24 | 27 | 89% |
| Molise | 1 | 8 | 9 | 89% |
| Piemonte | 13 | 162 | 175 | 93% |
| Puglia | 40 | 99 | 139 | 71% |
| Sardegna | 15 | 29 | 44 | 66% |
| Sicilia | 193 | 93 | 286 | 33% |
| Toscana | 25 | 59 | 84 | 70% |
| Trentino Alto Adige | 0 | 10 | 10 | 100% |
| Umbria | 3 | 13 | 16 | 81% |
| Valle d'Aosta | 0 | 8 | 8 | 100% |
| Veneto | 28 | 72 | 100 | 72% |
| Totale complessivo | 795 | 1381 | 2176* | 63% |

*su 7904 comuni al 20.02.2021, fonte ISTAT.



Ritiene la Commissione, atteso che il 63 per cento dei comuni può non essere a conoscenza di avere immobili di cui richiedere l'assegnazione, che il *vademecum* allegato alla presente relazione possa essere un valido strumento operativo, un documento di orientamento per gli amministratori locali che intendano utilizzare, a fini sociali, i beni confiscati alla criminalità.

Due argomenti, in particolare, sono stati trattati durante l'audizione del prefetto Corda, anche a fronte delle puntuali e numerose domande ed osservazioni dei commissari: l'assegnazione provvisoria dei beni immobili non ancora definitivamente confiscati agli enti locali e il bando per

l'assegnazione diretta agli enti del terzo settore degli immobili confiscati in via definitiva⁽¹⁷²⁾.

Sul bando il prefetto, che in seduta non ha fatto nessun riferimento all'audizione svoltasi nella Commissione antimafia siciliana⁽¹⁷³⁾ (nel corso della quale aveva affermato che nel medesimo bando erano stati inseriti beni non optati dallo Stato o dagli enti locali senza una preventiva verifica dello stato di fatto o giuridico dei beni medesimi e che per il futuro, trattandosi di bando sperimentale, avrebbe valutato le criticità emerse), ha evidenziato solo gli aspetti positivi, nonostante gli fosse stato rappresentato che il presidente dell'ANCI e diversi sindaci avevano contestato il bando e lamentato di non essere stati previamente consultati.

Ha infatti affermato, nella relazione depositata a questa Commissione, che sono stati posti a bando « *oltre 1.000 beni, che comprendono circa 1.400 particelle afferenti immobili definitivamente confiscati e non ancora destinati, distribuiti sull'intero territorio nazionale ed ha riscontrato l'interesse del mondo del Terzo settore, come comprovato dalla intensa interlocuzione con l'Agenzia per chiarimenti (245 risposte a corrispondenti richieste), delle numerose richieste di sopralluoghi (oltre 1.000) e considerato il numero complessivo di proposte presentate (175). I cespiti posti a bando sono stati in questa prima sperimentazione, individuati nei beni già sottoposti agli Enti di cui all'art. 48 del codice antimafia e rimasti inoptati... i progetti sono attualmente in fase di analisi da parte di una Commissione appositamente costituita* »⁽¹⁷⁴⁾. A questa Commissione anti-

⁽¹⁷²⁾ Sul sito istituzionale dell'ANBSC è stato consultato il bando di « Avviso pubblico. Indizione di un'istruttoria pubblica finalizzata all'individuazione di enti e associazioni cui assegnare, a titolo gratuito, ai sensi dell'articolo 48, comma 3, lettera c-bis, del codice antimafia, beni immobili confiscati in via definitiva, per la loro destinazione a finalità sociali », pubblicato il 31 luglio 2020 con termine, per le domande, al 31 ottobre 2020. Con deliberazione del 12 ottobre 2020 del nuovo direttore, prefetto Corda, il termine finale è stato prorogato al 15 dicembre 2020, in considerazione delle istanze pervenute da enti istituzionali, organizzazioni sindacali, enti del terzo settore di proroga dei termini per la definizione di adeguate progettualità anche in ragione dell'emergenza sanitaria, sociale, economica in atto e tenuto conto dell'elevato numero di istanze pervenute per effettuare sopralluoghi dei lotti posti a bando. Il termine è stato ulteriormente prorogato al 14 gennaio 2021 con sopralluoghi, obbligatori, da effettuarsi entro il 23 dicembre 2020. Nel bando si indica che verrà data priorità, in caso di parità di punteggio, al progetto che produca « *una dichiarazione di intenti da parte delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 48, comma 3 del codice antimafia, che attesti la condivisione del progetto e la volontà di acquisire la proprietà del bene al proprio patrimonio indisponibile* ». Il contributo da parte dell'Agenzia è determinato nella misura del 20 per cento del valore della proposta progettuale e, comunque, fino ad un importo massimo di 50.000 euro. Nel bando viene precisato che il contributo complessivo è di un milione di euro, reso disponibile ai sensi dell'articolo 1, comma 454 della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Detto comma prevede la autorizzazione di spesa per un milione di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 « *al fine di incentivare e supportare la gestione e la conduzione dei beni confiscati (...) nonché di sostenere e favorire le cooperative sociali ... che, alla data del 1° gennaio 2020 siano nuove assegnatarie di beni* ».

⁽¹⁷³⁾ Cfr. « Relazione sui beni sequestrati e confiscati in Sicilia » della Commissione d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia dell'Assemblea Regionale Siciliana – relatore on. Claudio Fava, approvata nella seduta del 16 febbraio 2021. La Commissione siciliana ha sentito il Prefetto Corda sul bando e sulle plurime e gravi criticità emerse in Sicilia regione nella quale erano banditi ben 600 lotti sui complessivi 1.000 (ad es., beni non trovati, immobili occupati, beni di cui i coadiutori dell'Agenzia ignoravano l'esistenza, beni di cui vengono indicate le particelle catastali ma inesistenti) tali da far scrivere dalla Assemblea Regionale ed ottenere dall'Agenzia la seconda proroga di scadenza dei termini. Si rinvia alla lettura della relazione che evidenzia la superficialità nella individuazione dei lotti, la differente e frammentata realtà territoriale, le incongruenze del bando pur a fronte delle positive finalità dello stesso ed alle dichiarazioni rese dal Prefetto Corda (pag. 147/163).

⁽¹⁷⁴⁾ Pag. 9 della relazione depositata dal prefetto Corda.

mafia ha, altresì, riferito che in futuro potrebbero essere riproposti analoghi bandi di dimensioni minori, a carattere regionale o interregionale.

Alle domande rivoltegli per comprendere se fosse stato risolto il problema della proprietà dei beni assegnati con il bando al Terzo settore, l'auditore si è limitato ad affermare che i beni saranno conferiti « *in concessione gratuita per un massimo di trenta anni (...), dopodiché (...) il bene rientra nella disponibilità dell'Agenzia stessa per essere riproposto a chi ne avrà diritto* »⁽¹⁷⁵⁾.

Tuttavia, nella nota del 23 giugno 2021 il prefetto Corda ha precisato che, all'esito del bando, « *qualora il bene non sia acquisito al patrimonio indisponibile dell'ente locale, la proprietà dello stesso rimarrà in capo all'Erario dello Stato, configurandosi l'instaurando rapporto con il soggetto assegnatario tipicamente ascrivibile al regime di tipo concessorio. I successivi rapporti tra l'ANBSC e il soggetto assegnatario saranno regolati attraverso la stipula di una convenzione, strutturata in 31 articoli, il cui schema è stato allegato all'Avviso pubblico, affinché gli enti e le associazioni potessero averne piena contezza già all'atto della partecipazione* »⁽¹⁷⁶⁾.

Nella predetta nota, viene altresì precisato che sono stati richiesti 1.589 sopralluoghi ma « *di fatto, solo una minima parte di essi è stata effettuata* » e che sono pervenute 175 domande di partecipazione di cui 15 fuori termine⁽¹⁷⁷⁾. La commissione valutatrice, presieduta da un prefetto a riposo – i cui membri, esterni all'Agenzia, sono stati designati dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, dal Ministero del lavoro, dall'ANCI e dall'Agenzia del demanio – dovrebbe concludere la valutazione dei progetti entro il mese di settembre 2021.

Si ribadisce, infine, che i beni inseriti nel bando sono quelli rimasti inoptati all'esito delle conferenze di servizi convocate dall'Agenzia e che tutti i soggetti di cui all'articolo 48 del codice antimafia erano stati precedentemente portati a conoscenza dei beni e della relativa disponibilità e non avevano ritenuto di chiederne l'assegnazione.

Sul punto la Commissione non può che rilevare una evidente distonia tra le dichiarazioni rese da Corda in audizione (e nella nota) davanti a questa Commissione e quelle rese davanti alla Commissione di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia dell'Assemblea regionale siciliana atteso che ben 600 lotti sui complessivi 1.000 sono in Sicilia e che dalla « *Relazione sui beni sequestrati e confiscati in Sicilia* » emerge una diversa rappresentazione della situazione dei beni messi a bando.

Quanto all'assegnazione provvisoria agli enti locali degli immobili, prevista dall'articolo 110, lettera *b*), del codice antimafia, e al fondo di rotazione già esistente e che dovrebbe essere implementato dai fondi europei, l'auditore si è limitato ad affermare che per il fondo di rotazione vi

⁽¹⁷⁵⁾ Resoconto stenografico dell'audizione del prefetto Bruno Corda del 15 aprile 2021.

⁽¹⁷⁶⁾ Nota del prefetto Bruno Corda di risposta ai « quesiti post audizione », prot. 37002 del 23 giugno 2021.

⁽¹⁷⁷⁾ Fissato alle ore 12:00 del 14 gennaio 2021.

è « un gap conoscitivo che molto spesso gli enti locali in particolare rivelano, soprattutto gli enti locali più piccoli »⁽¹⁷⁸⁾ e che l’Agenzia ha incontrato notevoli resistenze da parte degli enti locali poco propensi ad accettare beni, spesso vandalizzati o da ristrutturare, con il rischio che gli stessi possano essere dissequestrati e il bene restituito al formale intestatario con onere economico a carico dell’ente locale. Alle contestazioni di uno dei membri della Commissione, l’auditò ha ribadito che sussiste altresì il problema della vendita del bene per soddisfare i creditori in buona fede, dovendosi altrimenti utilizzare risorse del bilancio dello Stato « quindi, siamo in una condizione sicuramente un po’ delicata. Ciò non vuol dire che ci sia una ritrosia da parte nostra in questa operazione »⁽¹⁷⁹⁾.

Va solo evidenziato che, ad avviso della Commissione, appare preferibile un’assegnazione provvisoria agli enti locali anziché aspettare anni per la destinazione del bene, spesso non verificandone le condizioni di degrado o di occupazione abusiva, accumulando debiti per spese condominiali non pagate, a fronte — come evidenziato dal presidente *pro tempore* dell’ANCI e da alcuni sindaci — della volontà di alcuni enti locali (se e quando posti a conoscenza di beni confiscati sul territorio) di avere la disponibilità dei beni medesimi. Si ricorda, sul punto, quanto riferito dal sindaco di Pojana Maggiore che attende da mesi risposta, da parte dell’Agenzia, per beni definitivamente confiscati di cui ha chiesto più volte la destinazione nel proprio patrimonio indisponibile (cfr. *infra* §. 7.4).

La Commissione auspica che l’Agenzia, tenuto conto delle difficoltà degli enti locali (per criticità economiche, carenza di competenze specifiche, *deficit* informativi sui beni), si dedichi, prima di promuovere bandi sperimentali di dubbia efficacia, a una informazione capillare sul territorio, al dichiarato « sforzo importante di pubblicizzazione »⁽¹⁸⁰⁾ anche attraverso le prefetture e i nuclei di supporto, al fine di assicurare e perseguire lo spirito del codice antimafia e cioè la restituzione alla collettività.

Infine, l’auditò ha riferito che il 6 agosto 2020 il Consiglio direttivo ha approvato una tariffa per i propri coadiutori, applicando la soglia massima dei compensi a carico della finanza pubblica, nelle more dell’acquisizione del parere richiesto a Palazzo Spada dal precedente direttore Frattasi, specificando che il Consiglio di Stato il 19 giugno 2020 « ha sospeso la pronuncia richiedendo l’acquisizione di ulteriori elementi istruttori che sono stati forniti dall’ANBSC al Ministero dell’interno in data 3 luglio 2020. Non si è a conoscenza della tempistica di risposta »⁽¹⁸¹⁾.

La Commissione auspica una pronta risposta da parte del Consiglio di Stato e che, nelle more, a seguito della approvazione delle tariffe, non siano stati erogati compensi suscettibili di rilievi di natura contabile.

⁽¹⁷⁸⁾ Seduta del 15 aprile 2021, audizione del direttore dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, prefetto Bruno Corda, resoconto stenografico n. 112.

⁽¹⁷⁹⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁸⁰⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁸¹⁾ Nota del prefetto Bruno Corda di risposta ai « quesiti post audizione », prot. 37002 del 23 giugno 2021.

Il prefetto Corda ha precisato che il tempo medio di risposta alle istanze presentate dai coadiutori è di circa 20 giorni « *considerato che il lasso di tempo varia a seconda della complessità dell'istanza. Pertanto, si va dalla risposta immediata, nei casi più semplici, a tempistiche più lunghe per quelli più complessi, soprattutto quando è necessario richiedere approfondimenti o pareri ad altri Enti o interlocutori* ». ⁽¹⁸²⁾ Inutile e pleonastico sottolineare come questi tempi siano incompatibili con la gestione delle aziende.

4.6 – Rilievi e considerazioni

Non può non evidenziarsi che, nonostante le modifiche legislative e l'attività svolta per migliorare le prestazioni dell'Agenzia, permangono una serie di criticità evidenziate dalla Corte dei conti e attestate dalle tabelle riportate (vedi *supra* §. 4.1.2).

Sicuramente, con la creazione delle direzioni generali e l'autonomia data alle sedi secondarie, potranno ridursi i tempi di evasione delle richieste formulate dai coadiutori dell'Agenzia per far fronte a scelte di gestione e, ove la pianta organica venga completata e svolto il concorso pubblico, l'Agenzia potrà assicurare la sua presenza nelle udienze fissate per l'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa dell'azienda e a quelle di verifica dei crediti.

Rimangono aperti i problemi relativi al ritardo nelle destinazioni dei beni, al mancato effettivo utilizzo dei beni da parte degli enti locali, alla non ancora raggiunta interrelazione o interconnessione tra la piattaforma telematica Re.G.I.O. (*Open* Re.G.I.O.; ora Copernico) e i sistemi del Ministero della giustizia (SIPPI, SIT.MP; SICP; SIES).

Non risulta ancora adottata dall'ANBSC, la delibera attuativa prevista dall'articolo 35, comma 4, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, sui criteri per l'individuazione del personale dipendente dell'Agenzia che può essere nominato amministratore giudiziario ai sensi dell'articolo 35, comma 2-ter, del codice antimafia.

L'Agenzia non ha ancora neanche emanato la delibera prevista dall'articolo 41-bis, comma 8, del codice antimafia per indicare i criteri per l'individuazione delle aziende sequestrate e confiscate di straordinario interesse socio-economico e per la definizione dei piani di valorizzazione. Il dottor Domenico Arcuri, amministratore delegato di Invitalia, nella relazione inviata al IX Comitato ⁽¹⁸³⁾, nel sottolineare la mancata delibera, ha ricordato il disposto del comma 7 per il quale i dipendenti indicati da Invitalia, in possesso dei requisiti di esperienza di gestione di imprese in crisi nei tre anni precedenti alla data di entrata in vigore della novella del 2017, avrebbero dovuto iscriversi nella sezione di esperti in gestione

⁽¹⁸²⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁸³⁾ Relazione dell'amministratore delegato di Invitalia S.p.A. dell'8 luglio 2020 « *Relazione sulle iniziative, attività e progettualità di Invitalia con riferimento a quanto previsto dall'art. 41-bis, comma 7, del codice delle leggi antimafia e misure di prevenzione (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159)* ».

aziendale dell'Albo nazionale. Ha poi precisato che, dalle informazioni raccolte sul sito dell'ANBSC, non risultano essere stati individuati i criteri dettati dalla legge. Né Invitalia è stata invitata a indicare i nominativi dei propri dipendenti che su base volontaria avrebbero potuto procedere all'iscrizione all'Albo. Conclude che, pertanto, non si rilevano da parte di Invitalia attività di gestione diretta di imprese confiscate di particolare interesse socio-economico.

Al fine di evitare la discontinuità e l'avvicendamento dei direttori sopra descritto, è auspicabile che, in analogia a quanto accade per la magistratura⁽¹⁸⁴⁾, si preveda la nomina solo di direttori che possano assicurare almeno quattro anni di servizio prima della data di ordinario collocamento a riposo, modificando conseguentemente l'articolo 111, lettera a), del codice antimafia.

È, infatti, opportuno prevedere un congruo lasso temporale affinché il direttore dell'Agenzia, nata come *cabina di regia* per i beni sequestrati e confiscati, possa progettare, programmare e attuare un disegno strategico: abbattere l'arretrato sia nella destinazione dei beni, sia nella liquidazione, ove necessaria, delle aziende; provvedere alla formazione mirata del personale; intervenire adeguatamente per la piena funzionalità della piattaforma telematica dell'Agenzia, anche alla luce delle ingenti risorse già stanziare, a cui i vari direttori succedutisi nel tempo (ben sette in undici anni) hanno provveduto con interventi parziali e mai risolutivi.

Auspicabile, altresì, sarebbe la presenza nell'organico dell'ANBSC di un magistrato, con esperienza specifica nel campo dei sequestri penali e di prevenzione e di gestione, collocato fuori ruolo, per affrontare i frequenti problemi giuridici senza aspettare le riunioni del Consiglio direttivo e supportare, in modo rapido ed efficiente, le direzioni generali. L'Avvocatura dello Stato segnala l'opportunità di prevedere anche la presenza di un Avvocato dello Stato.

Rimane, ancora, il « buco nero » delle confische penali, trattato nel successivo paragrafo, di cui l'Agenzia non viene a conoscenza e che, quindi non può gestire e destinare nonché, quando entrerà in vigore l'articolo 104-bis, comma 1-bis, delle disp. att. c.p.p. (come modificato dall'articolo 373 del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza) la mancata applicazione delle norme sull'Agenzia ai sequestri preventivi penali ex articolo 321, comma 2, c.p.p. di talché, dopo la confisca di secondo grado, vi saranno beni immobili e aziende non gestiti da nessuno. Su tale punto è necessario un intervento di modifica o di coordinamento da parte del legislatore per evitare di applicare l'articolo 86 disp. att. c.p.p. che individua la competenza della cancelleria del giudice dell'esecuzione.

Come già accennato all'inizio della presente relazione (vedi *supra* Capitolo 1), la Commissione dispone ora delle credenziali di accesso alla banca-dati dell'Agenzia. Ha così avuto modo di verificare direttamente una

⁽¹⁸⁴⁾ L'articolo 35 del d.lgs. 5 aprile 2006, n.160 in materia di « Conferimento degli incarichi direttivi di merito » prevede quanto segue: « Gli incarichi direttivi di cui agli articoli 32, 33 e 34 possono essere conferiti esclusivamente ai magistrati che, al momento della data della vacanza del posto messo a concorso, assicurano almeno quattro anni di servizio prima della data di ordinario collocamento a riposo (...) ».

certa difficoltà nell'accesso nonché l'incompletezza delle informazioni disponibili relative ai beni sequestrato e confiscati.

La Commissione, pertanto, è dell'avviso che sia urgente e necessario implementare compiutamente la banca-dati dell'Agenzia attraverso l'inserimento di ulteriori dati, notizie e informazioni sui beni, nonché individuare un sistema che consenta agli enti locali, soprattutto ai piccoli comuni, di conoscere i beni siti sul territorio comunale, le modalità di accesso al portale, i finanziamenti, le agevolazioni eventualmente disponibili e quanto necessario per i successivi adempimenti.

Dalle audizioni è emerso che la stessa Agenzia è consapevole del fatto che le amministrazioni locali sovente ignorano l'esistenza di beni confiscati sul loro territorio e non dispongano di adeguate risorse economiche per utilizzare il bene. Prospetta, quindi, la necessità di potenziare le conferenze di servizi e, in prospettiva, di mettere a disposizione degli enti locali maggiori informazioni sullo stato, in fatto e in diritto, dei singoli beni confiscati.

Sul punto, la Commissione ha ritenuto di fare la propria parte. Ha predisposto l'allegato *vademecum* con l'auspicio di una sua capillare diffusione agli enti locali, anche attraverso la sensibilizzazione dell'Agenzia, delle prefetture e delle associazioni e reti antimafia.

In tale contesto, si ritiene necessario che sia comunque introdotto l'obbligo normativo di comunicazione da parte dell'Agenzia agli enti locali di cui all'articolo 48, comma 3, lettere *c*) e *d*), di fornire ogni informazione utile sui beni (cfr. §. 12.16).

Come si vedrà nel capitolo 7, le audizioni svolte dei presidenti dell'ANCI, dell'ANPCI e di un congruo numero di sindaci, hanno offerto uno spaccato, anche in termini di informazioni e di criticità, più problematico di quello rappresentato dal prefetto Frattasi e, da ultimo, dal prefetto Corda. Inoltre, i soggetti sentiti hanno espresso perplessità sulla opportunità del bando per l'assegnazione diretta alle associazioni ed al terzo settore e per la compartecipazione finanziaria dell'Agenzia ai progetti, ritenendo la necessità di interpellare, in via prioritaria, i comuni e, se del caso, aiutarli finanziariamente.

Ribadisce la Commissione che dalla lettura del bando non è chiaro chi sia il proprietario del bene, diritto che comporta una posizione giuridica che deve essere precisa e trasparente anche nei confronti dei terzi (cfr. *supra* §. 4.5).

4.7 – I dati del Ministero della giustizia

Si è già detto che la Commissione parlamentare antimafia della XVII legislatura aveva evidenziato le difficoltà nella rilevazione dei dati sulle procedure di sequestro e confisca e sulla destinazione dei beni da parte dell'Agenzia, criticità in fase di superamento, come riferito dall'ANBSC.

Il Comitato ha preso in esame, in primo luogo, i dati della Relazione semestrale al Parlamento del Ministero della giustizia, sulla consistenza,

destinazione e utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e sullo stato dei procedimenti di sequestro o confisca (dati aggiornati al 30 giugno 2020).⁽¹⁸⁵⁾

Nella Relazione si dà atto che « *dal 2013, in collaborazione con la D.G.S.I.A. si è contribuito alla creazione di una nuova Banca Dati Centrale (BDC) dei beni sequestrati e confiscati basata sul SIT-MP (Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione). Il progetto, avviato nei primi mesi del 2017, gestisce l'intero settore delle misure di prevenzione e gradualmente sostituirà il precedente sistema SIPPI (Sistema informativo delle prefetture e procure dell'Italia meridionale) permettendo di disporre di una dettagliata catalogazione dei beni sequestrati e confiscati inseriti nella BDC (...). Il sistema SIT-MP, dedicato alle procure della Repubblica, ai tribunali, alle corti di appello e alle procure generali, in attesa di una sua estensione a tutto il territorio nazionale, riguarda tuttora solo alcune regioni dell'Italia meridionale, ovvero quelle del cosiddetto "Obiettivo convergenza" (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia)* ». ⁽¹⁸⁶⁾

Nel sistema SIT-MP sono state introdotte nuove funzionalità e « *di prossima attivazione sono le cooperazioni applicative con Equitalia Giustizia (FUG) per l'invio dei modelli relativi ai beni di tipo finanziario, e con l'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati alle organizzazioni criminali, per l'invio dei decreti di sequestro e la ricezione dei decreti di destinazione dei beni* ». ⁽¹⁸⁷⁾

Fra le attività in corso di realizzazione è prevista la « *cooperazione applicativa tra i sistemi delle misure di prevenzione SIPPI/SITMP ed Infocamere per l'invio di decreti di sequestro e confisca ex art. 51-bis del codice antimafia* » e la « *cooperazione applicativa tra i sistemi delle misure di prevenzione SIPPI/SITMP e Ministero dell'Interno per la ricezione delle proposte relative a misure di prevenzione* ». ⁽¹⁸⁸⁾

Nella relazione vengono, tuttavia, evidenziate le seguenti criticità: la persistente mancanza di un flusso bidirezionale per lo scambio di dati con l'Agenzia e l'impossibilità di farvi fronte mediante aggiornamento manuale del dato relativo alla destinazione dei beni in Banca Dati Centrale (BDC); l'incompleta registrazione dei dati da parte di alcuni uffici giudiziari; le complesse attività di migrazione dei dati dal sistema SIPPI al sistema SIT-MP, avviate dal febbraio 2017 e ancora in corso, con palesi discrasie e anomalie tanto che, al settembre 2019, il dato relativo ai beni confiscati risultava per rilevanti distretti ⁽¹⁸⁹⁾ inspiegabilmente esiguo, quanto non addirittura nullo. ⁽¹⁹⁰⁾

Peraltro, come sottolineato dal Ministero, nella BDC i flussi informativi hanno per oggetto i soli beni sottoposti a sequestro e confisca

⁽¹⁸⁵⁾ Comunicazione alle Camere del 25 agosto 2020. La stesura della relazione e delle tabelle allegate è opera della Direzione generale della giustizia penale – ufficio I – affari legislativi, internazionali, grazie e monitoraggio che, nel corso del 2019 ha continuato a svolgere « *un'intensa attività di rilevazione statistica* ». Versione integrale della relazione (pdf, 744 Kb) Tabelle allegate (zip, 604 Kb)

⁽¹⁸⁶⁾ *Ibidem.*

⁽¹⁸⁷⁾ *Ibidem.*

⁽¹⁸⁸⁾ *Ibidem*, pag. 499.

⁽¹⁸⁹⁾ Bari, Messina e Salerno.

⁽¹⁹⁰⁾ Brescia, Catanzaro, Lecce, Potenza e Reggio Calabria.

nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, mentre nessuna informazione è registrata per i provvedimenti adottati nel processo « penale ordinario ».

La persistente mancata attivazione del sistema di gestione di flussi informativi tra ANBSC e autorità giudiziarie e ANBSC e BDC, in modalità bidirezionale, il progressivo aumento del numero di decreti di destinazione emessi dall'Agenzia,⁽¹⁹¹⁾ le difficoltà di inserimento dei dati da parte degli uffici giudiziari hanno fatto sì che i due sistemi restituiscano dati disallineati con riferimento al numero dei beni destinati di talché, si afferma, « non si è proceduto ad alcuna analisi statistica in merito a detti beni ».

Ulteriori osservazioni sull'attendibilità dei dati esposti nella relazione, estratti dalla BDC, attengono allo « stato » del bene, rappresentato dalle categorie « sequestro », « confisca », « confisca definitiva », « bene destinato », che, in considerazione delle criticità sopra evidenziate per la migrazione dei dati, possono aver influito sulla registrazione del bene e sul suo posizionamento in uno « stato » piuttosto che in un altro al momento dell'estrazione del dato. Il Ministero evidenzia, altresì, che le ulteriori problematiche relative alla mancata registrazione della definitività della confisca potrebbero rendere inattendibile per difetto il dato delle confische definitive rispetto al dato reale.

Viene precisato, altresì, che non sono inclusi i beni sottoposti a sequestro e confisca penale ordinaria (articolo 240 c.p., articolo 416-bis, comma 7, c.p., articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992): « *l'esperienza ha evidenziato ritardi e anomalie dei flussi informativi tra gli uffici giudiziari e l'Agenzia: le trasmissioni dei dati dall'A.G. all'ANBSC tramite sistemi informativi sono risultate pari a meno del 10 per cento, risolvendosi peraltro in percentuali minime di soli dati analitici; frequenti carenze comunicative attengono poi alle vicende modificative della misura ablatoria precedentemente comunicata all'Agenzia (revoche parziali, correzioni di errori materiali, modifiche operate nel contesto dell'incidente di esecuzione, ecc.). Ricorrente è risultata pure la carenza di informazioni relative al valore dei beni immobili, mobili registrati e delle aziende sequestrate e confiscate* ». ⁽¹⁹²⁾

L'analisi delle criticità riscontrate ha consentito di individuare le cause nella difficoltà di inserimento dei dati da parte di alcuni uffici giudiziari e nell'esigenza di procedere a un'opera di « *reingegnerizzazione della banca dati del sistema informativo* » del distretto di Reggio Calabria, nei « *fattori di natura tecnica per la interoperabilità del SITMP con il Sistema Informativo Cassazione (SIC)* ».

Gli aspetti critici per i dati aggiornati al 31 dicembre 2019 valgono, in buona sostanza, anche per quelli del semestre successivo chiuso al 30

⁽¹⁹¹⁾ Secondo i dati comunicati dall'Agenzia, nel 2014 sono stati emanati 649 decreti a fronte di 1.873 nel 2018.

⁽¹⁹²⁾ Già in una precedente analoga relazione risalente all'anno 2017 si dava atto delle complesse e prolungate attività connesse alla migrazione dei dati dal sistema SIPPI al SITMP, gradualmente avviate a partire del febbraio 2017 e ancora in corso al momento della sua trasmissione al Parlamento. Nella circostanza, si sottolineava la possibilità che dette operazioni potessero aver influito « *sulla completezza dei dati raccolti relativi ai procedimenti di prevenzione iscritti nel 2016 e 2017* ».

giugno 2020⁽¹⁹³⁾; la relazione riportava in sintesi i seguenti elementi degni di rilievo:

– 10.032 procedimenti di prevenzione patrimoniali inseriti in BDC, con un incremento di 189 unità rispetto al semestre precedente; il numero delle nuove iscrizioni, in diminuzione, ha risentito dell'attività ridotta negli uffici giudiziari per effetto della pandemia da virus COVID-19;

– quasi la metà dei beni sequestrati e di quelli definitivamente confiscati sono immobili; *« tuttavia come per le precedenti relazioni »* – precisa candidamente il Ministero – *« il dato numerico risulta scarsamente attendibile, posto che i distretti dell'area insulare e meridionale non hanno comunicato alcun bene sottoposto a confisca definitiva, confermando così le problematiche di trasmissioni dei dati sopra indicate »*.

Alla luce di quanto sopra illustrato emerge un quadro profondamente deludente: lo Stato non conosce esattamente il numero e la tipologia dei beni sequestrati e confiscati nei procedimenti di prevenzione e ignora del tutto, in quanto non rilevati, quelli relativi al processo penale.

Appare evidente che i dati, ove completi e attendibili, sono fondamentali per valutare le dimensioni complessive dell'efficacia dell'azione delle istituzioni nell'aggressione patrimoniale alla criminalità organizzata.

Nel corso della stesura della presente relazione è, infine, intervenuta una ulteriore relazione ministeriale con l'aggiornamento dei dati al mese di dicembre 2020.⁽¹⁹⁴⁾ Può solo dirsi, ai fini che qui interessano, che risulterebbe essere stato attivato il flusso informativo tra l'Agenzia nazionale e la BCD, anche se il risultato *« è sinora alquanto esiguo »* e che, quanto ai beni destinati, non è ancora entrato a regime il flusso bidirezionale tra la BDC e il sistema operativo Open Re.G.I.O. all'ANBSC con conseguente disallineamento dei dati. Permane la incomprensibile, mancata rilevazione dei beni sequestrati nei procedimenti penali: *« nessuna informazione viene registrata relativamente ai provvedimenti di confisca e sequestro disposti nel contesto del processo "penale ordinario" (...) »*.

Apparendo superfluo ogni ulteriore commento, si rinvia alle amare conclusioni sopra accennate sulla sostanziale inattendibilità dei dati.

4.8 – Audizione del Ministro della giustizia, Marta Cartabia

La Commissione, in data 10 giugno 2021, ha proceduto all'audizione, in plenaria, del Ministro della giustizia, professoressa Marta Cartabia.⁽¹⁹⁵⁾ L'audita ha tratteggiato alcuni punti qualificanti della attività che sta svolgendo, nel particolare contesto determinato dall'attuale contingenza economica e sociale, essendo necessario evitare che la criminalità orga-

⁽¹⁹³⁾ Basti ricordare, ad esempio, che gli uffici di Catanzaro, Reggio Calabria e Salerno non hanno ancora registrato confische definitive per l'anno 2019.

⁽¹⁹⁴⁾ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?contentId=SPS324320&previousPage=mg_1_12.

⁽¹⁹⁵⁾ Seduta del 10 giugno 2021, audizione del Ministro della giustizia, prof.ssa Marta Cartabia, resoconto stenografico n. 124.

nizzata possa arricchirsi indebitamente con i fondi europei e che la straordinaria occasione di rinascita sia inquinata da interessi illeciti. L'istituzione della Procura europea (EPPO) e il suo effettivo avvio a partire dal 1° giugno 2021 può offrire uno strumento fondamentale per il contrasto ai reati finanziari, alle frodi fiscali e a tutte le forme di uso illecito di finanziamenti in dimensione europea. Ha, quindi, richiamato l'accordo di cooperazione tra la Procura europea e la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo siglato il 24 maggio 2021 per rendere più efficace l'attività di contrasto ai sodalizi e prevenire l'azione transfrontaliera tra i gruppi criminali.

Il Guardasigilli ha, poi, illustrato le sei seguenti linee di intervento del suo dicastero:

1) sul piano della dimensione internazionale, ha ricordato la rilevanza della Convenzione ONU di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale, di cui si sono celebrati i vent'anni con l'approvazione della « risoluzione Falcone »; è stato così potenziato il contrasto alla dimensione economica della criminalità e la cooperazione globale contro le conseguenze socio-economiche della pandemia e l'infiltrazione mafiosa nel mondo imprenditoriale; è stata inoltre assicurata la concreta operatività del c.d. « *Meccanismo di revisione* » (vedi *infra* §.11.1); ha promosso le procedure attive di estradizione nei confronti di pericolosi latitanti in Australia, Brasile, Canada e negli Emirati Arabi Uniti;

2) il settore agroalimentare è divenuto di urgente attualità per gli effetti della pandemia sull'intero comparto e per i consolidati interessi del crimine organizzato in questo settore economico; il Governo è intervenuto « con l'articolo 2 del decreto-legge n. 42, del 22 marzo del 2021, al fine di evitare l'effetto abrogativo di tutte le disposizioni sanzionatorie di carattere penale e amministrativo, quelle previste dalla legge del 1962 e altre disposizioni complementari, che si sarebbe realizzato con l'entrata in vigore dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021, i cui effetti di generale depenalizzazione sono stati scongiurati »;⁽¹⁹⁶⁾

3) la corruzione è diventata una costante modalità di ingresso della criminalità organizzata nella gestione delle risorse pubbliche e nell'economia legale: occorre contrastare questo fenomeno attraverso strumenti investigativi, norme incriminatrici e con strumenti preventivi, quali i poteri di indirizzo e di vigilanza nei contratti pubblici dell'ANAC;

4) il rapporto tra il fenomeno mafioso e la riforma in corso del processo penale « ispirata a valori di celerità ed efficienza »; è stata nominata una commissione, presieduta dal dottor Giorgio Lattanzi, che ha depositato la relazione finale sulla cui base saranno presentate proposte al Parlamento;

5) la estrema rilevanza nelle politiche antimafia dei più recenti arresti della Corte costituzionale relativamente all'esecuzione penale per i reati legati alle associazioni criminali; in particolare, della necessità di modificare le norme dell'ordinamento penitenziario secondo quanto previ-

⁽¹⁹⁶⁾ *Ibidem.*

sto dall'ordinanza n. 97 del 2021 che ha sospeso il giudizio in attesa di un tale intervento legislativo;

6) l'importanza delle misure di prevenzione e dell'aggressione ai patrimoni illeciti nel contrasto ad una mafia sempre più imprenditoriale e da contrastare anche con strumenti europei e internazionali.

Su tale punto, appaiono particolarmente significative le parole della Ministra Cartabia: *« È ben noto che la criminalità organizzata è oggi essenzialmente una criminalità di stampo economico e che la reazione a questi fenomeni ha dato luogo a una tendenza che potremmo definire di patrimonializzazione della giustizia penale, che viene reputata – non solo in Italia, ma anche all'estero – particolarmente indicata per spegnere l'attrattiva di questo tipo di reati. Si tratta, anche in questo caso, di una tendenza molto radicata ovunque, a livello internazionale ed europeo. Segnalo che nel mese di febbraio di quest'anno il Ministero della giustizia ha emanato un'ampia e articolata circolare per l'attuazione di un regolamento europeo del 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca »*.⁽¹⁹⁷⁾

Quanto ai dati sui beni sequestrati e confiscati, il Guardasigilli conferma il quadro sconcertante evidenziato dalla Commissione nel precedente paragrafo circa la loro sostanziale inattendibilità e incompletezza. In particolare, con riguardo alla *« ricognizione dei beni nella disponibilità dell'autorità giudiziaria o già acquisiti allo Stato »* la Ministra Cartabia senza nascondere il proprio stupore dichiara: *« sembra incredibile, ma mancano alcuni elementi importanti a livello conoscitivo »*, quindi aggiunge: *« abbiamo pochi dati sul valore effettivo dei beni e mancano i dati sui sequestri penali »*. Nella consapevolezza di tali lacune informative dei sistemi di rilevazione, la Ministra ritiene *« necessario proseguire sulla strada del consolidamento dei flussi informativi tra la Banca centrale dei dati e l'Agenzia nazionale dei beni confiscati e sequestrati, nonché soprattutto tra gli uffici giudiziari e l'Agenzia stessa »* e fa affidamento sul *« supporto degli investimenti (...) in programma nella linea di digitalizzazione nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che prevede anche un data lake per approdare quindi “a una situazione più soddisfacente” »*.⁽¹⁹⁸⁾

La ministra Cartabia ha sottolineato la necessità di migliorare l'amministrazione dei beni, soprattutto delle aziende, in modo da favorire la destinazione sociale *« specie in questo particolare momento storico in cui (...) ci sono settori sofferenti e ci sono molti denari in circolazione »*. Da

⁽¹⁹⁷⁾ *Ibidem.*

⁽¹⁹⁸⁾ La ministra Cartabia ha fornito inoltre un aggiornamento sui dati dei sequestri e delle confische di prevenzione: *« i dati che il Dicastero della giustizia ha potuto raccogliere, iscritti nella banca centrale incardinata presso il Ministero, confermano questa indicazione. Qualche numero: al 31 dicembre 2020 i procedimenti relativi alle misure di prevenzione patrimoniale erano 10.239, con un incremento di 426 unità rispetto ai 9.813 al 31 dicembre 2019. I dati evidenziano peraltro la prevalenza di procedimenti iscritti da uffici appartenenti all'area meridionale, ma nell'ultimo triennio l'incidenza dell'area settentrionale è decisamente cresciuta. Significativo è pure il dato concernente i beni interessati da procedimenti di prevenzione e registrati nella Banca centrale, che risultano complessivamente 215.995; di questi, 81.913 sono quelli confiscati. Nei primi cinque mesi del 2021 le misure di prevenzione e di confisca definitiva sono 2.275 »*.

qui il suo impegno per « *intensificare gli sforzi: mi sto muovendo già in questa direzione, perché sia garantita una più efficiente gestione, soprattutto delle aziende sequestrate e confiscate, che garantisca continuità economica nell'ambito della legalità e continuità di occupazione.* »⁽¹⁹⁹⁾

Conclude l'audita ricordando che « *l'Italia è considerata dagli altri Paesi un modello nella lotta alle mafie* » e, in particolare, « *la legislazione riguardante la gestione dei beni tolti ai criminali è considerata da tutti un patrimonio e un pilastro fondamentale, sia per la sua capacità effettiva di generare ricchezza, sia anche per il suo valore simbolico. Un bene, un'azienda, un immobile sottratto alla criminalità organizzata e restituito alla collettività è un messaggio forte che lo Stato manda alle organizzazioni criminali e soprattutto ai cittadini.* »⁽²⁰⁰⁾

⁽¹⁹⁹⁾ Sul punto la ministra Cartabia si è riproposta i seguenti obiettivi: « *1) realizzazione di una gestione patrimoniale efficiente dei beni quali fonti di ricchezza per la collettività e il mantenimento e la creazione di posti di lavoro; 2) prevenzione delle ricadute sociali legate alla confisca; 3) promozione di una cultura della sostenibilità nella triplice dimensione economica, sociale e ambientale, mediante il reimpiego attento e accompagnato del patrimonio aziendale confiscato; 4) attuazione di politiche di inclusione, con il pieno coinvolgimento di donne e persone provenienti da strati socialmente più fragili, nell'attività di ripresa sociale dei beni; 5) accompagnamento all'autonomia delle aziende, verso una ristrutturazione di successo che le renda pienamente autonome e capaci di essere sostegno per la propria comunità, grazie al supporto fornito da altri operatori pubblici e privati virtuosi; 6) accompagnamento dei giovani alla imprenditorialità di sé, con l'obiettivo di formare generazioni con uno spirito critico, capace di cogliere le necessità del proprio contesto.* »

⁽²⁰⁰⁾ Seduta del 10 giugno 2021, audizione del Ministro della giustizia, prof.ssa Marta Cartabia, resoconto stenografico n. 124.

Capitolo 5.

I compensi degli amministratori giudiziari

Il tema dei compensi degli amministratori giudiziari è strettamente collegato da un lato alla riforma del 2017, che ha previsto la competenza dell’Agenzia nazionale per la gestione dei beni sequestrati e confiscati dopo la c.d. « doppia conforme » e ha introdotto il nuovo istituto del controllo giudiziario, novellando l’amministrazione giudiziaria, dall’altro al DPR 7 ottobre 2015, n. 177, che, da subito oggetto di critiche, avendo sostanzialmente equiparato l’attività dell’amministratore giudiziario a quella del curatore fallimentare, ha regolamentato la materia in base alla legislazione vigente nel 2015.

5.1 – La disciplina legislativa

Appare opportuno, quindi, inquadrare le norme sulla liquidazione dei compensi a partire dalla legge Rognoni-La Torre.

L’articolo 2-*octies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, prevedeva che l’ammontare del compenso dell’amministratore giudiziario, il rimborso delle spese da questi sostenute per i suoi coadiutori e per trasferimenti fuori dalla residenza venissero disposti con decreto motivato del tribunale, su relazione del giudice delegato, « tenuto conto del valore commerciale del patrimonio amministrato, dell’opera prestata, dei risultati ottenuti, della sollecitudine con la quale furono condotte le operazioni di amministrazione, delle tariffe professionali o locali e degli usi »; la liquidazione, in caso di confisca, veniva effettuata mediante prelievo dal conto di gestione o, nel caso di incapienza, poste a carico dello Stato. In caso di revoca del sequestro il compenso veniva posto a carico dell’erario. In relazione alla durata dell’amministrazione o per altri giustificati motivi venivano concessi dal tribunale, su richiesta dell’amministratore, e sentito il giudice delegato, acconti sul compenso finale.

Il codice antimafia (d.lgs. n. 159 del 2011) ha disciplinato all’articolo 42, commi 3, 4 e 5, la disciplina delle spese, dei compensi, degli acconti e dei rimborsi rinviando, per la determinazione del compenso da liquidare all’amministratore giudiziario, al decreto di cui all’articolo 8 del d.lgs. n. 14 del 2010 (« Istituzione dell’albo degli amministratori giudiziari »), ferme sostanzialmente rimanendo le altre disposizioni.

In attesa di approvazione del citato decreto, i tribunali hanno emesso i provvedimenti di liquidazione sulla base di quanto previsto dall’articolo 8 sopra richiamato, che ha stabilito in modo analitico i criteri da adottare per la liquidazione del compenso all’amministratore giudiziario:

– previsione di tabelle differenziate per singoli beni o complessi di beni, e per i beni costituiti in azienda;

– previsione che, nel caso in cui siano oggetto di sequestro o confisca patrimoni misti, che comprendano sia singoli beni o complessi di beni che beni costituiti in azienda, si applichi il criterio della prevalenza, con riferimento alla gestione più onerosa, maggiorato di una percentuale da definirsi per ogni altra tipologia di gestione meno onerosa;

– previsione che il compenso sia comunque stabilito sulla base di scaglioni commisurati al valore dei beni o dei beni costituiti in azienda, quale risultante dalla relazione di stima redatta dall'amministratore giudiziario, ovvero al reddito prodotto dai beni;

– previsione che il compenso possa essere aumentato o diminuito, su proposta del giudice delegato, nell'ambito di percentuali da definirsi e comunque non eccedenti il 50 per cento, sulla base dei seguenti elementi: complessità dell'incarico o concrete difficoltà di gestione; possibilità di usufruire di coadiutori; necessità e frequenza dei controlli esercitati; qualità dell'opera prestata e dei risultati ottenuti; sollecitudine con cui sono state condotte le attività di amministrazione;

– previsione della possibilità di ulteriore maggiorazione a fronte di amministrazioni estremamente complesse, ovvero di eccezionale valore del patrimonio o dei beni costituiti in azienda oggetto di sequestro o confisca, ovvero di risultati dell'amministrazione particolarmente positivi;

– previsione delle modalità di calcolo e liquidazione del compenso nel caso in cui siano nominati più amministratori per un'unica procedura.

Ritiene la Commissione che i suddetti criteri fossero stati individuati in ragione della peculiarità dell'attività pubblicistica svolta dagli amministratori giudiziari nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, tanto che era stato pretermesso qualsiasi riferimento alle tariffe professionali.

Dopo ben cinque anni dal d.lgs. n. 14 del 2010, il Consiglio dei ministri approvava in data 8 maggio 2015 uno schema di DPR concernente « *Regolamento recante disposizioni in materia di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 4 febbraio 2020, n. 14* », oggetto di plurime osservazioni critiche, in particolare da parte dei commercialisti e degli operatori del diritto.

Il Consiglio di Stato, sul parere richiesto dal Ministero della giustizia, nella adunanza di sezione del 21 maggio 2015 (n. 842 del 2015) esaminava l'articolato, rilevando che la relazione accompagnatoria sottolineava che:

– l'ambito applicativo era stato limitato ai soli beni sequestrati (e non anche a quelli confiscati) in quanto la gestione dei beni, dopo il provvedimento di confisca di primo grado (da assumere nei limiti temporali previsti dall'articolo 24 codice antimafia) era di competenza dell'Agenzia; che per la liquidazione dei compensi si era assunto come modello di riferimento la legge fallimentare, apportando degli adeguamenti (riducendo gli indici di calcolo ritenendo che la durata dell'incarico non possa superare

il biennio e siano meno complessi di quelli propri delle procedure concorsuali)⁽²⁰¹⁾;

– che per la determinazione del compenso veniva valutato il valore di stima dei beni risultante dalla relazione dell'amministratore giudiziario;

– che il compenso minimo veniva fissato in euro 811,35 con possibilità di aumentare o diminuire il compenso stesso;

– che le tabelle allegate dimostravano un sensibile contenimento dei compensi e fornivano ai tribunali criteri uniformi per la liquidazione.⁽²⁰²⁾

Il Consiglio di Stato, dopo aver esaminato partitamente i sette articoli del provvedimento, pur ritenendo di esprimere parere favorevole all'approvazione dello schema di decreto, formulava una serie di osservazioni di carattere sostanziale, di cui si riportano solo quelle non recepite dal Ministero:

– « *dalla relazione illustrativa e neppure dalla relazione tecnica non si ricavano i criteri nel dettaglio seguiti per determinare le percentuali di base sull'ammontare dell'attivo ripartito per scaglioni e per giustificare l'oscillazione della percentuale da un minimo al massimo per ciascuno scaglione* », criteri che, ove espressi, costituirebbero un utile ausilio per il giudice delegato a liquidare il compenso né « *invero alla mancata precisazione dei suddetti criteri possono sopperire le simulazioni riportate nelle tabelle allegate alla relazione ministeriale, le quali costituiscono una esemplificazione dei costi di amministrazione, per effetto dell'applicazione delle percentuali dell'attivo indicate nell'articolato, e configurano compensi di ammontare inferiore alle istanze che provengono dalle categorie professionali interessate* »;

– « *si rimette alla prudente valutazione dell'Amministrazione l'opportunità di inserire nell'articolo 4 una previsione che legittimi la maggiorazione del compenso in presenza di situazioni di intimidazione ambientale, che è tipica dei contesti caratterizzati da diffusa presenza della criminalità organizzata e costituisce pertanto un parametro da tenere presente nel valutare il livello di difficoltà dell'amministrazione dei beni sequestrati, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera d), n. 1, del decreto legislativo n. 14 del 2010* »;

– vanno, altresì, coordinati il disposto dell'articolo 3, comma 8, che fa rientrare i costi dei coadiutori nel rimborso forfettario delle spese generali dovute all'amministratore giudiziario e la previsione dell'articolo 4, comma 1, lettera b), che include tra i criteri da considerare, ai fini dell'applicazione della maggiorazione del 50 per cento, l'ipotesi in cui l'amministratore abbia fatto ricorso all'opera di coadiutori;

– nel testo manca qualsiasi indicazione sui parametri temporali per il calcolo dei compensi, che, avuto riguardo al modello delle procedure

⁽²⁰¹⁾ Si sono ridotti gli indici di calcolo ritenendo che la durata dell'incarico non possa superare il biennio e contenendo la riduzione in misura inferiore per considerare la maggiore esposizione dell'amministratore in contesti di criminalità organizzata.

⁽²⁰²⁾ Era stato eseguito un raffronto tra i criteri previsti nel regolamento e quelli applicati da alcuni uffici giudiziari (Milano, Roma, Reggio Calabria, Santa Maria Capua Vetere e Torre Annunziata), nonché con il tariffario dei dottori commercialisti e le indicazioni provenienti dall'INAG. L'esito dimostrava un sensibile contenimento dei compensi.

concorsuali preso a riferimento, dovrebbero ragionevolmente rapportarsi all'arco annuale o a frazione di esso. L'inserimento di una disposizione chiarificatrice risulterebbe utile anche per prevenire eventuali contenziosi.

Con DPR 7 ottobre 2015, n. 177⁽²⁰³⁾, veniva emanato il regolamento che recepiva altre osservazioni del Consiglio di Stato ma non quelle sopra riportate.

5.2 – L'inchiesta svolta: le criticità sollevate dagli attori della gestione

Osserva la Commissione che l'amministrazione dei beni sequestrati è sempre stato un argomento problematico: occorre assicurare l'effettiva individuazione e apprensione dei beni e garantirne la gestione secondo criteri di efficienza ed economicità, salvaguardando la prosecuzione dell'impresa e perseguendo il fine di incrementare la redditività dei beni medesimi.

È altresì necessario evitare che i provvedimenti adottati possano pregiudicare i diritti del proposto/indagato/imputato essendo possibile una revoca dei provvedimenti cautelari; vanno altresì tutelati i diritti dei terzi sui beni oggetto di sequestro.

La gestione dei beni sequestrati e confiscati, per come inquadrata dal legislatore, è passata da un modello di amministrazione statica, finalizzata essenzialmente alla conservazione dei beni tipica del custode ad un modello di amministrazione dinamica, del tutto diversa anche da quella fallimentare, finalizzata alla redditività della gestione, a mantenere sul mercato le aziende sequestrate in vista, in caso di confisca definitiva, di una destinazione e di un riutilizzo sociale, produttivo e pubblico, restituendo così alla collettività i patrimoni delle organizzazioni criminali.

Il codice antimafia, avuto riguardo ai vari compiti disciplinati dalle norme, ha reso l'amministratore giudiziario, a seconda della funzione svolta, « *pubblico ufficiale, custode, investigatore, consulente commerciale, manager, dirigente di seconda fascia dello Stato, autore di piani industriali, liquidatore, curatore fallimentare, contabile, ausiliario del tribunale, collaboratore dell'Agenzia, cassiere del Fondo unico giustizia* ». ⁽²⁰⁴⁾

Nonostante l'eclitticità e la complessità dell'attività dell'amministratore giudiziario, il regolamento di cui al DPR n. 177 del 2015 ha sancito, nella premessa, l'analogia tra amministratore giudiziario e curatore fallimentare: « *Ritenuto che l'attività svolta dagli amministratori giudiziari presenta significative analogie con quella dei curatori fallimentari e che pertanto è opportuno, ai fini della liquidazione del compenso, adottare criteri omogenei a quelli previsti in materia di procedure concorsuali* », ed ha applicato tariffe del tutto simili con la differenza che, mentre per i curatori fallimentari si fa riferimento all'attivo realizzato (elemento ogget-

⁽²⁰³⁾ Gazzetta Ufficiale n. 262 del 10 novembre 2015.

⁽²⁰⁴⁾ Giovanbattista Tona, « *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 – Libro I, artt. 35-44; 52-65)* », in Legislazione penale.

tivo e verificabile), per gli amministratori giudiziari (nominati sia nei sequestri di prevenzione sia in quelli penali) si è fatto ricorso, per i beni costituiti in azienda, alla voce « valore del complesso aziendale » senza specificare cosa si debba intendere per complesso aziendale.

Agli auditi è stato chiesto se avessero riscontrato problemi per la liquidazione dei compensi agli amministratori giudiziari, in particolare nei casi di applicazione degli istituti previsti dall'articolo 34 e 34-*bis* codice antimafia.

In modo pressoché unanime i presidenti dei tribunali (ad eccezione dei presidenti di Trento e Trieste ove non vi sono misure di prevenzione e, quanto ai nuovi istituti, dei presidenti delle sezioni che non hanno avuto casi di amministrazione giudiziaria o di controllo giudiziario), l'Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG) ed il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC) nel rappresentare l'esigenza di aggiornare il DPR, hanno evidenziato i seguenti problemi:

– i compensi del DPR n. 177 del 2015 non sono parametrati rispetto alla durata della gestione, come novellata nel 2017; si lamenta quindi la mancata previsione di un compenso annuale essendovi solo un compenso globale per tutta la durata dell'amministrazione;

– non sono previsti acconti sul compenso finale, problema resosi più spinoso stante la maggior durata della gestione (in conflitto, peraltro, con la norma di rango primario *ex* articolo 42, comma 5, del codice antimafia); alcuni tribunali peraltro liquidano ugualmente gli acconti;

– i costi dei coadiutori sono ricompresi tra le spese (articolo 3, comma 8) ma non risulta chiaro se rientrano tra le spese generali (con rimborso forfettario) ovvero, come sembrerebbe (anche dalla relazione di accompagnamento al DPR e dal citato parere del Consiglio di Stato) tra le spese effettivamente sostenute e documentate. Il tribunale di Palermo segnala la criticità relativa all'assenza di criteri per stabilire i compensi dei coadiutori e la loro incidenza sul compenso dell'amministratore giudiziario nonché per i compensi degli organi societari;

– mancata previsione di una clausola di riserva che faccia riferimento a criteri equitativi⁽²⁰⁵⁾.

Altro problema, di notevole portata, in considerazione delle diverse interpretazioni date dai vari tribunali, attiene al criterio del « valore del complesso aziendale », termine incompleto e ritenuto privo di contenuto tecnico giuridico univoco, problema che il legislatore aveva ben presente atteso che, nella relazione di accompagnamento al DPR n. 177 del 2015 aveva ricordato la presenza di vari metodi per stimare il valore aziendale.

⁽²⁰⁵⁾ Criteri equitativi erano previsti dal protocollo firmato dal tribunale di Roma ed applicato fino all'emanazione del DPR potendosi così ovviare alla previsione di compensi bassi per patrimoni medi ed eccessivamente alti per patrimoni di rilievo; i tribunali di Palermo e di Roma (che simula casi di liquidazione a riprova di tale criticità) in particolare lamentano che non è previsto un tetto massimo al compenso che, per le aziende di grandi fatturati, può raggiungere cifre stratosferiche. L'Avv. Luca D'Amore, amministratore giudiziario audito con il presidente del tribunale di Bari, ha aggiunto che dovrebbero essere aumentati i minimi in considerazione delle disposizioni in materia di equo compenso; analoghe considerazioni sono state svolte da INAG e CNDCEC.

Esemplificativamente si indicano alcuni dei criteri adottati:

– il tribunale di Palermo, dopo essersi posto il problema se si dovesse fare riferimento all'attivo patrimoniale o al valore degli immobili nel caso di società immobiliari, ha utilizzato « un criterio di determinazione del valore dell'azienda basato sulla media della somma aritmetica dell'attivo patrimoniale, del patrimonio netto (tiene conto della differenza tra attivo patrimoniale e debiti aziendali) e dei costi per lavoratori indicati in bilancio all'inizio e alla fine del periodo di amministrazione »; ad avviso del tribunale di Palermo il valore di mercato dell'azienda sequestrata basato sulla stima del patrimonio netto è inaffidabile per misurare l'impegno e remunerare l'attività dell'amministratore giudiziario;

– anche il tribunale di Santa Maria Capua Vetere pone il problema del valore dei beni sottoposti a sequestro di prevenzione, base per l'applicazione del DPR, non essendo chiaro se si debba tenere delle passività aziendali unitamente alle poste dell'attivo. La soluzione adottata, con una direttiva rivolta agli amministratori (riportata nella relazione depositata), è un « metodo misto patrimoniale/reddituale che comporta la detrazione dei debiti aziendali ai fini del calcolo del valore del complesso aziendale » metodo che non determina, come sostenuto da altri uffici giudiziari, la mancata corresponsione di compenso ove il passivo superi l'attivo;

– il tribunale di Napoli per calcolare il valore dei beni detrae dall'attivo le passività ma, ove il passivo superi l'attivo, prende in considerazione l'attività svolta che abbia prodotto utili o ricavi per evitare di non poter corrispondere compensi;

– il tribunale di Roma interpreta il valore aziendale come « attivo lordo », essendo un dato oggettivo, fermo restando che l'amministratore giudiziario si occupa anche del passivo e della gestione dei rapporti con le banche;

– il tribunale di Firenze, nel lamentare la complessità e la poca chiarezza nel calcolo dei compensi, ha evidenziato il problema relativo all'articolo 1, comma 6, del citato DPR (quando, cioè, oggetto di sequestro siano patrimoni « misti » che comprendono beni immobili, beni costituiti in azienda oggetto di diretta gestione ovvero concessi in godimento a terzi, frutti) che prevede si applichi il criterio « della prevalenza della gestione più onerosa », maggiorato di una percentuale non superiore al 25 per cento per ogni altra tipologia di gestione e in relazione alla complessità della stessa. Il tribunale, vagliate le possibili interpretazioni (valore maggiore della gestione, come ritenuto dall'Agenzia nazionale; complessità e difficoltà gestionale, individuabile *ex post*) ha applicato il criterio fissato dall'Agenzia nazionale nelle linee guida di compenso ai coadiutori.

Non sono stati previsti – né potevano esserlo – compensi per i nuovi istituti introdotti dalla novella del 2017, in particolare per il controllo

giudiziario anche se in linea generale può dirsi che i tribunali hanno applicato in via analogica il DPR n. 177 del 2015⁽²⁰⁶⁾.

5.3 – Compensi e qualifica del coadiutore dell’Agenzia nazionale

Problema strettamente connesso che meriterebbe un intervento legislativo è quello inerente ai criteri di computo dei compensi dovuti ai coadiutori dell’Agenzia.

A seguito della novella del 2017, come più volte detto, l’Agenzia assume la gestione dei beni dopo la confisca di secondo grado, avvalendosi, ai sensi dell’articolo 38, comma 3 (come modificato), di un coadiutore che può essere individuato nell’amministratore giudiziario nominato dal tribunale; se diverso, deve essere scelto tra gli iscritti nell’albo nazionale degli amministratori giudiziari (precisazione, questa, aggiunta dal cosiddetto « decreto sicurezza », decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113, convertito, con modificazioni dalla legge 1° febbraio 2018, n. 132).

Al di là del dibattito, in dottrina e giurisprudenza, sulla qualifica del coadiutore (se pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio), ai fini che qui rilevano va evidenziato che la legge n. 161 del 2017 ha abrogato, al comma 3 dell’articolo 38, la previgente previsione che consentiva di retribuire i coadiutori « secondo le modalità previste per l’amministratore giudiziario » e che avrebbe reso, ovviamente, applicabile anche ai coadiutori dell’Agenzia il DPR n. 177 del 2015.

⁽²⁰⁶⁾ Il tribunale di Napoli, nell’unico caso avuto *ex* articolo 34-*bis* del codice antimafia ha posto il compenso a carico dell’impresa e ritiene che il legislatore debba regolamentare in modo specifico l’attività svolta in caso di controllo giudiziario; il tribunale di Milano ha applicato, per i compensi da liquidare per gli istituti *ex* artt. 34 e 34-*bis*, il DPR 177/2015 che, prevedendo soglie di aumento o riduzione del compenso, utilizzati per valorizzare la durata della misura, l’effettiva attività svolta, la complessità dell’intervento, consente di liquidare onorari adeguati anche nel caso di gestione di beni costituiti in azienda il cui valore di riferimento viene calmierato e valutato con opportuni accorgimenti (calcolo dell’utile annuo, individuazione del perimetro dell’azienda interessato dalla misura); il tribunale di Santa Maria Capua Vetere applica in via analogica, per il controllo giudiziario volontario, il DPR ma auspica chiarezza legislativa; il tribunale di Bari chiede chiarezza sui compensi nei casi di controllo giudiziario (se a carico dell’impresa e se con il criterio della gestione diretta o indiretta) ed una modifica del DPR che, oltre a non prevedere i nuovi istituti, non disciplina neanche i coadiutori dell’Agenzia; il tribunale di Reggio Calabria applica, anche per 34 e 34-*bis* i compensi *ex* DPR 177/2015 che impone una determinazione del valore dei beni ai quali parametrare il compenso, da calcolare in modo unitario e, per i beni costituiti in azienda, è stato costituito un gruppo di lavoro, coordinato da un magistrato della sezione, per elaborare criteri il più possibili oggettivi ai fini della valutazione dei beni amministrati; la nota è stata diramata agli amministratori giudiziari ed elaborato un foglio di lavoro *excel* ad uso interno al fine di calcolare il compenso; inoltre, poiché il DPR fa riferimento ad un compenso globale, si è individuato un compenso base da suddividere per 36 mensilità, durata complessiva massima prevista dall’articolo 34 bis comma 2 codice antimafia; si sono ritenuti inapplicabili gli aumenti previsti dall’articolo 3 n. 4 citato DPR in quanto nell’attività svolta in caso di controllo giudiziario volontario il compendio aziendale non è oggetto di gestione, neppure indiretta, da parte dell’amministratore giudiziario ed il pagamento del compenso posto a carico della società; il tribunale di Firenze ritiene che il compenso, liquidato dal tribunale, debba essere posto a carico dell’azienda beneficiaria dell’amministrazione/controllo, applicando il decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, articolo 32, comma 6 e 9; altri tribunali hanno applicato i criteri di calcolo del DPR n. 177 del 2015 ovvero hanno in corso il controllo giudiziario e non hanno ancora affrontato il tema, pur auspicando intervento legislativo.

L'Avvocatura dello Stato, in sede di audizione svoltasi il 6 dicembre 2019⁽²⁰⁷⁾, ha affermato di avere assunto la difesa dell'Agenzia nazionale e sostenuto l'applicazione delle tariffe determinate dal tribunale di Reggio Calabria per gli amministratori giudiziari, recepite dall'Agenzia nei disciplinari di incarico sottoscritti dai coadiutori, vantaggiose per l'erario in quanto, osserva la Commissione, particolarmente basse e applicate da un numero decisamente esiguo di tribunali prima del DPR n. 177 del 2015.

L'applicazione di tali tariffe, come affermato dall'avv. Piracci, ha determinato contenziosi giudiziari tra l'Agenzia e i coadiutori che richiedono o l'applicazione del DPR o il c.d. « equo compenso » introdotto dalla legge n. 172 del 2018, di conversione del decreto fiscale collegato alla legge di bilancio 2018, sostenendo che, in caso di mancato rispetto, operi per il professionista la nullità parziale di ogni patto che stabilisca un compenso « non equo ».

A fronte del rilievo che la Corte di cassazione, in più sentenze ha ritenuto l'inapplicabilità delle tariffe del tribunale di Reggio Calabria⁽²⁰⁸⁾ l'audita ha osservato che la Suprema Corte deve ancora pronunciarsi su cause pendenti, auspicando decisioni difformi per arrivare ad una pronuncia delle Sezioni Unite e che i coadiutori dell'Agenzia non sono sempre liberi professionisti di talchè non sarebbe applicabile la disciplina sull'equo compenso.

Sul compenso dei coadiutori dell'Agenzia hanno svolto osservazioni e proposte anche altri auditi: i tribunali di Bari e di Roma propongono di ritornare al previgente articolo 38 per i compensi del coadiutore dell'Agenzia, chiarendone la qualifica di pubblico ufficiale o comunque di osservare la vigente disciplina in tema di equo compenso. Analoghe proposte sono state formulate dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC)⁽²⁰⁹⁾; nel corso dell'audizione del 25 ottobre 2019 i dottori Giancola e Tedesco hanno evidenziato che il Consiglio direttivo dell'Agenzia in data 5 giugno 2018 ha approvato una bozza delle linee guida per il conferimento degli incarichi e la determinazione dei compensi da liquidare ai coadiutori nominati ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del codice antimafia e l'avvio della sua consultazione pubblica non vincolante per la durata di 30 giorni, riservandosi di approvarle, preve eventuali modifiche, in via definitiva. Il Consiglio nazionale aveva redatto e inviato all'Agenzia una serie di osservazioni critiche (sulla determinazione del compenso base, sulla assenza di parametri temporali di durata dell'incarico, sul ritenuto concetto di « gestione diretta », sul criterio

⁽²⁰⁷⁾ IX Comitato, audizione del 6 dicembre 2019 del vice Avvocato Generale dello Stato, Giuseppe Albenzio e degli Avvocati Wally Ferrante e Isabella Piracci. Vedi anche relazione depositata.

⁽²⁰⁸⁾ Cfr. Cass. civ. sez II, 22.8.2019, n. 21592 relativamente a liquidazione fatta nel 2010 ad amministratore giudiziario; Cass. pen. sez. 1, 2 luglio-27 agosto 2013 n. 35634 che ha precisato che le circolari interne dell'ufficio giudiziario non possono prevalere sulla normativa secondaria dei compensi previsti per i professionisti; Cass. pen. sez. III, 19 dicembre 2017, n. 56441 ove si afferma che il parametro delle tariffe locali, delle tabelle reggine o degli usi opera solo in assenza di tariffe professionali oggetto di specifica disciplina.

⁽²⁰⁹⁾ IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC), Valeria Giancola e Francesco Tedesco. Vedi anche relazione depositata.

di stima dei beni aziendali, sulla determinazione di una soglia massima dei compensi non compatibile con la disciplina in materia di equo compenso; sull'introduzione dei limiti di 10 incarichi e del valore di 70 milioni di euro del patrimonio complessivamente amministrato; sulla efficacia delle linee guida agli incarichi conferiti dall'Agenzia dopo la pubblicazione sull'albo pretorio), senza avere nessun riscontro né alcuna convocazione o richiesta di chiarimenti. Alla data dell'audizione Giancola ha affermato di avere saputo dai propri iscritti che, pur non essendo state adottate in via definitiva, le linee guida erano state applicate dall'Agenzia ai coadiutori e che vi era stato un incontro il 7 ottobre 2019 con il direttore Frattasi per addivenire a una soluzione condivisa.

Il Comitato ha acquisito, dal sito dell'Agenzia, le « Linee guida compensi per il conferimento degli incarichi e la determinazione dei compensi da liquidare ai coadiutori dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nominati ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 ». Sul sito dell'Agenzia si legge, come riferito da Giancola, che la bozza delle linee, approvata in via preliminare il 5 giugno 2018, è consultabile, a partire dal 1° settembre 2018, per trenta giorni nella sezione creata sul sito *internet* e che sarà possibile fornire, previa registrazione, commenti e proposte.

Anche l'Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG)⁽²¹⁰⁾ auspica la redazione di un provvedimento del Ministero della giustizia, di concerto con l'ANBSC, e previa consultazione delle categorie professionali interessate al ruolo di amministratore giudiziario, per l'interpretazione, univoca, chiara ed equa, della « tariffa professionale » recata dal D.P.R. n. 177 del 2015, da applicarsi uniformemente in tutti i tribunali e, con le opportune precisazioni, anche da parte dell'ANBSC, nella remunerazione dei propri coadiutori.

Il direttore dell'Agenzia *pro tempore*, prefetto Frattasi, come detto, è stato sentito in plenaria il 10 luglio 2019 e dal IX Comitato il 12 febbraio 2020, su quesiti più specifici formulati con la convocazione. (cfr § 4.4).

Sul punto qui di interesse, il direttore ha evidenziato una criticità nella interlocuzione con i coadiutori, « soggetti ausiliari che attendono, in continuità con l'esperienza di amministratori giudiziari, alla gestione e cura dei beni, fino alla loro destinazione ».

Ha specificato che le modalità di assolvimento dell'incarico sono declinate in un apposito disciplinare, sottoscritto dal coadiutore all'atto del conferimento dell'incarico; che il rapporto tra coadiutori e Agenzia, definita per legge in termini di avvalimento, sembrerebbe rientrare nel lavoro autonomo, come affermato anche da un parere del 2017 dell'Avvocatura generale dello Stato, con conseguente esclusione di qualsiasi vincolo di subordinazione.

⁽²¹⁰⁾ IX Comitato, seduta del 25 ottobre 2019, audizione del presidente dell'Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG), Giovanni Mottura, unitamente al consigliere Giuseppe Sanfilippo e al direttore generale Sandro Cavaliere. Vedi anche relazione depositata.

Tale tipologia di rapporto dovrebbe orientare la soluzione « della delicata questione correlata ai loro compensi ».

Invero, nella bozza delle linee guida si prevede, l'applicazione della c.d. « soglia massima », fissata in 240.000 euro annui, pari al limite retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione e previsto per tutti i compensi a carico delle finanze pubbliche. A tale soglia sono soggetti, ad avviso dell'audit, anche i rapporti di lavoro autonomo intrattenuti con la pubblica amministrazione e, quindi, anche con l'Agenzia quale ente pubblico non economico nazionale.

Tuttavia, sulla proposta di tale criterio sono stati sollevati dubbi e perplessità da plurimi soggetti: professionisti, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, la Fondazione centro studi U.N.G.D.C., tutti concordi nel ritenere inapplicabile la « soglia massima » e di essere statutariamente sottratti al limite.

Il consiglio direttivo, su proposta del direttore *pro tempore*, ha quindi deciso di interpellare il Consiglio di Stato e la richiesta di parere sarà sottoposta al Ministro dell'interno affinché valuti di investire il massimo organo consultivo dello Stato. Il prefetto Corda, invece, nell'audizione del 15 aprile 2021, ha riferito che il 6 agosto 2020 il Consiglio direttivo ha approvato una tariffa per i propri coadiutori, applicando la soglia massima dei compensi a carico della finanza pubblica, nelle more dell'acquisizione del parere sopra richiamato.

La situazione dei compensi ai coadiutori dell'Agenzia è, quindi, ancora in divenire e appare necessario un intervento legislativo atteso che, come visto, le tariffe, anche se inserite nel disciplinare di incarico, del tribunale di Reggio Calabria sono state ritenute non applicabili dalla Corte di cassazione e non vi è ancora una decisione da parte del Consiglio di Stato sulla soglia massima.

Ritiene la Commissione, alla luce di quanto emerso dall'inchiesta, auspicabile e indifferibile una modifica legislativa, previa revisione dei presupposti, dell'ambito applicativo e dei criteri oggi sanciti dal DPR n. 177 del 2015 che preveda compensi annui ovvero acconti sul compenso finale per gli amministratori giudiziari con riferimento:

– agli incarichi relativi alla gestione dei beni in sequestro e confisca di prevenzione;

– alle amministrazioni giudiziarie *ex* articolo 34 (distinguendo tra sostituzione e affiancamento dei legali rappresentanti, a stabilendo in quale misura il compenso debba essere a carico dell'erario e in quale misura a carico della impresa);

– ai controlli giudiziari *ex* articolo 34-*bis*;

– ai sequestri e confische penali;

– agli incarichi di coadiutore dell'ANBSC, specificandone la qualifica giuridica;

nonché prevedere compensi (individuando tutte le voci pertinenti a un procedimento di prevenzione) minimi decisamente più elevati e stabilire un tetto ai compensi massimi, al fine di evitare l'erogazione di compensi

eccessivi, tenuto conto delle recenti disposizioni in materia di equo compenso.

Ritiene, altresì, la Commissione, qualora si riconoscesse l'esigenza di modificare il DPR per adeguarlo alla novella del 2017, che non dovrebbe essere riformulata la clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 7 del citato DPR atteso il problema sollevato sulla liquidazione a carico dell'erario nei casi di dissequestro o revoca del sequestro ovvero specificare e fare salva l'applicazione dell'articolo 42, comma 3, del codice antimafia.

Invero, più volte la Cassazione ha chiaramente indicato che, come testualmente affermato nell'articolo 42 del d.lgs. n. 159 del 2011, le spese per i compensi spettanti all'amministratore giudiziario, così come quelle sostenute dall'amministratore giudiziario per i coadiutori, in caso di restituzione alla parte privata del bene oggetto di sequestro vadano poste a carico dello Stato (*ex plurimis* Cass. Sez. I n. 42718/19 del 13 settembre 2019).

Capitolo 6

Le relazioni con il sistema bancario e il sostegno finanziario pubblico

6.1 – Banche e aziende sequestrate e confiscate

Dalle audizioni effettuate è emerso che le aziende sequestrate normalmente subiscono un rapido processo di deterioramento della situazione finanziaria ed economica, con preoccupanti ricadute negative sotto il profilo occupazionale. Il provvedimento ablativo determina che le aziende vengano considerate « *non quali entità produttrici di reddito ma quali complessi aziendali compromessi e a rischio di liquidazione* ». ⁽²¹¹⁾ Accade, dunque, che anche grandi imprese che presentano al momento del sequestro tutti requisiti di bancabilità e/o di merito creditizio vedano compromessa ogni ipotesi di sviluppo imprenditoriale.

Il fenomeno è noto. Le banche, una volta emesso il provvedimento ablatorio da parte del tribunale, tendono a ridurre o a negare i finanziamenti accordati all'impresa. Nonostante l'intervenuto sequestro abbia in sé come effetto quello di neutralizzare l'infiltrazione mafiosa dell'azienda e, conseguentemente, il potenziale per acquisire uno *standing* reputazionale più elevato, accade, invece, l'effetto contrario, cioè una riduzione della meritevolezza del credito riconosciuto all'impresa ormai passata da un'amministrazione mafiosa a quella dello Stato.

Per alcune aziende la sola sospensione degli affidamenti e il blocco assoluto di qualunque tipo di rapporto bancario può essere fatale. Si pensi, ad esempio, alle imprese di costruzioni che operano con i mutui edilizi: nel momento in cui le banche bloccano i fondi, le aziende sono destinate a fallire o ad essere liquidate ⁽²¹²⁾.

Perché questo sia accaduto e accade, è un quesito che il Comitato si è posto e che ha rivolto agli auditi. Già in passato la Banca d'Italia, con un interessante documento redatto nel 2013 da autorevoli esperti, aveva cercato di fornire una risposta plausibile alla riduzione dei flussi bancari di finanziamento alle imprese in sequestro anche attraverso l'applicazione di modelli matematici sperimentali ⁽²¹³⁾. In particolare, l'Istituto, nel cercare di motivare l'atteggiamento, eufemisticamente definibile « prudente », delle banche nei confronti delle imprese in amministrazione giudiziaria, metteva innanzitutto in luce un fenomeno quantomeno singolare. Gli operatori del credito, quasi fossero dotati di poteri di « preveggenza », alle imprese

⁽²¹¹⁾ IX Comitato, relazione consegnata dall'amministratore giudiziario Mariaconcetta Tripodi nel corso dell'audizione del Presidente della sezione misure di prevenzione del Tribunale di Reggio Calabria, Ornella Pastore, dell'8 novembre 2019.

⁽²¹²⁾ IX Comitato, audizione dell'amministratore giudiziario Mariaconcetta Tripodi dell'8 novembre 2019.

⁽²¹³⁾ Donato, Saporito, Scognamiglio, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Paper)*, Banca d'Italia, settembre 2013.

successivamente poste in amministrazione giudiziaria avevano erogato finanziamenti di importo inferiore (dal 1,3 al 5,4 per cento) rispetto ad un analogo campione di imprese, invece, dal futuro lecito e lineare.

In particolare, dall'analisi effettuata dalla Banca d'Italia risultava che il processo di riduzione delle linee di credito fosse in atto già quattro anni prima del provvedimento e presentava un'accelerazione in concomitanza dell'arrivo dell'amministratore giudiziario. Analogamente, veniva rilevato come anche il passaggio dei crediti in sofferenza si avviava con netto anticipo rispetto al sequestro e, pur presentando un andamento più graduale rispetto al fido accordato, accelerava nella fase precedente al provvedimento ablativo. Infine, anche l'andamento degli sconfinamenti risultava in coerenza con le dinamiche sopra descritte, ovvero una tendenza delle imprese *ex post* « mafiose » a sconfinare molto più frequentemente negli anni precedenti l'amministrazione giudiziaria in concomitanza con la restrizione del credito concesso.

In sintesi, l'avvio del processo di contrazione delle linee di credito sembra aver luogo ben prima del sequestro. Due le ipotesi possibili secondo gli esperti dell'Istituto di via Nazionale: o le banche talvolta riescono a venire a conoscenza di un sequestro già prima della sua emissione e abbiano così ritenuto opportuno « *ridurre cautelativamente le proprie esposizioni* », oppure, ed è l'ipotesi privilegiata dall'analisi, la contrazione degli affidamenti è dipesa in misura significativa da fattori tecnici, cioè dal « *deterioramento delle condizioni gestionali delle imprese* ». ⁽²¹⁴⁾

Allo scopo, dunque, di acquisire elementi più aggiornati di conoscenza circa gli effetti del sequestro sulle relazioni tra imprese e sistema bancario, il Comitato ha convocato i rappresentanti della Banca d'Italia e dell'Associazione bancaria italiana.

Il 6 dicembre 2019 il Comitato ha audito il dottor Fabio Bernasconi, Capo del Servizio rapporti istituzionali della Banca d'Italia.

In premessa, l'audit ha ricordato che l'azione di prevenzione e contrasto dell'illegalità in campo finanziario si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle finalità istituzionali della Banca d'Italia, atteso che la criminalità organizzata e l'economia illegale alterano le regole dell'economia di mercato, generano esternalità negative che condizionano la crescita economica e l'efficiente allocazione delle risorse e, non ultimo, possono mettere in pericolo l'esistenza stessa degli intermediari bancari.

Peraltro, nell'ottica dell'Autorità di vigilanza il rispetto della legalità costituisce un presupposto della sana e prudente gestione delle istituzioni finanziarie: « *se non c'è legalità non c'è gestione sana, perché l'obiettivo imprenditoriale è inquinato da interessi estranei; non c'è gestione prudente,*

⁽²¹⁴⁾ Ad esempio, vengono segnalati come indicativi del peggioramento delle condizioni gestionali delle imprese prese ad esame, il rilevamento dei seguenti indici: un ROE con segno negativo già cinque anni prima del provvedimento (-13,5 per cento); il ROA, anch'esso negativo, in peggioramento che a partire da detta data; nell'anno precedente l'amministrazione giudiziaria diminuzione del valore aggiunto del 54 per cento rispetto a cinque anni prima; analoghe considerazioni per il Margine Operativo Lordo. *Ibidem*, pagg. 16-17.

perché strategie e condotte illegali comportano gravi rischi legali e di reputazione, che minano la stabilità dell'impresa ». ⁽²¹⁵⁾

D'altronde, la normativa di vigilanza dettata dalla Banca d'Italia, in linea con quella europea e internazionale, assegna un ruolo cruciale al rispetto della legalità da parte delle banche. In tal senso, vanno ricordate le disposizioni che mirano ad assicurare idonei sistemi di *governance* – come la qualità degli azionisti rilevanti, l'idoneità degli esponenti aziendali, l'efficacia e la funzionalità dei sistemi di controllo interno – come « *prima difesa* » contro i comportamenti illeciti e le aggressioni della criminalità, anche di tipo mafioso.

È noto, tuttavia, che la previsione di un robusto sistema di norme di vigilanza non sia di per sé garanzia di risultato. Per tale ragione l'Istituto si adopera per un continuo rafforzamento della « *cultura del controllo* » tra gli intermediari finanziari in modo che sia assicurata un'osservanza *sostanziale*, e non meramente formale, delle regole di condotta. Al riguardo, l'audit ha ricordato come in anni recenti abbia acquisito sempre maggiore importanza il ruolo delle funzioni di *compliance* al fine di prevenire il rischio di incorrere in violazioni di regole e di come siano state inasprite le sanzioni per i comportamenti irregolari, al fine di incrementarne la deterrenza. ⁽²¹⁶⁾

La stretta correlazione tra le finalità di supervisione bancaria e gli obiettivi di contrasto alla criminalità, ha indotto la Banca d'Italia a consolidare e intensificare i rapporti di collaborazione con l'autorità giudiziaria. Ne è testimonianza diretta il crescente numero di: incontri operativi con le procure della Repubblica e i tribunali ⁽²¹⁷⁾; segnalazioni agli organi inquirenti delle anomalie riscontrate in occasione delle ordinarie attività di vigilanza ⁽²¹⁸⁾; comunicazioni di informazioni di carattere ispettivo forniti agli uffici giudiziari in quanto utili alle indagini in corso ⁽²¹⁹⁾. A ciò si aggiunga la presenza, ormai da alcuni anni, di un nucleo di dipendenti dell'Istituto posti a disposizione dell'Autorità giudiziaria di Milano ⁽²²⁰⁾.

⁽²¹⁵⁾ IX Comitato, audizione del dottor Fabio Bernasconi, capo del servizio Rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, del 6 dicembre 2019.

⁽²¹⁶⁾ *Ibidem*.

⁽²¹⁷⁾ Banca d'Italia ha segnalato un numero crescente di incontri presso le procure della Repubblica relativi a procedimenti in corso nei confronti di intermediari vigilati (n. 7 nel 2016; n. 24 nel 2017; n. 37 nel 2018). Vedi, Fig. 1, relazione depositata dal dottor Fabio Bernasconi, Capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, in occasione della sua audizione presso il IX Comitato del 6 dicembre 2019.

⁽²¹⁸⁾ Comunicazioni inoltrate d'iniziativa dalla Banca d'Italia all'autorità giudiziaria: 92 nel 2016, 82 nel 2017, 109 nel 2018. Vedi, Fig. 2, relazione depositata dal dottor Fabio Bernasconi, Capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, in occasione della sua audizione presso il IX Comitato del 6 dicembre 2019.

⁽²¹⁹⁾ Richieste di informazioni e documentazioni dell'autorità giudiziaria: 229 nel 2016, 254 nel 2017, 208 nel 2018. Vedi, Fig. 2, relazione depositata dal dottor Fabio Bernasconi, Capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, in occasione della sua audizione presso il IX Comitato del 6 dicembre 2019.

⁽²²⁰⁾ I rapporti di collaborazione tra la Banca d'Italia e la procura della Repubblica di Milano sono disciplinati da un protocollo d'intesa sottoscritto nel luglio 2019 che impegna i firmatari a scambiarsi informazioni utili al perseguimento dei rispettivi mandati istituzionali. https://www.bancaditalia.it/chi-siamo/provvedimenti/accordi-vari/Protocollo-BancadItalia_Procura-Milano.pdf

6.1.1 – La continuità aziendale e il merito creditizio

Tema di rilievo è la continuità aziendale delle imprese soggette a misure di prevenzione. Come detto, i rapporti finanziari delle imprese subiscono un deciso deterioramento a seguito dell'applicazione di misure di prevenzione con sistematiche variazioni sfavorevoli (revoche degli affidamenti, richiesta di ulteriori garanzie, modifiche delle condizioni contrattuali). Le domande di credito avanzate successivamente all'adozione della misura spesso sono incredibilmente respinte trattandosi, peraltro, di crediti preveducibili.

Il problema si pone in modo drammatico quando l'azienda sequestrata non è in decozione, ma è ancora vitale, produce, dà lavoro e sostentamento a numerose famiglie. Si tratta, cioè, di imprese che potrebbero essere recuperate all'economia legale mediante precise strategie di rilancio e che, ragionevolmente, necessitano di un'adeguata assistenza finanziaria.

In merito, la Banca d'Italia ha tenuto a sottolineare al Comitato che *« né la legge né la disciplina secondaria di vigilanza in materia di valutazione del rischio contemplano ostacoli o previsioni peggiorative nell'erogazione di credito a imprese sottoposte a misure di prevenzione »*.

L'Istituto di via Nazionale, nel ricordare che la Centrale dei rischi⁽²²¹⁾ non consente al momento di determinare con precisione se un'impresa sia o meno sottoposta a misure di prevenzione antimafia⁽²²²⁾, ha rappresentato tuttavia di aver fornito indicazioni al sistema, chiarendo che il sequestro non determina di per sé l'automatica classificazione a sofferenza della relativa esposizione creditizia. In particolare, le disposizioni prevedono che il *down-grading* creditizio *« non può scaturire dalla mera notizia dell'eventuale o probabile instaurazione di un procedimento di prevenzione nei confronti del debitore, ma è il risultato di una valutazione da parte dell'intermediario della complessiva situazione economica, finanziaria e patrimoniale del debitore »*.

In sintesi, giammai la sottoposizione ad una misura ablativa dovrebbe di per sé comportare un peggioramento nell'erogazione del credito.

Ma, allora, cosa ostacola in concreto l'ordinario fluire dei rapporti tra banca e azienda sequestrata ?

La Banca d'Italia ha ricordato che, una volta emesso, il decreto di sequestro o di confisca viene comunicato dall'amministratore giudiziario alle banche, se e nella misura in cui – come normalmente accade – l'azienda è esposta nei loro confronti per mezzo di scoperti e affidamenti su conto o altre forme più strutturate di finanziamento o mutuo. Così, per effetto del provvedimento, il credito vantato dalla banca diviene immediatamente *« inesigibile »*, sia per la quota capitale che per quella interessi.

Per effetto della temporanea inesigibilità del credito erogato⁽²²³⁾, l'intermediario deve *« congelare »* l'esposizione debitoria, fermando il

⁽²²¹⁾ La Centrale dei rischi è un sistema informativo, gestito dalla Banca d'Italia, di raccolta dei dati sui crediti concessi dal sistema bancario e finanziario alla clientela – famiglie e imprese.

⁽²²²⁾ Le banche non creditrici possono vedere dalla Centrale dei rischi che l'esposizione è *« congelata »* ma non anche la causa di tale situazione.

⁽²²³⁾ I crediti si considerano inesigibili quando oggetto di provvedimento di sequestro e/o confisca sia l'intero patrimonio del debitore, potendo quest'ultimo adempiere le proprie obbli-

computo dei giorni di persistenza dell'eventuale inadempimento. Dovrebbe restare altresì ferma anche la valutazione del cliente esistente al momento dell'adozione del provvedimento di sequestro/confisca⁽²²⁴⁾.

Tale « congelamento » della posizione creditizia dell'azienda in sequestro non comporta, o non dovrebbe comportare, secondo le disposizioni di vigilanza di Banca d'Italia, « ostacoli diretti alla scelta, da parte di una banca finanziatrice o di un nuovo intermediario, di erogare nuova finanza a soggetti sottoposti a misure di prevenzione ». Tuttavia, « ogni decisione in merito alla eventuale revoca o rinegoziazione delle linee di credito ovvero alla concessione di nuovi finanziamenti è interamente rimessa alla autonomia imprenditoriale degli intermediari ».

Come rappresentato dai presidenti di sezione interpellati dal Comitato, nonché dalle esperienze degli amministratori giudiziari auditi, si evince che in concreto accade qualcosa di diverso. L'eventualità descritta da Banca d'Italia nei fatti si è tradotta nella tendenziale certezza che, dopo il sequestro, il credito verrà rinegoziato *in pejus*, se non del tutto revocato. Invero le banche, in nome della loro « autonomia imprenditoriale », interpretano l'applicazione di misure patrimoniali non come un primo passo verso la legalità e la sana crescita dell'azienda ma come un momento che aumenta la rischiosità e può influenzare negativamente le prospettive dell'impresa.

Detta situazione di fatto contrasta con gli esiti dell'analisi condotta nel 2013 dalla Banca d'Italia su un campione ristretto di imprese sottoposte a sequestro dalla quale non emergeva un significativo ridimensionamento del credito bancario nella fase successiva al provvedimento ablatorio⁽²²⁵⁾. Al riguardo, la Banca d'Italia in audizione si è detta disponibile ad aggiornare tale studio essendo mutata sia la legislazione sia il contesto economico.

La Commissione si attende che la Banca d'Italia impartisca direttive affinché in presenza di imprese in sequestro per le quali il tribunale ha approvato un programma di prosecuzione o ripresa, gli istituti di credito diano il necessario sostegno finanziario, rinegoziando con l'amministratore giudiziario le linee di credito. Qualora, al contrario, le banche ritengano necessario revocare o negare le linee di credito dovranno motivare analiticamente le ragioni segnalandole alla Banca d'Italia.

6.1.2 – Rating di legalità

Uno strumento utile per il rafforzamento della finanziabilità delle imprese in sequestro e confisca è rappresentato dal *rating di legalità* che,

gazioni ove il sequestro non riguardi tutto il patrimonio di cui dispone. Il « congelamento » della posizione debitoria termina in conseguenza del giudizio di accertamento delle condizioni di cui all'articolo 52 del codice antimafia: se l'esito è positivo, i crediti – considerati nuovamente esigibili – sono oggetto di segnalazione secondo gli ordinari criteri; se l'esito del giudizio è negativo, i crediti devono essere considerati definitivamente inesigibili.

⁽²²⁴⁾ Circolare n. 139 dell'11 febbraio 1991, Centrale dei rischi, *Istruzioni per gli intermediari creditizi*.

⁽²²⁵⁾ Cfr. L. Donato, A. Saporito e A. Scognamiglio, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza n. 202.

in presenza di determinate condizioni, può essere rilasciato dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) al fine di incrementare il *rating* bancario alle predette imprese.

Lo strumento è stato introdotto in sede di conversione del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, con lo scopo di « *promuovere l’introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali* »⁽²²⁶⁾. La possibilità di ottenere il *rating* dovrebbe indurre le imprese a rispettare i principi di legalità, in quanto possono così ottenere benefici di tipo reputazionale, agevolazioni in sede di concessione di finanziamenti da parte di amministrazioni pubbliche, erogazioni del credito da parte del sistema bancario, nonché la riduzione del 30 per cento della cauzione da prestare negli appalti pubblici.

Secondo il presidente dell’AGCM, Roberto Rustichelli, dal momento della sua introduzione ad oggi, l’istituto del *rating* di legalità ha dimostrato di suscitare un crescente interesse tra le imprese, come del resto si evince dal numero di istanze ricevute dall’Autorità costantemente e significativamente aumentato di anno in anno⁽²²⁷⁾.

In linea con tale dato, l’Autorità ha informato il Comitato di aver progressivamente incrementato il numero delle sue decisioni annuali, passando dalle 112 decisioni del 2013, anno di prima approvazione del *Regolamento attuativo*⁽²²⁸⁾, alle oltre 4.700 nel 2020. Ad oggi, circa 8.500 imprese sono incluse⁽²²⁹⁾. I dati denotano che l’istituto del *rating* di legalità si sta affermando sempre di più nel mercato, così assolvendo sempre meglio alla funzione di promozione dei comportamenti onesti, secondo il percorso virtuoso previsto *ab origine* dal legislatore⁽²³⁰⁾ e, non a caso, l’articolo 2, comma 5, del *Regolamento attuativo* lo estende anche alle imprese sequestrate e confiscate nell’ottica di promuovere la legalità e lo sviluppo di una economia sana.

Ma vi è di più. Premiare aziende « recuperate » a una corretta gestione, incentivare lo sviluppo di realtà economiche che dimostrano di poter essere efficienti, pur decidendo di sostenere i costi di legalità, ha anche un valore simbolico particolarmente importante, sia in termini di contrasto alla criminalità, sia di valorizzazione delle regole di mercato⁽²³¹⁾.

Va ricordato che il *Regolamento attuativo* prevede il rilascio del *rating* alle sole imprese che presentino cumulativamente i previsti requisiti di

⁽²²⁶⁾ Cfr. articolo 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come modificato dall’articolo 1, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 2012, n. 62.

⁽²²⁷⁾ IX Comitato, Relazione del Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Roberto Rustichelli, sull’istituto del *rating* di legalità e, in particolare, in ordine alla sua applicazione alle imprese sequestrate e confiscate, del 25 maggio 2021.

⁽²²⁸⁾ Vedi delibera AGCM del 15 maggio 2018, n. 27165, con allegato « *Regolamento attuativo dell’articolo 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, così come modificato dall’articolo 1, comma 1-quinquies, del decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 2012, n. 62* » (GU n. 122 del 28 .5 .2018)

⁽²²⁹⁾ Per una corretta lettura del dato, va tenuto conto che il *rating* ha validità solo biennale. Alla sua scadenza ne potrà essere richiesto il rinnovo dell’impresa, che dovrà nuovamente presentare una domanda in tal senso, autocertificando il possesso dei requisiti. Ne consegue che gli iscritti nell’elenco sono i soli titolari di *rating* valido.

⁽²³⁰⁾ IX Comitato, Relazione del Presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, Roberto Rustichelli, sull’istituto del *rating* di legalità e, in particolare, in ordine alla sua applicazione alle imprese sequestrate e confiscate, del 25 maggio 2021.

⁽²³¹⁾ *Ibidem*.

legalità, e di premiare con un *up-grading* le imprese che si siano impegnate anche sotto il profilo etico, sociale, ambientale e/o che abbiano contribuito con le loro denunce ad indagini per determinati gravi reati.

Il procedimento è a istanza di parte. Ha inizio con la presentazione in via telematica di una richiesta sulla piattaforma *WebRating* accessibile dal sito dell'AGCM tramite la quale l'impresa autocertifica i requisiti di legalità e di qualità, rilevanti ai fini del conseguimento del punteggio massimo pari a « tre stelle ». L'impresa deve dichiarare che nei confronti delle figure apicali e degli amministratori non sono state adottate misure di prevenzione antimafia o misure cautelari, né emesso decreto penale di condanna irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, per una serie di reati⁽²³²⁾. Nei confronti di tali soggetti non deve, inoltre, essere stata iniziata l'azione penale per delitti aggravati dal metodo o dall'agevolazione mafiosa.

Inoltre, l'impresa non deve essere stata condannata per illeciti amministrativi nascenti da reato di cui al d.lgs. n. 231 del 2001, non deve essere stata destinataria di comunicazioni o informazioni antimafia interdittive, né trovarsi in altre situazioni ostative indicate dal Regolamento⁽²³³⁾.

Il Regolamento prevede, tuttavia, la possibilità di attribuire il *bollino di legalità* anche ad imprese sequestrate e confiscate che difettino dei requisiti obbligatori di natura penale precedentemente indicati. Nello specifico, il *rating* può essere rilasciato se:

a) l'impresa sottoposta a sequestro o confisca ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, sia stata affidata ad un amministratore giudiziario o finanziario per finalità di continuazione o ripresa dell'attività produttiva;

b) l'impresa sottoposta a misura di prevenzione patrimoniale del sequestro o della confisca ai sensi del codice antimafia sia stata affidata ad un amministratore giudiziario per finalità di continuazione o ripresa dell'attività produttiva;

c) i beni aziendali oggetto di confisca definitiva siano stati destinati all'affitto o alla vendita in favore di società o imprese pubbliche o private

⁽²³²⁾ Reati di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, reati tributari, reati in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché altri reati previsti dal codice penale e da leggi speciali, tra cui turbata libertà degli incanti, frode nelle pubbliche forniture, usura, estorsione, bancarotta fraudolenta).

⁽²³³⁾ Ai sensi dell'articolo 2, lettere *d)-i)*, l'impresa non deve altresì essere stata destinataria di una serie di provvedimenti, divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato nel biennio precedente la richiesta di *rating*, riguardanti: 1) illeciti antitrust gravi sanzionati dall'Autorità o dalla Commissione; 2) accertamenti fiscali o violazioni in materia di obblighi retributivi, contributivi, assicurativi o relativi alle ritenute concernenti i propri dipendenti e collaboratori; 3) violazioni afferenti al mancato rispetto delle previsioni di legge relative alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro; 4) sanzioni dell'ANAC in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e contratti pubblici di natura pecuniaria e/o interdittiva, e annotazioni nel casellario informatico delle imprese, che implicino preclusioni alla stipula di contratti con la pubblica amministrazione o alla partecipazione a procedure di gara o di affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; 5) la revoca di finanziamenti pubblici di cui è o è stata beneficiaria, per i quali non siano stati assolti gli obblighi di restituzione.

Sono altresì escluse le imprese nei cui confronti sia stato disposto il commissariamento di cui all'articolo 32, comma 1, ovvero di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

per finalità di continuazione o ripresa dell'attività produttiva con provvedimento dell'ANBSC, ai sensi dell'articolo 48, comma 8, del codice antimafia;

d) le partecipazioni di controllo dell'impresa sono state oggetto di sequestro ai sensi del codice di procedura penale con nomina di un custode o di un amministratore giudiziario.

Tale ultimo caso è stato di recente aggiunto nel Regolamento in modo tale che il *rating* di legalità venga rilasciato anche alle società, destinatarie di provvedimenti interdittivi antimafia, che siano state successivamente sottoposte al controllo giudiziario *ex* articolo 34-*bis* del codice antimafia, atteso che l'ammissione a tale istituto sospende *ex lege* gli effetti del provvedimento prefettizio.⁽²³⁴⁾

Il rispetto di tutti i requisiti di legalità sopra indicati dà diritto al conseguimento del punteggio base (« una stella »), che è incrementabile se l'impresa è in possesso anche dei requisiti qualitativi, fino ad un massimo di « tre stelle ».

Ai fini che qui rilevano si evidenziano i seguenti:

1) adozione di una struttura organizzativa che effettui il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizione alle normative applicabili all'impresa (sistemi di *compliance*) o un modello organizzativo *ex* d.lgs. n. 231 del 2001, quale strumento volto a garantire che l'azienda abbia adottato tutti gli accorgimenti di carattere organizzativo necessari a prevenire e impedire il compimento di reati;

2) adozione di processi per garantire forme di *Corporate Social Responsibility*.

Riconoscere un « peso » ai requisiti qualitativi significa indurre le imprese ad improntare la propria azione non soltanto alla legalità, ma anche alla prevenzione di futuri illeciti e a consolidare relazioni positive con gli *stakeholders* del mercato in cui opera l'impresa⁽²³⁵⁾.

L'AGCM ha, infine, comunicato che nel periodo gennaio 2020-febbraio 2021, solo dieci società, tra quelle sequestrate o confiscate, hanno richiesto il *rating* di legalità.

Si tratta di imprese aventi sede nel Lazio, in Sicilia e in Calabria, con fatturato economico variabile (tra i 2 e i 100 milioni di euro) e operanti prevalentemente in due settori (trasporto e smaltimento di rifiuti; pulizia e facchinaggio). In tre casi le società hanno subito un sequestro o una confisca ai sensi del decreto-legge n. 306 del 1992, in altri casi si è trattato di imprese sottoposte al controllo giudiziario *ex* articolo 34-*bis* del codice antimafia.

⁽²³⁴⁾ Tale ulteriore deroga è prevista indirettamente dal Regolamento, che considera ostativi al rilascio o al mantenimento del *rating* le sole comunicazioni o informazioni antimafia interdittive munite di efficacia.

⁽²³⁵⁾ IX Comitato, Relazione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Roberto Rustichelli, sull'istituto del *rating* di legalità e, in particolare, in ordine alla sua applicazione alle imprese sequestrate e confiscate, del 25 maggio 2021.

L'Autorità ha segnalato che « *alla gran parte di queste società è stato attribuito un punteggio molto elevato che, a volte, ha raggiunto il punteggio massimo di 3 stellette* »⁽²³⁶⁾.

I dati, pur incoraggianti, dimostrano che l'istituto non è ancora diffuso tra le aziende sottoposte a misure di prevenzione, nonostante la titolarità del *rating* migliori la possibilità di assicurarsi risorse finanziarie, sia accedendo a finanziamenti pubblici che al credito bancario.

6.1.3 – I Protocolli ABI per favorire l'accesso al credito

L'Associazione bancaria italiana (ABI), audita dal IX Comitato il 22 novembre 2019⁽²³⁷⁾, ha segnalato, tra le iniziative assunte per contribuire alle azioni di contrasto alla criminalità organizzata, i *Protocolli d'intesa* sottoscritti dall'Associazione, sin dal 2012, con diversi tribunali⁽²³⁸⁾.

Con la sottoscrizione dei Protocolli, aventi la finalità di « *consentire la continuità delle attività delle imprese, costituite in forma societaria* », il mondo bancario si è posto nell'ottica di adottare iniziative di supporto alle imprese in parola, al fine, tra l'altro, di « *incrementarne la redditività e per agevolare la eventuale successiva devoluzione allo Stato libere da oneri e pesi* ».

L'ABI ha rappresentato, in particolare, che nei confronti delle società che presentano comprovate prospettive economiche e di continuità aziendale, così come accertate dall'autorità giudiziaria con l'approvazione del programma di prosecuzione o di ripresa, « *vi è la disponibilità delle banche a valutare forme di accesso al credito* ». ⁽²³⁹⁾ I Protocolli prevedono, infatti, in capo all'Associazione una serie di attività, tra le quali, quella di fare opera di *moral suasion* nei confronti delle banche associate affinché queste, pur sempre nella propria autonomia e discrezionalità, valutino la possibilità di:

- non revocare automaticamente le linee di credito non scadute per il solo fatto che sia stato disposto un provvedimento di sequestro nei confronti del soggetto finanziato, fermo restando che l'eventuale rinegoziazione successiva è credito prededucibile;
- rinegoziare con l'amministratore giudiziario i rapporti bancari già in essere;
- erogare nuovi finanziamenti finalizzati alla continuazione dell'attività d'impresa, « *fatta salva la normale istruttoria tecnico-legale per*

⁽²³⁶⁾ *Ibidem*.

⁽²³⁷⁾ IX Comitato, seduta del 22 novembre 2019, audizione di Giovanni Staiano, responsabile dell'ufficio consulenza legale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), accompagnato da Raffaele Rinaldi, responsabile dell'Ufficio crediti, e da Maria Carla Gullotti. Vedi anche relazione depositata.

⁽²³⁸⁾ Bologna, Caltanissetta, Milano, Palermo, Reggio Emilia, Roma, Trapani.

⁽²³⁹⁾ Relazione depositata dal dottor Giovanni Staiano responsabile dell'Ufficio consulenza legale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), in occasione della sua audizione presso il IX Comitato del 22 novembre 2019.

l'accertamento della sussistenza del merito creditizio dell'iniziativa imprenditoriale »⁽²⁴⁰⁾.

Il rinnovo di alcuni Protocolli (con i tribunali di Roma e Milano e, poi, con quelli di Palermo, Trapani e Caltanissetta) dimostra, da un lato, la volontà degli istituti di credito di continuare a sostenere le aziende, dall'altro, il raggiungimento da parte delle imprese dell'obiettivo del ritorno alla legalità e del mantenimento dei livelli occupazionali. In tal senso, l'impegno assunto dalle banche aderenti ai protocolli di individuare un proprio referente aziendale, cui possano rivolgersi gli amministratori giudiziari, facilita l'interlocuzione tra gli istituti di credito e i tribunali. L'ABI ha, quindi, valutato positivamente i risultati ottenuti ed auspica la sottoscrizione di ulteriori protocolli d'intesa anche con altri uffici giudiziari.

L'Associazione, inoltre, sta lavorando da tempo con le competenti autorità alla definizione di uno specifico « Accordo a livello nazionale », al fine di individuare condivise linee-guida di azione valide su tutto il territorio nazionale per la finanziabilità delle aziende sequestrate e confiscate.

Ulteriore attività svolta dall'ABI è stata, per il tramite del componente designato dalle associazioni dei datori di lavoro, la partecipazione al Comitato consultivo di indirizzo dell'ANBSC che ha riconosciuto « *l'importanza di un coinvolgimento dei rappresentanti del mondo bancario, al fine di contribuire alla diffusione della legalità e all'efficientamento della gestione dei beni* »⁽²⁴¹⁾.

La Commissione propone che siano 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. In tal senso 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.

Analogamente, occorre interrogarsi se non sia opportuno coinvolgere l'operatore economico chiamato a sostenere le aziende sequestrate e confiscate anche all'interno dei Tavoli provinciali permanenti istituiti presso le prefetture ai sensi dell'articolo 41-ter del codice antimafia.

Anche su questo punto, la Commissione ritiene opportuno sollecitare il legislatore perché sia estesa la partecipazione al citato Tavolo delle banche che hanno rapporti specifici con le aziende sequestrate. Va da sé che

⁽²⁴⁰⁾ Anche in questo caso, i crediti vantati dalla banca in dipendenza di queste linee di credito saranno pagati in prededuzione ai sensi del citato articolo 54 del codice antimafia.

⁽²⁴¹⁾ Relazione depositata dal dottor Giovanni Staiano, responsabile dell'Ufficio consulenza legale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), in occasione della sua audizione presso il IX Comitato del 22 novembre 2019.

non saranno coinvolte le filiali già censurate dalla Banca d'Italia a seguito di ispezioni dalle quali sono emerse condotte non lineari.

6.1.4 – Buona fede e tutela dei terzi in conseguenza dell'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali

La novella del 2017 ha apportato sostanziali modifiche al codice antimafia, rendendo più stringente la tutela dei diritti dei terzi, inclusi i creditori del soggetto sottoposto a misura di prevenzione. La disciplina previgente prevedeva che il creditore potesse recuperare il proprio credito dimostrando la buona fede solo nella fase di erogazione del finanziamento; la nuova formulazione richiede la dimostrazione della buona fede e l'assenza della strumentalità del credito rispetto all'attività illecita posta in essere ⁽²⁴²⁾.

In tale contesto, il giudice deve valutare la buona fede tenendo conto delle condizioni delle parti, dei rapporti personali e patrimoniali e del tipo di attività svolta dal creditore, anche con riferimento al ramo di attività, alla sussistenza di particolari obblighi di diligenza nella fase precontrattuale nonché, in caso di enti, alle dimensioni degli stessi.

Si prevede, altresì, nei casi in cui il creditore sia un intermediario vigilato, che l'autorità giudiziaria invii alla Banca d'Italia il decreto di rigetto della domanda di ammissione al credito imputabile al mancato riconoscimento della « buona fede » dell'intermediario stesso ⁽²⁴³⁾ (articolo 52, comma 3-bis, del codice antimafia).

Così come ricordato dai dirigenti dell'istituto di via Nazionale auditi in Comitato, detti decreti possono fornire elementi conoscitivi utili a indirizzare i controlli di vigilanza o evidenziare anomalie meritevoli di ulteriori approfondimenti. Al riguardo, una prima proposta formulata dagli auditi è quella di valutare l'ipotesi di un intervento, anche mediante modifiche normative, « per rafforzare la qualità dei flussi informativi alla Vigilanza, in modo da facilitare una più ampia visibilità sul fenomeno ».

Aggiunge la Banca d'Italia che, ai sensi della regolamentazione di settore, l'analisi istruttoria che gli intermediari sono tenuti a effettuare in vista dell'erogazione di un credito non deve essere limitata soltanto a valutare la capacità del richiedente il finanziamento di produrre reddito e la sua robustezza sul piano finanziario e patrimoniale, ma, al contrario, essa deve coprire in senso ampio l'affidabilità della controparte, tenuto anche conto dei risultati evidenziati dalle verifiche antiriciclaggio. Ciò implica che anche le fonti dei flussi di reddito, o di ricchezza, devono essere documentabili e trasparenti.

L'Istituto segnala al riguardo che il coinvolgimento, sia pure inconsapevole, della banca in fenomeni di riciclaggio o, più in generale, in

⁽²⁴²⁾ Secondo il nuovo articolo 52 del codice antimafia, « la confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi che risultino da atti aventi data certa anteriori al sequestro », al ricorrere di alcune condizioni, da accertare in sede giudiziale, tra le quali « che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, sempre che il creditore dimostri la buona fede e l'inconsapevole affidamento ».

⁽²⁴³⁾ L'obbligo di trasmissione del decreto, inserito nella legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228 del 2012), è stato poi « trasposto » nel codice antimafia con la riforma del 2017.

attività illecite è rilevante anche da un punto di vista strettamente prudenziale, non solo a causa dei danni che questi fenomeni sono in grado di apportare all'economia del Paese, ma altresì in quanto essi possono esporre l'intermediario a significativi rischi legali e reputazionali, con possibili ripercussioni sulla sua stabilità.

Proprio al fine di mitigare questi rischi, le banche sono tenute, in linea con la disciplina dell'Unione europea, a dotarsi di assetti di governo e controllo a fini antiriciclaggio coerenti con le tipologie dei propri clienti, prodotti o servizi e a condurre la cosiddetta « adeguata verifica » della clientela⁽²⁴⁴⁾. In esito, poi, all'elaborazione del profilo di rischio (c.d. « profilatura »), da effettuare anche attraverso algoritmi e procedure informatiche, ciascun cliente è incluso in una delle classi di rischio predefinite con riesame periodico degli elementi assunti a base del *profiling*. Così, laddove il cliente sia caratterizzato da un livello di rischio elevato, gli intermediari sono tenuti ad applicare misure rafforzate di adeguata verifica⁽²⁴⁵⁾. In questo contesto, va analizzata l'origine dei fondi utilizzati e valutata la coerenza delle operazioni poste in essere con il profilo economico-patrimoniale del cliente⁽²⁴⁶⁾.

Nei casi in cui da tale processo emerga il ragionevole convincimento che un potenziale cliente possa essere coinvolto in fenomeni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, la banca deve astenersi dall'instaurare rapporti con tale soggetto e valutare se inviare una segnalazione di operazione sospetta all'Unità di informazione finanziaria (UIF). Più in generale, gli intermediari sono tenuti a effettuare segnalazioni di operazioni sospette alla UIF quando « *sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa* »⁽²⁴⁷⁾.

Indicazioni ancora più dettagliate sul processo di erogazione del credito sono definite dalle *Guidelines on loan origination and monitoring* elaborate dall'Autorità bancaria europea. E' importante sottolineare che le linee guida europee, oltre alle tradizionali valutazioni del merito di credito, richiedono agli intermediari di porre particolare attenzione alla conoscenza

⁽²⁴⁴⁾ Si tratta di una serie di controlli miranti a valutare il potenziale rischio di coinvolgimento in attività di riciclaggio di denaro e di finanziamento del terrorismo. La normativa secondaria, oggetto di una recente revisione, prevede che le banche adottino normative interne ove le procedure, in particolare quelle per condurre l'adeguata verifica della clientela, siano definite e formalizzate; esse devono essere tanto più approfondite quanto maggiore è il grado di rischio associato con il cliente.

⁽²⁴⁵⁾ In qualche caso, la valutazione di rischio elevato è presunta *ex lege*. Ad esempio, in caso di rapporti o operazioni con soggetti che ricoprono cariche politiche (o altri incarichi pubblici comunque suscettibili di esporre a fenomeni corruttivi: cd. « Persone Politicamente Esposte » – PEPs), i loro familiari e i soggetti a essi collegati da strette relazioni d'affari.

⁽²⁴⁶⁾ In particolare le misure rafforzate consistono nel: *a)* definire procedure per determinare se il cliente sia una persona esposta politicamente; *b)* ottenere l'autorizzazione dei soggetti titolari di poteri di amministrazione o direzione dell'intermediario ovvero di loro delegati, prima di avviare o proseguire un rapporto continuativo con tali clienti; *c)* adottare le misure necessarie per stabilire l'origine del patrimonio e dei fondi impiegati nel rapporto continuativo o nell'operazione; *d)* assicurare un monitoraggio costante e rafforzato del rapporto continuativo.

⁽²⁴⁷⁾ Articolo 35 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

del debitore anche con riferimento a profili legati al rispetto della legalità, quale l'integrità e la reputazione.

Rileva qui fare rinvio agli esiti, riferiti dal dottor Bernasconi in audizione, di un incontro, promosso dall'Istituto, in cui sono intervenuti i presidenti di sezione misure di prevenzione di sette tra i più importanti tribunali.⁽²⁴⁸⁾ In tale sede, i rappresentanti della magistratura hanno evidenziato come il mancato accoglimento delle istanze di ammissione al credito avanzate dalle banche fosse in gran parte dovuto all'assenza della « buona fede » nell'erogazione dei finanziamenti nei confronti di soggetti successivamente sottoposti a misura di prevenzione. In tali casi era stata, quindi, rilevata una insufficiente attenzione da parte delle banche, nella fase della concessione del credito, alla valutazione del profilo di « legalità » del cliente, in base al prevalente orientamento giurisprudenziale secondo cui « la buona fede sarà dimostrata dalla regolare gestione del rapporto nel rispetto della normativa bancaria e della normativa antiriciclaggio »⁽²⁴⁹⁾.

Le motivazioni più frequenti a supporto dei rigetti sono riconducibili a criticità rilevate nel processo di erogazione del credito. In alcuni casi, hanno riguardato in modo specifico la fase istruttoria (ad esempio, capacità di rimborso non documentata, ovvero accertata sulla base di documentazione palesemente contraffatta) o la fase successiva all'erogazione del credito (omesse verifiche sull'utilizzo delle somme erogate o sull'origine della provvista utilizzata per la restituzione delle somme). In altri casi, invece, la questione ha riguardato *ab origine* la disapplicazione delle norme in materia di antiriciclaggio e, in particolare, delle procedure di adeguata verifica della clientela quando, ad esempio, non è stata adeguatamente considerata la presenza di significativi elementi pregiudizievoli, quali i sospetti legami con ambienti della criminalità organizzata desumibili da circostanze di fatto note alle banche.

Non essendo disponibili dati completi ed aggiornati sul numero di decreti di rigetto fondati sull'assenza della « buona fede », la Commissione non è in grado di valutare compiutamente quale sia oggi l'effettiva latitudine della « disattenzione » delle banche nei confronti dei clienti in odore di mafia. Tuttavia, stando ai dati comunicati dalla Banca d'Italia in sede di audizione, il numero di rigetti con tale motivazione si attesterebbe a circa 60 nell'arco di un quinquennio (2014-2018).

La Commissione ritiene che dalle banche sia lecito esigere obiettivi ambiziosi e di *standard* elevato. Il sistema antimafia non può concedersi il lusso che proprio dalle banche, primo baluardo difensivo all'ingresso dei capitali mafiosi nell'economia legale⁽²⁵⁰⁾, vi siano — anche isolati — cedi-

⁽²⁴⁸⁾ Tribunali di Bari, Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Venezia e Torino.

⁽²⁴⁹⁾ Cfr., *ex multis*, Cass. Pen., Sez. VI, 30 giugno 2015, n. 36690.

⁽²⁵⁰⁾ Sul ruolo attivo delle banche nel contrasto dell'illegalità e sui rapporti di collaborazione con le autorità competenti, si richiama il Rapporto annuale 2018 dell'Unità di informazione finanziaria dove, in tema di collaborazione attiva degli intermediari, si dà atto che le banche insieme a Poste S.p.A. hanno prodotto oltre il 72 per cento delle compressive segnalazioni di operazioni sospette pervenute alle autorità nel periodo considerato. « Si ricorda, altresì, che il settore bancario svolge un ruolo di prima linea nella prevenzione dei comportamenti criminosi; ciò proprio in ragione della sua specifica funzione (...) di "trincea", anche considerata la sua relazione diretta con la clientela, con i cittadini e le imprese. Il settore dedica ampie risorse alla

menti, indulgenze o casi di *willful blindness* (cecità volontarie) nei confronti di clienti con carenti requisiti di legalità. Attraverso l'attività di vigilanza della Banca d'Italia ed una più diffusa cultura del controllo tra gli intermediari finanziari, occorre raggiungere in breve tempo l'obiettivo dell'azzeramento dei casi di mancato accoglimento delle istanze di ammissione al credito avanzate dalle banche per assenza della « buona fede ».

Peraltro, la Commissione auspica che la Banca d'Italia, nell'ambito dell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza, valuti l'adozione di interventi ispettivi per verificare l'adeguatezza dei modelli organizzativi ex d.lgs. n. 231 del 2001 nei riguardi degli intermediari vigilati di cui sia stata rigettata definitivamente la domanda di ammissione del credito, oppure che abbiano indebitamente ridotto o negato il credito alle imprese dopo il sequestro.

In conclusione, appare doveroso sottolineare come sul tema l'Autorità di vigilanza in sede di audizione ha dimostrato elevata sensibilità ed attenzione ad approfondire il fenomeno, anche attraverso la costituzione di una *task force* interna *ad hoc* e l'organizzazione di tavoli tecnici con i magistrati delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali.⁽²⁵¹⁾

6.1.5 – Limite della garanzia patrimoniale

L'articolo 53 del codice antimafia stabilisce che i crediti per titolo anteriore al sequestro, verificati ai sensi delle disposizioni sull'accertamento dei diritti dei terzi, sono soddisfatti dallo Stato nel limite del 60 per cento del valore dei beni sequestrati e confiscati, risultante dal valore di stima o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi, al netto delle spese del procedimento di confisca e di amministrazione dei beni.

L'ABI ha segnalato che nonostante tale previsione, le disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia prevedono il non deterioramento del rapporto (in quanto deve mantenersi lo stato di rischio del cliente al momento della notifica del provvedimento di sequestro o confisca disciplinato dal codice antimafia), mentre il limite posto al recupero del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati dovrebbe comportare la necessità di effettuare adeguati accantonamenti di bilancio.

formazione, atteso che su molteplici fronti la banca è chiamata a svolgere un ruolo di ausiliario dello Stato di "cerniera informativa" tra questi e il cittadino: (i) antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette (...); (ii) indagini bancarie a fini penali e a fini tributari e relativi Protocolli organizzativi con le Procure per la razionalizzazione delle indagini; (iii) applicazione delle imposte su redditi di natura finanziaria; (iv) monitoraggio di operazioni da, per e sull'estero; (v) progetto Monitoraggio finanziario Grandi Opere (MGO) per prevenire l'infiltrazione della criminalità negli appalti pubblici». Vedi, relazione depositata in occasione dell'audizione del dottor Giovanni Staiano, responsabile dell'ufficio consulenza legale dell'ABI, tenutasi il 22 novembre 2019. Inoltre, sulle sinergie tra mondo bancario e sistema della Giustizia nel contrasto all'illegalità e in materia di anticorruzione, vedi « *Communication on Engagement* » (Coe) per il *Global Compact* delle Nazioni Unite, terza edizione (novembre 2019), documento richiamato nella citata relazione depositata.

⁽²⁵¹⁾ Relazione depositata dal dottor Fabio Bernasconi, Capo del Servizio rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, in occasione della sua audizione presso il IX Comitato del 6 dicembre 2019.

La Commissione auspica che Banca d'Italia valuti queste istanze provenienti dall'ABI e tenga 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, 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 falciatura *ex lege* del 40 per cento.

6.1.6 – Pagamento di crediti prededucibili. Pagamento di debiti anteriori al sequestro. Rapporti pendenti

L'articolo 54 del codice antimafia riconosce la prededucibilità alle obbligazioni contratte nel corso del procedimento di prevenzione: i relativi crediti « *che sono liquidi, esigibili e non contestati, non debbono essere accertati secondo le modalità previste dagli articoli 57, 58 e 59, e possono essere soddisfatti, in tutto o in parte, al di fuori del piano di riparto, previa autorizzazione del giudice delegato* »⁽²⁵²⁾.

Per effetto della riforma, il codice prevede ora un'altra ipotesi di prededucibilità che attiene al pagamento di taluni debiti anteriori al sequestro. Si tratta delle ipotesi previste dall'articolo 54-*bis* ai sensi del quale « *l'amministratore giudiziario può chiedere al giudice delegato l'autorizzazione al pagamento, anche parziale o rateale, dei crediti per prestazioni di beni o servizi, sorti anteriormente al provvedimento di sequestro* » e, in particolare, « *nei casi in cui tali prestazioni siano collegate a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività* ».

Inoltre, nell'ambito del programma di prosecuzione o ripresa dell'attività, l'amministratore potrebbe essere autorizzato dal tribunale « *a rinegoziare le esposizioni debitorie dell'impresa e a provvedere ai conseguenti pagamenti* » (articolo 54-*bis*, comma 2).

L'articolo 56 stabilisce che « *se al momento dell'esecuzione del sequestro un contratto relativo all'azienda sequestrata o stipulato dal proposto in relazione al bene in stato di sequestro deve essere in tutto o in parte ancora eseguito, l'esecuzione del contratto rimane sospesa fino a quando l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, dichiara di subentrare nel contratto in luogo del proposto, assumendo tutti i relativi obblighi, ovvero di risolvere il contratto, salvo che, nei contratti ad effetti reali, sia già avvenuto il trasferimento del diritto* » (comma 1). La dichiarazione dell'amministratore giudiziario deve essere resa entro sei mesi dall'immissione in possesso.

⁽²⁵²⁾ Il successivo articolo 54-*bis* prevede poi che « *l'amministratore giudiziario può chiedere al giudice delegato di essere autorizzato al pagamento, anche parziale o rateale, dei crediti per prestazioni di beni o servizi, sorti anteriormente al provvedimento di sequestro, nei casi in cui tali prestazioni siano collegate a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività. Nel programma di prosecuzione o ripresa dell'attività di cui all'articolo 41, il tribunale può autorizzare l'amministratore giudiziario a rinegoziare le esposizioni debitorie dell'impresa e a provvedere ai conseguenti pagamenti* ».

Queste disposizioni, ad avviso dell'ABI, presenterebbero taluni profili ritenuti penalizzanti con riferimento ai contratti bancari sottoscritti dall'azienda o dal proposto in esecuzione alla data di notifica del provvedimento. Per effetto delle norme richiamate, il credito derivante, vantato dalla banca, è infatti da tale data inesigibile ed infruttifero. Occorrerebbe chiarire, sempre ad avviso dell'Associazione, se questa situazione di cristallizzazione dei crediti riguardi oltre alle ipotesi di mancato subentro (e, quindi, di risoluzione del rapporto) — per le quali non v'è dubbio che l'esposizione pregressa alla notifica del sequestro sarà inesigibile ed oggetto della verifica della buona fede *ex* articoli 57 e seguenti del codice antimafia — anche quelle di subentro dell'amministratore giudiziario nei rapporti pendenti.⁽²⁵³⁾

Al riguardo, è auspicabile che tale questione controversa trovi adeguata soluzione in sede applicativa. In proposito, strumento utile per l'istituto bancario potrà essere l'attivazione della procedura di messa in mora dell'amministratore giudiziario, contemplata dall'articolo 56, comma 2,⁽²⁵⁴⁾ del codice antimafia, all'esito della quale potrà aversi certezza circa la risoluzione o la prosecuzione del rapporto contrattuale con le conseguenti valutazioni sulla esigibilità o inesigibilità del credito.

6.1.7. — Segnalazioni di vigilanza e alla Centrale dei rischi

A testimonianza dell'attenzione posta sul tema dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate e del loro impatto sull'operatività delle banche, la Banca d'Italia e l'ABI hanno in corso un confronto per valutare eventuali interventi sulle disposizioni regolamentari in vigore, al fine di temperare l'esigenza di una rappresentazione fedele dei fatti gestionali e del rischio sottostante con la ragionevole aspettativa di ricevere, in presenza di adeguato merito creditizio, nuovi finanziamenti finalizzati alla continuazione dell'attività di impresa⁽²⁵⁵⁾.

I punti principali di tali interlocuzioni vertono sui seguenti temi:

a) individuazione dell'ambito di applicazione delle *Disposizioni di vigilanza* con riferimento a persone fisiche che subiscono un sequestro riguardante l'intero patrimonio, ditte e società nel caso di sequestro dell'intero capitale sociale, beni immobili di proprietà del soggetto destinatario del provvedimento o di terzi colpiti dal medesimo provvedimento, posti a garanzia di finanziamenti erogati al soggetto destinatario del provvedimento o a terzi;

b) coordinamento dell'articolo 53, comma 1, del codice antimafia, con le disposizioni di vigilanza che prevedono il non deterioramento del rapporto (vedi *supra* §. 6.1.6);

⁽²⁵³⁾ Relazione depositata dal dottor Giovanni Staiano, responsabile dell'Ufficio consulenza legale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), in occasione della sua audizione presso il IX Comitato del 22 novembre 2019.

⁽²⁵⁴⁾ Si riporta di seguito il comma 2 dell'articolo 56: « il contraente può mettere in mora l'amministratore giudiziario, facendosi assegnare dal giudice delegato un termine non superiore a sessanta giorni, decorso il quale il contratto si intende risolto ».

⁽²⁵⁵⁾ Relazione depositata dal dottor Giovanni Staiano, responsabile dell'Ufficio consulenza legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI), in occasione della sua audizione presso il IX Comitato del 22 novembre 2019.

c) cristallizzazione dei crediti in caso di subentro dell'amministratore giudiziario nei rapporti pendenti (vedi *supra* §. 6.1.7);

d) definizione di ulteriori aspetti ritenuti di rilievo per una corretta rappresentazione in *Centrale dei rischi* e nelle segnalazioni di vigilanza.

6.1.8. — Banche sottoposte a misure antimafia non ablativo. La sovrapposizione tra procedure

Come noto, le misure di prevenzione previste dal codice antimafia possono essere applicate nei confronti di qualunque tipologia di impresa che risulti a rischio di infiltrazione o contiguità mafiose e, tra queste, rientrano ovviamente anche le imprese che esercitano l'attività creditizia, cioè le banche.

Nella relazione depositata agli atti della Commissione, la Banca d'Italia ha segnalato la necessità che si stimoli un approfondimento sul rapporto tra gli istituti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario — previsti dal codice antimafia tra le misure di prevenzione applicabili da parte dell'Autorità giudiziaria nei confronti di imprese a rischio di infiltrazione o contiguità mafiose — e l'istituto dell'amministrazione straordinaria, che può essere disposta dall'Autorità di vigilanza nei confronti di una banca in caso di gravi irregolarità e gravi perdite patrimoniali.

In particolare, è accaduto in Sicilia che una piccola banca di credito cooperativo fosse contestualmente destinataria di due procedimenti, uno, di prevenzione antimafia, l'altro, di vigilanza bancaria. Ciò ha reso necessaria, segnala la Banca d'Italia, la formale delimitazione, da parte di ciascuna Autorità competente, dei poteri spettanti agli amministratori giudiziari e ai commissari straordinari e uno stretto coordinamento degli organi delle procedure, soprattutto sugli atti gestionali di maggiore rilievo. Rilevato l'irreversibile degrado della situazione tecnica e l'assenza di prospettive di autonoma prosecuzione dell'attività, la banca è stata successivamente posta in liquidazione coatta amministrativa, con revoca dell'amministrazione giudiziaria.

Tra i due procedimenti vi sono significativi ambiti di sovrapposizione, analoghi nella sostanza (in quanto entrambi determinano la sostituzione del *management* aziendale) ed entrambi preordinati alla tutela di interessi di rilievo pubblicistico, benché non del tutto coincidenti, con conseguenti rilevanti oneri di coordinamento. Spazi di miglioramento sono emersi anche negli snodi informativi.

Raccogliendo l'impulso dell'Istituto di vigilanza, la Commissione ritiene opportuno sensibilizzare il legislatore affinché preveda opportuni interventi integrativi alla vigente normativa che, salvaguardando le opportune forme di raccordo con le sezioni misure di prevenzione dei tribunali, prevedano la valorizzazione di spazi di complementarità tra i due istituti, facilitando il coordinamento tra le autorità coinvolte.

6.1.9 – Criticità e buone prassi

Sebbene i Protocolli promossi dall'ABI si siano rivelati di certa utilità, e per questo se ne auspica una ancora più vasta applicazione, emerge la necessità di uno strumento ampio, omogeneo, applicabile su tutto il territorio nazionale e che risulti più ampiamente condiviso dal sistema bancario. In tal senso la Commissione invita l'Agenzia a predisporre i Protocolli operativi su base nazionale previsti dall'articolo 114, comma 4, lettera e), del codice antimafia per concordare con l'ABI e la Banca d'Italia modalità di rinegoziazione dei rapporti bancari già in essere con le aziende sequestrate o confiscate.

Nelle more dell'adozione di tale strumento su scala nazionale, occorre tenere presente che diversi istituti di credito, nel rispetto della loro autonomia e discrezionale valutazione, non aderiscono ai Protocolli dell'ABI. In questi casi, è opportuno che l'autorità giudiziaria, le sedi periferiche dell'ANBSC o la prefettura competente si assumano l'onere di avviare un dialogo permanente con le realtà bancarie locali.

In merito, si richiama la buona prassi avviata dai tribunali di Roma, Milano e Reggio Calabria e, in particolare, della sezione GIP e della sezione Misure di prevenzione, che hanno promosso la realizzazione di un tavolo tecnico per la verifica delle modalità da adottarsi nella gestione dei beni sequestrati in collaborazione con alcuni istituti bancari⁽²⁵⁶⁾.

In tale incontro sono state segnalate talune criticità, alcune delle quali già più sopra accennate, cui il Tavolo reggino ha cercato di ovviare con alcune soluzioni che, adeguatamente approfondite, possono essere assunte come buone prassi, in particolare⁽²⁵⁷⁾:

1) con riguardo alla sospensione o revoca delle linee di credito non scadute (generalmente operata contestualmente al sequestro): gli istituti di credito dovrebbero impegnarsi a non revocare automaticamente le linee di credito non scadute fermo restando che l'utilizzo successivo degli affidamenti, concordato con l'amministrazione giudiziaria, costituisce credito prededucibile sorto in occasione o in funzione del procedimento di prevenzione ai sensi degli articoli 54 e 61 del codice antimafia. Resta fermo, anche, che la banca verificherà la possibilità di mantenere le condizioni a cui sono state a loro tempo concesse le linee di credito, ovvero potrà chiedere, quanto meno per il periodo necessario all'individuazione della nuova gestione, specifiche garanzie, comunque opponibili all'erario nell'ipotesi di confisca definitiva, in grado di assicurare il corretto rimborso del debito assunto in costanza di procedura;

2) con riguardo a quanto previsto dall'articolo 54-bis, comma 2, del codice antimafia: alle aziende in sequestro viene concessa la possibilità di eseguire e/o rinegoziare anche i rapporti bancari (finanziamenti e mutui) già in essere al fine di proseguire i rapporti pendenti « essenziali per la prosecuzione dell'attività » e di salvaguardare i diritti di credito (delle

⁽²⁵⁶⁾ Banca Intesa spa, Banca Monte dei Paschi di Siena spa, Banca Unicredit spa.

⁽²⁵⁷⁾ IX Comitato, audizione della dott.ssa Mariaconcetta Tripodi, amministratore giudiziario, tenutasi l'8 novembre 2019 e relazione depositata.

banche in buona fede) strategici per le sorti dell'azienda. Con riferimento alla rinegoziazione da parte dell'amministrazione giudiziaria, gli operatori reggini ritengono sia pacifico che i *contratti* rientrano tra i crediti aziendali pregressi che possono essere saldati con il nuovo finanziamento, concordato con l'amministrazione giudiziaria già nella fase del sequestro, e per questo destinato a diventare credito prededucibile.

Diversamente, in caso di esecuzione del rapporto bancario esistente (non rinegoziato), ai sensi del citato articolo 54-*bis* sarà importante stabilire come i pagamenti dei debiti anteriori (rate di finanziamento o mutuo scadute), che nascono a seguito della sottoscrizione di uno specifico protocollo di gestione, possano non essere inseriti tra i limiti di garanzia previsti dall'articolo 53 del codice antimafia. L'assoggettamento al limite del 60 per cento, infatti, comporta che le eventuali rate pagate per intero (pagamento necessario per mantenere saldi i rapporti con le banche) possono esporre gli istituti di credito medesimi alla ripetibilità dei pagamenti eccedenti la predetta garanzia;

3) l'attivazione dei nuovi finanziamenti assicurerà all'istituto di credito la garanzia di prededucibilità; in tali casi le banche dovranno impegnarsi a rendere disponibili le linee di finanziamento a condizioni separatamente convenute dinanzi al programma di sviluppo imprenditoriale presentato dagli amministratori giudiziari. Va tenuto, tuttavia, presente che nel caso in cui l'azienda decida di accedere anche agli strumenti finanziari previsti per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate ai sensi dell'articolo 41-*bis* del codice antimafia, le banche che hanno erogato i finanziamenti si trovano ad essere titolari di un credito prededucibile di grado inferiore rispetto a quello relativo ai fondi pubblici⁽²⁵⁸⁾, atteso che questi ultimi godono di un privilegio preferito ad ogni altro titolo di prelazione⁽²⁵⁹⁾; questa circostanza potrebbe disincentivare le banche all'erogazione del credito nei confronti delle imprese sequestrate e, in particolar modo, di quelle non ritenute particolarmente e prospetticamente solide⁽²⁶⁰⁾;

4) l'esperienza concreta porta a concludere che occorre implementare, invece, ogni fattiva collaborazione con le banche, trattandosi dei principali responsabili della continuità aziendale e della salvaguardia dei livelli occupazionali; questo aspetto assume maggiore valenza se si tiene

⁽²⁵⁸⁾ Oltre ai finanziamenti previsti dalla legge 28 dicembre 2015 n. 208 richiamata dall'articolo 41-*bis* del codice antimafia, vanno ricordati quelli di cui al d.lgs. 18 maggio 2018, n. 72.

⁽²⁵⁹⁾ Si riporta di seguito il testo del comma 4 dell'articolo 41-*bis* del codice antimafia: « *Il privilegio di cui al presente articolo è preferito ad ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, anche se preesistente alle annotazioni di cui al comma 5, fatta eccezione per i privilegi per spese di giustizia e per quelli di cui all'articolo 2751-bis del codice civile.* ».

⁽²⁶⁰⁾ In merito, si veda quanto suggerito nella relazione dell'amministratore giudiziario, dott.ssa Mariaconcetta Tripodi, consegnata in occasione dell'audizione presso il IX Comitato dell'8 novembre 2019: « *Al fine di consentire una tutela (prelazione) agli istituti bancari per le nuove erogazioni, dovrebbe essere consentito/agevolato l'accesso alla concessione delle garanzie le cui risorse risultano allocare nell'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese in sequestro e/o confisca. In tali casi il tribunale potrà assimilare tali finanziamenti (garantiti) agli strumenti finanziari per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate ai sensi dell'articolo 41-bis del D.lgs. n. 159/2011, consentendo il riconoscimento del privilegio previsto dal comma 4 del citato articolo.* ».

conto che « *gli strumenti (alternativi) relativi ai finanziamenti agevolati a valere sul fondo crescita* » di cui alla lettera *b*) del comma 196 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015 « *non hanno avuto successo. Infatti, le risorse ancora disponibili nel mese di giugno 2019, erano pari al 78,29 per cento (euro 37.580.000)* »⁽²⁶¹⁾. Sul punto, vedasi anche il successivo §. 6.2.2.

6.2. – Il sostegno finanziario alla valorizzazione e al riutilizzo sociale dei beni confiscati

Negli sforzi di valorizzare e di destinare al riuso sociale dei beni confiscati è diventato sempre più determinante l'attivazione di forme di sostegno finanziario, pubblico o privato, specificatamente dedicato o nell'ambito di politiche di investimento più ad ampio spettro.

6.2.1. – Le risorse ordinarie, nazionali e regionali

Nei documenti allegati alla « *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione* » – redatta nel 2018 dall'ANBSC unitamente alla Ragioneria generale dello Stato, al Dipartimento per le politiche di coesione e all'Agenzia per la coesione territoriale – sono state riepilogate le principali *risorse ordinarie* derivanti dal bilancio statale⁽²⁶²⁾.

La Commissione, nella convinzione che debba essere data la più ampia pubblicità a tali importanti forme pubbliche di sostegno ai beni confiscati e ritenendo che la presente Relazione possa e debba essere di ausilio concreto ai vari attori che operano nel settore, ritiene utile riportare di seguito, sia pure in forma sintetica, i vari strumenti finanziari ancora attivi sin qui predisposti dal legislatore.

Il Ministro dello sviluppo economico, con il DM 4 dicembre 2014⁽²⁶³⁾, ha istituito un apposito regime di aiuto di finanza agevolata, all'interno del Fondo crescita sostenibile, per l'intero territorio nazionale al fine di promuovere la nascita e lo sviluppo di cooperative di piccola e media dimensione, tra cui quelle che gestiscono aziende confiscate, con una dotazione finanziaria al 2016 pari a 9,8 milioni di euro e con la previsione che tale sezione del Fondo possa essere alimentata dai fondi europei delle politiche di coesione. Questo regime di aiuto, con le medesime finalità, è stato ulteriormente incrementato con la legge di bilancio 2017 in ragione di ulteriori 10 milioni di euro per il biennio 2017-18⁽²⁶⁴⁾.

⁽²⁶¹⁾ Cfr. relazione depositata dalla dott.ssa Mariaconcetta Tripodi, amministratore giudiziario, in occasione della sua audizione presso il IX Comitato dell'8 novembre 2019.

⁽²⁶²⁾ « *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione. Allegato 3: Le risorse finanziarie per la valorizzazione dei beni confiscati* ». Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Agenzia per la Coesione Territoriale, MEF – Ragioneria Generale dello Stato.

⁽²⁶³⁾ Articolo 23 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

⁽²⁶⁴⁾ Articolo 1, comma 74, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Il Ministro delle infrastrutture e trasporti ha stanziato, con il DM 30 gennaio 2015, 18 milioni di euro finalizzati al recupero abitativo degli immobili sottratti alla criminalità da destinare ai comuni, su individuazione dell'ANBSC, per essere assegnati alle categorie sociali più svantaggiate con priorità per i soggetti sotto sfratto esecutivo.

La legge di stabilità del 2016, all'articolo 1, prevede due gruppi di commi per il rafforzamento dell'ANBSC e possibili azioni di valorizzazione (commi da 192 a 194) e per l'accesso al credito per le aziende confiscate (commi da 195 a 197).

In particolare, i commi da 192 a 194 prevedono che l'ANBSC promuova specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali, con il fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale di valorizzazione dei beni ed il corretto funzionamento di monitoraggio analitico sull'utilizzo. Per la realizzazione di tali interventi si prevede in modo esplicito il supporto delle politiche di coesione nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali « *Governance e capacità istituzionale* » e « *Legalità* ».

L'altro gruppo di commi (da 195 a 197), invece, intende sostenere gli sforzi per la riemersione nella legalità delle aziende sottratte alla criminalità organizzata con un provvedimento ablatorio che devono fronteggiare: un aumento dei costi di gestione, dovuto alla regolare fatturazione ed alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro; una difficoltà di accesso al credito, per diminuita bancabilità dell'impresa; una revoca delle commesse e del credito dei fornitori.

6.2.2 – Gli strumenti finanziari di sostegno previsti dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208

Con i commi 195-198 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il legislatore ha previsto un complesso di misure agevolative con la finalità di sostenere finanziariamente le aziende sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata, le cooperative sociali assegnatarie di beni immobili confiscati e le cooperative di lavoratori dipendenti di imprese anch'esse confiscate alla criminalità organizzata.

In attuazione della citata legge n. 208 del 2015, con decreto interministeriale del 4 novembre 2016⁽²⁶⁵⁾ e successivo decreto direttoriale del 30 dicembre 2016⁽²⁶⁶⁾ sono stati disciplinati i criteri, le modalità e i termini per la presentazione delle domande, il modello di domanda e l'ulteriore documentazione necessari per richiedere l'accesso al finanziamento ovvero alla garanzia agevolati.

Sul punto, il Comitato ha richiesto l'audizione di un dirigente del Ministero dello sviluppo economico, la dott.ssa Laura Aria, allo scopo di

⁽²⁶⁵⁾ Decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 4 novembre 2016 « Agevolazioni per le imprese confiscate o sequestrate alla criminalità organizzata ». Mise.gov.it

⁽²⁶⁶⁾ Decreto del direttore generale per gli incentivi alle imprese del 30 dicembre 2016 « Modalità e termini per la presentazione delle domande per l'accesso ai finanziamenti agevolati a imprese già sequestrate e confiscate ». Mise.gov.it

individuare gli aspetti suscettibili di miglioramento nell'erogazione dei fondi e nella prestazione delle garanzie ⁽²⁶⁷⁾.

È stato precisato, in premessa, che l'intervento agevolativo, rivolto a fornire il necessario sostegno creditizio alle imprese in potenziali difficoltà finanziarie a seguito dei provvedimenti di sequestro, finanzia programmi di sviluppo biennale.

Oltre alle finalità di ripristino, incremento e ottimizzazione della necessaria liquidità aziendale, i programmi di sviluppo possono riguardare investimenti produttivi, per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale, per la tutela e l'incremento dei livelli occupazionali e per l'emersione del lavoro irregolare.

È possibile distinguere l'evoluzione normativa in due fasi: prima e dopo l'emanazione del d.lgs. n. 72 del 2018 ⁽²⁶⁸⁾ attuativo della legge n. 161 n. 2017.

L'originaria impostazione dell'intervento (*ante* d.lgs. n. 72 del 2018) prevedeva le seguenti caratteristiche del finanziamento agevolato: tasso zero (nessuna corresponsione di interessi sul finanziamento); importo fino a 700.000 euro; durata del finanziamento fino a dieci anni; preammortamento massimo di due anni; nessuna garanzia chiesta alle imprese a fronte del finanziamento agevolato; concessione nei limiti *de minimis* di intensità agevolativa. Beneficiari di tale tipo di misura erano le realtà, di qualunque settore e dimensione, appartenenti ad una delle seguenti fattispecie: imprese sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata ⁽²⁶⁹⁾; imprese che avevano acquistato o affittato imprese sequestrate o confiscate o loro rami di azienda; cooperative sociali assegnatarie di beni immobili confiscati; cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata affittuarie o cessionarie di beni aziendali confiscati.

Per questa tipologia di intervento di sostegno *ante* d.lgs. n. 72 del 2018, è stato previsto che i finanziamenti agevolati venissero concessi a seguito dell'esito positivo di una specifica istruttoria che ne valutasse le « *capacità prospettiche di rimborso* » ⁽²⁷⁰⁾ tramite l'accertamento dei seguenti requisiti:

a) rapporto tra patrimonio netto e totale dell'attivo di bilancio (*patrimonializzazione*) non inferiore al 5 per cento con riferimento all'ultimo bilancio approvato. Per le società di persone e le imprese individuali il patrimonio netto è considerato integrato con il patrimonio dei soci o del titolare, rilevato dalla dichiarazione dei redditi, e ridotto dei prelievi dei soci o del titolare;

⁽²⁶⁷⁾ IX Comitato, audizione del direttore generale della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, Laura Aria, del 19 giugno 2020.

⁽²⁶⁸⁾ Decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 72 « *Tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate in attuazione dell'articolo 34 della legge 17 ottobre 2017, n. 161* ».

⁽²⁶⁹⁾ Sia in procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51 comma 3-bis c.p.p., sia in procedimenti di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, limitatamente ai soggetti destinatari di cui all'articolo 4 comma 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011.

⁽²⁷⁰⁾ Relazione depositata in occasione dell'audizione del direttore generale della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, Laura Aria, del 19 giugno 2020.

b) flusso di cassa prospettico in grado di soddisfare il pagamento del debito complessivo dell'impresa. I programmi di sviluppo trasmessi dalle imprese beneficiarie in fase di domanda devono contenere i bilanci previsionali per tre esercizi e il piano industriale complessivo dell'azienda.

La dottoressa Aria ha, quindi, illustrato gli elementi fondanti del nuovo regime agevolativo, così come consegue dalle modifiche apportate dall'articolo 3 del d.lgs. n. 72 del 2018 alla legge n. 208 del 2015 e dai successivi decreti attuativi ⁽²⁷¹⁾.

Nel sistema *post* d.lgs. n. 72 del 2018 è stato triplicato l'importo del finanziamento massimo concedibile, aumentata di un terzo la durata massima del finanziamento e più che raddoppiato il periodo di preammortamento, consentendo alle imprese beneficiarie di non restituire allo Stato alcuna somma prima di cinque anni dall'erogazione. ⁽²⁷²⁾ Inoltre, oltre alle imprese già indicate, sono state aggiunte ulteriori categorie di aziende beneficiarie della misura ⁽²⁷³⁾.

Dalle modifiche introdotte, il Ministero dello sviluppo economico si attende un incremento di richieste, anche in considerazione della possibilità di beneficiare di importi più elevati e della prospettiva di rinviare a scadenza più lontana l'inizio della fase di rimborso delle somme allo Stato.

Dalla data di avvio dell'operatività della misura (11 aprile 2017) al 15 giugno 2020, sono pervenute al MISE 43 domande di finanziamento agevolato, per un importo totale di finanziamento richiesto di poco superiore ai 34 milioni di euro e un importo totale concesso pari a 10.819.700 euro suddiviso in 14 concessioni ⁽²⁷⁴⁾.

⁽²⁷¹⁾ Decreto direttoriale del 7 febbraio 2019 « Agevolazioni per imprese già confiscate o sequestrate alla criminalità organizzata. Modifica al D.D. 30 dicembre 2016 ». Decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 5 novembre 2019 « Agevolazioni per le imprese confiscate o sequestrate alla criminalità organizzata ». La dirigente generale Laura Aria del MISE ha informato che alla data dell'audizione (19 giugno 2020) era ancora in corso di emanazione il decreto del Direttore generale per gli incentivi alle imprese in attuazione del citato decreto del 5 novembre 2019.

⁽²⁷²⁾ In dettaglio la riforma ha: *a)* aumentato l'importo del finanziamento massimo concedibile fino a 2 milioni di euro, a fronte del precedente limite di 700.000 euro; *b)* prolungato sia il periodo massimo di preammortamento, portandolo da due a cinque anni, che la durata complessiva da dieci a quindici anni.

⁽²⁷³⁾ Tra le aziende destinatarie sono state incluse le seguenti fattispecie: imprese sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata nei procedimenti per i delitti di cui all'articolo 240-*bis*, comma 1, c.p., all'articolo 301, comma 5-*bis*, del D.P.R. n. 43 del 1973 e 85-*bis* del D.P.R. n. 309 del 1990; imprese affittuarie o cessionarie di cui all'articolo 48, comma 8, lettere *a)* e *b)*, del codice antimafia.

⁽²⁷⁴⁾ Relazione depositata in occasione dell'audizione del direttore generale della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, Laura Aria, del 19 giugno 2020.

Tabella n. 1: Totale richiesto

| Beneficiario | 1) impresa confiscata o sequestrata alla criminalità organizzata | | 2) impresa che ha rilevato tramite affitto una impresa confiscata o sequestrata alla criminalità organizzata o rami di azienda della stessa | 3) cooperative sociali assegnatarie di beni immobili confiscati | 4) cooperative di lavoratori dipendenti affittuarie a titolo gratuito di beni aziendali confiscati | TOTALE | | |
|-----------------|--|---------------------|---|---|--|--------------------|-----------|---------------------|
| | Sequestrata | Confiscata | | | | | | |
| Regione | n. | € | n. | € | n. | € | n. | € |
| Toscana | 3 | € 3.400.000 | - | - | - | - | 3 | € 3.400.000 |
| Lazio | 5 | € 6.600.000 | 1 | € 150.000 | - | - | 6 | € 6.750.000 |
| Puglia | 1 | € 300.000 | - | - | 1 | € 75.000 | 3 | € 975.000 |
| Campania | 3 | € 1.499.700 | - | - | - | - | 3 | € 1.499.700 |
| Calabria | 1 | € 250.000 | 1 | € 2.000.000 | 1 | € 1.000.000 | 3 | € 3.250.000 |
| Sicilia | 9 | € 8.100.000 | 7 | € 6.950.000 | 4 | € 1.670.000 | 25 | € 18.323.000 |
| | 22 | € 20.149.700 | 9 | € 9.100.000 | 6 | € 2.745.000 | 43 | € 34.197.700 |

La ridotta operatività dello strumento, evidente dai dati riportati in tabella, potrebbe essere superata, ad avviso della dirigente generale del MISE competente per gli incentivi alle imprese, oltre che dal potenziamento finanziario intervenuto nel nuovo regime agevolativo, anche attraverso « una maggiore integrazione delle attività tra il Ministero dello Sviluppo Economico e l'ANBSC ». Si tratterebbe di intervenire « in modalità del tutto congiunta » al fine di accompagnare la fase di destinazione, di competenza dell'Agenzia, con la messa a disposizione dei fondi, da parte del MISE, per la ristrutturazione, il rilancio e lo sviluppo delle azioni destinatarie dei provvedimenti.

Dal complesso delle audizioni svolte dal Comitato è emerso che l'accesso agli strumenti previsti dall'articolo 41-*bis* del codice antimafia, che fa riferimento alle garanzie e ai finanziamenti gestiti dal MISE come sopra illustrati, appare piuttosto difficoltoso in ragione di una non felicissima formulazione della normativa di riferimento.

In primo luogo, tra le tipologie di impresa che possono accedere ai benefici continuano ad essere omesse (nonostante la riforma del più volte richiamato d.lgs. n. 72 del 2018) le società in amministrazione giudiziaria ex articolo 34 e 34-*bis* del codice antimafia. Non solo. Sebbene, come noto, 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⁽²⁷⁵⁾.

Come sopra accennato, la norma, inoltre, stabilisce ai fini dell'accesso al finanziamento dei requisiti di patrimonializzazione eccessivamente selettivi. Difficilmente le aziende sequestrate e confiscate sono in grado di dimostrare, con riferimento all'ultimo bilancio approvato (che inevitabilmente risentirà, ad esempio, della sistemazione di partite inesistenti operata

⁽²⁷⁵⁾ IX Comitato, audizione del dott. Luca D'Amore, amministratore giudiziario, in data 8 novembre 2019.

dagli amministratori giudiziari), un rapporto tra patrimonio netto e totale dell'attivo non inferiore al 5 per cento.

L'esperienza applicativa dimostra che, salvo rari casi, la maggior parte delle imprese sequestrate sono piccolissime, piccole o medie imprese, che non rientrano nel tasso di patrimonializzazione previsto dalla legge. Si tratta, dunque, di uno strumento di scarsa applicabilità, come dimostrato dalla tabella statistica prodotta dal MISE e confermato da alcune testimonianze di amministratori giudiziari auditi dal Comitato⁽²⁷⁶⁾.

Al fine di superare tale eccessiva rigidità, che di fatto neutralizza la portata concreta dello strumento, la Commissione suggerisce di temperare i vigenti requisiti di patrimonializzazione introducendo ulteriori parametri ancorati a strumenti di supporto reddituale.⁽²⁷⁷⁾ 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.

6.2.3. – I fondi europei e le politiche di coesione

La valorizzazione socio-economica dei beni confiscati alla criminalità organizzata è una forma di intervento che trova un importante sostegno nelle *politiche di coesione*.

Sul punto, l'Agenzia per la coesione territoriale (Agenzia o ACT), audita in Comitato nella persona del direttore generale *pro tempore* Massimo Sabatini⁽²⁷⁸⁾, assume uno specifico ruolo centrale assicurato sin dalle prime fasi inerenti la redazione della « *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione* », tramite il proprio Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) posto alle dirette dipendenze del direttore generale dell'ACT.

Il documento, elaborato in attuazione del comma 611 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2017, dopo la propedeutica intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2018, è stato approvato dal CIPE nell'ottobre 2018.⁽²⁷⁹⁾ Il documento è pubblicato sul sito dell'ACT in una apposita sezione insieme agli altri pertinenti atti emanati dall'Agenzia.

Il documento sulla « *Strategia nazionale* », finalizzato all' « *utilizzo efficace ed efficiente dei beni immobili ed aziendali confiscati alla criminalità organizzata attraverso interventi di valorizzazione* », è suddiviso in tre obiettivi specifici articolati in trentatré azioni prioritarie. Il primo obiettivo ha carattere trasversale; gli altri due sono dedicati, rispettivamente, ai beni immobili ed alle aziende.

La *governance* della « *Strategia nazionale* » è affidata dal CIPE ad un *Tavolo di indirizzo e verifica* (TIV), istituito presso la Presidenza del

⁽²⁷⁶⁾ Dal varo della norma (legge finanziaria 2016) al 2019 la misura di sostegno sarebbe stata richiesta soltanto « *da cinque amministratori giudiziari in tutta Italia* ». Audizione del dott. Luca D'Amore, amministratore giudiziario, in data 8 novembre 2019.

⁽²⁷⁷⁾ 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.

⁽²⁷⁸⁾ IX Comitato, audizione del 17 maggio 2021 di Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale.

⁽²⁷⁹⁾ Delibera CIPE n. 53 del 25 ottobre 2018.

Consiglio dei ministri, con funzioni di programmazione, supporto all'attuazione e sorveglianza sull'avanzamento. Al *Tavolo*, co-presieduto dall'AN-BSC e dal Dipartimento per le politiche di coesione – Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), partecipa il Ministero dell'interno, il NUVEC e la Ragioneria generale dello Stato⁽²⁸⁰⁾.

Particolarmente d'interesse ai fini della presente relazione è la parte del dispositivo del CIPE⁽²⁸¹⁾ che, nel recepire le raccomandazioni espresse in sede di intesa dalla Conferenza Stato-Regioni, ha previsto un agire differenziato per i beni confiscati che – in ragione della loro dimensione, valore simbolico, storia criminale, sostenibilità e prospettive – sono ritenuti e definiti « *esemplari* » e, come tali, esigenti una regia nazionale.

Per soddisfare tale esigenza, il *Tavolo di indirizzo e verifica* (TIV) ha così sottoposto all'approvazione del CIPE un apposito *Piano per la valorizzazione dei beni confiscati esemplari nel Mezzogiorno*, il quale, una volta approvato, è stato accompagnato da una prima assegnazione di 15.114.000 euro all'ACT a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020⁽²⁸²⁾ per la ri-funzionalizzazione di un bene confiscato « esemplare », denominato *La Balzana*.

Il compendio *La Balzana* è un vasto appezzamento di terreno di oltre duecento ettari confiscato in via definitiva a Francesco Schiavone, detto « Sandokan », del *clan dei Casalesi*, situato nel comune di Santa Maria La Fossa (CE) e comprensivo di 15 capannoni industriali e 10 villini bifamiliari per le maestranze, risalenti al periodo in cui la tenuta apparteneva all'azienda Cirio. Secondo quanto riferito in audizione, l'ACT prevede la realizzazione del « Parco agroalimentare dei prodotti tipici della Regione Campania » per il quale il CIPE ha individuato, quale stazione appaltante, il consorzio pubblico Agrorinasce⁽²⁸³⁾. Per questo progetto sono in corso

⁽²⁸⁰⁾ Il Tavolo è altresì coadiuvato da due rappresentanti della Conferenza delle Regioni.

⁽²⁸¹⁾ Punto 2.6 del Piano di valorizzazione dei beni confiscati esemplari.

⁽²⁸²⁾ Delibera CIPE n. 48 del 24 luglio 2019.

⁽²⁸³⁾ Agrorinasce – Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio – è una società consortile con capitale interamente pubblico costituita nell'ottobre del 1998 da quattro comuni della provincia di Caserta: Casal di Principe, Casapesenna, S. Cipriano d'Aversa e Villa Literno. Nell'ottobre del 2005 hanno aderito al consorzio altri due comuni limitrofi, S. Marcellino e S. Maria La Fossa. La compagine societaria è in via di estensione anche alla regione Campania che nel mese di dicembre 2000, con l'approvazione della finanziaria regionale, ha previsto l'apertura di un capitolo di spesa inerente l'acquisto delle quote di adesione alla società Agrorinasce. Il consorzio è stato beneficiario finale e soggetto attuatore del primo progetto pilota a livello europeo di rafforzamento della legalità in un'area ad alta densità criminale a valere sul POM Sicurezza 1994-99. Le principali aree di intervento del consorzio sono le seguenti: diffusione della cultura della legalità (realizzazione di iniziative di animazione nelle scuole, di solidarietà e di assistenza alle vittime della criminalità, cicli di seminari sui temi della legalità); promozione e sviluppo dell'impresa (realizzazione di un'area attrezzata per le imprese in S. Cipriano d'Aversa, sportello Crea impresa, area PIP di Casapesenna); infrastrutture sociali e attività culturali (realizzazione di una piscina comunale a Casal di Principe, centri sociali e biblioteche nei comuni soci, Parco della legalità a Casapesenna e ad Aversa, centro di educazione e documentazione ambientale Pio La Torre di s. Maria La Fossa, Spazio Giovani di Villa Literno); recupero e gestione di beni confiscati alla camorra. Attualmente sono nella disponibilità di Agrorinasce 162 beni confiscati alla camorra di cui 143 finanziati con fondi pubblici. In considerazione del luogo in cui opera e del pericolo di infiltrazioni, Agrorinasce ha stipulato un 'protocollo di legalità' con la prefettura di Caserta per il controllo antimafia di tutti gli affidamenti di incarichi e di lavori promossi dalla società per la realizzazione di tutti i progetti. Cfr. relazione depositata dal dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso della sua audizione del 17 maggio 2021 presso il IX Comitato e successiva nota di

di approvazione gli studi di fattibilità tecnico-economici dei primi tre lotti e sono pronti i bandi per l'affidamento delle progettazioni definitive. Si ricorda che l'ACT già dal 2017 aveva sottoscritto con il consorzio Agrorinascita un protocollo di collaborazione istituzionale « *finalizzato ad attivare una collaborazione in un quadro di cooperazione istituzionale con lo scopo di garantire le modalità più efficaci per rafforzare il processo di valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alle mafie* ».

Successivamente, nel settembre 2020, il CIPE ha disposto una nuova assegnazione di 10 milioni di euro in favore dell'ACT, sempre a valere sul citato Fondo sviluppo e coesione, finalizzato al finanziamento delle progettazioni di altri *beni esemplari* ⁽²⁸⁴⁾. Il *Tavolo di indirizzo e verifica* (TIV) ha così individuato come *bene esemplare* da finanziare l'immobile sito nel comune di Torre Annunziata confiscato in via definitiva al clan Gionta della *camorra*, noto come « Palazzo Fienga » destinato ad ospitare un comando interforze con presidi ed uffici della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri, della Guardia di finanza, delle sezioni di polizia giudiziaria, nonché della polizia metropolitana e locale ⁽²⁸⁵⁾.

Su un piano più generale, l'Agenzia per la coesione territoriale ha fornito al Comitato informazioni e dati sui fondi stanziati in relazione all'attuale ciclo di intervento (2014-2020). In tale contesto, le politiche di coesione hanno finanziato 188 progetti per un importo pari a 144,6 milioni di euro. L'avanzamento complessivo, in termini di impegni su finanziamento totale pubblico, è pari al 21 per cento, mentre quello in termini di pagamenti su impegni è del 37,3 per cento ⁽²⁸⁶⁾.

La maggiore concentrazione è a carico del PON Legalità 2014-2020 affidato al Ministero dell'interno (68 milioni di euro suddivisi in 93 interventi), di cui però solo poco meno di 1/6 dei fondi ha trovato effettivo impegno o pagamento. ⁽²⁸⁷⁾

Dal punto di vista territoriale, la maggiore concentrazione di risorse è ubicata in Campania (52,3 milioni di euro) e in Sicilia (49,4 milioni di euro); le due regioni assorbono un totale del 70,4 per cento dell'intero finanziamento pubblico per questo settore, risultato, questo, a cui contribuisce anche l'azione di alcuni programmi nazionali con apposite misure dedicate. Gli interventi riguardano prevalentemente le infrastrutture sociali (105 milioni di euro, pari al 72,6 per cento), seguite dai servizi per la

risposta dell'Agenzia per la coesione territoriale ai quesiti formulati dal IX Comitato a seguito dell'audizione del dottor Massimo Sabatini, quesito n. 5.

⁽²⁸⁴⁾ Delibera CIPE n. 61 del 29 settembre 2020.

⁽²⁸⁵⁾ Alla data dell'audizione l'istruttoria per il finanziamento dello studio di fattibilità tecnico-economico era in corso di svolgimento. Cfr. relazione depositata dal dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso della sua audizione del 17 maggio 2021 presso il IX Comitato.

⁽²⁸⁶⁾ Con riguardo alle sole risorse dell'Unione, il primo parametro sale al 29,8 per cento mentre il secondo scende al 32,9 per cento. Cfr. relazione depositata dal dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso della sua audizione del 17 maggio 2021 presso il IX Comitato.

⁽²⁸⁷⁾ Cfr. relazione depositata dal dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso della sua audizione del 17 maggio 2021 presso il IX Comitato: « *In termini di avanzamento, il PON legalità, relativamente a questa materia, mostra un 15,7 per cento, in termini su finanziamento pubblico totale, ed un 14,6 per cento in termini di pagamenti su impegni* ».

pubblica amministrazione e la collettività (18,1 milioni di euro; 12,6 per cento). Tutti i dati sono pubblicati sul portale *Opencoesione*, coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, che ufficialmente utilizza i dati dalla Banca dati unitaria (BDU) operativa presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Al fine di conoscere il quadro dei controlli sull'impiego corretto dei fondi comunitari e nazionali anche destinati alle iniziative di valorizzazione dei beni confiscati, il Comitato ha richiesto in audizione specifici elementi di informazione al riguardo. In merito, l'ACT ha riferito che « *il monitoraggio degli interventi avviene attraverso il Sistema nazionale di monitoraggio (SNM), gestito dall'IGRUE, al cui centro è posta la BDU, alimentata, a livello di singolo progetto, dai Sistemi informativi locali di tutte le Amministrazioni titolari di Piani o Programmi finanziati da risorse della coesione, ed interoperabile con le principali banche dati ufficiali* ».

Trattasi, in sostanza, di un sistema di controlli, differenziato a seconda se l'origine dei fondi è europea (Fondo di Sviluppo Regionale FESR e Fondo Sociale Europeo FSE)⁽²⁸⁸⁾ o nazionale (Fondo per lo sviluppo e la coesione FSC e Fondo di Rotazione FdR)⁽²⁸⁹⁾, che ha carattere periodico (bimestrale), prevalentemente *off site* (senza ordinaria attività ispettiva in loco) e di carattere prevalentemente documentale o di flusso informativo, che si propone il fine di controllare « *l'avanzamento fisico, finanziario e procedurale degli interventi e dei programmi* » e legato « *alla regolarità delle rendicontazioni, alla trasferibilità delle risorse ed al rispetto delle norme presupposte e di attuazione* ».

Nelle more dell'approvazione della « Strategia nazionale » sopra accennata, l'ACT ha sottoscritto protocolli d'intesa per la « *realizzazione di azioni nei settori della legalità e sicurezza* » con cinque regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Sicilia e Puglia), unitamente all'ANBSC, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell'interno – Autorità di gestione PON Legalità FESR 2014-2020, per un valore complessivo pari a

⁽²⁸⁸⁾ Cfr. relazione depositata dal dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso della sua audizione del 17 maggio 2021 presso il IX Comitato: « *Dal lato comunitario, si eseguono controlli di I livello sul 100 per cento della documentazione amministrativa ed a campione in loco per la verifica della corrispondenza tra atti amministrativi e realizzazione nel rispetto del principio di proporzionalità, e controlli di II livello o di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo (SIGECO) del programma e su un campione adeguato di operazioni, individuato con metodo statistico e sulla base delle spese dichiarate. Ogni Programma ha poi un'Autorità di certificazione (AdC) che effettua ulteriori controlli, certificando che le informazioni delle domande di pagamento provengano da sistemi di contabilità affidabili, siano basate su documenti giustificativi verificabili e siano state oggetto di verifiche da parte dell'Autorità di gestione (AdG). Inoltre, la Commissione può, a sua volta, effettuare, nel rispetto del principio di proporzionalità e tenendo conto della necessità di evitare inutili duplicazioni degli audit o dei controlli svolti, ulteriori analoghi controlli* ».

⁽²⁸⁹⁾ Cfr. relazione depositata dal dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso della sua audizione del 17 maggio 2021 presso il IX Comitato: « *Per quanto concerne i Fondi nazionali, oltre alle normali procedure istruttorie relative ai pagamenti, i Piani operativi e soprattutto i Patti per lo sviluppo (...) devono aver adottato un SIGECO, approvato dall'ACT e necessario per procedere ai trasferimenti di risorse successivi all'anticipo. Detti trasferimenti sono poi effettuati in base ad una attestazione di coerenza rilasciata dall'ACT sulla base della correttezza dei dati di monitoraggio 'validati'* ».

509,1 milioni di euro ⁽²⁹⁰⁾. Detti atti contengono al loro interno un obiettivo strategico, del valore di 168,2 milioni di euro coperto dal PON Legalità e dai singoli POR, dedicato alla valorizzazione dei beni confiscati suddiviso in 3 azioni: una per la valorizzazione, una per il supporto alla gestione ed una per il rafforzamento delle competenze organizzative, sia per i beni che per le aziende.

Attualmente il PON Legalità ha finanziato le azioni previste dai cinque protocolli per un importo molto inferiore rispetto alle sue potenzialità. I 61 milioni di euro ad oggi erogati rappresentano solo l'11,6 per cento degli impegni programmati e addirittura il 4,7 per cento se si fa riferimento al rapporto pagamenti su impegni.

Di seguito il quadro dei POR di ciascuna regione secondo gli elementi quantitativi e qualitativi forniti alla Commissione dall'Agenzia per la coesione territoriale.

La regione Puglia ha finanziato il proprio POR con riguardo solo a due delle azioni previste ma per un valore di molto superiore a quello degli atti originari pari a 36,8 milioni di euro. Secondo le valutazioni dell'Agenzia per la coesione territoriale, questo impegno rafforzato si deve al fatto che tale regione ha posto tra le sue priorità di sviluppo « *la diffusione e la sensibilizzazione dell'educazione alla legalità e dell'etica della responsabilità, volte a rafforzare un approccio di antimafia sociale inteso come percorso culturale, educativo e sociale, concetti che sono alla base della L.R. n. 14/2019 in materia di legalità e sicurezza, emanata dopo le sottoscrizioni dei protocolli* ». Complessivamente, l'avanzamento dell'azione della regione Puglia si attesta sul 71 per cento per quanto riguarda il rapporto impegni su programmato reale. Tuttavia è appena del 15,8 per cento con riferimento al rapporto pagamenti su impegni.

La regione Campania ha finanziato i propri POR solo per le prime due azioni per un valore complessivo di 14,9 milioni di euro. Questa regione, particolarmente attiva nel settore della valorizzazione dei beni confiscati in quanto, ha collaborato con l'ACT alla redazione della Strategia nazionale ed è l'unica ad aver già adottato una propria Strategia, in linea con la nazionale e con quanto previsto dal punto 2. 7 della citata delibera CIPE 53/18. Complessivamente, l'avanzamento si attesta sul 48,2 per cento per quanto riguarda il rapporto impegni su programmato reale, e sul 52,2 per cento, per quello che riguarda il rapporto pagamenti su impegni.

La regione Sicilia, i cui POR sono monofondo, allo stato ha finanziato solo la prima azione per un importo pari a 2,2 milioni di euro, attivando solo sei interventi. L'azione, finanziata dalla misura 9.6.6 del POR FESR Sicilia 2014-2020, è finalizzata al recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di partecipazione collettiva, inclusa la rifunzionalizzazione dei beni confiscati a cui è stata data una priorità, in termini di punteggio, in fase di selezione degli interventi. Complessiva-

⁽²⁹⁰⁾ I protocolli sono finanziati dai fondi SIE di cui i sottoscrittori sono titolari attraverso propri programmi (denominati POR), a loro volta inglobati all'interno della Strategia Nazionale quali atti prodromici alla stessa e all'attivazione dei Gruppi di lavoro regionali permanenti di cui al punto 2.7 della delibera CIPE n. 53/18 di approvazione.

mente, l'avanzamento dell'azione della regione Sicilia si attesta sul 33 per cento per quanto riguarda il rapporto impegni su programmato reale ed è appena del 4 per cento, per quello che riguarda il rapporto pagamenti su impegni.

Ancora più insoddisfacente è il quadro relativo alla regione Calabria. L'ente territoriale ha finanziato solo la prima azione del relativo POR per un importo pari a 9,1 milioni di euro attraverso tre convenzioni operative nell'ambito dell'Agenda urbana (con le città di Reggio Calabria, Cosenza-Rende, e Catanzaro). In merito l'Agenzia per la coesione territoriale precisa che « *la Regione [Calabria] ha comunicato che non risultano avviati né gli interventi inseriti in queste convenzioni né quelli delle altre due azioni* ».

Secondo l'Agenzia per la coesione territoriale, il ridotto livello di impegni su finanziamenti sopra descritto è dovuto a diverse concorrenti ragioni.

Innanzitutto, il lungo lasso temporale che intercorre tra la fase di avvio del sequestro, la conclusione della confisca definitiva e la successiva destinazione, farebbe sì che i beni giungano alla fase di valorizzazione in condizioni di degrado, inadeguatezza strutturale ed impiantistica tale da richiedere profondi interventi di ristrutturazione. Incide su tale fattore anche il forte abusivismo, parziale o totale di tali beni, che allunga ulteriormente i tempi della fase di valorizzazione. A ciò si aggiunge il fatto che i beni, essendo iscritti nel patrimonio indisponibile dell'Ente locale cui sono destinati, « *sono impignorabili ed insequestrabili e quindi inadatti a fungere da garanzia* »⁽²⁹¹⁾.

Inoltre, è stato segnalato che la destinazione, dovendo seguire « *solo criteri geografici* » così come previsto dal codice antimafia, spesso « *non è correlata ad un fabbisogno coniugato a capacità progettuali, idee e percorsi trasparenti e partecipativi* ». In altri termini, gli enti locali nei cui territori vi è sovrabbondanza di beni confiscati non sempre sono nelle condizioni di programmarne e progettarne in tempi brevi l'adeguamento e il recupero. Se poi il destinatario è un ente locale di piccole o medie dimensioni la valorizzazione può comportare anche problemi finanziari e di sicurezza, oltre all'« *incapacità di questi enti ad utilizzare, per gli affidamenti del privato sociale, procedure di evidenza pubblica* »⁽²⁹²⁾.

Una seconda spiegazione sarebbe da imputare a ragioni tecniche: innanzitutto, i ritardi con cui sono partiti i cinque protocolli regionali⁽²⁹³⁾ che, in termini assoluti, incidono per circa l'86 per cento del totale dei fondi (124 su 144,4 milioni di euro); in secondo luogo, si tratta di un effetto delle ripetute rimodulazioni subite dal PON Legalità tra il 2018 e il 2020 che ne

⁽²⁹¹⁾ Nota di risposta dell'Agenzia per la coesione territoriale ai quesiti formulati dal IX Comitato a seguito dell'audizione del dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, del 17 maggio 2021. Cfr. quesito n. 1.

⁽²⁹²⁾ *Ibidem*.

⁽²⁹³⁾ Le date di sottoscrizione dei protocolli spaziano dal 2017 al 2019 e tre di essi sono stati riprogettati a seguito della rimodulazione del PON Legalità. A ciò si sono aggiunte le riprogrammazioni dei POR, anche a seguito dell'emergenza Covid, che hanno comportato una variazione dei tassi di cofinanziamento, uno spostamento di risorse su altri programmi e l'ingresso di spese « Covid » portate in rendicontazione in ragione dell'emergenza sanitaria ed economica sopraggiunta.

hanno progressivamente ampliato le potenzialità con la conseguenza di diluire il rapporto impegni/dotazioni ⁽²⁹⁴⁾.

Le criticità di sistema e le ragioni tecniche da sole, tuttavia, non spiegano il grave rallentamento nell'erogazione delle risorse. Allarmante è la segnalazione sul fatto che su tali ritardi possano giocare un ruolo « *(le) pressioni e (i) tentativi di infiltrazione che la criminalità organizzata attua proprio in questa tipologia di procedure* » con l'evidente obiettivo « *di rallentare, o tentare di far fallire, quel processo di valorizzazione che è il vero contrasto al fenomeno della criminalità organizzata, in quanto proprio la perdita della ricchezza e del patrimonio illecitamente accumulato e la sua valorizzazione da parte dello Stato ne indebolisce il potere, il consenso ed il prestigio* » ⁽²⁹⁵⁾.

È una lettura assolutamente coerente con le scarse risorse concretamente erogate in Calabria, terra di enormi volumi di beni confiscati, ma anche di grande pressione della 'ndrangheta su enti locali ed istituzioni pubbliche.

Di questo dovrà tenersi conto non solo per le opportune correzioni di tiro alle procedure vigenti, ma anche in sede di ingegnerizzazione delle politiche di vigilanza e controllo nell'erogazione dei futuri fondi europei, nazionali e, non ultimo, degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Coerentemente, andranno valorizzate tali risultanze nella Programmazione per la politica di coesione 2021-27 nell'ambito della quale, sulla base dei documenti elaborati dalla Commissione europea e ancora in discussione, sono già previste due linee di intervento da utilizzare per la valorizzazione dei beni confiscati. In particolare, nell'*obiettivo di policy n. 4* « un Europa più sociale ed inclusiva », saranno previsti fondi « per favorire l'uso sociale dei beni confiscati » ⁽²⁹⁶⁾, mentre nell'*obiettivo di policy n. 5* « un Europa più vicina ai cittadini » sono previste linee di intervento di sostegno alle strategie territoriali che individuano « percorsi di rilancio sociale e/o produttivo a partire dalla valorizzazione di immobili significativi per potenzialità economiche e simbolicità » ⁽²⁹⁷⁾.

⁽²⁹⁴⁾ Sul PON Legalità sono intervenute tre rimodulazioni, una nel 2018 e due nel 2020, che hanno portato il programma da 377,6 a 692,8 nel 2020. Ciò ha comportato, ad esempio, che il rapporto impegni/dotazione del programma si sia ridotto al 15 per cento, essendo aumentata la dimensione del programma e non ancora completate le procedure d'impegno relative alle nuove risorse aggiunte più recentemente.

⁽²⁹⁵⁾ Nota di risposta dell'Agenzia per la coesione territoriale ai quesiti formulati dal IX Comitato a seguito dell'audizione del dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, del 17 maggio 2021. Cfr. quesito n. 1.

⁽²⁹⁶⁾ Cfr. « Programmazione della politica di coesione 2021-2027. Accordi di Partenariato. Bozza », Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione, 23 giugno 2021, pag. 21: « *Nelle politiche di inclusione e protezione sociale, il risultato atteso da perseguire è il miglioramento dell'accessibilità e della qualità dei servizi ai cittadini, per ridurre disuguaglianze sociali e disparità territoriale dell'offerta. (...) Il FESR e il FSE+ intervengono anche per favorire l'uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata.* »

⁽²⁹⁷⁾ *Idem*, pagg. 26, 27: « *L'OP 5 [Obiettivo di Policy 5] sostiene soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori locali e restituendo ruolo anche a luoghi marginalizzati dalle politiche pubbliche, attraverso Strategie territoriali locali (ST) che saranno, di norma, sostenute anche da altri OP con il contributo del FESR, del FSE+ e del FEAMPA. A tali finalità contribuiscono, inoltre, ulteriori fonti finanziarie comunitarie e nazionali a vocazione territoriale (...). Nei territori a maggiore concentrazione di beni confiscati alla criminalità, possono definirsi percorsi*

In merito, la Commissione antimafia auspica che le nuove regole dettate dall'Unione sui fondi europei a gestione⁽²⁹⁸⁾, 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.

A livello nazionale, sempre nel medesimo arco temporale, l'Agenzia per la coesione territoriale ritiene che si darà esecuzione ad un nuovo Piano nazionale per la valorizzazione di beni confiscati esemplari. È, infatti, intendimento del Tavolo di *governance* della Strategia nazionale, atteso l'avvio del nuovo ciclo che comporterà modifiche nelle regole di funzionamento del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), anche a seguito della conclusione della attività di cui all'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34⁽²⁹⁹⁾, di procedere ad una formulazione del Piano che tenga conto anche delle proposte che perverranno dalle singole regioni del Mezzogiorno⁽³⁰⁰⁾.

6.2.4 – Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

Un breve accenno merita in questa sede anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) atteso che alcune sue progettualità sono

di rilancio sociale e/o produttivo a partire dalla valorizzazione di immobili significativi per potenzialità economiche e simbolicità».

⁽²⁹⁸⁾ Proposta di Regolamento sulle disposizioni comuni (RDC). COM/2018/375 final – 2018/0196 (COD).

⁽²⁹⁹⁾ Si riporta di seguito il testo dell'articolo 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, « Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi: "Articolo 44 Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione" » – 1. *Al fine di migliorare il coordinamento unitario e la qualità degli interventi infrastrutturali finanziati con le risorse nazionali destinate alle politiche di coesione dei cicli di programmazione 2000/2006, 2007/2013 e 2014/2020, nonché di accelerarne la spesa, per ciascuna Amministrazione centrale, Regione o Città metropolitana titolare di risorse a valere sul Fondo per lo sviluppo e coesione di cui all'articolo 4, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, in sostituzione della pluralità degli attuali documenti programmatici variamente denominati e tenendo conto degli interventi ivi inclusi, l'Agenzia per la coesione territoriale procede ad una riclassificazione di tali strumenti al fine di sottoporre all'approvazione del CIPE, su proposta del Ministro per il Sud, autorità delegata per la coesione, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione, un unico Piano operativo denominato « Piano sviluppo e coesione », con modalità unitarie di gestione e monitoraggio. 2. Al fine di rafforzare il carattere unitario delle politiche di coesione e della relativa programmazione e di valorizzarne la simmetria con i Programmi Operativi Europei, ciascun Piano è articolato per aree tematiche, in analogia agli obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato, con conseguente trasferimento delle funzioni attribuite ai rispettivi strumenti di governance, istituiti con delibere del CIPE o comunque previsti dai documenti di programmazione oggetto di riclassificazione, ad appositi Comitati di Sorveglianza, costituiti dalle Amministrazioni titolari dei Piani operativi, ai quali partecipano rappresentanti del Dipartimento per le politiche di coesione, dell'Agenzia per la coesione territoriale, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e dei Ministeri competenti per area tematica, nonché del partenariato economico e sociale, relativamente agli ambiti di cui alle lettere d) ed e) del comma 3. Per la partecipazione ai Comitati di sorveglianza non sono dovuti gettoni di presenza, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati. (...).*

⁽³⁰⁰⁾ Nota di risposta dell'Agenzia per la coesione territoriale ai quesiti formulati dal IX Comitato a seguito dell'audizione del dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, del 17 maggio 2021. Cfr. quesito n. 2.

destinate ad avere un significativo impatto sulle politiche di valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati.

Come noto, l'Unione europea ha risposto alla crisi pandemica con il *Next Generation EU (NGEU)*, programma di portata e ambizione inedite, che prevede investimenti e riforme su alcuni principali obiettivi, quali la transizione ecologica e digitale, il miglioramento della formazione dei lavoratori, il conseguimento di una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Per l'Italia il NGEU rappresenta un'opportunità di sviluppo, investimenti e riforme che passa anche attraverso la modernizzazione della pubblica amministrazione, il rafforzamento del sistema produttivo e l'intensificazione degli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze. L'Italia, si ricorda, è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la ripresa e resilienza (RRF) e il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021- 2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. A ciò andrebbe aggiunto anche il potenziale derivante dall'utilizzo delle possibilità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che per il nostro Paese è stimato in 122,6 miliardi. Il dispositivo RRF richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme: il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Questo Piano, che si articola in sei Missioni e 16 Componenti, beneficia della stretta interlocuzione avvenuta in questi mesi con il Parlamento e con la Commissione europea, sulla base del Regolamento RRF.

Ai fini della presente relazione rileva, in particolare, la Missione n. 5 « inclusione e coesione » con una capacità di intervento totale pare a 27,6 miliardi di euro. Nell'alveo di tale Missione sono posti gli « interventi speciali per la coesione territoriale » (M5C3) che coprono un ampio spettro di riforme e investimenti che vanno dal rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, attraverso l'adozione di misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali, al potenziamento degli strumenti di contrasto alla dispersione scolastica e dei servizi socio-educativi ai minori, nonché al miglioramento delle infrastrutture di servizio delle Aree ZES funzionali ad accrescere la competitività delle aziende presenti e l'attrattività degli investimenti. Infine, una misura specifica di intervento concerne in modo specifico la « valorizzazione economica e sociale dei beni confiscati alle mafie » per un investimento pari a 300 milioni di euro.

Il PNRR specifica che « *la misura intende restituire alla collettività un numero significativo di beni confiscati per fini di sviluppo economico e sociale (inclusa la creazione di posti di lavoro), nonché come presidi di legalità a sostegno di un'economia più trasparente e del contrasto al fenomeno della criminalità organizzata* ». Si tratterebbe, in concreto, di provvedere alla riqualificazione e valorizzazione di almeno 200 beni confiscati « *per il potenziamento del social housing, la rigenerazione urbana e il rafforzamento dei servizi pubblici di prossimità, il potenzia-*

mento dei servizi socio-culturali a favore delle giovani e l'aumento delle opportunità di lavoro ».

6.2.5 – Altre forme di sostegno finanziario. Le erogazioni da fondazioni private

Un ulteriore ambito che il Comitato ha ritenuto opportuno esplorare riguarda il mondo delle fondazioni private e delle possibilità che questo contesto offre in materia di valorizzazione di aziende e beni sequestrati e confiscati, nonché di sostegno alla gestione di tali risorse affidata ad enti del Terzo settore.

Rinviano ad una seconda fase dei lavori del Comitato l'ipotesi di un'analisi più approfondita del mondo delle fondazioni, attraverso l'audizione di una più ampia platea di tale tipologia di soggetti, il Comitato ha audito il dottor Carlo Borgomeo, presidente della fondazione « Con il Sud », tra le realtà più attive e note nel sostegno finanziario alle iniziative sociali insistenti nel Mezzogiorno⁽³⁰¹⁾.

Si tratta di una fondazione di erogazione⁽³⁰²⁾, nata nel 2006 per iniziativa dell'ACRI⁽³⁰³⁾, associazione delle fondazioni di origine bancaria, unitamente al Forum del Terzo settore. « Con il Sud » è una fondazione che ha un patrimonio di 420 milioni di euro e una capacità erogativa di circa 20 milioni l'anno. Si distingue dalle altre fondazioni per il fatto che si occupa esclusivamente di interventi nel sociale. I soggetti giuridici, destinatari dei finanziamenti della fondazione, sono le cooperative sociali, le associazioni e le organizzazioni di volontariato.

La fondazione « Con il Sud », avendo come *mission* esplicita la « infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno », sostiene progetti in tutti i campi del sociale, privilegiando tuttavia quelli finalizzati a valorizzare i « beni comuni » atteso che per tale via, secondo il suo presidente, è possibile « rafforzare le comunità sui territori ». In tale contesto, oltre alla valorizzazione di beni culturali, di beni ambientali, di terreni incolti e abbandonati, la fondazione, a partire, dagli anni 2010-2011, si è posta come obiettivo anche la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie.

Da quando è stato avviato questo nuovo segmento, la fondazione « Con il Sud » ha sostenuto progetti che hanno consentito la valorizzazione di 105 beni immobili confiscati, dislocati con diversa incidenza in tutte le

⁽³⁰¹⁾ IX Comitato, audizione di Carlo Borgomeo, presidente della fondazione « Con il sud », del 17 maggio 2021.

⁽³⁰²⁾ « Le Fondazioni di origine bancaria sono organizzazioni *non profit*, private e autonome, nate all'inizio degli anni Novanta dalla riforma del sistema del credito. Sono 86, differenti per dimensione e operatività territoriale, e intervengono in diversi campi dal *welfare* alla cultura, dall'innovazione all'ambiente, dall'educazione alla ricerca. La missione delle Fondazioni è accompagnare lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle comunità di riferimento e dell'intero Paese. Dal 2000 al 2019 hanno erogato circa 24 miliardi di euro attraverso più di 400.000 iniziative e investito significative risorse per perseguire gli obiettivi di missione indicati dalla legge: l'utilità sociale e la promozione dello sviluppo economico. Le risorse utilizzate per realizzare le progettualità delle Fondazioni sono tratte dagli utili generati dagli investimenti dei loro patrimoni, che complessivamente ammontano a circa 40 miliardi di euro ». Cfr. www.acri.it/fondazioni

⁽³⁰³⁾ Associazione di fondazioni e casse di risparmio S.p.A.

regioni dell'Italia meridionale e insulare⁽³⁰⁴⁾, per un totale erogato di circa 21 milioni di euro.

Per accedere al sostegno, consistente nell'erogazione di un contributo a fondo perduto, la fondazione richiede che l'organizzazione del Terzo settore disponga di un bene confiscato in concessione almeno decennale. Per durate inferiori, la fondazione non ritiene proficuo erogare risorse a fondo perduto. Di norma, il contributo è destinato, in parte (intorno al 40-45 per cento dell'intero importo), a finanziare la ristrutturazione del bene e, per il rimanente, per il sostegno dell'attività vera e propria di gestione del bene. Questo tipo di formula, dettata anche da talune esperienze negative maturate in casi in cui è stato dato sostegno alla sola valorizzazione del bene, è ritenuto vincente: « evita il rischio, che pure si è corso in altre iniziative, per cui si ristruttura un bene poi non si sa cosa farne perché non ci sono le risorse necessarie per consentirne la gestione ».

La fondazione seleziona i progetti da finanziare non sulla base di obiettivi strettamente economici, quanto piuttosto sul piano di una valutazione complessiva dell'obiettivo sociale, in altri termini, tenendo conto della serietà e dei *curricula* dei proponenti, della plausibilità dell'intervento proposto, nonché delle prospettive di « autosostenibilità ». L'autosostenibilità, è stato precisato dal dottor Borgomeo, non è un prerequisite indispensabile per l'erogazione del contributo. Tuttavia, quando in un progetto, ad esempio, riguardante l'esecuzione di attività culturali è inserita anche la gestione di un locale pubblico, la fondazione procede ad una valutazione più ad ampio raggio, cioè sia dell'impatto sociale sia delle prospettive più direttamente commerciali e imprenditoriali.

I progetti sono valutati dal personale della fondazione con l'intervento di tre esperti esterni indipendenti, con l'attribuzione di un punteggio e la redazione di una graduatoria. Una volta approvato, al progetto è erogato un anticipo del 30 per cento sul contributo assegnato. Le somme successive sono liquidate per progressivi stati di avanzamento sulla base di una severa attività di monitoraggio. Qualora fossero riscontrate gravi irregolarità o nel caso in cui il progetto dimostri palesemente di non essere in grado di proseguire, la fondazione revoca immediatamente il finanziamento. Si tratta, tuttavia, di una ipotesi sinora mai verificatasi, almeno per quanto concerne le progettualità connesse ai beni confiscati.

Particolarmente d'interesse è la verifica effettuata *ex post* dalla fondazione sul tasso di sopravvivenza delle progettualità finanziate. Dopo una prima valutazione a due anni dalla cessazione dell'erogazione dell'aiuto, la verifica finale sul tasso di sopravvivenza è eseguita a distanza di quattro anni. Dall'analisi condotta dalla fondazione emerge che, cessato l'aiuto, i 2/3 dei progetti risultano, in tutto o in parte, proseguire ed essere auto-sufficienti. Atteso che si tratta di progetti di carattere sociale, appare indubbiamente un risultato di notevole pregio, ancora migliorabile secondo gli ambiziosi obiettivi della fondazione di voler approssimarsi al 100 per cento della *performance*.

⁽³⁰⁴⁾ 39 in Campania, 28 in Sicilia, 20 in Puglia, 16 in Calabria, 1 in Basilicata e 1 in Sardegna.

Tra le esperienze progettuali più significative ed esemplari, la fondazione « Con il Sud » ha segnalato tra gli altri: il sostegno al progetto di valorizzazione di una villa a Napoli confiscata al boss della *camorra* Michele Zaza che prevede l'inclusione lavorativa di soggetti disabili; la valorizzazione del « Palazzo Versace » a Polistena di circa 4.000 metri quadrati, già simbolo del potere del capo della locale *'ndrina*, che ora ospita aule per bambini, ambulatori e una serie varia di attività e di servizi sociali; il progetto « Mandarinarte » in provincia di Palermo che ha sviluppato un agrumeto. Come ha affermato il dottor Borgomeo, queste esperienze « ci riempiono di entusiasmo e di voglia di andare avanti, perché testimoniano che si può e in questo settore è la cosa più importante ».

La fondazione « Con il Sud », per voce del suo presidente intervenuto in audizione, ha inoltre formulato alcune considerazioni e proposte.

In primo luogo, è stato segnalato come, soprattutto in relazione all'uso dei fondi dei PON sicurezza, siano presentati bandi che prevedono il sostegno della sola ristrutturazione dei beni senza parimenti tener conto della loro gestione e valorizzazione. Tali iniziative possono dar luogo a situazioni in cui un bene confiscato, una volta messo a nuovo con l'impiego di risorse pubbliche, torna ad essere inutilizzato perché privo di sostegno o progettualità gestionale, raddoppiando in questo modo il senso di frustrazione da parte della comunità che nuovamente si priva del bene.

In secondo luogo, la fondazione « Con il Sud » evidenzia come non di rado accada di dover rifiutare il sostegno a progetti sui beni confiscati in considerazione della durata troppo breve della concessione da parte dell'ente locale, a volte limitata ad un solo biennio. La fondazione ritiene che in un arco di tempo così ridotto è di fatto impossibile che una iniziativa sociale su un bene confiscato possa produrre risultati sociali soddisfacenti o realizzare l'obiettivo ultimo dell'« autostostenibilità ».

In terzo luogo, anche la fondazione « Con il Sud » è dell'avviso, come altri soggetti auditi dal Comitato, che occorre ripensare ad una destinazione diversa delle risorse economiche, contanti e titoli, ora versate sul F.U.G.. Si tratta di ricchezze che potrebbero, ad avviso della fondazione, essere destinate all'ANBSC per interventi di sostegno ai progetti di valorizzazione dei beni.

Sempre a proposito dell'Agenzia, la Fondazione, pur apprezzando « l'impegno, la generosità e gli sforzi » profusi dal personale di tale struttura, ne auspica una maggiore flessibilità ritenuta non sufficiente per gestire una materia così vasta. Dovrebbe essere dotata di poteri e flessibilità pari a quelle di un ente pubblico economico, nonché delle professionalità necessarie – in campo finanziario, immobiliare e industriale – per far fronte con maggiore efficienza alle sfide di un ambito particolarmente complesso, articolato e multidisciplinare.

6.3 – Le criticità segnalate

a) L'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) ha segnalato quale principale elemento di criticità lo stato in cui versano solitamente i

beni conferiti ai comuni e la necessità di intervenire quasi nella totalità dei casi con ingenti opere manutentive e con un considerevole impegno di risorse per la riqualificazione e rigenerazione del bene. Tra i fondi europei utilizzati dai comuni vi sono le risorse previste dal PON Metro e dal PON Legalità. Tramite il primo dei due strumenti è stato possibile procedere a ristrutturazioni e rigenerazioni di immobili e spazi. Gli interventi sono ricaduti, ad esempio, su beni destinati per finalità sociali, attraverso la realizzazione, previa ristrutturazione di progetti sociali la cui gestione è poi affidata ai soggetti previsti dall'articolo 48 del codice antimafia tramite procedura di evidenza pubblica oppure, se beni destinati ad alloggi per indigenti, attraverso l'attivazione, previa ristrutturazione, di servizi di sostegno all'abitazione. Con riguardo al PON Legalità, invece, l'ANCI, nel ricordare le potenzialità dell'asse 3 dedicato a favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico, registra che « dai territori segnalano che la gestione del PON Legalità ha accumulato dei ritardi »⁽³⁰⁵⁾.

b) La novella introdotta dalla legge n. 132 del 2018 consente agli enti territoriali di richiedere gli immobili confiscati anche allo scopo di incrementare l'offerta sul loro territorio di alloggi da assegnare in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e/o sociale (articolo 48, comma 4-bis, del codice antimafia)⁽³⁰⁶⁾. Pur condividendo la finalità di tale previsione, l'ANCI lamenta la mancata previsione di un fondo di sostegno ai comuni per la ristrutturazione di tali immobili⁽³⁰⁷⁾ (vedi anche *infra* Capitolo 7). In merito, l'Associazione ha avviato una indagine qualitativa rivolta a 950 comuni italiani destinatari di beni confiscati al fine di monitorare la situazione sull'intero territorio nazionale. Unitamente all'ANBSC è stata predisposta una piattaforma *online* attraverso la quale è effettuata la rilevazione dei dati circa il numero e la tipologia dei beni destinati dal comune (con l'indicazione di quelli direttamente amministrati e di quelli, invece, assegnati a soggetti terzi), l'eventuale utilizzo di fondi europei, nonché la segnalazione di eventuali criticità nella gestione dei beni. L'ANCI propone che, sulla base delle risultanze di tale *mappatura*⁽³⁰⁸⁾, sia istituito « un programma triennale di recupero ai fini abitativi e sociali di immobili » dotato da risorse dedicate *ad hoc* da destinare ai comuni. In tal modo, alle amministrazioni locali sarà consentito pianificare l'accesso alle risorse anche negli anni successivi a quello di assegnazione⁽³⁰⁹⁾.

⁽³⁰⁵⁾ Relazione depositata dal presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Antonio Decaro, in occasione della sua audizione del 19 giugno 2020 presso il IX Comitato.

⁽³⁰⁶⁾ Si riporta di seguito il testo del comma 4-bis dell'articolo 49 del codice antimafia: « Fermi restando i vincoli connessi al trasferimento nel patrimonio indisponibile dell'ente destinatario, nell'ambito delle finalità istituzionali di cui al comma 3, lettera c), rientra l'impiego degli immobili, tramite procedure ad evidenza pubblica, per incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale anche qualora l'ente territoriale ne affidi la gestione all'ente pubblico a ciò preposto ».

⁽³⁰⁷⁾ IX Comitato, audizione del presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Antonio Decaro, del 19 giugno 2020.

⁽³⁰⁸⁾ <https://www.anci.it/rilevazione-beni-confiscati-alla.criminalità-organizzata-lanci-scrive-ai-sindaci/>.

⁽³⁰⁹⁾ IX Comitato, audizione del presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Antonio Decaro, del 19 giugno 2020.

c) In materia di immobili, il codice antimafia dedica una dettagliata disciplina sulla destinazione (articolo 48, comma 3), senza alcun riferimento alle politiche e alle misure per la valorizzazione dei predetti beni. Sarebbe pertanto necessario intervenire opportunamente sulla struttura del codice antimafia, ad esempio inserendo all'interno del titolo III un apposito capo dedicato alle politiche di valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate, laddove nei diversi articoli siano richiamate le principali *azioni prioritarie* dei tre obiettivi specifici della Strategia Nazionale sui beni confiscati approvata dal CIPE (vedi, *supra* §. 6.2.3). La copertura finanziaria di tali articoli potrebbe essere ricavata attraverso: l'apposizione di un vincolo di destinazione esplicito per le risorse della coesione, nazionali e comunitarie, sia in sede normativa che regolamentare di riparto; la modifica del comma 1 dell'articolo 48, relativamente alle lettere a) b) e c), destinando le risorse ivi menzionate anziché al Fondo Unico Giustizia al citato Piano; delle assegnazioni annuali in norma di bilancio⁽³¹⁰⁾. In tale Capo andrebbe indicato espressamente « *il vincolo di destinazione finanziaria di risorse dei fondi della politica di coesione da dedicare alla valorizzazione dei beni confiscati in quanto ciò ne obbligherebbe la programmazione da parte delle Amministrazioni titolari delle risorse, senza demandarne l'attuazione alle singole sensibilità delle stesse* »⁽³¹¹⁾.

d) Da più parti è stata lamentata la procedura eccessivamente complessa e farraginoso per l'accesso ai fondi comunitari e statali. Sarebbe opportuno introdurre un meccanismo che in generale semplifichi le attuali procedure e che, in tale ambito, preveda un percorso agevolato per la realizzazione dei presidi di legalità e sicurezza del territorio (caserme, stazioni di polizia o carabinieri, protezione civile, ecc.), come previsto dalla Strategia, con obbligo, per l'Agenzia del demanio, di determinare, regione per regione, l'elenco degli immobili destinati per presidi di legalità e di sicurezza localizzati in immobili privati, e di predisporre un piano annuale e triennale di interventi finalizzati alla riduzione delle locazioni passive utilizzando, ove presenti ed adattabili, i beni confiscati.

e) Sia l'ANBSC che l'Agenzia per la coesione territoriale utilizzano propri portali (rispettivamente, OpenRegio/Copernico e Opencoesione) per esporre, l'una, le informazioni sui beni sequestrati e confiscati, l'altra, i dati sulle risorse erogate ed erogabili nell'ambito delle politiche di coesione. Si è dell'avviso che un dialogo tra i due sistemi sia opportuno, se non necessario. Infatti, mentre Open Re.G.I.O. è in grado di fornire informazioni sui beni sequestrati e confiscati (indipendentemente dalla fonte finanziaria del progetto di valorizzazione) relativamente alla consistenza, all'ubicazione, alle fasi processuali e all'amministrazione giudiziaria, Opencoesione, invece, dialogando con la BDU, può restituire le sole informazioni inerenti i finanziamenti e l'avanzamento degli interventi, ma non anche tutte quelle relative al bene, presenti, invece, nel portale dell'ANBSC.

⁽³¹⁰⁾ Relazione depositata dal dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, nel corso della sua audizione del 17 maggio 2021 presso il IX Comitato.

⁽³¹¹⁾ Nota di risposta dell'Agenzia per la coesione territoriale ai quesiti formulati dal IX Comitato a seguito dell'audizione del dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, del 17 maggio 2021. Cfr. quesito n. 8.

Qualora i due sistemi fossero posti nelle condizioni di dialogare informaticamente, l'interoperabilità delle banche dati potrebbe rendere più semplice l'interrogazione e potrebbe offrire una mole di informazioni più completa ed univoca ⁽³¹²⁾.

⁽³¹²⁾ Nota di risposta dell'Agenzia per la coesione territoriale ai quesiti formulati dal IX Comitato a seguito dell'audizione del dottor Massimo Sabatini, direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, del 17 maggio 2021. Cfr. quesito n. 3.

Capitolo 7.

La destinazione dei beni sui territori e le difficoltà degli enti locali

7.1 – Le audizioni del Comitato

Il Comitato ha ritenuto che nell'inchiesta assumesse rilevanza decisiva uno specifico approfondimento delle dinamiche effettuali con le quali si dovrebbe centrare (e spesso non si riesce a centrare) l'obiettivo principale della legge Rognoni – La Torre, e cioè l'utilizzo a scopi sociali dei beni confiscati. E per questo ha audito, tra i soggetti destinatari dei beni definitivamente confiscati ovvero assegnati provvisoriamente, gli enti locali.

Si ricorda, in particolare, che i beni immobili sono trasferiti per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio indisponibile della provincia, della città metropolitana o della regione (articolo 48, comma 3, lettera *c*); cfr. *supra* § 2.3); che gli immobili possono essere utilizzati per essere locati a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale; che i beni aziendali, ove si tratti di immobili facenti capo a società immobiliari possono essere trasferiti, per finalità istituzionali o sociali in via prioritaria al patrimonio del comune ove il bene è sito, ovvero al patrimonio della provincia, della città metropolitana o della regione qualora tale destinazione non pregiudichi la prosecuzione dell'attività di impresa o i diritti dei creditori dell'impresa stessa (articolo 48, comma 8-*bis*, del codice antimafia).

Si è quindi disposta l'audizione dell'Associazione nazionale piccoli comuni di Italia (ANPCI), svoltasi il 6 dicembre 2019, con la partecipazione di Arturo Manera, vicepresidente dell'ANCI, di Silverio De Bonis, componente del direttivo e sindaco del comune di Filacciano, e di Flavio De Santis, ANPCI Lazio e sindaco del comune di Vallepietra.

Le successive audizioni, riprese dopo il *lockdown* decretato per la pandemia, si sono svolte:

– il 19 giugno 2020, con la partecipazione in videoconferenza di Antonio Decaro, presidente dell'ANCI e sindaco di Bari;

– il 3 luglio 2020, con l'audizione di Paola Fortuna, sindaco di Pojana Maggiore (VI) collegata in videoconferenza e, in presenza, di Vincenzo Catapano, sindaco di San Giuseppe Vesuviano (NA), accompagnato da Antonio Alfano, ufficiale della Guardia di finanza, da Antonio Rega, tecnico ingegnere dell'ufficio urbanistico, e da Saverio Carillo, consigliere comunale con delega alla legalità;

– il 17 luglio 2020 con l'audizione di Antonio Sabino, sindaco del comune di Quarto di Napoli; di Enzo Alfano, sindaco del comune di Castelvetrano; di Rodolfo Visconti, sindaco del comune di Marano di Napoli, accompagnato da Paolo D'Alterio Castrese, vicesindaco, da Ma-

rinella De Nigris, assessore con delega alla legalità, e da Elena Biagia Mucciarini, dirigente dell'area tecnica.

Sono state acquisite le relazioni inviate a seguito delle lettere di convocazione, nelle quali erano stati formulati quesiti specifici, per ricostruire in modo più dettagliato: le modalità attraverso le quali l'ente locale era venuto a conoscenza di beni sequestrati o confiscati insistenti sul proprio territorio, la disponibilità dei comuni per assegnazioni provvisorie; la successiva concessione ad enti, associazioni o cooperative previste dall'articolo 48 del codice antimafia; la partecipazione ai nuclei di supporto presso le prefetture; l'eventuale utilizzazione dei fondi europei (FEASR, PON Legalità); l'attività di supporto fornita ai tribunali ed agli amministratori giudiziari per la verifica di conformità alle prescrizioni urbanistico-catastali-amministrative degli immobili e per la effettuazione, di concerto con le prefetture, degli sgomberi disposti; e, infine, le criticità riscontrate in sede di assegnazione.

Dalle audizioni è emerso un quadro variegato: molte informazioni e da diverse prospettive ha fornito Decaro che, come presidente dell'ANCI ha una visione generale di cui si dirà, quale componente del Comitato consultivo di indirizzo dell'Agenzia nazionale ha acquisito una sensibilità specifica sulle problematiche relative ai beni confiscati e ancora, quale sindaco di Bari ha gestito i 90 immobili confiscati sul suo territorio; ad esse si sono aggiunte quelle più specifiche e peculiari offerte dall'ANPCI e dai sindaci di comuni più piccoli, già sciolti per infiltrazioni mafiose ed in stato di pre-dissesto o dissesto finanziario, che hanno rappresentato le criticità dei beni loro destinati.

Sono state, in particolare, evidenziate: la distanza temporale eccessiva tra confisca definitiva e destinazione, le condizioni dei beni da destinare, spesso frattanto vandalizzati o comunque danneggiati dall'incuria, le problematiche degli abusi edilizi, la carenza di personale, anche qualificato, che consenta di seguire i beni confiscati o redigere il regolamento comunale, i bandi chiusi senza richieste da parte delle associazioni e del Terzo settore, la presenza di terreni agricoli, fabbricati rurali o unità immobiliari di scarso valore o in stato di degrado, l'esistenza di zone vincolate o a rischio idrogeologico.

Tutti gli auditi hanno rappresentato la mancanza di fondi che consentano al comune di valorizzare o, addirittura, utilizzare i beni confiscati o chiedere l'assegnazione provvisoria, rappresentando la necessità di essere posti nelle condizioni di avvalersi di suggerimenti ed aiuti anche per poter ottenere fondi europei, statali o regionali. Si è altresì registrata convergenza sull'inopportunità di assegnare direttamente al Terzo settore gli immobili confiscati, non condividendosi l'impostazione dell'Agenzia nazionale sulla applicazione dell'articolo 48, comma 3, lettera *c-bis*), del codice antimafia, e dovendosi invece privilegiare la previa dichiarazione di interesse dei comuni, unici enti a conoscenza delle realtà territoriali ed, anche, delle reali caratteristiche delle associazioni del Terzo settore.

Si riportano, quindi, sinteticamente, i contenuti delle audizioni svolte.

7.2 – Le difficoltà dei comuni nell’assegnazione e nel riutilizzo dei beni confiscati

Decaro, nel valutare favorevolmente l’attuale impianto del codice antimafia, il valore simbolico della destinazione a fini sociali, la possibilità dell’assegnazione provvisoria dei beni, l’istituzione dell’Agenzia nazionale e, partecipando al Comitato consultivo di indirizzo dell’ANBSC, le linee guida emesse per l’amministrazione e la destinazione degli immobili sequestrati e confiscati, quale presidente dell’ANCI ha segnalato:

– che, ai sensi dell’articolo 48 del codice antimafia, i beni vengono amministrati direttamente dall’ente locale o, in alternativa, assegnati in concessione alle associazioni previste dalla citata norma mediante avviso pubblico, ma che non tutti i comuni hanno adottato linee guida o regolamenti comunali specifici sulla gestione dei beni confiscati; in tal senso l’ANCI sta promuovendo l’adozione di un regolamento comunale tipo;

– che l’ANCI ha ricevuto segnalazioni dai comuni che lamentano di non sapere se hanno beni confiscati sul proprio territorio a causa dell’assenza di forme di pubblicità sul punto;

– che la criticità principale attiene allo stato dei beni, spesso occupati dal nucleo familiare del soggetto cui il bene è stato confiscato o con il soggetto ivi messo agli arresti domiciliari, o immobili che, in genere, richiedono opere manutentive di notevole valore economico o beni abusivi o non regolarmente ristrutturati o in contrasto con le normative paesaggistiche urbanistiche, edilizie o sottoposti a vincoli ambientali, criticità che rendono difficile l’assegnazione e la concessione a titolo gratuito alle associazioni che non hanno le risorse economiche per la ristrutturazione o per gli oneri connessi alla gestione, con la conseguenza che o non partecipano al bando o si aggiudicano il bene ma poi lo restituiscono per carenze di fondi. Sul punto l’ANCI ha iniziato una interlocuzione con l’Agenzia nazionale per definire le procedure da seguire per sanare gli abusi edilizi;

– che i comuni, quanto ai finanziamenti ed all’utilizzo delle risorse del PON Metro (solo per i 14 comuni capoluogo delle città metropolitane) e del PON Legalità (in particolare l’asse 3 dedicato a favorire l’inclusione sociale attraverso il recupero ed il riuso di immobili), segnalano ritardi e difficoltà nell’erogazione;

– che è in corso una rilevazione sui 950 comuni destinatari di beni confiscati, con una piattaforma *on line* condivisa con l’Agenzia per monitorare se i beni siano utilizzati, e per conoscere le motivazioni delle mancate assegnazioni e le criticità individuate dagli enti locali;

– che appare opportuno differenziare i beni immobili da valorizzare rispetto ai beni simbolici, da individuare con provvedimento del direttore dell’Agenzia ed una semplificazione della procedura nazionale di accreditamento;

– che, in genere, i comuni preferiscono l’assegnazione del bene dopo la confisca definitiva e non quella provvisoria, avendo il timore, come

già capitato, che, nel corso dei gradi di giudizio, l'immobile venga restituito;

– che ritiene opportuno, in rappresentanza dei comuni dell'ANCI, che i beni siano assegnati sempre attraverso i comuni e non con assegnazione diretta al Terzo settore, come si propone di fare l'Agenzia con un recente bando, in quanto sono le amministrazioni comunali che meglio conoscono le esigenze delle realtà territoriali e delle associazioni che operano; che, come presidente dell'ANCI, non aveva avuto notizia dall'Agenzia di tale bando sperimentale né aveva contribuito all'elaborazione dello stesso, ricevendo scarse notizie due giorni prima dell'audizione, prospettando, anzi, il problema della proprietà del bene (se in capo all'Agenzia o al comune) e perplessità al riguardo.⁽³¹³⁾

L'ANCI ha proposto:

– che i proventi dei beni confiscati in locazione, per legge da reimpiegare solo per scopi sociali, possano essere utilizzati dai comuni per mantenere e gestire gli immobili medesimi;

– l'adozione di un decreto per l'istituzione di un « Programma triennale di recupero a fini abitativi e sociali di immobili confiscati alla criminalità organizzata » con risorse dedicate;

– l'attivazione di uno strumento finanziario stabile per il sostegno alla realizzazione e *start up* dei progetti di gestione dei beni;

– una attività più celere per sanare gli abusi edilizi.

Decaro, quale sindaco di Bari, ha precisato di gestire 96 immobili confiscati, tutti concessi a soggetti del Terzo settore per fini sociali o utilizzati direttamente a fini istituzionali per ospitare uffici o per emergenza abitativa. Il comune emette un avviso pubblico competitivo; nel bando sono definiti tutti i criteri di valutazione; il partecipante deve accollarsi le spese di manutenzione straordinaria e/o di ristrutturazione e gli oneri di gestione ordinaria (condominio, utenze)⁽³¹⁴⁾.

Quanto all'emergenza abitativa, il comune di Bari ha da subito utilizzato gli immobili come previsto dal nuovo articolo 48, comma 4-*bis*, anche fuori dalle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi popolari in quanto spesso i beni non hanno i requisiti previsti per gli alloggi popolari e vengono assegnati per far fronte a situazioni urgenti ed impreviste; ha

⁽³¹³⁾ Come già accennato in altre parti della presente relazione, il bando è stato pubblicato sul sito dell'Agenzia il 31 luglio 2020 con termine, per le domande, al 31 ottobre 2020. Con deliberazione del 12 ottobre 2020 del direttore, prefetto Corda, in considerazione delle istanze pervenute da enti istituzionali, organizzazioni sindacali, enti del terzo settore di proroga dei termini per la definizione di adeguate progettualità anche in ragione dell'emergenza sanitaria, sociale, economica in atto e tenuto conto dell'elevato numero di istanze pervenute per effettuare sopralluoghi dei lotti posti a bando, il termine finale è stato prorogato al 15 dicembre 2020.

⁽³¹⁴⁾ Il sindaco Decaro ha altresì segnalato, quale progetto recente di riuso, la ridestinazione di una villa confiscata ad un clan messinese (1.500 mq tra caseggiato, dependance, piscina), bene di alta valenza simbolica, ristrutturata, con i fondi del PON Legalità, a comunità alloggio per neomaggiorenni fuori famiglia, con annesso b&b, piscina e bistrot per il reinserimento lavorativo; altri immobili sono stati utilizzati per un centro anti violenza per vittime di tratta; per una comunità per minori stranieri non accompagnati; per un centro per il recupero di ragazzi con percorsi di giustizia ripartiva; per la Chiesa Evangelica. Il comune di Bari ha istituito un'agenzia dedicata che crea le relazioni con le reti di antimafia e promuove educazione alla legalità nelle scuole. Il nucleo di supporto presso le prefetture non ha tenuto nessuna riunione.

tuttavia, lamentato che la norma non prevede un fondo di garanzia per i comuni. Decaro ha poi precisato che, oltre ai 96 immobili già destinati, ha richiesto la assegnazione di ulteriori 60 beni, non ancora consegnati avendo il comune subordinato la presa in carico allo sgombero degli occupanti.

7.3 – Le criticità nelle esperienze dei piccoli comuni

L'ANPCI, nella relazione presentata da Flavio De Santis, componente del Direttivo, ha evidenziato le caratteristiche, del tutto peculiari, dei piccoli comuni d'Italia, atteso che la criminalità organizzata preferisce investire ed acquistare aziende, ville lussuose in aree a più alta densità demografica, dove vi sono maggiori occasioni per fare affari e riciclare denaro di illecita provenienza mentre nei piccoli comuni, per lo più, vi sono terreni agricoli, fabbricati rurali o unità immobiliari di scarso valore.

Se tali beni possono rappresentare per il territorio una potenziale risorsa economica, creando anche posti di lavoro, consentendo di fornire servizi per i cittadini e rispondere ai bisogni delle fasce più deboli, riaffermando, con il riutilizzo sociale, la presenza dello Stato e della legalità, tuttavia, per le criticità riscontrate, vengono percepiti come oneri per l'ente locale.

Nella maggior parte delle assegnazioni di beni confiscati ai piccoli comuni si è constatato che si tratta di cascine o caseggiati in stato di degrado o in fase di costruzione ma, non avendo le amministrazioni comunali risorse economiche per svolgere i necessari lavori, finiscono per diventare dei « ruderi abbandonati ».

L'ANPCI ha quindi proposto:

– di modificare i requisiti richiesti per la procedura di assegnazione, al fine di consentire l'accesso ai giovani e non più richiedere, come nella maggior parte dei regolamenti comunali, la costituzione dell'associazione da almeno due anni ed una specifica esperienza nell'area del proposto riutilizzo;

– di modificare altresì la durata dell'assegnazione alle associazioni, ora in genere per un periodo pari o inferiore a tre anni senza distinzione tra i vari beni, atteso che per i fondi agricoli, il tempo necessario per rendere produttivi i terreni e creare un circuito economico virtuoso, può essere superiore e, ove venga concesso un mutuo o un finanziamento bancario, deve essere pianificata la restituzione: si propone che i beni immobili vengano assegnati, a titolo gratuito, per un periodo minimo di 7 anni (10 anni se la metratura superi i 150 mq) ed i fondi agricoli per 15 anni;

– di rinnovare l'affidamento solo in caso di bilancio economico e sociale positivo e per una sola volta.

In audizione De Bonis, anche sindaco del comune di Filacciano, ha ribadito che le limitate risorse economiche ostacolano il riutilizzo dei beni e ha sottolineato le ulteriori difficoltà derivanti dal fatto che la maggioranza dei piccoli comuni è in zona vincolata.

De Santis, sindaco del comune di Vallepietra, nel ripercorrere quanto già indicato nella relazione scritta presentata, ha evidenziato che la regione Lazio ha erogato 1.200.000 euro per aiutare i comuni, colpiti anche dal terremoto dell'Aquila e destinati allo spopolamento per il trasferimento dei giovani per cercare o svolgere attività lavorativa, suggerendo un riutilizzo dei beni confiscati in fattorie didattiche, falegnamerie, proprio per riattivare circuiti virtuosi che possano creare economia. Il bando è scaduto ad ottobre 2019 ed il suo comune non ha potuto partecipare in quanto non aveva ancora avuto destinato il bene confiscato che si trova sul territorio. Rispondendo alle domande dei commissari, ha spiegato di non essere a conoscenza della possibilità per i comuni di consorzarsi, facoltà che prenderà in considerazione una volta valutato a quale comune va la proprietà e come si possano ripartire gli oneri economici, e ha rappresentato, come gli altri auditi, la necessità di modificare i regolamenti comunali e di poter disporre uno schema-tipo sulla base del quale operare, atteso che non sempre i dipendenti comunali sono in grado di gestire i beni assegnati o richiedere fondi europei o i fondi del PON Sicurezza.

7.4 – Una vicenda emblematica: gli immobili a Pojana Maggiore

Paola Fortuna, sindaco di Pojana Maggiore al secondo mandato, già consigliere comunale dal 2009, ha spiegato al Comitato, con solare evidenza, le difficoltà di un comune del basso vicentino di 4.350 abitanti che, pur mostrandosi attento alle necessità ed esigenze della sua comunità, non ha ancora potuto avvalersi di beni confiscati alla criminalità organizzata sul suo territorio.

Ha, infatti, dichiarato di avere appreso solo dai quotidiani locali, nell'aprile 2015, del sequestro, nel territorio del comune, di ben 24 immobili, numeri importanti per il piccolo territorio da lei amministrato; il titolo di un diffuso giornale della zona indicava Pojana Maggiore addirittura come il comune con il maggior numero di beni in sequestro. Il sindaco aveva allora cercato informazioni, su sollecitazione dei cittadini, per capire ove fossero situati e quale fosse la vicenda giudiziaria che aveva portato al sequestro; aveva ricevuto preziosa collaborazione dall'amministratrice del condominio ma non dagli organi preposti all'amministrazione. Stupita del fatto che non fosse stata data comunicazione al primo cittadino del comune ove si trovavano i beni in sequestro, le fu seccamente rappresentato che una tale comunicazione non era prevista da alcuna disposizione.

Nel novembre del 2018, sempre in base alle notizie apprese da fonti aperte, si era rivolta al prefetto di Vicenza che l'aveva invitata a contattare direttamente l'Agenzia nazionale e ad effettuare una manifestazione di interesse per i beni; contestualmente aveva contattato associazioni e soggetti del Terzo settore per raccogliere esigenze e necessità; tuttavia le telefonate e le mail scritte alla sede dell'ANBSC di Milano non avevano sortito alcun effetto fin quando il presidente del IX Comitato, nell'ottobre 2019, le aveva fornito una serie di indicazioni sull'*iter* da seguire.

Infine, dopo aver inviato una lettera all'Agenzia in cui si esprimeva la disponibilità a ricevere in destinazione i beni, in data 8 maggio 2020 aveva

ricevuto una comunicazione, diretta anche al demanio regionale, alla provincia ed alla prefettura di Vicenza, con la quale veniva invitata ad esprimere ufficialmente l'interesse alla destinazione dei beni con indicazione del professionista da contattare per svolgere un sopralluogo, che venne fissato alla data del successivo 25 maggio.

L'esito del sopralluogo sarebbe stato, poi, tuttavia, assai deludente, perché la persona che si era presentata all'appuntamento fissato dall'Agenzia comunicò di non disporre nemmeno delle chiavi dei beni, situati in un unico immobile, peraltro in centro e vicino agli uffici comunali; fu quindi tutt'altro che un sopralluogo, perché non fu possibile verificare in concreto né la consistenza, né la disposizione interna né lo stato di conservazione dei locali.

L'8 giugno, con delibera all'unanimità dell'amministrazione comunale, veniva comunque inviata all'Agenzia la manifestazione di interesse con indicazione del possibile riutilizzo degli immobili (alloggi per anziani o per emergenze abitative per nuclei in difficoltà in collaborazione con ATER; alloggi per le Forze dell'ordine, alloggi per comunità educativa per minori; ambulatorio di medicina di gruppo). L'amministrazione di Pojana Maggiore è rimasta in attesa delle decisioni dell'Agenzia.

Al fine di apprezzare meglio le disfunzioni che possono essere prodotte dai difetti di coordinamento della disciplina del giudizio di prevenzione e del procedimento di destinazione, può essere utile fissare esemplificativamente alcuni passaggi della vicenda in esame.

Va innanzitutto ricordato che il comune non ha potuto accedere ad alcuna informazione se non a quelle fornite via via dall'Agenzia, sempre su espressa richiesta dell'ente.

In base a quanto riferito dall'Agenzia al comune, gli immobili erano stati confiscati con provvedimento divenuto irrevocabile il 14 settembre 2017; tuttavia alla data del 24 ottobre 2019 l'Agenzia mostrava di non avere ancora avuto notizia dall'autorità giudiziaria della definizione della procedura di accertamento dei diritti dei terzi e affermava di avere chiesto aggiornamenti. In effetti la destinazione deve avvenire dopo la comunicazione del progetto di pagamento da redigere tenendo conto dei crediti di buona fede ammessi dal giudice delegato e dopo l'eventuale liquidazione dei cespiti necessari a reperire le somme per il loro soddisfacimento.

Il comune non ha alcuna possibilità di interlocuzione con l'autorità giudiziaria e in ogni caso non ha avuto modo di conoscere lo stato del procedimento di verifica dei crediti.

Tra il 2020 e il 2021 il comune ha inoltrato ben altre tre richieste di informazioni sullo stato della procedura, ricevendo risposte non utili alla programmazione delle attività dell'ente, come contemplate dalla progettualità correlata alla manifestazione di interesse richiesta dall'Agenzia e tempestivamente inoltrata.

Il 16 aprile 2020 l'Agenzia aveva comunicato al comune di avere chiesto l'invio dello stato passivo al tribunale competente, unitamente all'annotazione dell'intervenuta irrevocabilità della confisca e alla volturazione degli immobili a favore dell'Erario presso la competente Conservatoria. Ancora in data 8 maggio 2020, quando l'Agenzia sollecitava il

comune a formulare la manifestazione di interesse, dava atto che alcuni immobili dovevano essere sgomberati e la procedura di accertamento doveva essere completata.

Il 24 agosto 2020 l’Agenzia riferiva che il procedimento di verifica era ancora in corso e si riservava all’esito di essa di dare tempestiva informazione al comune, qualora gli immobili fossero risultati destinabili.

Il 27 luglio 2021 con ulteriore nota il comune di Pojana Maggiore veniva informato dall’Agenzia che « allo stato attuale, visto il procedimento di verifica ancora in corso, non è possibile procedere alla destinazione del bene »

È chiaro dunque che vi è stato un notevole ritardo nella definizione del procedimento di verifica dei crediti, sebbene l’Agenzia (che pure è soggetto legittimato a partecipare a tale procedimento e alla quale l’articolo 59 del codice antimafia riconosce ampie facoltà) non ne abbia spiegato le ragioni al comune. La confisca è irrevocabile dal 2017 e ad oggi la verifica dei crediti sarebbe ancora in corso.

Giova ricordare che il procedimento di prevenzione che ha portato alla confisca di questi immobili è stato definito prima della riforma del codice antimafia di cui alla legge 17 ottobre 2017, n. 161. Nel testo previgente, dopo la verifica dei crediti e la formazione dello stato passivo, anche il progetto di pagamento e l’eventuale vendita dei beni necessari a soddisfare i creditori era curata dall’amministratore giudiziario sotto il controllo del giudice delegato e quindi non era di competenza dell’Agenzia (che tuttavia poteva intervenire formulando osservazioni come già prevedeva il previgente articolo 61, comma 6, del codice antimafia).

La riforma della legge n. 161 del 2017 ha riscritto gli articoli 60 e 61 del codice antimafia e ha stabilito che l’Agenzia provvede al pagamento dei creditori ammessi al passivo ed effettua le vendite ove necessarie. In tal modo con riguardo ai procedimenti che si stanno svolgendo sotto la vigenza della nuova disposizione già l’Agenzia potrà avere subito piena contezza della consistenza dei beni confiscati e, confrontandoli con l’ammontare dei crediti ammessi al passivo, sarà nelle condizioni di dare più precise informazioni agli enti interessati all’assegnazione e se del caso potrà valutare quali possano essere i beni da vendere per liquidare i creditori senza pregiudicare le possibilità di riutilizzo del residuo. Ma anche nella prospettiva della più idonea normativa già vigente rimangono criticità rilevanti se non si attivano forme di comunicazione e di collaborazione istituzionali più vincolanti e più efficaci. Lo insegna proprio la vicenda che stiamo esaminando.

Mentre gli organi comunali attendevano risposte dall’Agenzia, via via avevano appreso notizie frammentarie e non sempre agevolmente riscontrabili in ordine al fatto che taluni degli immobili potessero essere messi all’asta o assegnati ad alcuno dei creditori, sviluppo questo che fino alla definizione certa della procedura di soddisfacimento dei creditori ammessi al passivo costituisce ancora un’eventualità da non escludere.

Questa circostanza mostra il paradosso derivante dal mancato tempestivo coinvolgimento degli enti ai quali i beni potrebbero essere destinati. Il comune viene chiamato a formulare una motivata manifestazione di

interesse in relazione a dei beni dei quali non è certo possa poi avere l'assegnazione nelle condizioni e nella consistenza ricavabile dai dati risalenti al sequestro. La progettazione relativa all'utilizzo potrà difatti non essere più realizzabile se una parte dei beni presi originariamente in considerazione viene posta in liquidazione per soddisfare i creditori e il residuo potrebbe non essere nemmeno di interesse dell'ente. Nei casi come quello esaminato, dove un complesso edilizio, di cui possono essere liquidate anche solo alcune porzioni, può avere differenti possibilità di riutilizzazione a seconda di quali parti di esso vengono destinate alla vendita, le scelte dell'Agenzia potrebbero non tenere conto delle esigenze manifestate dal comune e comunque il comune non potrebbe nemmeno esserne preventivamente informato.

Infine, tutta la procedura sembra non tenere conto dei bisogni delle comunità. Le manifestazioni di interesse e i progetti ad essi sottesi possono essere legati a contingenze specifiche che non possono attendere tempi indefiniti, o che potrebbero essere non più agevolmente realizzate, ove fossero superati determinati limiti temporali (si pensi, a tacer d'altro, alle scadenze legate alla concessione di finanziamenti), o infine che potrebbero mutare con il trascorrere degli anni. Una manifestazione di interesse alla quale non corrisponda una risposta in tempi ragionevoli potrebbe persino impedire l'azione del comune nell'attivare scelte alternative per soddisfare i bisogni della comunità.

Il sindaco di Pojana Maggiore ha inoltre dichiarato che, stante il numero dei beni in rapporto alla realtà locale ed al numero degli abitanti (8 appartamenti, 6 magazzini, un negozio, 9 box auto) avrebbe auspicato un maggior coinvolgimento del suo ruolo di amministratore a diretto contatto con il territorio o, quantomeno, una comunicazione ufficiale. Invece, l'amministrazione si è sentita del tutto sola e, solo grazie alle indicazioni dell'on. Pretto, ha chiesto le credenziali di accesso al portale Open Re.G.I.O., (ottimo strumento ma poco conosciuto e della cui esistenza ha notiziato anche altri sindaci di comuni limitrofi), apprendendo dal sito che sui beni gravano ipoteche ma avendo, almeno, un quadro più completo ed esaustivo.

Anche la dottoressa Fortuna ha rilevato la scarsità delle risorse finanziarie che impediscono di investire, quanto sarebbe necessario, nel rinnovamento tecnologico informatico e la carenza di personale specializzato, pur facendo parte di una unione dei comuni del basso vicentino. Ha, infine, rappresentato la contrarietà ad una assegnazione diretta da parte dell'Agenzia alle associazioni del Terzo settore, ritenendo necessario che prima di tutto debbano essere i comuni, ove sono i beni, ad essere informati e, se interessati, ad avere il sostegno finanziario da parte dell'Agenzia (sul punto si ricorda che l'avviso pubblico dell'Agenzia nazionale è del 30 luglio, successivo all'audizione, e che prevede una compartecipazione finanziaria dell'Agenzia nella misura del 20 per cento della proposta da parte delle associazioni, fino ad un importo massimo di euro 50.000).

7.5 – Altre vicende dei comuni del Nord

L'indagine ha verificato che quello del comune di Pojana Maggiore non è un caso limite e che invece molti piccoli comuni del Nord Italia incontrano le medesime talvolta insuperabili ma sempre scoraggianti, difficoltà. Il problema centrale resta quello dell'informazione.

La criminalità investe spesso in luoghi diversi da quelli ove delinque e di frequente l'autorità giudiziaria che procede non è quella del territorio dove i beni insistono.

La previa informazione sui beni sequestrati è garantita nel procedimento all'Agenzia che partecipa al giudizio proprio al fine di orientare la gestione nella prospettiva della possibile destinazione. Tuttavia non vi è alcuna previsione di legge né si è inventata alcuna utile prassi che consenta agli enti territoriali di conoscere con la necessaria tempestività quali immobili possano essere loro destinati, di quale consistenza siano e quali gravami debbano sopportare.

Altri comuni, appreso da fonti non istituzionali della presenza sul loro territorio di immobili confiscati, non hanno ottenuto notizie specifiche, spesso in ragione del fatto che l'Agenzia attendeva la conclusione del procedimento di verifica. Ma va rilevato che, a differenza di quanto accaduto a Pojana Maggiore, in molti altri casi e per confische più recenti, la definizione dei tempi di liquidazione dei beni ai sensi dell'articolo 60 del codice antimafia, adempimento sempre preliminare alla destinazione di essi, adesso rientra nelle competenze dell'Agenzia, che potrebbe quindi essere in condizione di fornire indicazioni anche solo previsionali agli enti interessati.

Sul punto non può sottacersi che la stessa Agenzia non riesce a far fronte a questi adempimenti e si registrano frequenti ritardi nell'espletamento delle procedure di liquidazione. Lo testimonia in particolare il fatto che la giurisprudenza amministrativa si è dovuta pronunciare più volte su casi di silenzio-rifiuto dell'Agenzia, diffidata dai creditori di buona fede ammessi al passivo, che, dopo la confisca definitiva avevano atteso a lungo senza avere alcun riscontro la predisposizione dei piani di pagamento e le eventuali vendite.

Il TAR del Lazio con diversi pronunciamenti (*ex multis*, le sentenze del 7 settembre 2020 e del 16 maggio 2019), successivamente confermati anche dal Consiglio di Stato, ha constatato tali ritardi ma ha affermato che i creditori devono rivolgersi al giudice ordinario per fare valere le loro pretese nei confronti dell'Agenzia inadempiente.

Questo ulteriore fronte di conflitto, oltre che pregiudicare le pretese, già riconosciute come legittime, dei creditori di buona fede, prefigura ulteriori condizioni di stasi per le vicende della destinazione con grave pregiudizio anche di immagine per lo Stato e gli enti locali specie nei piccoli centri, dove, nell'attesa di giungere al soddisfacimento dei creditori, i cittadini vedono deperire beni che potrebbero essere utili agli scopi della comunità.

Né può essere in questo caso utile soluzione di compromesso quella dell'assegnazione provvisoria in attesa della definizione completa di tutti gli adempimenti successivi alla confisca.

Una tale soluzione, anche per comuni che abbiano capacità progettuale e risorse disponibili, si presenta certamente precaria proprio perché il soddisfacimento dei creditori già potrebbe prefigurare una mutilazione o un ridimensionamento del patrimonio da destinare e impedirebbe all'ente locale la programmazione di investimenti sul bene per adeguarlo agli scopi perseguiti stante lo spettro della sua parziale vendita all'incanto; e ciò senza voler aggiungere il rischio per l'ente di assumere eventuali oneri, che si potrebbero rivelare *ex post* non compatibili con i vincoli di bilancio.

Il difetto di coordinamento delle procedure e la mancata previsione di una tempestiva valutazione delle esigenze connesse alla destinazione può peraltro produrre situazioni paradossali, anche opposte a quelle che abbiamo sinora esaminate. Può accadere infatti che un comune possa essere ostacolato nel riutilizzare dei beni confiscati, non solo perché su di essi gravano le pretese dei creditori di buona fede, ma anche perché le risorse finanziarie da essi in passato prodotte e che con essi sono state oggetto di provvedimento ablatorio non vengono utilizzate per pagare i creditori o per eseguire le necessarie opere di adeguamento.

Il Comitato ha appreso la peculiare vicenda del comune di Marcallo con Casone dove insistono tre appartamenti e un edificio rurale con garage e pertinenze varie, che l'ente intenderebbe destinare a centri per la disabilità, a parco didattico e ad alloggi per far fronte a situazioni di emergenza abitativa. L'acquisizione è a rischio perché su un edificio di particolare pregio gravano debiti per 40.000 euro, in ragione dei quali esso dovrebbe essere venduto con procedure competitive.

Ebbene, all'atto del sequestro sono state sottratte e poi confiscate al proposto somme ingenti poi destinate al FUG, che ora non possono essere più utilizzate per soddisfare i creditori. Chiaramente la vendita dell'immobile porterebbe a ricavi di gran lunga maggiori rispetto all'entità del debito da saldare e al contempo, però, l'ente locale sarebbe privato di un bene certamente essenziale per la realizzazione dei progetti di sostegno ai disabili, messi a punto in vista della manifestazione di interesse.

Il comune di Marcallo con Casone ha chiesto all'Agenzia di provvedere ai pagamenti con le liquidità prodotte dal complesso patrimoniale sequestrate, ma ha anche proposto di farsi carico con propri fondi del pagamento della somma pur di ottenere con certezza l'immobile nelle sue attuali condizioni. Allo stato tuttavia il percorso procedimentale non apre alcuna concreta prospettiva a tali ben più ragionevoli soluzioni.

7.6 – Le vicende dei comuni del Sud

Spostando l'attenzione ai comuni del Sud d'Italia, per i quali sono anche previsti programmi di sostegno per il riutilizzo di beni confiscati alla criminalità, si raccolgono esperienze che mettono ulteriormente in luce i limiti della normativa vigente, per come tradottasi nella prassi.

Il sindaco di San Giuseppe Vesuviano (33.000 abitanti), Vincenzo Catapano, ha affermato che il comune accede al portale Open-Re.G.I.O. dell'Agenzia, ha chiesto l'assegnazione provvisoria di un bene confiscato per realizzare una cittadella sportiva per le Forze dell'ordine e per gli abitanti ed ha un bene definitivamente confiscato, di circa 5.000 mq su tre livelli, destinato dall'Agenzia per realizzare una cittadella scolastica con, all'interno, uno spazio per un museo della legalità, come da *brochure* che ha depositato.

Per realizzare tale progetto, sicuramente innovativo e funzionale, attesa la vetustà dell'edilizia scolastica del comune, è stata preventivata, con un piano di fattibilità economica, una spesa di € 5.000.000 per gli ingenti lavori di ristrutturazione da effettuare. Si era quindi avviata una interlocuzione tra la fine del 2018 e febbraio 2019 con il Ministero dell'interno per richiedere i fondi del PON Legalità, il cui ammontare, per singolo progetto, non può superare € 1.500.000/1.800.000; aveva quindi preso contatti con il Ministero della pubblica istruzione e, nell'aprile 2019, era stato ricevuto dal Ministro ed un alto dirigente aveva individuato dei fondi su determinati capitoli che avrebbero consentito di arrivare alla cifra necessaria. A seguito del cambio del governo prima e della pandemia dopo il progetto è allo stato bloccato e il timore è che la struttura dell'edificio, in cemento armato e abbandonata da anni, possa ulteriormente deteriorarsi.

Su domande dei Commissari, il sindaco ha precisato di non avere, al momento, partecipato a bandi nazionali o europei non essendo il progetto della cittadella divisibile in due lotti funzionali e richiedendo l'Europa la rendicontazione della cifra ottenuta. Ha invece già ottenuto fondi europei per la ricostruzione di edifici scolastici e la realizzazione di opere viarie e, a breve, inizieranno i lavori per una pista ciclopedonale che attraverserà il territorio di quattro comuni limitrofi ed includerà la costruzione di tre parchi urbani; ha altresì ottenuto i fondi sulla antisismicità e sull'ecosostenibilità. Il sindaco ha infine proposto di individuare un'agenzia regionale per supportare i comuni nella preparazione delle gare e nello svolgimento di esse e di snellire ed accelerare le procedure per la concessione alle associazioni dei beni confiscati, eventualmente delegandole ad una agenzia, nominata dal Parlamento, che si occupi solo dei beni confiscati.

Criticità analoghe sulla carenza di personale qualificato e di risorse economiche, sullo stato dei beni confiscati e destinati, spesso vandalizzati o con abusi edilizi e su quanto finora detto sono state rappresentate dai sindaci di Quarto, di Marano e di Castelvetrano, comuni caratterizzati da particolari vicende, atteso che Quarto e Castelvetrano, già sciolti per infiltrazioni mafiose, sono in dissesto finanziario e il prefetto di Napoli, nell'ottobre 2020, ha nominato la commissione di accesso per verificare l'eventuale sussistenza di infiltrazione o collegamenti con la criminalità a Marano, già reduce da precedenti scioglimenti ed attualmente in fase di dissesto finanziario.

Il sindaco di Quarto di Napoli, Antonio Sabino, ha dichiarato che il comune (41.000 abitanti) ha acquisito al patrimonio indisponibile, sin dal 2016, tre compendi immobiliari (un ex cementificio, una villa con giardino e tre ville con giardino e piscina); che il bando effettuato nel 2019, non

avendo la precedente amministrazione provveduto, per la gestione in comodato di uso gratuito con spese di ristrutturazione e manutenzione a carico dei soggetti gestori della villa, è andato deserto, mentre le tre ville sono state assegnate a novembre 2019 ad una ATS di cooperative sociali per la durata di sette anni; l'ex cementificio è stato inserito in un progetto di riqualificazione redatto dal comune per accedere ai fondi europei POR/FESR 2014-2020 e PON Legalità Asse 3 e Asse 8, approvato dalla regione Campania ma non ancora finanziato per carenza di fondi.

Il comune si è registrato al portale Open Re.G.I.O., verificando di avere sul proprio territorio altri 61 immobili, effettuando la ricognizione dei beni poi destinati e di cui si sta aspettando la consegna per procedere alle assegnazioni, anche facendo rete tra le associazioni presenti, atteso che gli immobili sono in buone condizioni e prefigurando la assegnazione di 24 immobili alle associazioni e di 36 per l'edilizia pubblica e residenziale; non partecipa ai nuclei di supporto, coadiuva i coadiutori dell'Agenzia nazionale.

Va sul punto sottolineato che, anche in questo caso, l'Agenzia è stata del tutto carente e non ha ottemperato al doveroso obbligo di pubblicità che prescinde dall'accesso al portale.

Il sindaco, stante la situazione di dissesto, auspica che i proventi derivanti dalla gestione degli immobili possano essere reimpiegati non solo per fini sociali, ma anche per ripianare i *deficit* strutturali dei comuni e ribadisce la volontà di utilizzare a fini sociali gli immobili, per restituire alla sua comunità i beni della criminalità camorristica che ha spadroneggiato nel suo territorio, essendo sindaco solo dal 2018, prendendo atto dello stanziamento da parte dello Stato nel decreto rilancio della somma di 20 milioni per i comuni in dissesto con un fondo destinato anche a ricostruire e ristrutturare i beni immobili di proprietà degli stessi enti.⁽³¹⁵⁾

Il sindaco di Marano, Rodolfo Visconti, nel riferire che al comune sono stati destinati, con provvedimenti dell'Agenzia, 89 beni, di cui 45 non ancora consegnati dall'Agenzia nazionale, ha segnalato discordanze tra i decreti di assegnazione ed i *file* rilevabili sulla piattaforma Open Re.G.I.O..

Quanto ai beni, sono stati assegnati ad associazioni senza fini di lucro, in comodato gratuito e con onere di provvedere alle spese di manutenzione ordinaria, con bando pubblico; le maggiori criticità attengono al fatto che gli immobili sono quasi tutti abusivi e destinati alla demolizione ma che il

⁽³¹⁵⁾ Invero, nel c.d. decreto rilancio (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) l'articolo 106-*bis*, comma 1 « Fondo per i comuni in stato di dissesto finanziario », prevede: « *Nello stato di previsione del Ministero dell'interno è istituito un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2020 in favore dei comuni in stato di dissesto finanziario alla data del 15 giugno 2020. Le risorse del fondo di cui al primo periodo sono destinate, per una quota del 50 per cento, alla realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria di beni immobili di proprietà degli stessi comuni in stato di dissesto finanziario da assegnare alla Polizia di Stato e all'Arma dei carabinieri e, per la restante quota del 50 per cento, ai comuni in stato di dissesto finanziario i cui organi sono stati sciolti ai sensi dell'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo è ripartito, sulla base della popolazione residente al 31 dicembre 2018, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto* ».

comune non ha fondi disponibili, ovvero da ristrutturare, circostanza che scoraggia la partecipazione delle associazioni ai bandi. Inoltre la regolarità edilizia è requisito per ottenere i fondi FEASR, PON Legalità e ciò rende improponibile domande di accesso ai finanziamenti.

Il sindaco ha segnalato il supporto fornito, quando richiesto, agli amministratori giudiziari e ai tribunali e ha proposto di ridurre i tempi tra la confisca e la destinazione, di poter modificare la destinazione dell'immobile inizialmente manifestata, di derogare alle norme urbanistiche, atteso che molti immobili ricadono in zone agricole, sottoposte a vincoli idrogeologico e/o paesaggistici o, in tali casi, prevedere la demolizione; l'istituzione di un fondo finanziario per la manutenzione degli immobili, per la loro regolarizzazione urbanistica, accatastamento o demolizione.

Inoltre, la carenza di personale per un territorio complesso rende difficoltosa la gestione dei beni confiscati ed auspica una collaborazione ed un sostegno da parte dello Stato e delle regioni ⁽³¹⁶⁾.

Il sindaco del comune di Castelvetro, Enzo Alfano, eletto nel 2019, audito in videoconferenza, dopo aver ricordato, come già sopra detto, che il comune è stato sciolto per mafia ed è in stato di dissesto finanziario, ha riferito che vi è un immobile, molto esteso, privo di pavimento, consegnato nel 2006, per la cui ristrutturazione occorrerebbero circa 100.000 euro, per il quale aveva manifestato interesse l'IKEA; la società si era poi ritirata per il timore di vedere accostato il suo marchio internazionale alla mafia di Castelvetro, ma l'immobile potrebbe essere la sede della polizia municipale o destinato, in parte, alla associazione delle famiglie con componenti diversamente abili per svolgere attività motorie e sportive. Il comune ha un regolamento ed ha sempre avuto ottimi rapporti con l'Agenzia e la prefettura.

Ha rappresentato i problemi per assegnare i beni per il tasso di povertà del comune, per le enormi difficoltà di ordine finanziario per la sistemazione degli immobili di cui, peraltro, anche l'amministrazione avrebbe necessità, ma di cui non chiede l'assegnazione ed ha chiesto di prevedere erogazioni finanziarie in quanto i cittadini di un comune sciolto per mafia sono « puniti » due volte: per la infiltrazione mafiosa e per le aliquote tributarie, successive allo scioglimento, che si attestano sui massimi.

Il sindaco ha ribadito, proprio per le peculiari caratteristiche e la nomea del comune, la necessità, anche attraverso il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati, di « un ritorno di immagine e di un ritorno morale » e la necessità di vigilare attentamente affinché i beni non vengano, per

⁽³¹⁶⁾ La Campania ha emanato la legge regionale 12 febbraio 2018, n. 3 « Azioni per il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata e disposizioni per il Piano regionale per i beni confiscati. Modifiche alla legge regionale 16 aprile 2012, n. 7 » con l'istituzione, all'articolo 4, del Fondo unico per i beni confiscati. Va peraltro evidenziato che sul BURC n. 161 del 10 agosto 2020 è stato pubblicato, in attuazione del *Programma annuale degli interventi per la valorizzazione dei beni confiscati-annualità 2020*, di cui all'articolo 3-bis della L.R. 16 aprile 2012, n. 7, e seguenti modifiche, l'avviso pubblico a favore dei Comuni per il finanziamento di progetti di riutilizzo di beni confiscati per un ammontare di € 1.920.000, rivolto ai comuni ed ai consorzi di comuni della regione Campania cui sono stati trasferiti beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, da utilizzare ai sensi dell'articolo 48 del codice antimafia. Il contributo massimo per ciascuna proposta progettuale è di € 100.000 e le richieste dovevano essere formulate entro il 30 ottobre 2020.

interposta persona o associazione, nuovamente gestiti dalla criminalità e ha dichiarato di avere l'intenzione, compatibilmente con le carenze di organico, di affidare ad un dipendente comunale il controllo ed il monitoraggio sulla gestione dei beni.

7.7 – I casi di mancata collaborazione degli enti locali

Appare opportuno riportare altresì, per dare un quadro complessivo, le osservazioni svolte dai presidenti delle Sezioni misure di prevenzione di Catania e di Bari che, invece, hanno evidenziato una mancata collaborazione degli enti locali.

In particolare il tribunale di Bari ha lamentato, per gli immobili, la scarsa collaborazione con gli enti sia per verificare la conformità catastale, urbanistica ed amministrativa dell'immobile, sia nell'effettuare sgomberi e, per la gestione dei compendi aziendali, le difficoltà nell'espletare la c.d. verifica di ottemperanza a cagione dello scarso supporto della pubblica amministrazione competente. Invero, pur essendo prevista la possibilità, in caso di esercizio provvisorio dell'azienda, di avvalersi dei titoli abilitativi già rilasciati all'impresa e di sanare le violazioni accertate⁽³¹⁷⁾, nella prassi la sezione ha registrato numerosi casi in cui la pubblica amministrazione ha ritenuto di non poter considerare validi i precedenti titoli, soprattutto nell'ipotesi in cui le autorizzazioni amministrative hanno natura personale (ad esempio, il « patentino » per la rivendita di generi di monopolio). Analogamente si sono registrati casi in cui non è stato dato seguito alla richiesta di contraddittorio formulata dall'amministrazione giudiziaria e diretta a verificare, in loco, le eventuali criticità riscontrate ai fini della legalizzazione del compendio aziendale (immobile ove viene esercitata un'attività di impresa non conforme alle prescrizioni urbanistico-catastali-amministrative impartite dallo specifico comune ove è ubicata l'azienda). Osservazioni analoghe sono state svolte anche dal Consiglio nazionale dei commercialisti sia per gli immobili, sia per le aziende (CNDCEC).

7.8 – Oltre i problemi degli enti locali, le difficoltà delle assegnazioni alle articolazioni territoriali delle amministrazioni statali: la vicenda della Corte di appello di Caltanissetta

Conclusivamente il Comitato può rilevare che le maggiori esigenze e criticità sono rappresentate, per quanto riguarda gli enti locali:

- dalla scarsa conoscenza in ordine ai beni confiscati sul rispettivo territorio, evidenziata dallo stesso presidente dell'ANCI;
- dalla carenza di personale in grado di gestire i beni, a partire dalla formulazione del regolamento comunale fino, ai bandi di concessione d'uso e alla manifestazione di interesse;

⁽³¹⁷⁾ Cfr. articolo 41 comma 1-*quinquies*, e articolo 35 bis, comma 2, del codice antimafia

— dalla carenza di risorse economiche comunali e dalla difficoltà di accedere ai fondi europei, regionali, statali.

E, proprio per supportare gli enti locali nel recupero e nella valorizzazione dei beni confiscati, esigenza manifestata dagli auditi, tutti consapevoli dell'importanza della restituzione alla collettività dei beni e della destinazione a fini sociali degli stessi, si è ritenuto, come detto in premessa, di allegare alla presente relazione un vademecum che orienti gli enti locali nella materia e consenta una efficace azione che porti anche ad uno sviluppo territoriale e, ove possibile, alla creazione di posti di lavoro.

Questo problema non investe solo le competenze degli enti locali ma anche alcune importanti articolazioni locali dell'amministrazione statale.

Emblematica, infine, la vicenda segnalata dal dottor Giovanbattista Tona nel corso dell'audizione del 21 luglio 2021 relativa alla assegnazione di locali confiscati in via definitiva dalla sezione misure di prevenzione del locale tribunale alla corte d'appello di Caltanissetta perché fossero destinati al servizio degli uffici giudiziari del distretto. Tali locali sono immobili di prestigio; alcuni di essi avevano ospitato in base a contratti di locazione sedi di filiali di istituti bancari o associazioni di categoria e potrebbero essere utilizzati per sostituire immobili destinati agli uffici giudiziari ma presi in locazione dallo Stato.

Nonostante tali immobili si trovino già in complessive buone condizioni, dopo alcuni anni, sono ancora inutilizzati perché non si è ancora proceduto all'esecuzione delle necessarie opere di adeguamento alla normativa vigente e le reiterate iniziative del presidente della Corte, assegnataria e priva dei poteri di spesa, attendono ancora il necessario riscontro dagli organismi competenti.

Capitolo 8

Le associazioni e le parti sociali

Come già indicato da questa Commissione parlamentare d'inchiesta nel corso della XVII legislatura, « *il riutilizzo ai fini istituzionali o sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata ha in sé, da un lato, un valore simbolico estremamente forte (...) e, dall'altro rappresenta una concreta opportunità di creare lavoro e sviluppo* ».

Questa doppia finalità del bene sottratto alle mafie – quale « simbolo » e « opportunità di lavoro e sviluppo » insieme – pone il tema di quale sia oggi il ruolo da attribuire alle associazioni del Terzo settore e dalle parti sociali per rendere più efficace il meccanismo di gestione e di destinazione, partendo dalle criticità e dalle migliori prassi che sono emerse nel loro quotidiano impegno in questo settore.

A tal fine il Comitato ha inteso innanzitutto acquisire le testimonianze, tramite audizione o per relazione scritta, di alcune tra le principali confederazioni imprenditoriali su alcuni temi di interesse⁽³¹⁸⁾. Confesercenti ha fatto pervenire alla Commissione succinte osservazioni sulle criticità riscontrate nell'applicazione della legge di riforma del codice antimafia⁽³¹⁹⁾. Le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale (CGIL, CISL e UIL) sono state audite congiuntamente nella seduta del Comitato del 6 dicembre 2019 ed hanno depositato relazione.

Quanto, invece, agli organismi del Terzo settore, il Comitato ha ritenuto di dare voce non solo alla rete di associazioni e cooperative di gran lunga più ampia e conosciuta, quale è « Libera », ma esemplificativamente anche a due esperienze particolari, una del Nord e una del Sud, ognuna delle quali significativa per l'impegno, l'ambito di azione e la peculiarità della proposta sociale. Per « Libera » il 19 giugno 2020 è stato udito il vice presidente Davide Pati unitamente a Valentina Fiore in rappresentanza di « Libera Terra ». Don Massimo Mapelli e Simmaco Perillo sono stati auditi il 22 novembre 2019 per illustrare rispettivamente le attività svolte dalle associazioni « Una casa anche per te ONLUS » di Buccinasco (MI) e « Nuova Cooperazione Organizzata » di Aversa (CE).

Infine, il Comitato ha ritenuto opportuno audire il 6 dicembre 2019 l'associazione « *Manager White List* » con sede a Milano. L'associazione, forse unica nel suo genere, si pone il fine di mettere a disposizione degli

⁽³¹⁸⁾ Di seguito i temi indicati nella nota di invio alle confederazioni datoriali: condizionamenti criminali ed efficacia del contrasto patrimoniale alla luce dell'esperienza nel settore maturata dalle singole confederazioni; criticità riscontrate nell'applicazione degli strumenti giuridici vigenti in materia di sequestri e confische; proposte normative e/o operative per l'efficientamento del contrasto alla criminalità organizzata e della gestione e destinazione dei beni confiscati.

⁽³¹⁹⁾ IX Comitato, relazione di Confesercenti sulle « criticità riscontrate nell'applicazione della legge 17.10.2017, n. 161, di riforma del codice antimafia (CAM) ».

amministratori giudiziari di aziende colpite da provvedimenti ablatori, propri *manager* ed esperti nella gestione d'impresa.

8.1 – Associazioni, cooperative, reti

Davide Pati ⁽³²⁰⁾ ha brevemente ricordato che LIBERA, di cui è vice presidente, è una rete nazionale di associazioni, movimenti e gruppi giovanili, cooperative sociali, diocesi, nata dopo le stragi di Capaci e via D'Amelio ed ha ripercorso l'attività svolta dal 1995, quando Libera aveva presentato una petizione popolare firmata da un milione di cittadini per il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, che aveva portato alla approvazione della legge 7 marzo 1996, n. 109.

Ha evidenziato le azioni di informazione e formazione aperte ai cittadini ed alle realtà del Terzo settore, il supporto agli enti locali per finalizzare le attività di riutilizzo sociale, il contributo al Parlamento per il miglioramento delle norme e delle prassi con proposte di modifiche normative, alcune delle quali accolte con la riforma del 2017, le campagne svolte, quali « Io riattivo il lavoro » promossa dai sindacati ed ha trattato, in particolare, i seguenti argomenti:

– il valore etico della restituzione alla collettività dei beni confiscati ⁽³²¹⁾ e le criticità incontrate atteso che le mafie hanno, attraverso prestanome ed intestazioni fittizie, tentato sempre di ostacolare le indagini patrimoniali e la destinazione dei beni, danneggiandoli o impedendo, in alcuni territori, ai gestori di svolgere attività lavorativa con minacce e atti vandalici;

– il progetto Libera Terra, nato nel 2000 per le cooperative sociali, attualmente nove soggetti autonomi rispetto a Libera, costituitesi in Sicilia, Calabria, Puglia e Campania;

– l'attività svolta che ha portato al censimento di 850 soggetti del Terzo settore assegnatari di beni immobili confiscati, ottenuti in concessione dagli enti locali in 17 regioni su 20.

L'audit ha sottolineato la necessità che gli enti locali assicurino piena trasparenza sugli elenchi dei beni confiscati e garantiscano un controllo sull'attività dei soggetti gestori, con un regolamento e con bandi pubblici per l'assegnazione dei beni immobili, pur rilevando che molti comuni, soprattutto i piccoli, incontrano difficoltà nel formulare manifestazioni di

⁽³²⁰⁾ IX Comitato, audizione di Davide Pati, vice-presidente di LIBERA, unitamente a Valentina Fiore, in rappresentanza dell'area Libera Terra, del 19 giugno 2020 e relazione depositata. Libera è presente su tutto il territorio nazionale con 20 coordinamenti regionali, 85 coordinamenti provinciali e 310 presidi locali con una rete internazionale in 35 nazioni in Europa, Africa ed America Latina.

⁽³²¹⁾ In particolare, nella relazione depositata, si legge: « Vi è una dimensione investigativa e giudiziaria, di competenza della magistratura e delle forze di polizia, che mira alla repressione dell'economia criminale e mafiosa; una dimensione politica, nel momento in cui si restituisce ai cittadini la fiducia nelle istituzioni e nella vita democratica del Paese; una dimensione economica con la restituzione diretta al territorio di risorse sottratte con la violenza, fornendo un'opportunità di sviluppo tangibile; una dimensione sociale, culturale ed educativa, dimostrando che le mafie non sono invincibili e ciascuno può fare la propria parte ».

interesse, nel predisporre i regolamenti, i progetti ed i bandi per mancanza di personale qualificato e per carenze finanziarie, spesso non essendo a conoscenza dei fondi nazionali, europei o regionali ed ha prospettato, per ovviare a tali problemi, l'opportunità di effettuare corsi di formazione.

Ulteriore criticità è costituita dalla durata e dalla scadenza dei comodati, atteso che nei regolamenti, in genere, i comuni fissano in dieci anni la durata del comodato, senza distinzione legate al tipo di bene, in particolare ai terreni agricoli ove vi sono impianti arborei che vanno espianati e ripiantati, o non fissano alcun termine, con conseguente discrezionalità di rescissione contrattuale né prevedono, alla scadenza, una prelazione per chi ha già ben gestito il bene, rendendo così improponibile affrontare investimenti onerosi per apportare migliorie.

Davide Pati ha altresì rappresentato che, nel caso di assegnazione provvisoria dei beni da parte del tribunale, soprattutto a soggetti del Terzo settore, (a suo avviso, modalità da privilegiare per evitare il deperimento dei beni e per riutilizzarli), debba esservi un raccordo con l'Agenzia nazionale, per garantire una continuità tra assegnazione provvisoria e definitiva, anche attraverso la stipula di protocolli.

Valentina Fiore, in rappresentanza dell'area Libera Terra, ha poi evidenziato la necessità di non penalizzare, in caso di assegnazione provvisoria, coloro che intendono partecipare a bandi per l'accesso ai contributi per il biologico, previsti per tutte le aziende agricole con assunzione di impegno da parte del richiedente di cinque anni di conduzione in biologico, durata incompatibile con l'assegnazione provvisoria, ed ha sottolineato le criticità esistenti per i titoli AGEA, spesso persi a causa di anomalie nella trascrizione delle particelle.

Infine gli auditi, nel segnalare le difficoltà di funzionamento dell'Agenzia nazionale e l'esigenza di completarne la pianta organica, l'urgenza di assegnare adeguate risorse e personale alle sezioni Misure di prevenzione e agli uffici GIP dei tribunali, di rendere effettivi ed operativi i nuclei di supporto presso le prefetture, propongono:

– di dare concreta attuazione all'estensione ai « corrotti » delle norme su sequestro e confische, prevedendo l'applicabilità delle misure di prevenzione « ai soggetti indiziati di uno dei delitti di cui agli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis c.p. », vale a dire ai più gravi delitti contro la pubblica amministrazione;

– di introdurre specifiche fattispecie penali dirette a sanzionare le azioni di contrasto ed elusione dei sequestri e delle confische;

– di utilizzare il FUG per soddisfare i creditori in buona fede, abrogando il comma 201 della legge n. 228 del 2012, anziché vendere i beni immobili confiscati;

– di porre sempre a carico del FUG la restituzione per equivalente dei beni immobili, ove venga revocata la confisca e non, come prevede ora l'articolo 46 del codice antimafia, a carico dell'ente locale;

– di semplificare le procedure per accedere alle misure finanziarie messe a disposizione dal MISE.

Don Massimo Mapelli, responsabile, insieme ad Elena Simeti, della associazione « Una casa anche per te Onlus » di Buccinasco, auditi il 22 novembre 2019 ⁽³²²⁾, hanno affermato che l'associazione, costituita nel 2000, ha articolato interventi in tre aree diverse, nel territorio di Milano e provincia e nella zona pavese, volte all'accoglienza di minori e di madri con bambini; di nuclei familiari o monoparentali in condizioni di grave disagio o temporanea difficoltà, in accordo con la Caritas e con i servizi sociali dei comuni; all'organizzazione di servizi formativi ed educativi per il territorio, per le famiglie, i giovani e i minori.

In particolare Don Mapelli ha riferito dell'esperienza di inclusione sociale della Masseria di Cisliano, complesso di circa 10.000 metri quadrati comprendente un ristorante/pizzeria con ampio giardino, parcheggio e quattro appartamenti, sequestrato al clan Valle nel 2010 nell'operazione « Crimine Infinito » e definitivamente confiscato nel 2014, anno in cui sono iniziati una serie di atti vandalici tesi a rovinare la struttura per impedirne l'utilizzo.

L'Associazione "Una Casa Anche Per Te" ha promosso, il 21 aprile 2015 una seduta del Consiglio comunale di Cisliano alla quale avevano partecipato circa 300 persone (su 5.000 abitanti del comune); l'amministrazione comunale aveva votato all'unanimità un « Presidio a tutela del bene » nel maggio 2015; l'Agenzia ha assegnato il bene al comune che ha affidato all'associazione la gestione del bene.

Grazie all'impegno di volontari, alle donazioni arrivate, la struttura è tornata ad essere agibile: gli appartamenti sono stati resi abitabili e sono state ospitate 43 persone; si sono svolti corsi di formazione in collaborazione con Caritas zona VI, Associazione La Barriera, Coop IES, CGIL Lombardia, Coop Lombardia e professionisti, coinvolgendo, in quattro anni, 1.227 persone e 3.522 studenti anche attraverso lo strumento dell'alternanza scuola lavoro; è stata organizzata la mostra « Sconfinati » sul tema dell'immigrazione e delle mafia e la mostra « Da Mala Vita a Nuova Vita » della regione Lombardia, incentrata su otto progetti pilota di riqualificazione dei beni confiscati; dal 2016 al 2019 si sono tenuti i campi di volontariato, formazione e lavoro « Scegli da che parte stare ».

Come indicato nella relazione depositata, « *la sfida del progetto è stata quella di far diventare il bene confiscato una risorsa importante in un territorio ad alta densità mafiosa come il sud ovest milanese* ».

Altra esperienza di particolare rilievo è stata l'assegnazione diretta alla Associazione in comodato d'uso gratuito da parte di un G.I.P. di una villetta sequestrata al clan Gallace di Guardavalle. I danneggiamenti all'impianto elettrico ed idraulico, posti in essere per evitare l'utilizzo, sono stati parzialmente riparati grazie ai « Campi di formazione e lavoro » ed è intenzione degli auditi di realizzare « Progetti di formazione e di educazione alla legalità » e di ospitare persone con disagio sociale o in situazioni di marginalità.

⁽³²²⁾ IX Comitato, audizione di don Massimo Mapelli ed Elena Simeti dell'associazione « Una casa anche per te Onlus » di Buccinasco (MI), del 22 novembre 2019, e relazione depositata.

Don Mapelli ha sottolineato come sia fondamentale l'assegnazione provvisoria dei beni sequestrati al Terzo settore, pur evidenziando le difficoltà per reperire le risorse economiche per sistemare i beni in vista di un utilizzo sociale, atteso che non è possibile partecipare a bandi o finanziamenti in assenza di una confisca e conseguente assegnazione definitiva.

Simmaco Perillo, presidente e legale rappresentante dell'associazione « Nuova Cooperazione Organizzata » di Aversa⁽³²³⁾, ha innanzitutto spiegato i motivi del nome della cooperativa: « *Perché “Nuova Cooperazione Organizzata” ? Perché nel corso degli anni abbiamo avuto l'opportunità di incrociare il nostro cammino con altre cooperative. Io sono anche il legale rappresentante della cooperativa “Al di là dei sogni” e in questo cammino fatto insieme per diversi eventi successi in provincia di Caserta, perché operiamo in provincia di Caserta, ci siamo incontrati e ci piace dire che ci siamo riconosciuti e abbiamo pensato che dovevamo darci anche una identità comune per quello che stavamo facendo, visto che erano molto simili le azioni che portavamo avanti, e abbiamo pensato di giocare con le parole, di riprenderci le parole visto che ci eravamo ripresi, lo Stato si era ripreso, gli aveva confiscato i beni, i cittadini si erano ripresi i beni, noi ci volevamo riprendere le parole e abbiamo pensato che la NCO era la nuova camorra organizzata di Raffaele Cutolo che per oltre 30 anni ha imperversato la regione Campania e noi dovevamo ridare speranza, speranza ad un territorio e questo lo puoi fare attraverso le parole anche, oltre che ai fatti, e allora NCO è la nuova cooperazione organizzata oggi in Campania di cooperative sociali, operatori sociali, che si occupano di persone che gestiscono i beni confiscati alla camorra, era questa l'idea della nuova primavera ».*

L'auditò ha ricordato che nel 2002 l'azienda sanitaria locale era stata gestita da alcuni medici che avevano lavorato a Trieste con Franco Basaglia i quali, in applicazione della legge 180 sulla chiusura dei manicomi, avevano proposto un « budget di salute » una metodologia sperimentale e progetti terapeutici riabilitativi individualizzati per fare uscire i malati dall'ospedale psichiatrico giudiziario di Aversa.

La N.C.O. aveva quindi, a Casal di Principe, in un bene della cooperativa, aperto un « gruppo di convivenza », suscitando le proteste dei vicini, timorosi della pericolosità dei disabili mentali ma non della presenza di camorristi, atteso che dopo pochi giorni, in altra casa del rione veniva arrestato uno dei trenta latitanti più pericolosi di Italia senza che ciò provocasse alcuna reazione.

La Cooperativa aveva infatti valutato che si potevano costruire comunità alternative al sistema culturale camorristico, fondando su tre assi il « budget di salute »: sulla casa *habitat* sociale, sulla formazione lavoro e sulla affettività e socialità atteso che è il lavoro a dare dignità alle persone e che la dignità è collegata alla salute.

⁽³²³⁾ IX Comitato, audizione di Simmaco Perillo, presidente e legale rappresentante dell'associazione « Nuova Cooperazione Organizzata » di Aversa (CE), del 22 novembre 2019.

«Noi eravamo operatori sociali, ognuno di noi aveva fatto questi studi, ricominciare dalla terra non è stata una avventura semplice e siamo andati sui beni confiscati, soprattutto quelli agricoli, con questa idea per costruire l'opportunità lavorativa delle persone che prendevamo in cura. Ricordo a Magliano di Sessa Aurunca, con la cooperativa "Al di là dei sogni", gestiamo 17 ettari di terreno confiscati al clan Moccia, a Santa Maria la Fossa abbiamo 10 ettari di terreno confiscati gestiti dalla cooperativa "Eureka", confiscati a Schiavone, Francesco Schiavone detto Sandokan, a Teano abbiamo 25 ettari di terreno gestiti dal consorzio dalla cooperativa "Osiride" e dalla cooperativa "La strada" e praticamente ci occupiamo lì di olive e del cece slow-food di Teano confiscato al clan Magliulo, nel centro di Casal di Principe la villa Via Giacosa, confiscata ad uno dei killer della camorra, poi i beni comuni. Gestiamo con la cooperativa "Un fiore per la vita" parte del manicomio di Aversa, con la fattoria "Fuori di Zucca", d'altronde eravamo dentro al manicomio, ci sembrava in tema anche la possibilità. Lo abbiamo fatto mettendo su il forum, siamo tra i fautori di quelli che hanno costituito il forum nazionale dell'agricoltura sociale, provando a spingere ed ottenere una legge a livello nazionale sull'agricoltura sociale»⁽³²⁴⁾.

L'auditò ha rappresentato che il «budget di salute» ha comportato un risparmio economico per la regione Campania, atteso che il costo per paziente è decisamente inferiore rispetto al ricovero in OPG o in una clinica, tanto che venne promulgata una legge regionale nel 2012 per

⁽³²⁴⁾ Particolarmente toccante un caso riferito dall'auditò: Erasmo, sordomuto, autolesionista, spastico, che non conosceva il linguaggio dei segni, indicato nella cartella clinica come «soggetto socialmente pericoloso», usciva tutte le sere, al buio, dopo cena, per una passeggiata. Aveva quindi deciso una sera di seguirlo per capire cosa andasse a fare ed Erasmo, a cenni, gli aveva fatto capire che chi ha una azienda agricola la sera deve controllare se è tutto a posto. Aveva scoperto che era figlio di un contadino che lo aveva cresciuto ed educato e che Erasmo sapeva coltivare, zappare, potare; e «abbiamo ricominciato da lì a cercare di capire che cosa avesse e abbiamo capito, forse abbiamo veramente capito, chi fosse questo soggetto quando lavandogli i panni gli abbiamo trovato il numero 47 ricamato su ogni indumento, su ogni indumento, anche gli indumenti intimi, e allora abbiamo scoperto che lui, dopo la morte del padre, era stato rinchiuso per oltre 25 anni in un istituto dove era stato per 25 anni lì dentro, con oltre 100 pazienti, e voi capite chi mai avesse avuto il tempo, il coraggio, la fantasia, la voglia di fermarsi a parlare con un sordomuto, spastico, autolesionista che non ha mai imparato il linguaggio dei segni a chiedergli "ma qual è il tuo sogno? Che ti piace fare della tua vita?". Erasmo scompariva e quando ridistribuivano i panni dopo la lavanderia, se i panni venivano scambiati, non erano un problema e la famiglia, per evitare il problema gli aveva segnato il numero del letto perché Erasmo era il letto numero 47 e quando tu da uomo diventi numero è chiaro che ti arrabbi, e come doveva fare Erasmo per riapparire al mondo? Utilizzava l'unica forma non violenta nei confronti degli altri: si metteva di spalle al muro e sbatteva la testa, sbatteva la testa, si spaccava la testa, usciva il sangue, eri costretto a bloccarlo, era l'unico modo per riapparire al mondo. Non era pazzo, non era uno fuori di testa, aveva voglia di vivere e con la fortuna di ritornare in una azienda agricola lui ha ricominciato al punto tale che gli abbiamo abbassato i farmaci, gli abbiamo tolto i farmaci, e il 31 dicembre del 2011 abbiamo chiesto all'azienda sanitaria locale di chiudere il budget di salute, il progetto terapeutico-riabilitativo individualizzato. Qui nasce la più grande domanda che vorrei condividere con tutti quanti voi "quindi si può trasformare, perdonatemi l'esser freddo, un costo di una persona rinchiusa per oltre 25 anni in una persona attiva che può ricominciare addirittura a pagare le tasse, attraverso la borsa lavoro, attraverso praticamente il suo darsi da fare?". È possibile fare risparmio economico, abbiamo capito che questo sistema costa di meno dei posti dentro le cliniche perché costa ad alta intensità 88 euro di diaria giornaliera a media intensità 66 euro, a bassa intensità 44 euro e dopo circa sei anni l'impresa cooperativa sociale che l'ha preso in carico lo fa socio della cooperativa e diventa spesa dell'impresa sociale azzerando il costo della sanità».

favorire i gruppi di convivenza, con limite di fatturazione massima annuale di 200.000 euro, assegnati tramite un avviso pubblico.

Tale sistema ha funzionato fino al 2018, quando « *all'improvviso scindono la fatturazione, la fatturazione del servizio socio-sanitario che veniva fatta tutta alla Asl come anticipazione anche dei Comuni ai piani sociali di zona per tutti i servizi socio-sanitari della regione Campania sono unite, solo per il sistema dei budget di salute c'è la scissione della fatturazione e io fatturo il 50 per cento alla Asl e il 50 per cento ai piani sociali di zona. Qui nasce il problema perché il piano sociale di zona in regione Campania ha un ritardo nei pagamenti che va da 18 mesi a 36 mesi e voi capite che una piccola realtà che vive di 200.000 euro di fatturato l'anno significa praticamente distruggerla perché significa il 50 per cento prenderlo dopo 24 mesi, come media, significa non avere più la liquidità dell'investimento e il budget di salute non è una cosa collegata al prendersi cura soltanto, è un investimento sulla persona, sul suo progetto di vita, il tentativo di far diventare le nostre strutture organizzate al servizio socio-sanitario a struttura di impresa che sia in grado poi di sorreggerlo economicamente creandogli il lavoro, casa e comunità intorno, quindi un investimento sulla persona* ». Il dott. Perillo ha inoltre rappresentato che, a seguito delle richieste dell'associazione, la Commissione antimafia della regione Campania si era recentemente riunita, convocando i dirigenti dell'azienda sanitaria che non si erano presentati, di talché la situazione è rimasta invariata; ha ribadito che il « *budget di salute* » è un risparmio per lo Stato e che potrebbero essere utilizzati i beni confiscati per le sedi territoriali ove ospitare i pazienti, riservandosi di fornire tutta la documentazione per avere ausilio da parte della Commissione parlamentare.

L'auditò ha, altresì, sottolineato l'importanza che i beni confiscati assegnati abbiano tutti « *i requisiti a norma* » ricordando di aver ricevuto un immobile privo del certificato di agibilità, destinato a canile municipale e ristrutturato con fondi del PON sicurezza, di essersi autodenunciato, durante un concerto con il Comitato Don Peppe Diana, per ottenere l'agibilità, di essere stato accusato, da lettera anonima, di abusivismo edilizio anche se i vigili, subito intervenuti, non avevano riscontrato alcuna irregolarità.

Ha, infine, evidenziato l'importanza della destinazione sociale dei beni, avendo reso i beni confiscati aziende produttive, con conseguenti benefici in termini di occupazione e di affermazione della presenza dello Stato e della legalità in territori controllati dalla camorra.

È stato infatti realizzato uno stabilimento di trasformazione di prodotti alimentari, producendo prodotti sotto olio, passate, confetture; una parte è stata utilizzata per fare il ristorante NCO (Nuova cucina organizzata), altra parte adibita a cantina ed è stato anche piantato un vigneto. I prodotti sono venduti nell'ambito di una iniziativa chiamata « *Facciamo un pacco alla camorra* », per dimostrare che può affermarsi un modello culturale diverso da quello camorristico.

Paola Pastorino, presidente dell'associazione « *Manager White List* » (MWL)⁽³²⁵⁾, ha ripercorso il progetto che ha dato origine all'associazione, unica nel suo genere, cioè « la valorizzazione delle competenze dei dirigenti industriali di Milano nella gestione delle imprese sequestrate e confiscate alla criminalità », realizzato tra il 2011 e il 2012 grazie alla convenzione tra ANBSC, ALDAI-Federmanager, Assolombarda, Fondirigenti, e in collaborazione con Fondazione Istud, SDA Bocconi e Luiss Business School in qualità di *partner* scientifici.

Sono stati individuati 60 dirigenti industriali che hanno costituito una *white list* che è stata consegnata all'Agenzia e ai Ministeri dell'interno e della giustizia in occasione dell'evento di conclusione del progetto a ottobre 2012 e, nel marzo 2014, è nata l'Associazione *Manager White List* per dare seguito e continuità ad una iniziativa dedicata al bene comune per restituire al mercato e alla collettività le attività economiche sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata, attraverso la gestione delle aziende curata con la collaborazione, fin dalla prima fase del procedimento, tra il profilo giuridico dell'amministratore giudiziario e quello manageriale strategico e di sviluppo.

L'audita ha poi riferito le esperienze concrete poste in essere su aziende e cooperative supportando gli amministratori giudiziari e l'Agenzia nazionale nella gestione manageriale delle società, nella valutazione delle possibilità di sviluppo dei *business* per garantire la sostenibilità e per proporre la loro destinazione, atteso che i soci hanno operato sia su aziende sequestrate sia in amministrazione giudiziaria ed in controllo giudiziario, implementando modelli organizzativi secondo il D.lgs n. 231 del 2001.

In particolare, nel 2015, un *manager* ha svolto attività di consulenza strategica-operativa per un Consorzio in sequestro preventivo dal 21 ottobre 2014, a supporto dell'autorità giudiziaria. Il Consorzio, dopo aver perso nei primi tre mesi del sequestro il 40 per cento del proprio fatturato, si è stabilizzato su un fatturato di circa 25.000.000 euro (servizi di pulizie in catene alberghiere e servizi di facchinaggio in primarie imprese di logistica). Il piano industriale, formulato e realizzato dal *manager*, ha consentito la continuità aziendale e una gestione economica in totale trasparenza e regolarità fiscale prefigurando il *break-even* economico in 8/10 mesi di rinnovata attività.

Successivamente, la carenza di mezzi finanziari e la inadeguata capitalizzazione sono risultati incompatibili con una virtuosa gestione aziendale. Attualmente la società è in liquidazione.

Di rilievo l'affiancamento, operato su richiesta del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Roma, agli amministratori giudiziari nella gestione operativa di sette cooperative sequestrate ed appartenenti ad un « gruppo » di oltre 100 aziende, con la formulazione, dopo nove mesi, di un piano di ristrutturazione delle società operative del « Gruppo » basato su un modello di « *governance* », approvato dal giudice

⁽³²⁵⁾ IX Comitato, audizione di Paola Pastorino, presidente dell'associazione « *Manager White List* » (MWL), e del consigliere Renato Garbarini del 6 dicembre 2019 e relazione depositata.

delegato il 27 luglio 2016, che attribuiva i poteri decisionali del « Gruppo » al consiglio di amministrazione del consorzio, presieduto dal *manager* in stretta collaborazione con gli amministratori giudiziari, in qualità di consiglieri.

Il « Gruppo » che nel 2013 aveva un fatturato di 60 milioni di euro, ridotti a 38 milioni di euro nel 2015, si è progressivamente affermato e stabilizzato ad un fatturato di circa 45 milioni occupando più di duemila persone; la confisca è diventata definitiva il 6 giugno 2019 ed il *manager* dell'associazione opera ora insieme ai coadiutori dell'Agenzia nazionale.

Sempre per il tribunale di Roma sono state seguite, quale coadiutore dell'amministratore giudiziario, una amministrazione giudiziaria ex articolo 34 del codice antimafia, con l'immissione in possesso in una *holding* ed altro sequestro di prevenzione, svolgendo le seguenti attività:

- approvazione dei bilanci di esercizio 2015 e 2016, ottenimento certificazione dei bilanci da parte di società di revisione, predisposizione della documentazione per i revisori del MEF;
- gestione ed ottimizzazione dei flussi finanziari per le cooperative;
- ottenimento di una linea di credito di due milioni di euro per cessione pro-soluto di fatture relative ad appalti con le prefetture del territorio nazionale;
- mantenimento delle linee di credito per anticipazione fatture a rischio revoca;
- realizzazione di un processo di pianificazione finanziaria annuale di breve periodo per la definizione del *Business Plan* triennale di gruppo;
- razionalizzazione dei processi amministrativi al fine di consentire chiusure gestionali di bilancio trimestrali.

Nella relazione depositata, si evidenziano anche le seguenti attività: « *Il manager ha partecipato alla immissione in possesso di una procedura ex art. 34 CAM emessa dalle Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Roma, ha quindi assunto il ruolo di Consigliere di Amministrazione. In tre mesi ha completato l'analisi e la redazione dei processi di una Srl (finanziaria di marca operante nell'ambito della torrefazione caffè). Le procedure sono state approvate dal CdA il 27 marzo 2019. Ha redatto il Modello Organizzativo ex D.Lgs. 231/2001 che è stato approvato ed adottato dal CdA il 14 giugno 2019. La procedura si è chiusa l'8 ottobre 2019 con la revoca della misura. Luglio – ottobre 2019. Il manager è stato inserito come consulente d'azienda dopo 8 mesi dalla immissione in possesso di una procedura ex articolo 34 CAM emessa dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Roma. Ha completato in 3 mesi l'analisi e la redazione dei processi (vendite, amministrazione e tesoreria, acquisti, logistica, magazzino, gestione e valutazione del personale, DVR) e il Modello Organizzativo ex D.Lgs. 321/2001 di una SpA di distribuzione prodotti "caldi" (caffè) e "freddi" (gelati). Il CdA ha approvato le procedure e il Modello Organizzativo il 19 settembre 2019. Il Modello è stato adottato il primo ottobre 2019 con la nomina dell'Organismo di Vigilanza. La procedura si è chiusa l'8 ottobre 2019 con la revoca della misura* ».

Altri *manager*, soci di MWL, hanno valutato diversi beni immobili confiscati per indirizzare cooperative sociali nello sviluppo e valutazione della sostenibilità finanziaria di iniziative economiche, con l'obiettivo di creare nuove forme di imprenditorialità sociale.

Sempre i soci di MWL hanno messo a punto un modello di intervento che si sta applicando ad un progetto su 5 comuni lombardi, grazie alla *partnership* con ANCI Lombardia che ha ricevuto, allo scopo, un finanziamento da Fondazione Cariplo.

Recentemente è stato siglato un protocollo con Confcooperative Roma per lo sviluppo di attività formative e di supporto a favore delle aziende socie assegnatarie di beni confiscati alla criminalità.

L'audita ha evidenziato le buone pratiche manageriali che consentono di individuare in tempi brevi i fattori critici di successo per possibili percorsi di sviluppo sostenibile delle aziende e altrettante buone pratiche per la creazione e supporto di imprese sociali, in particolare:

- presenza continua in azienda, conoscenza diretta di tutto il personale e delle attività, delle loro necessità e delle problematiche emergenti o in atto;
- disponibilità ad interloquire con il personale, i clienti, le banche ed i sindacati;
- coinvolgimento dell'amministratore giudiziario nelle decisioni da intraprendere;
- svolgimento di riunioni in azienda per analizzare lo stato di avanzamento delle attività e per mettere al corrente il personale della situazione in essere;
- introduzione del *business plan* a fronte di ogni nuova iniziativa e del *budget* annuale;
- calcolo ed aggiornamento delle linee di prodotto/servizi, razionalizzazione del portafoglio prodotti/servizi;
- formazione dei dipendenti.

La collaborazione con l'Agenzia nazionale, iniziata con il direttore pro-tempore, Caruso è continuata con i successivi direttori Postiglione, Sodano e, alla data dell'audizione, erano stati presi contatti con il prefetto Frattasi.

Infine l'audita ha prospettato, quali possibili modifiche normative del codice antimafia, la creazione dell'« Albo dei *manager* dei beni sequestrati e confiscati » al quale gli amministratori giudiziari possono ricorrere, con i seguenti compiti:

- dalla immissione in possesso fino alla redazione delle relazioni previste dagli articoli 36 e 41 del codice antimafia coadiuva l'amministratore giudiziario con compenso a carico della procedura;
- ove venga approvato il programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'azienda, il *manager* opera direttamente in azienda (con compenso a carico dell'azienda stessa);
- al subentro dell'Agenzia, dopo la confisca di secondo grado, il *manager* continua ad operare in azienda;

– l’Agenzia nazionale ha, nell’organico, *manager* che collaborano con il *manager* in azienda per la destinazione e la messa in rete delle aziende confiscate.

8.2 – *Le parti sociali*

Nell’ambito dell’inchiesta svolta, sono state audite, come detto, le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale: per la CGIL Giuseppe Massafra, segretario nazionale, Luciano Silvestri, area Welfare – Legalità e Sicurezza e Giorgia D’Errico, coordinatrice della Segreteria generale; per la CISL Andrea Cuccello, responsabile confederale; Paolo Acciai, Dipartimento terziario, infrastrutture, immigrazione, politiche sociali, legalità; per la UIL: i funzionari Francesco De Gennaro e Luca Cerusa⁽³²⁶⁾.

Gli auditi hanno affermato che i sindacati hanno sempre sostenuto che il sequestro delle aziende sia una vittoria della legalità contro la criminalità organizzata ma che compito dello Stato deve essere non la liquidazione ma la reimmissione dell’azienda nel circuito economico, nel rispetto delle regole e salvaguardando i posti di lavoro.

Paolo Acciai, della Cisl, ha sottolineato che, ferma restando l’efficacia delle interdittive antimafia, atteso che, nell’esperienza concreta, le aziende mafiose vengono intestate e gestite da prestanome, non sono previsti, per i lavoratori delle aziende attinte dal provvedimento prefettizio, ammortizzatori sociali né cassa integrazione dall’Inps, sussistenti nei casi di crisi aziendale o di fallimento dell’azienda. Peraltro, le mafie sono presenti in tutti settori: in agricoltura con il capolarato, nei grandi e nei piccoli appalti di servizi e di opere pubbliche. La reintroduzione, nel decreto sblocca cantieri, del criterio del massimo ribasso, può quindi agevolare infiltrazioni da parte della criminalità.

L’auditò ha sollecitato i Commissari ad estendere i soggetti destinatari delle misure patrimoniali, includendo tutti i delitti contro la pubblica amministrazione, in particolare il peculato e la concussione, in quanto dalle inchieste in corso emerge un costante intreccio tra corruzione e mafia e la contrattazione in anticipo svolta dai sindacati potrebbe prevenire le infiltrazioni.

Luciano Silvestri, responsabile legalità e sicurezza della CGIL e componente del Comitato consultivo di indirizzo dell’Agenzia nazionale ha lamentato i ritardi nella costituzione, presso i tribunali distrettuali, delle sezioni misure di prevenzione, i cui giudici devono gestire i beni e le aziende fino alla confisca di secondo grado, ed ha rappresentato l’esperienza vissuta dai sindacati, coinvolti nei protocolli di intesa firmati con i tribunali di Roma, di Milano e di Bologna, con le parti sociali, con Unioncamere, con il sistema bancario e creditizio per la gestione dei beni.

⁽³²⁶⁾ IX Comitato, audizione delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale – CGIL: Giuseppe Massafra, segretario nazionale; Luciano Silvestri, area Welfare – Legalità e Sicurezza; Giorgia D’Errico, coordinatrice della Segreteria generale; CISL: Andrea Cuccello, responsabile confederale; Paolo Acciai, Dipartimento terziario, infrastrutture, immigrazione, politiche sociali, legalità; UIL: Francesco De Gennaro e Luca Cerusa, funzionari. Riunione del 6 dicembre 2019 nel corso della quale è stata depositata relazione congiunta.

In particolare a Roma, nei sequestri originati dall'indagine c.d. « mafia capitale », di cooperative, pizzerie, bar, hotel, sono stati coinvolti circa 5.000 lavoratori, la maggior parte soci delle cooperative di Buzzi e Carminati ma il protocollo ha consentito, nello spirito di collaborazione tra i firmatari, di tutelare l'occupazione, le attività produttive coinvolte e, in alcuni casi, di incrementare l'occupazione. Auspica quindi che anche gli altri tribunali adottino lo stesso metodo « *perché non possiamo permetterci che il lavoratore assimili in sé l'idea che quando c'era la mafia in qualche modo la pagnotta la portava a casa, seppure con quei metodi, arriva lo Stato e sono licenziato e senza lavoro* ». Ciò soprattutto in questi anni, in cui sono stati celebrati o sono in corso procedimenti relativi alle infiltrazioni mafiose al Centro-Nord, quali i processi Aemilia, Stige, Stidda, Eraclea, e ai fenomeni di acquisti di crediti di imposta falsi da imprese inesistenti appartenenti alla *'ndrangheta* per compensare crediti e debiti.

La quantità dei beni e delle aziende confiscate comporta la necessità di potenziare le risorse umane e strumentali dell'Agenzia nazionale, per la quale non è ancora stato bandito il concorso per assumere dipendenti, né vi è l'organico previsto dalla legge. Tali carenze hanno conseguenze sui lavoratori, in quanto, spesso, avanzano proposte di costituire cooperative con l'obiettivo di rilevare l'azienda, senza ricevere risposte e senza poter interloquire con l'Agenzia, rendendo difficile ai sindacati svolgere un ruolo di tutela e di presidio di legalità.

I sindacati hanno stipulato accordi con gli amministratori giudiziari per l'emersione del lavoro nero, per la normalizzazione dei rapporti contrattuali e del salario, per assicurare la sicurezza dei luoghi di lavoro, ma anche lo Stato deve assicurare all'Agenzia nazionale gli strumenti necessari e contribuire al processo di risanamento produttivo dell'azienda.

Vanno, ad avviso degli auditi, istituiti, presso le prefetture, i tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate previsti dall'articolo 41-ter del codice antimafia, e riformulata la circolare del Ministro dell'interno che ha reso tale costituzione facoltativa e non obbligatoria.

Francesco Maria Gennaro, della UIL, riservandosi di inviare un approfondimento sul caporalato e sulle questioni delle aziende confiscate alle mafie di natura agroalimentare, ha ribadito la necessità di rafforzare l'accesso all'integrazione salariale, agli ammortizzatori sociali, alla cassa integrazione e di nominare amministratori giudiziari che tendano non alla liquidazione ma alla prosecuzione dell'attività aziendale che, a causa del sequestro, si vede revocare dagli istituti bancari le linee di credito, richiedere il rientro dei capitali e frattanto perde fornitori e clienti.

L'amministratore giudiziario deve far fronte alle irregolarità contributive, far emergere il lavoro nero, assicurare la sicurezza, attività tutte che richiedono esborsi economici, di talché le aziende non riescono a ricollocarsi sul mercato ed arrivano alla confisca in uno stato di decozione.

I sindacati chiedono quindi che vengano semplificate le norme di accesso al fondo di garanzia, introdotto dalla legge di stabilità del 2016 e previsto dalla riforma del 2017 del codice antimafia, ritenendo illogico

vincolare l'erogazione degli aiuti alla regolarità dei bilanci che riguardano gli esercizi precedenti al sequestro:

« Questi tre strumenti: potenziamento degli ammortizzatori sociali, quindi sostegno al reddito e vicinanza dello Stato, un potenziamento del fondo di garanzia e, sicuramente, l'introduzione di norme più stringenti per la nomina degli amministratori giudiziari sono forse gli elementi che più di altri possono comportare un maggiore aiuto accanto a un ruolo di regia più solido e più fluido dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati e sequestrati alle mafie ».

Alle domande dei commissari, Acciai ha precisato che è fondamentale la preparazione e competenza specifica dell'amministratore giudiziario, atteso che la mera iscrizione nella sezione dell'Albo non ne attesta le reali professionalità ed ha ricordato casi – la ACP Concordia, la LIDL – in cui gli amministratori hanno gestito in modo ineccepibile l'azienda, risolvendola e rendendola competitiva.

In particolare nell'amministrazione giudiziaria della LIDL è stata fatta « rete ». Silvestri, pur dando atto che il Terzo settore non sempre è risolutivo, ha sottolineato che *« soffriamo spesso l'indifferenza delle associazioni di impresa di fronte ad un'azienda sequestrata e confiscata, invece avremmo bisogno di un protagonismo anche delle associazioni di impresa che si pongano il problema di aiutare questo processo, noi saremmo ben lieti di aprirlo questo confronto perché, lo dico con un esempio, se un'azienda legale che ha bisogno, per confezionare i prodotti che realizza, degli scatoloni di carta e c'è un'azienda sequestrata o confiscata che quegli scatoloni li fa, se troviamo il modo di aiutare questa rete fra ambito legale e ambito che tenta di riemergere dall'illegalità, noi facciamo una gran bella cosa. Potremmo anche metterci a studiare qualche incentivo da questo punto di vista... noi abbiamo aiutato ad Afragola la nascita di una masseria che era stata confiscata a un camorrista, non so se abbiamo avuto fortuna oppure no, però il rapporto, ad esempio, con Costa crociere ci ha consentito che quei prodotti vanno a finire nell'attività dell'azienda che fa le crociere e che utilizza quei prodotti di quella masseria. È un esempio, è un ago in un mare, però questa è la strada sulla quale potremo, con una certa efficacia, tentare di innescare una fase un po' nuova ».*

Confesercenti⁽³²⁷⁾ ha inviato alla Commissione una relazione sulle criticità riscontrate nell'applicazione del codice antimafia, osservando che, pur in presenza di una normativa efficace, considerata tra le migliori in Europa, lo Stato stenta a conseguire i risultati auspicati a causa di due fattori:

– la gestione da parte degli amministratori giudiziari *« sempre più casta e sempre meno personale efficiente »*, dovendo le aziende essere gestite anche da professionisti ed imprenditori per evitarne il fallimento o la liquidazione, come si verifica per la maggior parte delle società;

⁽³²⁷⁾ Atti del IX Comitato. Relazione di Confesercenti sul tema « Criticità riscontrate nell'applicazione della legge 17.10.2017, n. 161, di riforma del codice antimafia (CAM) ».

– lo stato di degrado e di abbandono degli immobili confiscati, auspicando che lo Stato investa « *ingenti risorse pubbliche per salvare terreni, fabbricati e aziende* » e colmi la carenza strutturale di organico dell’Agenzia nazionale che non può far fronte alla mole di beni sequestrati e confiscati.

Nei vari protocolli sottoscritti dalle parti sociali in materia di gestione delle imprese sequestrate o confiscate, le organizzazioni sindacali tipicamente assumono due tipologie di impegni: da un lato, il costante confronto con gli amministratori giudiziari, al fine di una comune valutazione delle prospettive, degli obiettivi e degli strumenti necessari a garantire la continuità aziendale; dall’altro, l’impegno a contribuire ed attivare, ove necessario, l’accesso all’integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali previsti dalla normativa vigente e all’attuazione delle norme in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Tuttavia, come già riportato in altre parti della presente relazione, accade che l’assoluta maggioranza delle imprese sequestrate nelle regioni meridionali risenta di una mancata legalizzazione degli oneri connessi alla forza lavoro con una « *deprimente situazione di lavoratori non in regola (lavoro sommerso) o lavoratori con contratti part time che nella realtà svolgono le mansioni oltre i normali orari di lavoro (full time)* »⁽³²⁸⁾.

È stato segnalato, in particolare, da un amministratore giudiziario operante con uffici giudiziari della Calabria e del Sud d’Italia che, « *dinanzi ad un precipuo scopo di tutela e salvaguardia dei lavoratori, con la messa in atto dei correttivi per la normalizzazione dei costi di lavoro, l’atteggiamento delle organizzazioni sindacali non è in concreto collaborativo, anzi viene spesa ogni forma di arroganza che crea danni irreversibili alle aziende compromettendo la garanzia del posto di lavoro* »⁽³²⁹⁾.

Questo giudizio severo, seppure isolato, e che comunque stride rispetto all’indubbio impegno e volontà delle confederazioni nazionali più sopra illustrate, non può essere comunque sottaciuto in questa relazione. Esso è verosimilmente indicativo di uno iato profondo esistente tra centro e periferia nelle organizzazioni sindacali, tema non centrale in questa sede. Vero è, tuttavia, che vi sono elementi per ritenere, per quanto attiene al tema dei beni confiscati, che manchi allo stato un pieno coordinamento tra le linee guida impartite dalle sedi centrali delle organizzazioni di categoria e le sedi regionali e/o periferiche le quali non dialogano con le imprese in un comune interesse sociale.

Così, ad esempio, è accaduto che « *solo a seguito di un importante intervento istituzionale* » è stato possibile « *far valere gli strumenti messi a disposizione dal Ministero del Lavoro, che attraverso la circolare n. 10 del 6 maggio 2019, hanno previsto un trattamento di sostegno al reddito per i lavoratori sospesi dal lavoro o impiegati ad orario ridotto* »⁽³³⁰⁾.

⁽³²⁸⁾ IX Comitato, audizione della dott.ssa Mariaconcetta Tripodi, amministratore giudiziario, dell’8 novembre 2019 e relazione depositata.

⁽³²⁹⁾ *Ibidem.*

⁽³³⁰⁾ *Ibidem.*

Altra questione segnalata sul tema del lavoro nelle aziende sequestrate, attiene alle concrete possibilità di utilizzare gli strumenti di sostegno al reddito, introdotti dal decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 72, recante norme in materia di tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate in attuazione dell'articolo 34 della legge 17 ottobre 2017, n. 161.

La legge prevede un intervento erariale a sostegno dei lavoratori nelle imprese sequestrate sia nel caso di mantenimento del rapporto di lavoro sia nel caso in cui si proceda alla cessazione del rapporto di lavoro. È stato evidenziato che, all'atto pratico, questo strumento appare di difficile attuazione concreta « perché il congegno normativo, per come è stato elaborato, prevede sempre un'applicazione in subordine, cioè sia gli strumenti a sostegno in costanza di rapporto che quelli in caso di cessazione dicono: “Se tu non hai diritto alla Naspi (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), allora puoi accedere” ». ⁽³³¹⁾ Nei fatti, purtroppo, non è sempre possibile ottemperare all'ipotesi principale e quindi dimostrare che ciascun lavoratore non potrebbe comunque ottenere l'indennità mensile di disoccupazione; e così non è possibile entrare nella previsione subordinata.

Sarebbe necessario intervenire pertanto sulla norma per conferirle una portata di maggiore concretezza, anche prevedendo, ad esempio, l'applicazione incondizionata degli strumenti previsti quanto meno nella delicatissima fase dell'esercizio provvisorio.

⁽³³¹⁾ IX Comitato, audizione del dott. Luca D'Amore, amministratore giudiziario, in data 8 novembre 2019.

Capitolo 9.

Le misure non ablatorie: amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (articolo 34); controllo giudiziario delle aziende (articolo 34-bis)

Si è già illustrato il *modus operandi* del Comitato nello svolgimento dell'inchiesta al fine di acquisire, attraverso audizioni e acquisizioni documentali, gli orientamenti dei diversi soggetti, istituzionali e non, operanti nel campo delle misure di prevenzione e della gestione dei beni sequestrati e confiscati al fine di comprendere sia le criticità tuttora sussistenti nella disciplina del codice antimafia sia le buone prassi adottate dall'autorità giudiziaria.

La Commissione, tenuto conto della già citata lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del Consiglio dopo la promulgazione della legge n. 161 del 2017 (cfr. *supra* §. 1) e ai fini di maggior chiarezza espositiva, ha ritenuto di trattare in un capitolo separato le misure non ablatorie.

Invero, nell'ambito dell'inchiesta svolta, è stata dedicata particolare attenzione al nuovo istituto del controllo giudiziario, introdotto dalla legge n. 161 del 2017, e al preesistente istituto dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende, poi novellato dalla citata legge.

Appare preliminarmente opportuno, analogamente a quanto si è fatto nel Capitolo 1 della presente relazione, inquadrare l'evoluzione dell'istituto ex articolo 34, anche per comprendere, come chiarito in audizione dal prof. Costantino Visconti, i motivi per cui si è giunti all'introduzione, nella disciplina antimafia, della misura del controllo giudiziario.

9.1 – L'inquadramento degli istituti

9.1.1 – L'amministrazione giudiziaria

Già nella XVII legislatura la Commissione antimafia aveva approfondito la concreta applicazione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (articolo 34 del d.lgs. n. 159 del 2011) proponendo integrazioni e modifiche.

Di tale approfondimento si dava conto nella relativa relazione conclusiva⁽³³²⁾.

⁽³³²⁾ XVII Legislatura, doc. XXIII n. 38, pagg. 293-314: « (...) La Commissione ha seguito, attraverso audizioni, acquisizioni dei decreti applicativi e conclusivi dell'amministrazione, in alcuni casi altresì delle relazioni degli amministratori, le amministrazioni giudiziarie disposte dal Tribunale di Palermo, Milano, Roma in considerazione della importanza delle attività imprenditoriali ritenute condizionate o infiltrate dalla delinquenza mafiosa: Italgas S.p.A.; Gas Natural; Nolostand S.p.A., ramo di azienda di Fiera S.p.A.; Lidl Italia s.r.l.; Gruppo La Cascina;

Ai fini della presente relazione, appare di particolare interesse la parte in cui la Commissione ricostruiva l'istituto, evidenziando l'utilità di tale misura patrimoniale resa ancora più efficace con la riforma del 2017.

« Per prevenire i pericoli d'infiltrazione della criminalità organizzata nel mondo dell'economia lecita, nonché per contrastare le più occulte ed insidiose forme di contiguità alla criminalità organizzata, il legislatore, dopo le stragi del 1992, aveva, fra gli altri provvedimenti, introdotto nella legge n. 575/65 gli artt. 3-quater e 3-quinquies⁽³³³⁾, che disciplinavano rispettivamente la sospensione temporanea dei beni utilizzabili per lo svolgimento di determinate attività economiche che agevolino l'attività illecita delle organizzazioni mafiose, nonché la conseguente possibilità di confisca dei beni che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, istituto applicato, inizialmente, da pochi tribunali.

Le medesime disposizioni sono poi state sostanzialmente riprodotte nel corpo dell'articolo 34 decreto legislativo n. 159/11, recante le previsioni in materia di amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche, misura del tutto corrispondente alla citata sospensione temporanea (comma 2), unitamente alla previsione della possibile confisca dei beni che dovessero risultare frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

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

L'articolo 34 comma 2 del codice antimafia, applicato finora (si ricorda che la riforma è in vigore dal 19 novembre 2017), stabilisce che la misura può essere adottata quando ricorrono sufficienti indizi per ritenere che determinate attività economiche ed imprenditoriali versino in due situazioni particolari: la prima attiene al caso in cui l'esercizio di tali attività possa ritenersi soggetto, alle condizioni di intimidazione o assoggettamento previste dall'articolo 416-bis c.p.; la seconda ricorre quando il quadro indiziario induca a ritenere che la gestione di tali attività possa comunque agevolare l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione o che siano sottoposti a procedimento penale per uno dei delitti tipici della criminalità organizzata (art. 416-bis c.p.; uno dei reati previsti dall'articolo 51 c. 3-bis c.p.p.; articolo 12-quinquies decreto-legge n. 152/91).

Capodarco Società cooperativa sociale integrata. Tutte le misure sono state, all'esito del procedimento, revocate con applicazione, in alcuni casi, del controllo giudiziario previsto dall'articolo 34 comma 8 del codice antimafia, poi novellato dalla legge 17 ottobre 2017 n. 161 ».

⁽³³³⁾ Gli artt. 3-quater e 3-quinquies sono stati aggiunti dall'articolo 24 del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356.

(...) *L'amministrazione giudiziaria può comportare o l'integrale spossessamento dei beni, materiali ed immateriali, utilizzabili per l'attività economica ed il conseguente subentro dell'amministratore giudiziario nella gestione dell'impresa per un periodo di tempo delimitato ovvero (...) un affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, nel settore specifico oggetto dell'infiltrazione malavitosa. (...)*

Nel disporre l'amministrazione giudiziaria ex articolo 34 D.lgs. 159/2011 il Tribunale nomina un giudice delegato ed un amministratore giudiziario. L'amministratore giudiziario deve svolgere un ruolo delicato e complesso nella gestione dell'azienda sottoposta alla misura in quanto, nel termine previsto dalla legge, deve rimuovere i collegamenti con gli ambienti criminali e normalmente riorganizzare l'impresa nel pieno rispetto del D.lgs. 231/2001 per evitare ricadute future (...)

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

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

- con la revoca qualora le finalità siano realizzate;*
- con la revoca e contestuale sottoposizione al controllo giudiziario, disciplinato dal comma 8 dell'articolo 34 (come previgente alla novella) al fine di garantire il mantenimento dei risultati e l'efficace attuazione dei modelli organizzativi di cui al decreto legislativo 231/2001;*
- con la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego⁽³³⁴⁾.*

La Commissione, nella XVII legislatura, rilevava che le criticità che avevano sostanzialmente favorito l'infiltrazione erano state superate tramite l'applicazione della misura e l'attività svolta degli amministratori giudiziari, nonché, come attestato anche nei decreti esaminati, dalla seria e produttiva collaborazione dei gruppi imprenditoriali, multinazionali o società per azioni, che, dopo una prima reazione negativa e di sorpresa all'idea di essere stati infiltrati, avevano operato per eliminare qualunque contiguità e per prevenire future situazioni illegali. Auspicava anche una rivisitazione o una rimodulazione del « *“modello di organizzazione, gestione e controllo” ex 231/2001, atteso che in tutti i casi esaminati, la verifica concreta ha consentito di accertare come, anche a fronte di modelli formalmente corretti, le indicazioni sono, sostanzialmente, rimaste sulla carta, non seguite da presidi gestionali ed operativi tali da prevenire la commissione dei reati elencati nel decreto legislativo, tutelarsi per gli illeciti posti in essere dai vertici aziendali o dai dipendenti, far osservare i prescritti obblighi di direzione o vigilanza in grado di rendere immuni le società (e nei casi esaminati, si ribadisce, trattasi di multinazionali con capigruppo*

⁽³³⁴⁾ XVII legislatura, doc. XXIII n. 38.

esteri, di società per azioni o di società per azioni controllate dallo Stato) da infiltrazioni o situazioni sintomatiche di penetrazione da parte della criminalità ».

L'articolo 34 del codice antimafia è stato modificato dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161, principalmente nei seguenti termini:

– la misura può essere disposta dal tribunale, oltre che a seguito degli accertamenti di cui all'articolo 19, anche in forza di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa, previsti dall'articolo 92 del decreto legislativo n. 159 del 2011, ovvero di quelli compiuti ai sensi dell'articolo 213 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC);

– è stato accorpato il previgente comma 2 al comma 1, disponendosi che la misura è inoltre disposta quando, non ricorrendo i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali, l'esercizio delle attività economiche possa agevolare l'attività di persone sottoposte a procedimento penale per una serie di delitti: a quelli già previsti sono stati aggiunti i delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere *a*, *b*, e *i-bis*), del decreto legislativo n. 159 del 2011, ovvero per i delitti di cui agli artt. 603-*bis*, 629, 644, 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale;

– la durata della misura è stata aumentata, a seguito di proroghe, per un periodo massimo di due anni, « *a richiesta del pubblico ministero o di ufficio, a seguito di relazione dell'amministratore giudiziario che evidenzia la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto che avevano determinato la misura* »;

– rinviandosi alla lettura della norma, si prevede che « *l'amministratore giudiziario esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura. Nel caso di imprese esercitate in forma societaria l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal Tribunale* »; la misura è eseguita con l'immissione dell'amministratore nel possesso dell'azienda e con l'iscrizione del provvedimento nel registro della Camera di commercio o, nel caso di beni immobili, con l'iscrizione di esso nei pubblici registri per l'opponibilità ai terzi;

– le relazioni e le segnalazioni dell'amministratore giudiziario di cui all'articolo 36, comma 2, devono essere comunicate anche al pubblico ministero; si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni sull'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati;

– entro la data di scadenza (e non più entro i 15 giorni antecedenti) il tribunale, ove non rinnovi la misura, delibera in camera di consiglio, con la partecipazione del giudice delegato e del p.m. e dispone uno dei seguenti provvedimenti:

– revoca della misura, quando è stata eliminata l'infiltrazione o il condizionamento mafioso e riaffermate le condizioni di legalità;

– revoca con la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 34-*bis* (cfr. *infra* §. 9.1.2) quando sussista ancora un pericolo concreto di agevolazione;

– confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

È possibile l'impugnazione solo contro i provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e contro i provvedimenti di confisca.

Di particolare rilievo e pregnanza è il comma 7 dell'articolo 34-*bis* laddove prevede 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* ». L'azienda sottoposta alla misura, ove sia stata destinataria di informazione antimafia interdittiva, non decade dalla possibilità di stipulare contratti, subcontratti e forniture pubbliche, ottenere autorizzazioni e concessioni e, in generale, avere rapporti giuridici per un valore superiore ai 150.000 euro con le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico o comunque controllati dallo Stato (artt. 83 e 91 del decreto legislativo n. 159 del 2011).

Con la sospensione degli effetti dell'interdittiva, l'azienda potrà partecipare agli appalti pubblici, previsione del tutto coerente, logica e consequenziale atteso che la prosecuzione della gestione aziendale viene operata dall'amministratore giudiziario e, comunque, sotto il controllo del tribunale, nel rispetto delle regole della concorrenza e del libero mercato al fine di interrompere le infiltrazioni accertate e di reimmettere nel circuito economico l'azienda bonificata e in grado di prevenire future agevolazioni.

9.1.2 – Il controllo giudiziario ex articolo 34-*bis*

Come già accennato all'inizio del presente Capitolo, la riforma del 2017 ha introdotto una nuova misura di prevenzione – il controllo giudiziario – istituito proposto dalla Commissione Fiandaca; la legge n. 161 del 2017 lo ha inserito nel codice antimafia, modificando tuttavia la proposta originaria.

Nella relazione della Commissione Fiandaca si afferma che la misura è sostanzialmente destinata a trovare applicazione in luogo dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e/o del sequestro, nei casi in cui l'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* » (amministratore) giudiziario nominato dal tribunale, al quale viene affidato il compito di monitorare « *dall'interno dell'azienda* » e verificare l'adempimento di una serie di obblighi di *compliance* imposti dall'autorità giudiziaria.

Il controllo giudiziario, come introdotto dalla legge n. 161 del 2017 può essere disposto, anche d'ufficio, dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni. Il titolare dell'attività

economica sottoposta al controllo giudiziario può proporre istanza di revoca. In tal caso, il tribunale fissa l'udienza entro 10 giorni dal deposito dell'istanza e provvede nelle forme di cui all'articolo 127 c.p.p. Con il provvedimento che lo dispone il tribunale può imporre specifici obblighi di comunicazione al questore e al nucleo di polizia tributaria dell'adozione di atti rilevanti per l'attività dell'impresa, nonché nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, che riferisca, almeno con cadenza bimestrale, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.

Il comma 6 dell'articolo 34 prevede, poi, che le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva che abbiano impugnato il provvedimento del prefetto, possono chiedere l'applicazione del controllo giudiziario per garantire la prosecuzione dell'attività di impresa (articolo 34-bis, comma 6); si è già sottolineata la rilevanza del comma 7 che prevede la sospensione degli effetti dell'interdittiva antimafia ove venga disposto il controllo giudiziario.

Va qui ricordato come il legislatore non abbia pienamente accolto la proposta a suo tempo elaborata dalla Commissione Fiandaca la quale non prevedeva, quale presupposto per il controllo giudiziario volontario, l'impugnazione davanti al TAR dell'interdittiva e, anzi, introduceva l'obbligo della previa audizione della parte interessata da parte del prefetto prima dell'emissione di eventuali provvedimenti interdittivi e regolamentava le istanze di aggiornamento delle interdittive.

Invero, nei passaggi tra i due rami del Parlamento è stata invece introdotta l'impugnazione al TAR della interdittiva quale presupposto per richiedere, da parte dell'imprenditore, il controllo giudiziario, omettendo, tuttavia, di disciplinare nel contempo i rapporti tra esito (positivo o negativo) del controllo giudiziario dinanzi al tribunale misure di prevenzione e decisione del TAR e del Consiglio di Stato (in caso di conferma della interdittiva o di revoca della stessa in pendenza del controllo giudiziario).

Tale lacuna potrebbe portare, come riferito da numerosi auditi, ad « *un cortocircuito giudiziario* » creando una serie di problemi con riflessi concreti sul libero esercizio della libertà di impresa e sulla concorrenza, atteso che i diritti del privato e le esigenze pubbliche vanno temperate tenendo conto del principio di proporzionalità e della esigenza che imprese contigue o colluse con la criminalità non compromettano i circuiti dell'economia legale ma, se rimesse sul mercato all'esito del controllo, possano riprendere liberamente l'attività e contrattare con la pubblica amministrazione, senza avere la « spada di Damocle » dell'esito del giudizio amministrativo. *Quid iuris* ove, all'esito positivo del controllo giudiziario, il Consiglio di Stato confermasse definitivamente l'interdittiva ?

La Commissione in linea di principio condivide l'impostazione del Consiglio di Stato secondo cui il controllo giudiziario volontario « *non costituisce un superamento dell'interdittiva ma, in un certo modo, ne conferma la sussistenza, con l'adozione di un regime in cui l'iniziativa*

imprenditoriale può essere ripresa per ragioni di libertà di iniziativa e di garanzia dei posti di lavoro »⁽³³⁵⁾.

Infatti, « *l'azienda che fino a quel momento ha operato liberamente sul mercato, a fronte della notifica dell'interdittiva può decidere di "consegnarsi" al Tribunale della prevenzione, consapevole del fatto che se da un lato ciò può rimuovere le inibizioni alla prosecuzione dell'attività, dall'altro si apre una fase di "gestione condivisa" con l'Amministratore nominato dal Tribunale »⁽³³⁶⁾ che potrebbe concludersi anche con l'applicazione di misure di prevenzione più gravi, quali la confisca o l'amministrazione giudiziaria.*

Tuttavia, non può non concordarsi sulla necessità di disciplinare, stanti le possibili conseguenze o di stasi decisionale o di contrasto giudiziario, i rapporti tra esito del controllo giudiziario ed esito del procedimento amministrativo sull'impugnazione delle interdittive.

9.2 – L'inchiesta svolta dal Comitato: le audizioni

9.2.1 – Audizione di Costantino Visconti, docente dell'Università degli Studi di Palermo

Appare opportuno dare conto innanzitutto dell'audizione resa il 22 novembre 2019 dal prof. Costantino Visconti⁽³³⁷⁾, già componente della Commissione Fiandaca e tra gli ideatori in quella sede della misura del controllo giudiziario.

L'istituto, ad avviso dell'auditore, non può essere considerato lo strumento di una macchinazione volontaria e dolosa dell'imprenditore volto ad aggirare i rigori della legge e a sospendere gli effetti dell'interdittiva; il tribunale, anzi, deve valutare, di fronte alla richiesta privata, oltre alla soglia della « agevolazione occasionale » se la misura sia suscettibile o meno di « bonificare » l'azienda e, in base al « *materiale probatorio disponibile, decidere se l'azienda istante, grazie all'applicazione della misura è in grado o no di attrezzarsi in modo adeguato al fine di scongiurare in futuro quegli 'eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa diretti a condizionare l'impresa' che, subiti in passato secondo le indagini prefettizie, hanno fatto scattare l'interdizione prefettizia »⁽³³⁸⁾.*

E, invero, sostenere l'impresa nella volontà di evitare condizionamenti criminali con programmi di *compliance* e monitoraggio sotto la guida dell'autorità giudiziaria porta l'azione di prevenzione a beneficio dell'intero sistema economico e, nel contempo, l'azienda ha una *chance* di continuità produttiva al costo di una ingerenza statale nella gestione. Nessun automatismo applicativo, quindi, nel controllo volontario e nessun modello

⁽³³⁵⁾ Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2018, n. 3268.

⁽³³⁶⁾ Cass. Sez. I, 7 maggio 2019, n. 29487.

⁽³³⁷⁾ IX Comitato, seduta del 22 novembre 2019, audizione del prof. Costantino Visconti dell'Università di Palermo.

⁽³³⁸⁾ Il controllo giudiziario « volontario »: una moderna « messa alla prova » aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose; pag 4 in *Diritto Penale Contemporaneo*, consegnato dal prof. Visconti per la audizione.

« retrospettivo-stigmatizzante » ma un modello « prospettico-cooperativo », improntato alla prognosi delle *chances* di bonifica dell'azienda e della riuscita delle misure da adottare.

Il prof. Visconti sottolinea l'interpretazione data in tali termini dai tribunali di Santa Maria Capua Vetere, Catanzaro e Firenze, in una ottica più generale di tutela pubblicistica del mercato e della continuità produttiva ed evidenzia oscillazioni nelle valutazioni della Corte di cassazione sui presupposti ⁽³³⁹⁾.

Peraltro, sottolinea Visconti, lo stesso articolo 34-*bis* fa riferimento, tra le prescrizioni per l'implementazione del controllo giudiziario, ai modelli organizzativi ex d.lgs. n. 231 del 2001 a riprova « *dell'attivazione di positive energie tra pubblico e privato nell'ottica di una più efficace azione di prevenzione speciale, scandita da fondamentali passaggi improntati alla consensualità e alla premialità, (...) tutti ingredienti presenti nell'istituto del controllo giudiziario volontario, pur tenendo conto del diverso contesto normativo e fattuale in cui opera* » ⁽³⁴⁰⁾, atteso che si tratta, comunque, di imprese non attinte da nessun provvedimento giudiziario (penale, para-penale, preventivo).

L'istituto *de quo* ha una stretta familiarità con altri istituti francesi, britannici e statunitensi ⁽³⁴¹⁾ che rispondono « *a direttrici politico-criminali tutto sommato comuni, che in estrema sintesi si possono ricondurre a obiettivi non meramente deflattivi, bensì integrati da strategie regolative del mercato dal punto di vista della profilassi della devianza imprenditoriale, in cui assume un ruolo decisivo la collaborazione della singola azienda coinvolta nell'ottica di una compliance "patteggiata" e funzionale alla prevenzione dei reati* » ⁽³⁴²⁾.

Inoltre, il controllo giudiziario può scardinare l'« area grigia », quel fascio cioè di « *rapporti di contiguità, cooperazione attiva e passiva che i mafiosi riescono a generare nei loro affari e stemperare o annullare i complessi rapporti tra economia lecita, illecita e organizzazioni criminali, tra imprenditori di vario livello e mafiosi, tra le specifiche dinamiche di mercato e le performances criminali, tra le aziende legali e i servizi offerti dalle imprese mafiose* » ⁽³⁴³⁾.

⁽³³⁹⁾ Approccio restrittivo per evitare forme di « aggiramento » degli effetti interdittivi ovvero « *natura prognostica del giudizio devoluto al tribunale, volto a cioè a valutare la praticabilità del controllo giudiziario in relazione ai fini di bonifica additati dalla legge* ».

⁽³⁴⁰⁾ IX Comitato, seduta del 22 novembre 2019, audizione del prof. Costantino Visconti dell'Università di Palermo.

⁽³⁴¹⁾ In Francia, la « *convention judiciaire d'intérêt public* » è stata introdotta nel 2016 dalla *Loi Sapin II* in materia di corruzione e traffico di influenze illecite. Prevede un accordo tra pubblico ministero e parte privata demandando il controllo sulla correttezza della proposta di *convention* al presidente del tribunale che, all'esito di udienza pubblica, decide se validare l'intesa così consentendo all'impresa di non essere iscritta « *au bulletin judiciaire no. 1 du casier judiciaire* » e, quindi, di non essere esclusa dalle gare pubbliche di appalto. L'istituto del « *Deferred Prosecution Agreement* » (DPA), da tempo presente nel sistema giuridico statunitense, è stato di recente introdotto anche in quello britannico. Sono previste varie forme di *diversion*, imperniate su attività negoziali tra il *prosecutor* e l'ente indiziato di responsabilità, suscettibili di perfezionarsi in assenza o con l'intervento del giudice.

⁽³⁴²⁾ IX Comitato, seduta del 22 novembre 2019, audizione del prof. Costantino Visconti dell'Università di Palermo.

⁽³⁴³⁾ *Ibidem*.

Il prof. Visconti, in conclusione, fermo restando l'interesse pubblico connesso alla prosecuzione dell'attività aziendale, attestato dal legislatore con l'introduzione del controllo giudiziario, ha ribadito che la verifica dei « presupposti » richiesti al giudice non possa non essere calibrata nella praticabilità di un programma di « bonifica » dell'azienda istante, volto a rendere l'ente economico sufficientemente presidiato dal rischio di infiltrazioni mafiose, auspicando l'accoglimento del « *modello prospettico-cooperativo* » propugnato, per neutralizzare tempestivamente le infiltrazioni mafiose, preservare il tessuto economico locale e salvaguardare il sistema produttivo, contrastando così in modo efficace le diverse forme di penetrazione nell'economia ormai adottate dalle organizzazioni criminali. È evidente che « *il cammino verso una tutela antimafia allargata nel campo economico imprenditoriale, appena iniziato* » produrrà effetti non tanto per il numero delle istanze accolte ma per il numero delle aziende che, all'esito della procedura, avranno acquisito la capacità di operare al riparo da condizionamenti mafiosi.

In tal senso, di particolare interesse è l'audizione nella parte in cui il prof. Visconti ha ricordato le circostanze di fatto che condussero all'ideazione dell'istituto di cui all'articolo 34-*bis*. Intorno agli anni 2011-2012 un imprenditore della provincia di Reggio Emilia si era messo in contatto con l'Università di Palermo e con il prof. Fiandaca lamentando che la sua azienda, attiva da oltre cinquant'anni nella lavorazione di sabbie del Po, era stata colpita da interdittiva a causa di una ritenuta infiltrazione della *'ndrangheta*. Impugnato il provvedimento, era risultato dapprima vincente davanti al TAR e poi soccombente dinanzi al Consiglio di Stato. L'imprenditore, in profonda crisi, affermando la sua estraneità e la sua buona fede, aveva dunque chiesto aiuto per salvare l'azienda. Era stato così stipulato un contratto con il prof. Visconti il quale, lavorando direttamente in azienda, aveva avuto modo di verificarne le vulnerabilità e di accertare le aree in cui si era verificata l'infiltrazione (nel ramo dei trasporti su gomma e per assunzioni non ben verificate). Aveva, infine, elaborato un mirato modello di organizzazione *ex d.lgs. 231 del 2001*, adottato dall'azienda e quindi implementato e sottoposto a monitoraggio per un intero anno.

Trascorso tale periodo e con rilevanti costi aziendali (in termini di riduzione del numero dei dipendenti e di fatturato) l'imprenditore aveva fatto istanza di aggiornamento e il prefetto, invece di rigettare l'istanza, come frequentemente accade, « *fa una operazione... geniale* »: incamerata l'istanza, aveva mandato per due volte i gruppi interforze a sorpresa nei mesi successivi per capire se il modello adottato funzionava, verificando che i controlli erano stati così accurati, soprattutto sui requisiti dei fornitori, che era stato respinto un ordine di un imprenditore — poi risultato coinvolto nel processo *Aemilia* — e che tutte le operazioni societarie erano state anagrafate e certificate. Aveva, quindi, revocato l'interdittiva⁽³⁴⁴⁾.

⁽³⁴⁴⁾ *Ibidem.*

Sulla base di tale esperienza concreta è nata l'idea del controllo giudiziario, prevedendo la possibilità per l'imprenditore di chiedere aiuto allo Stato e demandando al tribunale della prevenzione la decisione sulla richiesta del controllo giudiziario.

Finalità dell'istituto è, dunque, la neutralizzazione delle attività criminali in una impresa sana atteso che, ad avviso dell'audito, dopo 30 anni di sequestri e confische di aziende, vi è stata una evoluzione anche nella mentalità criminale che non gestisce più in prima linea un'attività imprenditoriale, ma si introduce, entra in affari con le imprese, crea *zone grigie* nelle quali far prosperare attività illecite.

Il prof. Visconti nel rappresentare che l'impugnativa al TAR della interdittiva era stata introdotta, quale presupposto, dal Governo su impulso del Ministero dell'interno, che sussiste la rilevante criticità dei rapporti tra giustizia amministrativa ed esito del controllo giudiziario, nel ribadire la validità e l'efficacia del nuovo istituto comparandolo alla « messa alla prova » del processo minorile, ha suggerito di effettuare un « *follow-up* » allo scopo di monitorare le aziende dopo l'esito positivo del controllo giudiziario, attraverso una collaborazione tra la Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo (o il Ministero dell'interno)⁽³⁴⁵⁾ e alcune università degli studi (Palermo, Roma, la Cattolica).

Propone, infine, che l'esito del controllo giudiziario equivalga ad una istanza di aggiornamento al prefetto e che presupposto sia anche la valutazione della possibilità di bonificare l'azienda, auspicando un approccio culturale diverso da parte della magistratura che privilegi la bonifica delle aziende medio-piccole, struttura portante dell'economia nazionale senza restringere la portata del controllo giudiziario. Sul punto ha rilevato che in Sicilia, non a caso, non risulta essere stata fatta alcuna richiesta di controllo giudiziario, che in Calabria vi sono state numerose istanze, respinte a seguito di interpretazione restrittiva dei presupposti dell'istituto, ampliati invece dal tribunale di Santa Maria Capua Vetere e, quanto all'articolo 34, che le più rilevanti amministrazioni giudiziarie siano state fatte in Lombardia.

9.2.2 – Audizione degli uffici giudiziari

Al fine di accertare l'impatto di tali istituti, nel corso delle audizioni dei presidenti delle sezioni delle misure di prevenzione dei distretti più impegnati nell'attività di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata e all'esito dell'esame delle relazioni richieste e acquisite a tutti gli altri presidenti di sezione aventi competenza distrettuale, il Comitato ha potuto verificare quali di essi abbiano trattato richieste di amministrazione giudiziaria ex articolo 34 e di controllo giudiziario volontario ex articolo 34-bis, comma 6.

È intanto emerso che gli organi titolari della proposta (articolo 17 del codice antimafia) non hanno finora formulato nessuna richiesta di applicazione di controllo giudiziario.

⁽³⁴⁵⁾ Le cui banche dati hanno tutte le interdittive a livello nazionale.

Nessuna proposta è stata avanzata – né è stata disposta d'ufficio quale sviluppo di altre misure patrimoniali – di amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende *ex* articolo 34 del codice antimafia ai tribunali di Brescia, Firenze, Lecce, Napoli, Salerno, Santa Maria Capua Vetere, Torino, Trapani, Trento, Trieste, Venezia⁽³⁴⁶⁾.

Nessuna richiesta di controllo giudiziario volontario *ex* articolo 34-*bis* è stata proposta ai tribunali di Brescia, Caltanissetta, Lecce, Palermo, Trapani, Trento e Trieste, mentre negli altri tribunali sono state numerose le istanze da parte delle imprese destinatarie di informazione antimafia.⁽³⁴⁷⁾

⁽³⁴⁶⁾ A questi uffici giudiziari, si aggiungerebbe il tribunale di Catanzaro dai cui prospetti statistici, comunicati al IX Comitato, non risultano procedimenti *ex* articolo 34.

⁽³⁴⁷⁾ Si riporta di seguito la situazione dei diversi uffici giudiziari.

(1) Il tribunale di Ancona, nel triennio, ha rappresentato, quanto all'articolo 34 che l'amministrazione si è conclusa con la messa in liquidazione della società e l'amministratore è stato autorizzato a presentare istanza di fallimento e che è stata avanzata una sola richiesta di controllo giudiziario, rigettata dal tribunale. (2) Il tribunale di Bari, nel periodo 1° luglio 2018 – 30 giugno 2019, ha trattato 9 procedimenti *ex* articolo 34-*bis* e 4 richieste di amministrazione giudiziaria *ex* articolo 34. (3) Il tribunale di Caltanissetta ha avuto diverse amministrazioni giudiziarie, elaborando linee guida per gli amministratori giudiziari al momento del conferimento dell'incarico. (4) Il tribunale di Firenze ha pendenti 3 controlli giudiziari. (5) Il tribunale di Catania ha avuto una sola richiesta di controllo giudiziario *ex* art. 34-*bis* comma 6, peraltro respinta. Ha avuto procedimenti di amministrazione giudiziaria, in alcuni dei quali vi sono stati incrementi nei ricavi aziendali (una azienda di trasporto di merci sta per essere assegnata dalla agenzia alla cooperativa di lavoratori costituitasi per proseguire l'attività; rete di ipermercati con buon andamento aziendale e mantenimento posti lavoro). I settori interessati attengono alla ristorazione, editoria, distribuzione commerciale, tipografie. (6) Il tribunale di Catanzaro ha allegato prospetti statistici relativi al flusso dei controlli giudiziari da cui risulta che nel periodo 2017-2019 sono « sopravvenute 84 richieste; eliminate 80; pendenti 4 ». (7) Il tribunale di Genova ha avuto recentemente tre richieste di controllo giudiziario volontario: per una, il ricorrente ha rinunciato (si accertava, incidentalmente, che il medesimo per eludere l'interdittiva aveva affittato il complesso aziendale), le altre sono state inviate per competenza ad altro tribunale, ovvero nel cui territorio aveva avuto luogo la manifestazione della pericolosità. (8) Il tribunale di Lecce ha disposto 4 controlli giudiziari *ex* articolo 34-*bis* comma 6 in corso e senza particolari criticità. Dai prospetti statistici inviati non risultano, invece, amministrazioni giudiziarie. (9) Il tribunale di Milano ha avuto: numerosi procedimenti di amministrazione giudiziaria, alcuni dei quali analiticamente esaminati nella relazione finale della Commissione parlamentare della XVII Legislatura, disponendo l'affiancamento degli organi della procedura a quelli societari, nel settore specifico oggetto dell'infiltrazione malavitosa (Fieramilano S.p.A.; Lidl Italia s.r.l.; Nolostand); un caso di controllo giudiziario volontario, rigettato per la mancanza della terzietà del soggetto economico richiedente rispetto al soggetto agevolato. (10) Il tribunale di Napoli ha avuto, nel 2018, 10 richieste di controllo giudiziario, quasi tutte rigettate con declaratoria di inammissibilità, non essendo stato ritenuto il carattere dell'occasionalità della cd. *contaminazione mafiosa*, normativamente indicato per accedere all'istituto, decisioni che, ad avviso del Presidente della locale sezione m.p., hanno scoraggiato la proposizione di ulteriori richieste. (11) Il tribunale di Palermo ha avuto una sola proposta di amministrazione giudiziaria nel 2018, accolta nei confronti di una società, appartenente a soggetto diverso dal proposto, che aveva agevolato l'attività delittuosa di questi, consentendogli di effettuare il reimpiego e gli investimenti utili per occultare la provenienza illecita del denaro. (12) Presso il tribunale di Reggio Calabria, dal 20 novembre 2017 risultano avanzate 24 istanze di controllo giudiziario, di cui 5 accolte, a fronte, come ha sottolineato in audizione il presidente Pastore, di 222 interdittive emesse nel periodo 2014-2018. Una sola amministrazione giudiziaria è stata applicata e revocata dopo dieci mesi con la formulazione di una serie di obblighi. (13) Il tribunale di Roma, oltre ai numerosi procedimenti di amministrazione giudiziaria, alcuni dei quali già esaminati nella relazione finale della Commissione parlamentare della XVII Legislatura, ha disposto tre amministrazioni giudiziarie (di cui: la prima, in corso; la seconda, revocata essendo stata bonificata la società; la terza, revocata a causa del fallimento di una società e del disposto sequestro di altra azienda). Quanto ai controlli giudiziari volontari, il tribunale di Roma registra tre richieste accolte e tutt'ora pendenti, ed altre tre rigettate per insussistenza del presupposto della terzietà o dell'occasionalità. (14) Il tribunale di Salerno nel periodo 2017-2019 ha trattato 3 richieste *ex* articolo 34 comma 6 di cui una respinta e due accolte nel 2019. (15) Il tribunale di Venezia ha avuto 2 richieste di controllo giudiziario, entrambe rigettate. (16) Il tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha avuto 16 richieste di controllo giudiziario di cui 8 accolte, 5 rigetti e un non luogo a procedere. (17) Il tribunale di Torino ha

Numerosissimi sono stati i decreti acquisiti dalla Commissione (156, tra provvedimenti di accoglimento, rigetto, revoca di controllo giudiziario, e decreti di applicazione e di revoca di amministrazioni giudiziarie) che forniscono un quadro generale degli istituti in esame e dei problemi relativi alla interpretazione delle norme.

I dati, relativi agli istituti applicati dopo la novella del 2017, sono particolarmente interessanti, soprattutto se rapportati al numero di interdittive emesse, apparendo incomprensibile la circostanza che, ad esempio, a Trapani, Palermo, Caltanissetta nessun imprenditore si sia rivolto al tribunale per eliminare infiltrazioni criminali ritenute sussistenti dalle prefetture, potendo tale mancanza indicare o sfiducia nei confronti dello Stato o, più verosimilmente, infiltrazione non occasionale ma agevolazione o interposizione fittizia o collusione da parte degli imprenditori, stanti le ricadute sul piano sociale ed occupazionale di una interdittiva⁽³⁴⁸⁾.

Va, altresì, precisato che le audizioni effettuate dal Comitato, la maggior parte della relazione acquisite, nonché i decreti acquisiti agli atti della Commissione, sono relativi ad una fase temporale antecedente al mese di novembre del 2019, data di deposito della sentenza della Corte di cassazione a Sezioni unite n. 46898/19⁽³⁴⁹⁾. Tale sentenza se, da un lato, ha fornito risposte ad una serie di criticità evidenziate, dall'altro, ha reso evidente la necessità di un intervento legislativo.

Dalle audizioni e dalle relazioni sono emerse plurime criticità e richieste di maggiore chiarezza nella formulazione delle disposizioni legislative. Appare opportuno, per ragioni di linearità espositiva, evidenziare sinteticamente i punti principali di quanto concordemente rappresentato dagli auditi:

1) *Indicazioni più chiare sui presupposti del controllo giudiziario ex articolo 34-bis, comma 6* – In linea generale i presidenti delle sezioni dei tribunali auspicano un chiarimento legislativo sul concetto di « occasionalità » e di « agevolazione dell'attività economica ». Le autorità giudiziarie a cui sono state presentate richieste di controllo giudiziario, in modo pressoché unanime, concordano nel ritenere che non vi sia alcun automatismo tra richiesta – ove vi sia stata impugnazione dell'interdittiva – e

avuto 10 richieste di controllo giudiziario, alcune accolte e in corso, altre, invece, respinte o revocate.

⁽³⁴⁸⁾ Il direttore della DIA, Giuseppe Governale, audito in plenaria il 26 novembre 2019, ha fornito, nella nota depositata, i seguenti dati sulle interdittive. Nel 2018, su un totale di 456 provvedimenti interdittivi, 329 (pari al 72,15 per cento) sono stati emessi nei confronti di aziende con sede legale nel Mezzogiorno, 94 (20,61 per cento) nei confronti di aziende del Nord, mentre 33 (7,24 per cento) riguardano aziende dell'Italia centrale. A livello regionale, i dati registrati sono i seguenti: Calabria n. 147; Sicilia n. 85; Lombardia n. 50; Campania n. 44; Puglia n. 41; Emilia Romagna n. 17; Piemonte n. 15; Lazio n. 13; Toscana n. 13; Veneto n. 7; Liguria, Marche, Basilicata e Molise n. 4; Umbria n. 3; Abruzzo e Sardegna n. 2; Trentino – Alto Adige n. 1; Friuli – Venezia Giulia e Valle D'Aosta, nessun provvedimento. Nel 2019, su un totale di 480 provvedimenti interdittivi, 348 (pari al 72,50 per cento) sono stati emessi nei confronti di aziende con sede legale nel Mezzogiorno, 116 (24,17 per cento) nei confronti di aziende del Nord e 16 (3,33 per cento) sono relativi ad aziende dell'Italia centrale. A livello regionale, i dati registrati sono i seguenti: Calabria n. 124; Sicilia n. 124; Lombardia n. 51; Campania n. 50; Emilia Romagna n. 33; Puglia n. 28; Piemonte n. 16; Basilicata n. 14; Liguria n. 12; Toscana n. 8; Lazio e Molise n. 5; Veneto n. 4; Umbria e Abruzzo n. 3; Friuli – Venezia Giulia, Valle D'Aosta, Trentino – Alto Adige, Marche e Sardegna, nessun provvedimento.

⁽³⁴⁹⁾ Camera di consiglio 26 settembre 2019, deposito 19 novembre 2019.

concessione, ma che il tribunale abbia piena discrezionalità nella valutazione, in base al dettato normativo « ove ne ricorrano i presupposti », dovendo verificare il tipo di rapporto tra l'azienda richiedente ed il portatore di pericolosità. In particolare, il presidente del tribunale di Reggio Calabria ha sottolineato la necessità di accertare la sussistenza della « terzietà » dell'impresa richiedente rispetto al soggetto agevolato e l'idoneità della misura a neutralizzare, anche per il futuro, il pericolo di infiltrazione.

Il tribunale di Santa Maria Capua Vetere, facendo leva su un recente arresto giurisprudenziale della Corte di cassazione⁽³⁵⁰⁾ e modificando il precedente orientamento, ha concesso il controllo giudiziario anche in assenza di contatti occasionali con la criminalità, ritenendo che solo con l'esecuzione del controllo giudiziario possa accertarsi in concreto l'infiltrazione, soprattutto in presenza di interdittive non indicative di legami apprezzabili con la criminalità organizzata. Tale interpretazione, tesa a valorizzare la *ratio* dell'istituto – volto ad assolvere a una « funzione di riabilitazione » delle aziende ed a salvaguardare, ove possibile, i livelli occupazionali – non risulta in contrasto con il controllo sull'interdittiva svolto dal TAR in base al « criterio del più probabile che non », trattandosi di controlli giurisdizionali differenti. Il tribunale sammaritano, quindi, per tutelare le imprese, ha applicato l'istituto anche nel caso in cui l'azienda sia colpita dal diniego di iscrizione alle *white list*, (articolo 1, comma 52, della legge n. 190 del 2012) diniego propedeutico all'interdittiva e ritenuto ad essa assimilabile, stante l'identità degli effetti lesivi generati nei confronti dell'impresa e dei lavoratori.

I tribunali di Catanzaro⁽³⁵¹⁾ e di Reggio Calabria, come quasi tutti gli altri tribunali, hanno preso in considerazione, avuto riguardo alle condizioni di ammissibilità della domanda, solo le istanze delle imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva, escludendo di poter accogliere la richiesta quando l'impresa sia stata attinta da altro genere di provvedimenti (ad esempio, il diniego di iscrizione nella *white list*) e dichiarando inammissibili le istanze avanzate senza che sia stata proposta l'impugnativa innanzi al giudice amministrativo, ovvero dopo che il giudizio amministrativo sia ormai esaurito⁽³⁵²⁾.

2) *Impugnazioni e rito camerale ex articolo 127 c.p.p.* – Il rito camerale è previsto solo per l'udienza fissata dal tribunale per decidere sull'istanza di revoca proposta dal titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario (articolo 34-*bis*, comma 5) ovvero per la richiesta di applicazione del controllo giudiziario volontario (articolo 34-*bis*, comma 6)⁽³⁵³⁾, eccezione al principio generale sancito dall'articolo 7 che prevede l'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 666 del c.p.p. nel procedimento applicativo delle misure di prevenzione. La previsione di tale

⁽³⁵⁰⁾ Cass. n. 24487/2019; Cass. Sez. V, 2.7.2018 n. 34526 su Eurostrade.

⁽³⁵¹⁾ Procedimenti nn. 38/2018, 44/2018, 9/2019 Reg.C.C./Int.

⁽³⁵²⁾ Va rilevato che in caso di definitività della interdittiva, la Corte di cassazione ha confermato i provvedimenti di inammissibilità. *Ex plurimis* Cass. Sez. VI, n. 38072 del 2019.

⁽³⁵³⁾ L'altra ipotesi di applicazione del rito camerale ex articolo 127 c.p.p. è l'udienza per decidere, per le aziende sequestrate, se approvare il programma di prosecuzione o ripresa dell'attività dell'impresa (articolo 41, comma 1-*sexies*).

rito camerale ha portato a due differenti orientamenti giurisprudenziali in tema di impugnazione: il primo, ha ritenuto impugnabile il rigetto del controllo volontario solo con il ricorso in cassazione in base al comma 7 dell'articolo 127 c.p.p.; il secondo, ha sostenuto l'inoppugnabilità del diniego per il principio di tassatività dei mezzi di impugnazione. Tale conflitto è stato risolto, come si dirà nei successivi §. 9.3 e §. 12.17.3, dalle Sezioni unite della Suprema Corte che ha statuito che il provvedimento di diniego del controllo giudiziario è impugnabile con ricorso alla corte di appello, anche per il merito.

3) *Rapporti e criticità tra impugnazioni delle interdittive antimafia ed esito del controllo giudiziario* – Tutti i presidenti di sezione che hanno ricevuto richieste di controllo giudiziario auspicano un intervento legislativo che chiarisca i rapporti tra controllo giudiziario, interdittiva antimafia e procedimento amministrativo.

Diversi tribunali, in caso di definitività della interdittiva, a seguito della decisione del Consiglio di Stato, hanno dichiarato l'inammissibilità della richiesta di controllo giudiziario, provvedimenti confermati dalla Suprema Corte. I magistrati auditi hanno, tuttavia, segnalato come siano emersi orientamenti diversi tra i tribunali amministrativi regionali. Ad esempio, mentre il TAR di Reggio Calabria decide non ritenendo che il controllo giudiziario sia motivo per sospendere il procedimento, il TAR di Bari rinvia all'esito del controllo giudiziario la decisione sull'interdittiva. Il presidente della III sezione di Palazzo Spada, audito il 4 marzo 2020, ha riferito che il Consiglio di Stato, avuta conoscenza che l'azienda ha ottenuto detto beneficio, attende l'esito⁽³⁵⁴⁾.

Dalle audizioni dei presidenti di sezione delle misure di prevenzione sono emerse diverse proposte e soluzioni. Il presidente del tribunale di Torino, prospettando una possibile strumentalizzazione dell'istituto, invoca che il controllo giudiziario abbia una durata non eccedente quella di definizione al TAR e al Consiglio di Stato. Altri presidenti prospettano l'eliminazione dell'impugnazione dell'interdittiva quale pregiudiziale per richiedere il controllo giudiziario. Un altro tribunale, per evitare contrasti – ad esempio, controllo giudiziario con esito positivo e prefetto che non revoca interdittiva – propone, al fine di assicurare una maggiore certezza delle situazioni giuridiche e lasciando intatte le prerogative del prefetto, di adottare l'interdittiva senza condizionarne l'efficacia ad alcun vaglio giurisdizionale e devolvere globalmente al tribunale della prevenzione quale giurisdizione esclusiva estesa al merito della fondatezza dell'interdittiva stessa. Il presidente del tribunale di Firenze ritiene debba restare ferma l'autonomia delle valutazioni del prefetto e del tribunale, così come anche delle decisioni del Consiglio di Stato che può, come ha fatto in uno specifico caso, disporre la sospensione del giudizio « *sino al decorso del termine di efficacia del controllo giudiziario* »⁽³⁵⁵⁾, ma che tuttavia il coordinamento possa avvenire, nel caso di revoca del controllo, prevedendo

⁽³⁵⁴⁾ Commissione plenaria, seduta del 4 marzo 2020, audizione del Presidente della III sezione del Consiglio di Stato, Franco Frattini.

⁽³⁵⁵⁾ Consiglio di Stato, Sez. III, 4 luglio 2019.

la prevalenza del controllo del tribunale oppure, in alternativa, la protrazione della « sospensione » ex articolo 34-*bis*, comma 7, dell'interdittiva per il tempo entro il quale il prefetto debba rivalutare la situazione dopo la revoca del controllo. Auspica, infine, un chiarimento sulla competenza per il tribunale del luogo di emissione della interdittiva. Si vedranno in prosieguo le posizioni degli altri « attori » del procedimento.

Al fine di formulare una valutazione sugli elementi posti a fondamento delle interdittive, alcune delle quali, come è stato detto, basate su fatti risalenti nel tempo e al fine anche di inquadrare i presupposti dell'istituto, in particolare l'occasionalità e le conseguente possibilità di recidere l'infiltrazione, diversi auditi tra i presidenti dei tribunali hanno riferito di avere adottato la prassi di citare la prefettura nell'udienza fissata per trattare la richiesta di controllo giudiziario⁽³⁵⁶⁾.

4) *Criticità relative all'amministrazione giudiziaria*: i presidenti dei tribunali hanno evidenziato che non è prevista alcuna impugnazione contro il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria e che non appare comprensibile tale omissione (invero, l'articolo 34, comma 6, recita: « per le impugnazioni contro i provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e di confisca si applicano le disposizioni di cui all'articolo 27 »); quanto all'esecuzione del provvedimento, da più parti è stato evidenziato che, con la novella del 2017, ex articolo 34, comma 4, il provvedimento è eseguito sui beni aziendali con l'immissione in possesso dell'amministratore giudiziario e con l'iscrizione nel registro delle imprese, mentre il previgente articolo 34, comma 5, prevedeva la trascrizione nei pubblici registri a cura dell'amministratore giudiziario ed entro 30 giorni dall'adozione del provvedimento. Tali adempimenti, quindi, devono ora essere eseguiti a cura della cancelleria. Si è sottolineata la necessità di tale modifica in quanto il nuovo articolo 51-*bis* del codice antimafia, introdotto dal decreto sicurezza (decreto-legge 4 settembre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132) prevede che i provvedimenti, tra cui quelli degli artt. 34 e 34-*bis* sono iscritti al registro delle imprese, « su istanza della cancelleria, entro il giorno successivo al deposito in cancelleria », con possibile *discovery* prima ancora dell'esecuzione del decreto.

Si è, altresì, evidenziato che non è previsto l'intervento della polizia giudiziaria (che potrebbe essere delegata all'esecuzione del provvedimento in luogo della cancelleria); che non vi è rinvio alle norme sulla tutela dei terzi, alle norme che prevedono la sospensione dei crediti ante sequestro o al divieto di azione esecutive con la possibilità che una misura non ablativa determini un blocco nella continuità aziendale.

⁽³⁵⁶⁾ I tribunali di Bari, Catanzaro, Firenze e Reggio Calabria richiedono documentazione integrativa. Il tribunale di Santa Maria Capua Vetere chiede, con l'avviso di fissazione dell'udienza camerale, una memoria esplicativa su interdittiva, trasmettendo anche l'istanza della parte in modo che il prefetto possa presentare una memoria in cui gli elementi dell'interdittiva vengono rivisti o rivalutati alla stregua di quelle che sono le deduzioni difensive.

9.2.3 – Audizione del Ministro dell'interno

Nel corso dell'audizione tenutasi in plenaria il 30 ottobre 2019⁽³⁵⁷⁾, il Ministro Lamorgese ha svolto un'articolata relazione sulla situazione delle organizzazioni criminali, sulla loro pervasività in territori che ne sembravano immuni, sulla loro capacità di privilegiare un profilo di bassa visibilità e di sviluppare, con la corruzione, un connubio affaristico, penetrando nel tessuto economico-sociale. Ha in questo contesto affermato che la lotta alle mafie è una priorità politica e l'azione volta alla disarticolazione delle varie mafie è indispensabile. Ha, quindi, illustrato le seguenti direttrici principali di azione del ministero: aggressione dei patrimoni illeciti; ruolo dell'AN-BSC; sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia; cattura dei latitanti; controlli preventivi antimafia; certificazioni e interdittive antimafia; scioglimento degli enti locali per condizionamento e inquinamento mafioso; atti intimidatori contro gli amministratori locali; iniziative antiracket e antiusura e per le vittime della mafia.

Nella nota inviata il 3 febbraio 2020, il Ministro Lamorgese, dopo avere evidenziato le peculiarità dell'istituto del controllo giudiziario, ritiene che « *la previsione di cui all'articolo 34-bis, comma 7, riconoscendo al citato provvedimento l'effetto della sospensione dell'informazione antimafia interdittiva con la conseguenza che l'impresa ritorna "in bonis", non comprometta le finalità di prevenzione della legislazione amministrativa antimafia. Al contrario, l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento proprio per promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni criminali attraverso una equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, vale a dire, la libertà di impresa, da un lato, e la salvaguardia della legalità sostanziale delle attività economiche dalle infiltrazioni mafiosa, dall'altro. In tal senso è stata data indicazione ai Prefetti di assicurare una qualificata interlocuzione con la magistratura procedente in ordine alla individuazione dei "soggetti interessati" alla vicenda da sentire in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 34 bis, comma 6. Siffatta partecipazione, infatti, consentirà di fare emergere in quella sede il patrimonio info-investigativo dal quale è scaturita la valutazione di un livello di compromissione della governance aziendale tale da motivare la misura interdittiva, garantendo all'Autorità giudiziaria un più completo quadro informativo in vista delle decisioni da assumere* ».

Il Comitato ha altresì acquisito dal sito del Ministero dell'interno le più recenti circolari emanate sul punto.

Con circolare del 22 marzo 2018 il Ministero, nel rispondere ai quesiti posti da una prefettura, ha chiarito che è doverosa « *per il Prefetto l'iscrizione nella white list richiesta dall'azienda destinataria di informazione interdittiva che abbia impugnato il relativo provvedimento ed ottenuto dal Tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario* », precisando che è opportuno « *che il Prefetto annoti nell'iscrizione di avere così provveduto per effetto della misura adottata dal*

⁽³⁵⁷⁾ Commissione plenaria, seduta del 30 ottobre 2019, audizione del Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese.

Tribunale » e poi monitori l'esito della impugnazione e del controllo giudiziario ⁽³⁵⁸⁾.

Nella medesima circolare si affronta il problema delle relazione tra controllo giudiziario e amministrazione prefettizia ANAC (articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014). La rilevanza della questione deriva dal fatto che la misura di cui al citato articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90 del 2014 è relativa ad un singolo contratto, mentre la misura di cui all'articolo 34-*bis* del codice antimafia può comportare un controllo sulla totalità dei rapporti economici facenti capo all'azienda. In tali casi, secondo il ministero, viene meno la misura ANAC, analogamente a quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90 del 2014 per la confisca, sequestro o amministrazione giudiziaria ma con l'esigenza di avere « *un'adeguata interlocuzione con la magistratura procedente* » finalizzata a far conoscere il patrimonio info-investigativo che ha determinato il commissariamento prefettizio. « *E', quindi, necessario* » – aggiunge la nota – « *che in tutti i casi di adozione del provvedimento in esame ne venga data notizia al competente organo giurisdizionale per le relative valutazioni, anche in ordine alla individuazione dei soggetti interessati alla vicenda da sentire in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 34-*bis* comma 6* » ⁽³⁵⁹⁾.

Con circolare del 2 novembre 2018 il Ministero, nel rispondere ad una richiesta di chiarimenti circa gli adempimenti a carico delle prefetture in caso di controllo giudiziario che « *sospende gli effetti* » dell'interdittiva, ha ribadito che unico onere a carico dell'autorità prefettizia rimane l'annotazione dell'intervenuta sospensione nella banca dati nazionale unica. Nelle ipotesi di un operatore economico « *destinatario sia di informazione interdittiva che di diniego di iscrizione nella white list il quale, una volta ammesso al controllo giudiziario, reclaims l'iscrizione nei citati elenchi prefettizi* », il Ministero richiama le proprie considerazioni espresse nella citata circolare del 22 marzo 2018, precisando che un eventuale rifiuto dell'iscrizione finirebbe per vanificare la sospensione disposta dal giudice. Raccomanda, infine, che, in sede di iscrizione, « *il Prefetto annoti di avere così provveduto per effetto della misura adottata dal Tribunale* » ai sensi dell'articolo 34-*bis* procedendo poi ad adeguato monitoraggio ⁽³⁶⁰⁾.

Nessuna raccomandazione viene formulata da parte del Ministero nei confronti delle prefetture sulle valutazioni o sui provvedimenti da assumere qualora l'interdittiva diventi definitiva, a seguito del vaglio del TAR e del Consiglio di Stato ovvero quando il tribunale revochi il controllo giudiziario ritenendo bonificata l'azienda. Si è già visto come si regolano i tribunali citando le prefetture o chiedendo informazioni aggiornate. Si vedrà nel paragrafo che segue come il presidente Frattini auspichi un intervento legislativo o una circolare ministeriale affinché, prima dell'emanazione

⁽³⁵⁸⁾ Ministero dell'interno, circolare n. 11001/119/20(8)-A del 22 marzo 2018.

⁽³⁵⁹⁾ *Ibidem*.

⁽³⁶⁰⁾ Ministero dell'interno, circolare n. 11001/119/20(8)-A del 2 novembre 2018.

dell'interdittiva, il prefetto senta l'imprenditore, salvo casi di urgenza o di segretezza.

9.2.4 – Audizione del presidente della III Sezione del Consiglio di Stato

Nell'audizione svolta in plenaria il 4 marzo 2020, il presidente Frattini ha esposto ampie e argomentate considerazioni generali sulla documentazione antimafia e, ai fini che qui interessano, sulle interdittive, depositando altresì documentazione⁽³⁶¹⁾ e una nota dal titolo « I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia ».

Frattini, in particolare, ha sottolineato che il sindacato amministrativo è un giudizio pieno sugli elementi sintomatici dell'infiltrazione mafiosa posta a base dei provvedimenti interdittivi, dovendosi sempre partire dall'articolo 84 del codice antimafia e che la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha tentato di fornire interpretazioni univoche e chiare per cercare, interpretando le norme, di individuare le situazioni indicative del condizionamento. Invero, oltre alle situazioni tipizzate dal legislatore⁽³⁶²⁾, vi sono elementi « a condotta libera » soggetti all'apprezzamento del prefetto attenendo a vicende organizzative, gestionali o operative che possano evidenziare l'intento elusivo della legislazione antimafia, stante l'insidiosa pervasività e mutevolezza del fenomeno mafioso.

Tipizzazione ancora più necessaria alla luce della nota sentenza CEDU *De Tommaso c. Italia*⁽³⁶³⁾ secondo la quale « la stessa legge deve indicare la portata della discrezionalità » del prefetto (cfr. anche *supra* §. 1.6). Quindi la valutazione operata dal Consiglio di Stato, come rappresentato dal presidente Frattini nella citata nota, attiene a tre punti: se vi sia una diagnosi dei fatti rilevanti (comportamenti tipizzati o a condotta libera); se vi sia una prognosi di permeabilità mafiosa tratta dai suddetti elementi; valutazione in ordine alla proporzionalità e alla ragionevolezza delle prognosi formulate. « Il quadro indiziario dell'infiltrazione mafioso posto a base dell'interdittiva deve dare conto in modo organico e coerente di quei fatti aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, dai quali, sulla base della regola causale e dello standard probatorio del “più probabile che non”, il giudice amministrativo, chiamato a verificare l'effettivo pericolo di infiltrazione mafiosa, possa pervenire in via presuntiva alla conclusione ragionevole che tale rischio sussiste ».

Tra gli elementi « a condotta libera » l'auditò ha indicato l'esistenza di: rapporti di parentela o legami affettivi che rivelino una « regia familiare » dell'impresa, attraverso, ad esempio, la cessione delle quote ai figli, le vicende societarie anomale nella gestione con l'avvicendamento nelle cariche sociali dei medesimi soggetti o loro prestanomi; rapporti di

⁽³⁶¹⁾ Al termine dell'audizione, la Commissione ha, altresì, consegnato all'auditò una serie di quesiti scritti, non affrontati nel corso di seduta per ragioni di tempo. La risposta ai quesiti non è pervenuta nei tempi di redazione della presente relazione.

⁽³⁶²⁾ Il riferimento è all'articolo 84, comma 4, lettera a), e all'articolo 91, comma 6.

⁽³⁶³⁾ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*.

cointeressenza economica o compartecipazione societaria con soggetti malavitosi o con aziende già colpite da interdittiva⁽³⁶⁴⁾.

L'« *interpretazione tassativizzante* », consentita dalla sentenza n. 24 della Corte costituzionale ha portato, ad avviso dell'auditò, ad una più accurata motivazione dei provvedimenti antimafia da parte dei prefetti che hanno, peraltro, recepito le indicazioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato n. 1743 del 3 maggio 2016, al punto che la percentuale degli annullamenti, in secondo grado, è, allo stato, inferiore al 10 per cento.

In questo contesto va ricordato che, dopo l'audizione del presidente Frattini, la Corte costituzionale è intervenuta per censurare talune scelte legislative irragionevoli e delimitare – su questa stessa scia – in maniera più rigorosa i canoni entro i quali il prefetto può desumere un tentativo di infiltrazione mafiosa, idoneo a consentire l'adozione di una informazione interdittiva antimafia. E' stata, infatti, di recente emessa la sentenza in data 30 luglio 2021, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 24, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2018; la norma ritenuta incostituzionale aveva modificato l'articolo 67, comma 8, del codice antimafia, inserendo i reati di cui all'articolo 640-*bis* e di cui all'articolo 640, comma 2, n. 1), del c.p., commesso in danno dello Stato o di altro ente pubblico, tra quelli per i quali la condanna, anche non definitiva, purché confermata in appello, determina in automatico gli effetti interdittivi previsti ai commi 1, 2 e 4 dello stesso articolo 67. La Corte costituzionale ha motivato tale decisione evidenziando che quella previsione risultava sproporzionata ed eccessiva, in quanto, seppur l'illecito di cui all'articolo 640-*bis* c.p. sia già considerato « reato-spia » ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione e dell'informativa antimafia in forza dell'articolo 84, comma 4, del codice antimafia, tale delitto – e ancor meno quello di cui all'articolo 640, comma 2, n. 1), del c.p. – non è di per sé indice di appartenenza ad un'organizzazione criminale e non ha natura associativa.

Il percorso dell'accertamento prefettizio viene pertanto ulteriormente orientato ad una motivazione basata su concreti elementi sintomatici, da apprezzare senza automatismi (salvo il caso dello specifico accertamento con sentenza di condanna di reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del c.p.p.) e comunque accertando la sussistenza di collegamenti, anche mediati, con organizzazioni criminali.

Con riguardo al controllo giudiziario, il presidente Frattini ha riferito che il Consiglio di Stato, avuta conoscenza che l'azienda ha ottenuto detto beneficio, attende, « *visto che il controllo mira a ripulire l'azienda, che il periodo si concluda favorevolmente* ».

Le criticità emerse attengono ai profili meglio di seguito enucleati:

– in presenza di richieste di aggiornamento, sovente il prefetto si limita a segnalare che non vi sono novità e conferma quindi l'interdittiva;

⁽³⁶⁴⁾ Tra i casi riscontrati: l'acquisizione di società sportive risultate contigue ad associazione; la presenza di una società dedita al movimento terra i cui cantieri sono occupati da automezzi da un noto soggetto mafioso; forniture di bitume o calcestruzzo dirette esclusivamente a determinate aziende, tra cui quelle interdette dal prefetto.

sarebbe, al contrario, auspicabile una reale rivalutazione sulla persistenza dei fatti negativi, anche attraverso i comitati interforze, specie se i fatti sono risalenti nel tempo;

– i protocolli di legalità, aventi natura privatistica e volontaria, nei casi esaminati, non sono mai stati sottoscritti dalle aziende sottoposte a verifiche e poi interdette; tali protocolli non dovrebbero comunque contenere limiti dimensionali o di fatturato per le aziende ammesse a firmare il protocollo di legalità⁽³⁶⁵⁾;

– manca un vero e proprio contraddittorio procedimentale, che è avvertito come necessario.

Le proposte formulate riguardano:

– l’opportunità di reinserire all’articolo 87, comma 1, del codice antimafia l’inciso che consentiva la richiesta di informativa ai prefetti da parte di un privato (persone fisiche, imprese, associazioni o consorzi), inciso soppresso dal decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218. Proprio tale tema è stato oggetto di una recente sentenza del Consiglio di Stato⁽³⁶⁶⁾, atteso che nel caso di specie si trattava di un’associazione confindustriale, quindi privata, che aveva chiesto al prefetto un’informativa sulla condizione antimafia di un’azienda che operava sul territorio⁽³⁶⁷⁾. La normativa vigente preclude l’utilizzo della documentazione antimafia nei rapporti tra privati e,

⁽³⁶⁵⁾ Come, invece, è accaduto per il MOSE di Venezia.

⁽³⁶⁶⁾ Consiglio di Stato, Sez. III, 20 gennaio 2020, n. 452.

⁽³⁶⁷⁾ Rinviandosi alla lettura della motivazione, si riportano alcuni passaggi ritenuti di particolare rilievo: « *Peraltro, se è dunque condivisibile che in base ad una visione globale degli “indizi” individuati nell’interdittiva emessa dal Prefetto di Brescia si può ritenere “più probabile che non” la contiguità della società con la ‘ndrangheta, tuttavia deve convenirsi con l’appellante che tale provvedimento nel caso di specie non avrebbe potuto essere adottato. E ciò perché il soggetto che ha chiesto la verifica alla Prefettura non è incluso tra gli enti indicati dall’articolo 83, decreto legislativo n. 159 del 2011. Nella specie la richiesta di rilasciare una comunicazione antimafia, rivolta il 15 dicembre 2016 alla Prefettura di Brescia, è stata effettuata da Confindustria Venezia, associazione privata, per la conclusione di contratti di rilevanza solo privatistica, in alcun modo connessi all’uso di poteri, procedimenti o risorse pubbliche. Il rilascio dell’informativa è stato possibile in virtù di un Atto aggiuntivo, sottoscritto il 22 gennaio 2014, ad un “Protocollo della legalità” sottoscritto dal Ministero dell’interno con Confindustria in data 10 maggio 2010 e poi rinnovato per un successivo biennio in data 19 giugno 2012. Di questi due atti – Protocollo e Atto aggiuntivo – la società –OMISSIS– non è stata parte (...). Il Legislatore ha quindi previsto il potere del Prefetto che interviene quando il privato entra in rapporto con l’Amministrazione. Ed è la legge a conferire un siffatto potere di verifica al Prefetto. Diverso è invece il caso di rapporti tra privati, in relazione ai quali la normativa antimafia nulla prevede.*

Tale vuoto normativo non può certo essere colmato dal Protocollo della legalità e dal suo Atto aggiuntivo, entrambi stipulati tra il Ministero dell’interno e Confindustria. Si tratta, infatti, di un atto stipulato tra due soggetti, che finirebbe per estendere ad un soggetto terzo, estraneo a tale rapporto, effetti inibitori (o, secondo l’Adunanza plenaria, addirittura “incapacitanti”), che la legge ha espressamente voluto applicare ai soli casi in cui il privato in odore di mafia contragga con una parte pubblica.

Prova di tale voluntas legis è proprio nella modifica del comma 1 dell’articolo 87, decreto legislativo n. 159 del 2011 che, prima della novella introdotta dall’articolo 4, decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218, prevedeva espressamente la possibilità che a chiedere la comunicazione antimafia fosse un soggetto privato.

Della debolezza di una diversa conclusione, nell’attuale sistema normativo, sembra essere convinta la stessa Amministrazione che si è costituita nel presente giudizio con mero atto di stile, senza depositare alcuno scritto difensivo.

Preme peraltro al Collegio sottolineare che la conclusione qui indicata discende dalla doverosa applicazione di una disciplina normativa che non offre diversa lettura, pena la violazione – allo stato della legislazione vigente – del diritto alla attività economica tra privati, costituzionalmente garantita dall’articolo 41, che definisce l’iniziativa economica privata come, appunto, “libera”.

come ampiamente specificato nella motivazione della sentenza, un protocollo di legalità non può derogare o ampliare la legge; riprendendo le parole del presidente Frattini, « è facilissimo sottrarsi al protocollo di legalità: basta non firmarlo e resta un'ampia zona completamente grigia »;

– una valutazione da parte del legislatore sul contraddittorio procedimentale atteso che, per le interdittive, è l'unico caso in cui non è previsto un preavviso alla parte interessata. Il principio di garanzia procedimentale può e deve cedere in caso di urgente adozione della misura interdittiva⁽³⁶⁸⁾ ma *de iure condendo*, ad avviso dell'auditò, si potrebbe invertire la regola: una fase preliminare nella quale il prefetto deve convocare le parti, espletare un contraddittorio, salvo che non ritenga che la situazione richieda un comportamento diverso, come nei casi di urgenza o segretezza;

– l'opportunità di una modifica legislativa o dell'emanazione di una circolare del Ministro dell'interno ai prefetti per valutare se una azienda interdetta, che ha sede legale in una regione, operi o meno anche in altre regioni.

Successivamente all'audizione è stato introdotto, con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (cd. « decreto semplificazioni »), l'articolo 83-bis nel codice antimafia in materia di « protocolli di legalità » che assorbe parte delle riflessioni formulate dal presidente Frattini.

In sostanza, la novella attribuisce al Ministero dell'interno la potestà di sottoscrivere protocolli d'intesa *“anche allo scopo di estendere convenzionalmente il ricorso alla documentazione antimafia”* prevedendo la

Ciò però non esime il Collegio dal riflettere, alla luce dell'esperienza maturata dal Consiglio di Stato nella materia delle interdittive antimafia, sulle possibili conseguenze della novella del 2012 che – come doverosamente va applicata e interpretata – lascia alle imprese “più probabilmente che non” colluse o in contatto con le mafie la possibilità di operare nel settore privato, nel quale probabilmente è ancora più forte la capacità “persuasiva” delle minacce e della violenza fisica o psicologica, tipica della mafia, cosicché il potere fondato sulla forza economica tende a consolidarsi.

Sembra, in altri termini, che il decreto legislativo n. 218 del 2012 abbia aperto una breccia nella trama intessuta dal Codice delle leggi antimafia, il cui complesso di norme mira ad isolare le imprese vicine agli ambienti della criminalità organizzata, togliendo loro la linfa data dai guadagni, con l'esclusione dal settore economico pubblico, in particolare nella contrattualistica, e dai finanziamenti pubblici.

Occorre dunque interrogarsi – e nulla più che un interrogativo “aperto” può provenire da questo Giudice – se per rafforzare il disegno del Legislatore, con una sapiente disciplina antimafia che sta portando in modo tangibile i suoi risultati – non possano, le Istituzioni a ciò preposte, valutare il ritorno alla originaria formulazione del Codice antimafia, nel senso che l'informazione antimafia possa essere richiesta anche da un soggetto privato ed anche per rapporti esclusivamente tra privati.

Soltanto un tale intervento potrebbe, in vicende come quella oggi in esame, permettere l'applicabilità generalizzata della documentazione antimafia, che non a caso questo Consiglio ritiene pietra angolare del sistema normativo antimafia (Cons. St., sez. III, 5 settembre 2019, n. 6105), in presenza di una serie di elementi sintomatici dai quali evincere l'influenza, anche indiretta (articolo 91, comma 6, decreto legislativo n. 159 del 2011), delle organizzazioni mafiose sull'attività di impresa, nella duplice veste della c.d. contiguità soggiacente o della c.d. contiguità compiacente. In tal modo si riuscirebbe – chiudendo gli spazi che oggi esistono – da un lato ad emarginare completamente tali soggetti rendendoli vulnerabili nel loro effettivo punto di forza e, dall'altro, lasciare il mercato economico agli operatori che svolgono l'attività affidandosi esclusivamente al proprio lavoro nel rispetto delle regole ».

⁽³⁶⁸⁾ Ad esempio, in caso di impresa contaminata che si è appena aggiudicata un appalto importante, o quando gli atti a corredo dell'interdittiva siano classificati come segreti o siano atti di un'inchiesta penale in fase segretata.

possibilità che questa sia richiesta anche da soggetti privati. Va qui segnalato che il Viminale può comunque limitare la portata applicativa concreta di tale novella determinando nei protocolli “*le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l’attivazione*” degli obblighi antimafia. Inoltre, la possibilità di stipulare protocolli di tale specie sembrerebbe suggestivamente orientarsi verso il mondo delle “*imprese di rilevanza strategica per l’economia nazionale*” e non, come invece sarebbe necessario, nei confronti di tutte le realtà imprenditoriali a rischio di infiltrazione criminale anche nei rapporti tra privati ».⁽³⁶⁹⁾

9.2.5 – Audizione dell’Avvocatura dello Stato

Valutazioni differenti e di segno opposto rispetto a quelle del professor Visconti sono emerse dalla audizione dell’Avvocatura dello Stato: vice avvocato generale dello Stato, Giuseppe Albenzio e gli avvocati Wally Ferrante e Isabella Piracci⁽³⁷⁰⁾.

Nel sottolineare che non vi è alcun automatismo nell’ammissione al controllo giudiziario, dovendo il tribunale sempre valutare l’occasionalità della infiltrazione, modesta e di ridotta intensità, tale da consentire una bonifica dell’impresa e ribadita la differenza con la misura dell’amministrazione giudiziaria, che comporta la sostituzione degli organi societari, come affermato da pronunzie del tribunale di Catanzaro e richiamate nelle circolari del Ministero dell’interno del 19 gennaio e del 2 novembre 2018, l’Avvocatura ritiene che l’istituto, che nell’intento del legislatore era finalizzato a salvaguardare la libertà di impresa compatibilmente con un controllo di Stato, « si è poi rilevato un istituto utilizzato strumentalmente dalle parti » per paralizzare l’interdittiva antimafia.

Invero gli imprenditori, con impugnazione pendente, hanno chiesto il controllo per far sospendere o rinviare *sine die* il procedimento davanti al giudice amministrativo atteso che il comma 7 dell’articolo 34-*bis* del codice antimafia prevede la sospensione *ex lege* degli effetti dell’interdittiva: è infatti capitato che, sia quando il TAR ha confermato l’interdittiva, sia quando sia stata annullata e l’Avvocatura abbia avuto la sospensiva del

⁽³⁶⁹⁾ Si riporta di seguito il testo dell’articolo 83-*bis* del codice antimafia: « 1. Il Ministero dell’interno può sottoscrivere protocolli, o altre intese comunque denominate, per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata, anche allo scopo di estendere convenzionalmente il ricorso alla documentazione antimafia di cui all’articolo 84. I protocolli di cui al presente articolo possono essere sottoscritti anche con imprese di rilevanza strategica per l’economia nazionale nonché con associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale di categorie produttive, economiche o imprenditoriali e con le organizzazioni sindacali, e possono prevedere modalità per il rilascio della documentazione antimafia anche su richiesta di soggetti privati, nonché determinare le soglie di valore al di sopra delle quali è prevista l’attivazione degli obblighi previsti dai protocolli medesimi. I protocolli possono prevedere l’applicabilità delle previsioni del presente decreto anche nei rapporti tra contraenti, pubblici o privati, e terzi, nonché tra aderenti alle associazioni contraenti e terzi. 2. L’iscrizione nell’elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori di cui all’articolo 1, commi 52 e seguenti, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché l’iscrizione nell’anagrafe antimafia degli esecutori istituita dall’articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, equivale al rilascio dell’informazione antimafia. 3. Le stazioni appaltanti prevedono negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto dei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara o di risoluzione del contratto ».

⁽³⁷⁰⁾ IX Comitato, audizione del 6 dicembre 2019 e relazione depositata

giudizio di primo grado, venga poi chiesto ed ottenuto dal Consiglio di Stato il rinvio della trattazione. Tanto che il vice avvocato generale si è recato dal presidente della terza sezione del Consiglio di Stato, presidente Frattini, per rappresentare che le cause erano state cancellate dal ruolo, ricevendo il consiglio di fare una istanza di prelievo, poi effettivamente presentata ma senza risultati concreti. In alcuni casi il Consiglio di Stato ha addirittura sospeso il processo in attesa dell'esito del controllo giudiziario (ordinanze n. 4873 del 10 luglio 2019 e n. 5482 del 1° agosto 2019), pur non essendo prevista alcuna pregiudizialità e, anche in presenza di conferma della interdittiva da parte del Consiglio di Stato, l'impresa ha proposto revocazione al solo scopo di ottenere rinvio per la pendenza di istanza di ammissione al controllo giudiziario.

Rappresenta l'Avvocatura che anche le prefetture hanno un interesse concreto a tali decisioni, al di là del caso concreto, essendo frequenti le « interdittive a cascata », cioè emesse nei confronti di società collegate tra loro, in cui vi sono reciproche cessioni di quote o stessi organi del consiglio di amministrazione.

L'Avvocatura dello Stato propone:

– di togliere l'inciso nel comma 7 « o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 » così da escludere la sospensione degli effetti dell'interdittiva in modo automatico, lasciandolo solo per l'amministrazione giudiziaria, ove vi è lo spossessamento dell'impresa ed un penetrante controllo sostanziale del tribunale, elementi che mancano nel controllo giudiziario volontario;

– oppure, in alternativa, di lasciare la sospensione temporanea degli effetti dell'interdittiva, fissando un termine entro cui sottoporre nuovamente a verifica l'impresa e all'esito valutare se mantenere il solo controllo giudiziario o applicare l'amministrazione giudiziaria con una sospensione dell'interdittiva limitata per la decisione amministrativa in modo da contemperare sia gli interessi della prefettura sia dell'impresa.

L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa dell'amministratore giudiziario nelle controversie concernenti rapporti relativi a beni sequestrati, qualora l'Avvocato generale dello Stato ne riconosce l'opportunità (articolo 39 del codice antimafia), quando, come affermato in audizione, la questione dedotta in giudizio coinvolga significativi aspetti giuridici. Si tratta di una valutazione caratterizzata da discrezionalità tecnica, di competenza propria dell'avvocato generale, espletata anche alla luce dei criteri illustrati dalla Circolare n. 64/2014 dell'Avvocatura generale dello Stato, prodotta dagli auditi⁽³⁷¹⁾.

⁽³⁷¹⁾ Si legge nella circolare:

« L'espressione "controversie concernenti rapporti relativi a beni sequestrati", utilizzata dal Legislatore (articolo 39 del Codice), impone di ritenere che il patrocinio erariale possa essere conferito all'amministratore giudiziario, solo quando la controversia riguardi rapporti giuridici che insistono su beni sequestrati.

Pertanto, nell'ipotesi in cui il sequestro abbia soltanto le quote o le azioni della società, ma non anche l'azienda o i singoli beni aziendali sui quali si sia innescata una controversia, l'amministratore giudiziario di tali quote o azioni sequestrate godrà del patrocinio erariale soltanto per le controversie concernenti direttamente tali quote o azioni (proprietà, possesso, pegno, pignoramento etc.), ovvero l'esercizio dei diritti o doveri del socio in esse incorporati.

Dal tenore della circolare e da quanto rappresentato in audizione sembrerebbe quindi che l'Avvocatura dello Stato escluda di poter assumere il patrocinio nei casi di amministrazione giudiziaria o di controllo giudiziario, non trattandosi di sequestro.

Con successiva nota inoltrata in data 3 agosto 2021 l'avvocato generale dello Stato, Gabriella Palmieri Sandulli, ha segnalato l'opportunità di modificare l'articolo 39 del codice antimafia che disciplina la rappresentanza e la difesa dell'amministratore giudiziario da parte dell'Avvocatura dello Stato nelle controversie sui beni in sequestro e che finora non ha avuto pratica attuazione. Ha pertanto proposto che il testo vigente venga sostituito con quello che di seguito si riporta:

« 1. L'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa dell'amministratore giudiziario nelle controversie, anche in corso, concernenti rapporti relativi a beni sequestrati, su richiesta del Direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, qualora l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca l'opportunità.

2. A tal fine, dopo che il giudice delegato lo ha autorizzato a stare in giudizio, l'amministratore giudiziario formula richiesta per via telematica al Direttore dell'Agenzia il quale, valutata l'importanza del contenzioso e le sue implicazioni sugli interessi pubblici coinvolti, inoltra entro sei giorni la richiesta all'Avvocatura dello Stato; ove l'Avvocato generale dello Stato non si esprima entro i successivi dieci giorni, il giudice delegato può autorizzare la nomina di un libero professionista; nei casi di particolare urgenza i termini sopra indicati sono dimezzati; qualora anche i termini dimezzati siano incompatibili con il tempestivo affidamento del patrocinio, quest'ultimo potrà essere conferito ad un libero professionista, scelto negli elenchi di cui al successivo comma, con facoltà dell'Avvocatura dello Stato di subentrare nel patrocinio stesso all'esito della procedura di cui ai precedenti commi.

Viceversa, il patrocinio erariale non potrà essere riconosciuto in relazione a controversie che interessano la società, come oggetto giuridico titolare di rapporti giuridici su beni non sequestrati. Ciò in quanto il titolare del rapporto giuridico contestato, che insiste su beni non sequestrati, non è il socio ma — stante la separazione giuridica tra i due soggetti — la società.

La questione non cambia quando, sequestrate solo le quote o le azioni di una società, e non anche i beni aziendali, l'amministratore giudiziario sia stato nominato anche amministratore della società.

In questo caso, infatti, l'amministratore giudiziario agisce nell'interesse e spendendo il nome della società, ovvero di un ente il cui patrimonio non è stato sequestrato, con la conseguenza che — ancora in virtù della richiamata separazione tra patrimonio del socio e patrimonio della società — è ancora la società ad essere titolare del rapporto giuridico controverso su di un bene ad essa attribuito, e non il solo amministratore.

Sembra potersi affermare, quindi, che le controversie che hanno ad oggetto rapporti giuridici insistenti su beni non sequestrati, facenti parte del patrimonio di una società le cui quote o azioni siano state invece sequestrate, non ricadono nell'ambito di previsione dell'articolo 39 del codice antimafia, con la conseguenza che le società titolari dei diritti su tali beni non sequestrati non potranno godere del patrocinio erariale, nemmeno quando la carica di amministratore di tali società sia ricoperta dall'amministratore giudiziario.

Diversa appare, invece, l'ipotesi in cui il sequestro abbia ad oggetto non soltanto le quote o le azioni, ma investa anche l'azienda o singoli beni aziendali: in questo caso, qualora la controversia concerna rapporti relativi a beni sequestrati, l'amministratore giudiziario potrà essere difeso dall'Avvocatura dello Stato, ravvisatane l'opportunità. »

3. *L'amministratore giudiziario affida il patrocinio ad un libero professionista scelto, con criteri di competenza e rotazione, in appositi elenchi formati, per ciascun distretto di Corte d'appello, dal Direttore dell'Agenzia, sentiti il Presidente della corte d'appello e i Presidenti dei consigli degli ordini degli avvocati territorialmente competenti. I criteri per la formazione degli elenchi sono predisposti dal Direttore dell'Agenzia e adottati con decreto del Ministro dell'interno.* ».

Sarà poi da valutare se l'Agenzia nazionale, che il Comitato non ha potuto interpellare sul punto nei ristretti tempi successivi al pervenimento della nota dell'Avvocatura, potrà farsi carico degli ulteriori adempimenti che da tale modifica potrebbero derivare a suo carico.

9.2.6 – Audizione del Presidente dell'ANAC

Nel corso dell'audizione svoltasi in seduta plenaria il 25 giugno 2019 Raffaele Cantone, Presidente *pro tempore* dell'ANAC, per quanto attiene ai temi che qui interessano, dopo aver ricordato l'aumento delle interdittive, passate dalle 122 del 2014 alle 572 del 2017 ed alle 573 del 2018, ha specificato che le imprese interdette, sulla base della banca nazionale degli appalti pubblici, sono più di 2.000 (cifra alla quale vanno aggiunte le 200 interdittive emesse nei primi quattro mesi del 2019).

Una significativa presenza della criminalità organizzata nel mondo imprenditoriale e nel sistema degli appalti pubblici, quindi, atteso che se « *mafia e corruzione restano manifestazioni completamente autonome essendovi fenomeni corruttivi che nulla hanno a che vedere con le mafie* », dato significativo emerso è « *l'utilizzo sempre maggiore da parte delle mafie dei fenomeni corruttivi, soprattutto come strumento di penetrazione in contesti ambientali diversi da quelli autoctoni* ». Il dottor Cantone, pur valutando positivamente l'istituto del controllo giudiziario che prevede l'intervento della magistratura, ha sottolineato il tema della compatibilità delle misure interdittive antimafia con il sistema delle sanzioni previsto dalla CEDU; ha in particolare segnalato che tali misure, oggettivamente afflittive, vengono emesse senza un contraddittorio preventivo a differenza del controllo giudiziario che consente un reale contraddittorio e si è altresì soffermato sul commissariamento dei singoli appalti previsti dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, sull'articolo 15 del decreto legislativo n. 231 del 2001, che pure prevede un'ipotesi di sanzione interdittiva con commissariamento e sulla sovrapposizione degli istituti giudiziari ed amministrativi aventi presupposti e tutele differenti.

9.2.7 – Audizione del Consiglio nazionale forense e dell'Unione camere penali

Sulle misure di prevenzione in generale e sugli istituti di cui agli articoli 34 e 34-bis del codice antimafia sono stati auditi il 25 ottobre 2019 anche il Consiglio nazionale forense (avvocato Stefano Savi) e l'Unione camere penali (professor Vincenzo Maiello e avvocato Francesco Iacopino).

L'avvocato Iacopino, nell'apprezzare le misure non ablativo pensate per le aziende « sane » che, nel corso dell'esercizio dell'attività economica, si trovino contaminate a differenti livelli dal fenomeno criminale, con una logica recuperatoria e di bonifica delle aziende attraverso misure diversificate⁽³⁷²⁾, evidenzia i seguenti problemi e propone modifiche legislative:

– le circostanze di fatto da cui desumere il tentativo di infiltrazione non sono tipizzate ma affidate alla prassi applicativa mentre sarebbe opportuna una modifica legislativa (nella prassi si sono valutati rapporti di frequentazione, di parentela; raggruppamenti temporanei di impresa dove l'impresa sana si associa alla contaminata; la condotta di un imprenditore che paga il pizzo o che assume soggetti segnalati da mafiosi è stata valutata come agevolazione sia stabile sia occasionale);

– la mancata previsione, in caso di richiesta respinta di controllo giudiziario volontario, che il tribunale, ove ritenga sussistenti i presupposti, possa applicare misura più afflittiva;

– il mancato inserimento, tra i soggetti legittimati a richiedere la misura dell'amministrazione giudiziaria di cui al citato articolo 34, dello stesso imprenditore;

– la disforme interpretazione dei tribunali, atteso che non tutti applicano il controllo giudiziario volontario quando venga emesso un provvedimento prefettizio di diniego nelle *white list*;⁽³⁷³⁾

– solo per l'articolo 34-*bis* è previsto il rito camerale ai sensi dell'articolo 127 del codice di procedura penale e non il rito ai sensi dell'articolo 666 del codice di procedura penale (che al comma 5 indica il contraddittorio delle parti come metodo di formazione della prova), circostanza che ha fatto ritenere non impugnabili i provvedimenti relativi al diniego del controllo giudiziario; sarebbe auspicabile una precisazione normativa, in presenza della pronuncia delle sezioni unite della Cassazione (sentenza n. 46898 del 2019);

– mancato raccordo del rapporto tra controllo giudiziario e procedimento amministrativo che può portare ad una paralisi decisoria, atteso che i TAR stanno rinviando le decisioni sulla legittimità delle interdittive. Si potrebbe pensare ad una pregiudiziale che sospenda il giudizio davanti al TAR e consenta all'impresa di proseguire nella attività; una volta completato il controllo il TAR potrebbe dichiarare cessata la materia del contendere; in alternativa il prefetto dovrebbe rivalutare la posizione dell'azienda e revocare l'interdittiva; o prevedere un contraddittorio anticipato sull'interdittiva.

⁽³⁷²⁾ Amministrazione giudiziaria con sostituzione degli amministratori nei casi di infiltrazione stabile e controllo giudiziario con vigilanza prescrittiva quando l'infiltrazione è occasionale

⁽³⁷³⁾ I tribunali di Catanzaro e Santa Maria Capua Vetere con interpretazione estensiva, ritenendo omogenei i presupposti applicativi (interdittiva antimafia; divieto di iscrizione nelle *white list*) hanno, mutando un iniziale orientamento, applicato l'istituto *ex* articolo 34-*bis* comma 6 codice antimafia anche in presenza di provvedimento di diniego di *white list*.

9.2.8 – Audizione del Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili (CNDEC)

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili,⁽³⁷⁴⁾ nella parte che qui interessa, sulla base delle criticità riscontrate dai commercialisti, nominati amministratori giudiziari, segnala una serie di problemi ed auspica:

– che sia introdotta la previsione normativa, nell’articolo 34, di un intervento della polizia giudiziaria nell’immissione in possesso (analogamente a quanto disposto dall’articolo 21 per l’esecuzione del sequestro), atteso che il legislatore, al comma 4, si sia limitato a prevedere che il provvedimento « è eseguito sui beni aziendali con l’immissione dell’amministrazione nel possesso e con l’iscrizione nel registro tenuto dalla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel quale è iscritta l’impresa »;

– che il decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell’interno e con il Ministro dello sviluppo economico, previsto dall’articolo 35 in merito ai criteri di nomina degli amministratori giudiziari e dei coadiutori che tengano conto del numero degli incarichi aziendali in corso, « comunque non superiore a tre », non ancora emanato, chiarisca cosa si intenda esattamente per « incarico aziendale » e se il limite attenga anche alle amministrazioni giudiziarie di cui all’articolo 34 ed ai controlli giudiziari di cui all’articolo 34-bis, alla luce delle diverse interpretazioni date finora dai tribunali competenti; si segnala l’opportunità del superamento del limite meramente quantitativo di tre incarichi (indipendentemente dalla complessità gestionale, dal valore e tipologia dei beni), introdotto solo nel codice antimafia ma non per altre, omogenee categorie di professionisti (ad es: curatori fallimentari, commissari straordinari, custodi delle procedure esecutive);

– che si intervenga sulla norma di cui all’articolo 34, comma 5, relativa all’amministrazione giudiziaria, che nella formulazione vigente richiama solo le norme del codice antimafia in tema di gestione dei beni (articoli da 35 a 44); non è prevista alcuna tutela nei confronti dei terzi, in assenza di rinvio agli articoli 52 e seguenti, a partire dal divieto di azioni esecutive e dalla sospensione dei crediti sorti prima della misura;

– che appare necessario che il legislatore disciplini i rapporti tra il contenzioso amministrativo relativo all’efficacia dell’interdittiva antimafia ed il controllo giudiziario, eventualmente eliminando la pregiudiziale impugnazione davanti al TAR dell’interdittiva medesima, ora presupposto di ammissibilità;

– che sia emanato un nuovo regolamento sui compensi degli amministratori giudiziari stante la inadeguatezza di quello vigente, contenuto nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 2015, atteso che con la modifica apportata dalla legge n. 161 del 2017 la durata della gestione da parte dell’amministrazione giudiziaria prosegua fino al decreto di secondo grado e che non siano disciplinati né

⁽³⁷⁴⁾ IX Comitato, audizione del 25 ottobre 2019 di Valeria Giancola.

i compensi per gli istituti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario né vi si stabilisca se gli stessi debbano essere messi a carico dell'erario o dell'impresa; andrebbero altresì specificati i compensi per i coadiutori dell'Agenzia, previsti acconti annuali ed aumentati i minimi, tenuto conto delle recenti disposizioni in tema di equo compenso.

9.2.9 – Audizione dell'Istituto nazionale amministratori giudiziari (INAG)

I rappresentanti dell'Istituto nazionale degli amministratori giudiziari (INAG), dottor Giovanni Mottura, Sandro Cavaliere e Giuseppe Sanfilippo, nell'audizione del 25 ottobre 2019 si sono soprattutto soffermati sull'istituto dell'amministrazione giudiziaria ed hanno proposto una modifica dell'articolo 34 e dell'articolo 41 ritenendo opportuno che l'amministratore giudiziario, salvo diversa valutazione del giudice delegato, provveda all'adozione del « *modello di organizzazione, gestione e controllo (MOGC) e del relativo codice etico ai sensi del d.lgs 231/2001 articolo 6, comma 1, lett. a e b* », prevedendo « *altresì che detti documenti includano la richiesta e l'ottenimento dalle controparti di rapporti obbligatori del rating reputazionale digitalizzato, documentato e tracciabile* », conformemente al *case-study* su una azienda definitivamente confiscata, deliberato il 4 aprile 2019 dal Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale nel contesto del proposto partenariato pubblico privato « gratuito » per il potenziamento del MOGC.

9.2.10 – Audizione di alcuni amministratori giudiziari

Luca D'Amore, amministratore giudiziario audito con il presidente della sezione misure di prevenzione di Bari in data 8 novembre 2019, nel concordare e ribadire le criticità finora esaminate, ha ulteriormente rimarcato la irrazionalità del numero degli incarichi, atteso « *che il legislatore del codice della crisi di impresa ed insolvenza ha valorizzato il dato esperienziale ai fini della nomina dei curatori fallimentari prevedendo, ai fini dell'iscrizione nel pertinente albo nazionale, l'obbligo del professionista di attestare l'esperienza pregressa con almeno quattro incarichi di talché nel codice della crisi l'esperienza viene premiata mentre nel codice antimafia penalizzata* ».

Mariaconcetta Tripodi, audita con il presidente della sezione del tribunale di Reggio Calabria, in data 8 novembre 2019, ha riferito che una prima richiesta di controllo giudiziario era pervenuta da una società che, già prima dell'entrata in vigore della legge n. 161 del 2017, era stata destinataria di interdittiva ed era stata esclusa dall'appalto per la realizzazione del palazzo di giustizia; il Consiglio di Stato aveva statuito che l'articolo 34-bis, comma 6, non poteva essere retroattivo; tuttavia l'impresa era poi stata ammessa dal giudice ordinario al controllo ed aveva poi partecipato ad altre gare di appalto; la proposta impugnazione avverso l'interdittiva risulta pendente al Consiglio di Stato. Ha altresì affermato che in altro caso, in cui era stata disposta l'amministrazione giudiziaria, l'azienda, all'esito,

era stata sottoposta al controllo giudiziario di cui all'articolo 34, comma 8 (prima della riforma del 2017); come amministratore giudiziario, essendo l'agevolazione concretizzatasi in un contratto di servizio, aveva rimodulato la contrattualistica e operato i necessari controlli con una avvenuta e reale bonifica della società.

Proprio per l'esperienza concreta affrontata l'audita ha rappresentato la delicatezza della fase dell'immissione in possesso, non essendo prevista la presenza della polizia giudiziaria negli articoli 34 e 34-bis del codice antimafia; ha riferito dell'atteggiamento rigido degli istituti bancari che, all'atto della notifica del decreto, sospendono gli affidamenti e i mutui edilizi concessi alle società di costruzione, così destinandole al fallimento, riducono inoltre il *rating* bancario e rendono quasi impossibile accedere alle risorse di cui all'articolo 41-bis, tantopiù perché gli amministratori giudiziari spesso, rivedendo i bilanci e le partite contabili, devono far emergere delle perdite di esercizio; ha lamentato altresì il mancato coordinamento tra le linee guida centrali delle organizzazioni di categoria e le sedi regionali o periferiche atteso che, in presenza, quasi sempre, di lavoro nero o di lavoratori *part time* (in realtà *full time*), si riscontra una scarsa collaborazione dei sindacati per far valere gli strumenti messi a disposizione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e cioè un trattamento di sostegno al reddito per lavoratori sospesi o impiegati ad orario ridotto di cui alla circolare n. 10 del 6 maggio 2019.

9.3 – La sentenza della Cassazione a Sezioni Unite

I problemi ed i diversi orientamenti prospettati dai presidenti delle misure di prevenzione, tutti auditi prima del deposito della sentenza della Cassazione a sezioni unite n. 46898 del 26 settembre 2019 (depositata il 19 novembre 2019), in ordine alla impugnazione contro l'ordinanza di accoglimento o rigetto del controllo giudiziario volontario, sono stati affrontati dalla Suprema Corte che ha affermato il seguente principio di diritto: « *Il provvedimento con cui il Tribunale competente per le misure di prevenzione neghi l'applicazione del controllo giudiziario richiesto ex articolo 34-bis, comma 6, del D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito* ».

La motivazione è di particolare interesse in quanto, oltre a ricostruire i principi generali in tema di impugnazione dei provvedimenti – ablatori e non – segnala criticità che hanno contraddistinto, negli anni, le misure non ablativo, atteso che « alla detta progressione normativa si addice forse di più la definizione di stratificazione per aggiunta, posto che le innovazioni legislative registrate non sempre sono risultate in tutto armonizzate tra loro ».

Il testo originario dell'articolo 34 del codice antimafia del 2011 non prevedeva alcuna impugnazione avverso il provvedimento con il quale veniva disposta l'amministrazione giudiziaria e, eventualmente, all'esito, la confisca.

La giurisprudenza della Cassazione « *ammise, per via interpretativa, cioè ricorrendo alla interpretazione costituzionalmente conforme, l'appel-*

labilità e poi la ricorribilità anche per tale ultima misura, avvalendosi e replicando il ragionamento che aveva portato la Corte Costituzionale a dichiarare, sul punto, la illegittimità della norma precursore dell'articolo 34 D.lgs. n. 159/2011 e cioè dell'articolo 3-quinquies legge n. 575 del 1965 » (sentenza n. 487 del 20 novembre 1995).

Ciò nonostante il legislatore del 2011, riproducendo sostanzialmente le norme sulla sospensione temporanea, aveva omesso di recepire la Corte costituzionale e la Corte di cassazione aveva provveduto a riequilibrare il sistema per evitare una irragionevole disparità di trattamento in presenza di situazioni assimilabili, « *dequoting* in parte qua *la rigidità del principio di tassatività dei mezzi di impugnazione* » per non violare il principio cardine di matrice costituzionale della parità di trattamento.

Con il decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153, il legislatore ha provveduto, finalmente, ad integrare il comma 7 dell'articolo 34 ed anche la legge 17 ottobre 2017, n. 161, che ha riscritto interamente l'articolo 34, ha inserito, al comma 6, la previsione di impugnazione col doppio grado di giudizio sia per la confisca emessa a seguito della revoca della amministrazione giudiziaria, sia per la misura del controllo giudiziario adottabile dopo la amministrazione.

Con la legge n. 161 del 2017 è stato introdotto, come visto, il nuovo istituto del controllo giudiziario (articolo 34-*bis*) delle aziende, misura autonoma « *perché fondata, ab origine, sul rilievo che la possibile agevolazione di persone sottoposte a misure di prevenzione o indagate per gravi reati – comune con la piattaforma operativa della misura ex articolo 34 – sia soltanto occasionale* » (Cassazione sezioni unite). Tale misura, che comporta la temporanea estromissione del proprietario dei beni e dell'azienda dall'esercizio dei propri poteri, è volta al recupero della realtà aziendale alla libera concorrenza, a seguito di un percorso emendativo per affrancarla dalle infiltrazioni mafiose che ne avevano condizionato l'attività (*ex plurimis*, Cassazione, sezione prima, sentenza n. 29487 del 7.5.2019, RV 276303).

Il controllo giudiziario può essere chiesto non solo dalla procura ma dalla stessa impresa, destinataria di interdittiva antimafia, impugnata in sede amministrativa (TAR – Consiglio di Stato), richiesta discussa con procedura camerale ai sensi dell'articolo 127 del codice di procedura penale e che, ove accolta, sospende gli effetti inibitori di cui all'articolo 94 del codice antimafia; ovviamente la richiesta può essere respinta o, se accolta, essere poi o revocata o portare all'applicazione di altra misura di prevenzione patrimoniale.

Il legislatore ha, quindi, secondo la Cassazione, creato, con le disposizioni di cui agli articoli 34 e 34-*bis* un « sotto-sistema omogeneo », basato sulla necessità di diversificazione e graduazione della risposta giudiziaria prevenzionale al fenomeno della « contaminazione » dell'attività di impresa da parte della criminalità organizzata: « *coartazione di volontà o oggettiva agevolazione realizzata dall'azienda attraverso persone esterne portatrici di pericolosità qualificata (e, quindi, applicazione dell'amministrazione giudiziaria)* », semplice pericolo di infiltrazione mafiosa nella attività di impresa e, ove sussistente, agevolazione occasionale (controllo giudiziario,

consistente in una sorta di vigilanza prescrittiva), come rilevato nella citata sentenza n. 29487 del 2019:

– « *coartazione di volontà o oggettiva agevolazione realizzata dall'azienda attraverso persone esterne portatrici di pericolosità qualificata (e, quindi, applicazione dell'amministrazione giudiziaria)* »;

– semplice pericolo di infiltrazione mafiosa nella attività di impresa e, ove sussistente, agevolazione occasionale (e quindi applicazione del controllo giudiziario, consistente in una sorta di vigilanza prescrittiva).

Le sezioni unite evidenziano che, sia per l'articolo 34, sia per l'articolo 34-bis, richiesto dalla parte pubblica o dalla parte privata raggiunta da interdittiva antimafia ovvero disposto di ufficio, il tribunale adito deve sempre accertare il presupposto e cioè il grado di assoggettamento dell'attività economica nonché « *le concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni (nel caso della amministrazione, anche vere intromissioni) che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata* ».

Tuttavia il legislatore, prevedendo la procedura camerale di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, ha parcellizzato il mezzo di impugnazione, disponendo solo nel comma 6 dell'articolo 34 l'impugnazione dei provvedimenti di revoca dell'amministrazione giudiziaria con controllo giudiziario o quelli di confisca; nulla ha invece previsto con riguardo agli altri provvedimenti emessi nelle ipotesi contemplate dall'articolo 34-bis che non contiene rinvii né all'articolo 10 né all'articolo 27 del codice antimafia.

Ciò ha portato a contrasti interpretativi ed a due diversi orientamenti,⁽³⁷⁵⁾ l'uno che sostiene l'impugnabilità di tutti quei provvedimenti solo con ricorso per cassazione e solo per violazione di legge, l'altro che sostiene la loro inimpugnabilità in forza del principio di tassatività dei mezzi di impugnazione.

Le sezioni unite hanno ritenuto che entrambe le opzioni interpretative presentino limiti nel fornire una soluzione complessiva logica e sistematica e ritengono di « *doversi affidare ad una ricostruzione ad ampio raggio del sistema delle impugnazioni delle misure di prevenzione patrimoniali* » che prescindano dalla volontà del legislatore che si è espressa di volta in volta con soluzioni limitate al particolare e non è confluita in una visione fondata

⁽³⁷⁵⁾ Il primo orientamento (sez. 5, n. 34526 del 2.7.18, Eurostrade; sez. 2, n. 18564; n. 17451; n. 31280) ritiene che il rigetto del controllo volontario sia impugnabile solo con ricorso in cassazione in base all'articolo 127, comma 7, del c.p.p. per la necessità di tutelare il diritto costituzionalmente garantito della libertà di impresa (articolo 111 Cost.); tali decisioni si fondano sul principio di tassatività dei mezzi di impugnazione ed alcune ritengono che il ricorso sarebbe limitato alla violazione di legge in quanto la rivalutazione dei presupposti delle misure interdittive adottate dal prefetto determinerebbe una inutile duplicazione del giudizio amministrativo; il secondo (sez. 6, n. 22889 del 4.4.19, Consorzio Go Service scarl; sez. U, n. 17 del 6.11.92) sostiene la tesi della inoppugnabilità del provvedimento di diniego per il principio di tassatività dei mezzi di impugnazione, ritenendo il rinvio all'articolo 127 cpp riferito alle sole forme dell'udienza camerale, il richiamo all'articolo 111 Cost fuorviante, non incidendo il provvedimento sulla libertà personale ed evidenziando che il legislatore non ha previsto alcuna impugnazione e che vanno esclusi poteri di controllo dei presupposti della interdittiva antimafia.

sulla relazione tra « *interesse meritevole di tutela* » agganciato alla prospettiva della parità di trattamento e « *mezzo di impugnazione a garanzia di quella tutela* ».

In tale ottica, le sezioni unite ricordano che la giurisprudenza della Corte ha fatto ricorso, nella materia delle impugnazioni, al principio della interpretazione analogica alla stregua dell'articolo 12 preleggi, non operando il divieto di cui all'articolo 14, ed hanno ritenuto che l'articolo 10 del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 (disposizione che succede all'articolo 4 della legge n. 1423 del 1956 e che lo ha assorbito) sia « *norma generale di impugnazione, anche per il merito, delle misure di prevenzione personale, ma estensibile anche ai provvedimenti in tema di misure di prevenzione patrimoniale che rechino un vulnus a posizioni garantite costituzionalmente, analoghe ad altre presiedute dal mezzo di impugnazione* ».

Conseguentemente hanno ritenuto improprio sia il richiamo all'articolo 111 della Costituzione, non vertendosi in materia di libertà personale, sia la delimitazione del ricorso per cassazione alla sola violazione di legge, stante la valenza di norma generale dell'articolo 10, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011. Né è possibile individuare una volontà certa del legislatore nell'escludere l'impugnabilità in materia di controllo giudiziario. Invero, afferma la Suprema Corte, è noto il brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*, ma nel caso di specie, più che un legislatore volutamente silenzioso, si è avuto un legislatore che ha parlato in maniera occasionale e poco coerente, offrendo la tangibile sensazione che alcune fattispecie « analoghe » possano essergli sfuggite. Peraltro, l'articolo 27 non è un perimetro chiuso, come dimostrato dalle modifiche apportate, dopo la legge n. 161 del 2017, al vigente articolo 34, comma 6, interpolato dal decreto legislativo 13 ottobre 2014, n. 153, e di cui si è già detto, stante la dimenticanza del legislatore del 2011 che non aveva considerato la citata sentenza della Corte costituzionale n. 487 del 1995; l'articolo 27 ha, invece, la finalità di perseguire un tendenziale completamento del catalogo di provvedimenti impugnabili in base al criterio del caso analogo.

Con la successiva legge 161 del 2017 il testo dell'articolo 34, comma 7 è rifluito nell'articolo 34, comma 6 ed è stato disciplinato autonomamente il controllo giudiziario introducendo il nuovo articolo 34-bis: sarebbe incongruo ed illogico prevedere l'appellabilità del controllo giudiziario emesso all'esito dell'amministrazione giudiziaria e la impossibilità di impugnare il controllo giudiziario emesso *ex* articolo 34-bis: evidente la irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe.

Il tribunale, ovviamente, non ha potere di sindacato sulla legittimità dell'interdittiva antimafia adottata dal prefetto, per la autonomia delle giurisdizioni ma « *l'intera gamma delle situazioni richiamate dall'articolo 34-bis, comma 6 è devoluta alla sua cognizione, dovendosi esso esprimere non solo sulla applicabilità del controllo giudiziario (...) ma anche di verificare il ricorso dei relativi presupposti – e cioè la occasionalità della agevolazione ai soggetti mafiosi e no ivi previsti, il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose e la sua intensità – e saggiare la sussistenza delle condizioni per applicare uno o più degli obblighi informativi ed anche*

gestionali previsti dal comma 3 dell'articolo 34-bis. Una serie di controlli e accertamenti penetranti sulla vita e sulla qualità della gestione della impresa, che si affianca alla denuncia di infiltrazione mafiosa operata dal prefetto e che nondimeno la parte privata po' avere interesse a contrastare anche con elementi di fatto acquisiti successivamente alla udienza camerale anticipata, pure per non rimanere acquiescente rispetto a conclusioni che la potrebbero esporre alla adozione di misure di prevenzione patrimoniali diverse e più incisive».

La svista del legislatore che ha dato luogo ad una vera e propria lacuna normativa — rilevano le sezioni unite — comporta la necessità di applicare i principi generali che regolano il sistema dell'impugnazione dei provvedimenti in materia di misure di prevenzione.

« La conclusione è che le decisioni del tribunale sulle richieste in tema di controllo giudiziario, al pari di quelle sulla ammissione all'amministrazione giudiziaria, legate con le prime in un unico sotto-sistema, debbono andare soggette al mezzo di impugnazione generale previsto dall'articolo 10 decreto legislativo n. 159/2011 come già testimoniato, per le altre misure patrimoniali, dal richiamo contenuto nell'articolo 27 e nell'articolo 34, comma 6, ultima parte e come del resto reso necessario dal dovere di sopperire a ingiustificate aporie normative, pur in presenza di effetti incisivi del tutto assimilabili su beni e interessi omogenei tutelati dall'ordinamento. Va, quindi, affermato il principio soprariportato per il quale il provvedimento che nega il controllo giudiziario ex articolo 34-bis, comma 6 è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito. ».

Appare quindi necessario modificare l'articolo 34-bis nel senso indicato dalla Cassazione a sezioni unite e valutare la possibilità di impugnare anche il provvedimento che applica l'amministrazione giudiziaria, così colmando anche tale lacuna legislativa.

Capitolo 10

La formazione

La produzione normativa in materia di sequestri e confische – di prevenzione, penali, per equivalente, « allargata » – la variegata tipologia delle misure ablativo e non ablativo, la complessità e le criticità della gestione dei beni e delle aziende, la necessità di professionalità e di conoscenze giuridiche multidisciplinari, ha reso necessario verificare se e come gli operatori del settore possano acquisire formazione specifica. Tale necessità vale per i magistrati, per le forze dell'ordine che svolgono le indagini patrimoniali, per gli amministratori giudiziari, per i dipendenti dell'Agenzia Nazionale, per gli amministratori pubblici, per le associazioni del terzo settore.

Si è quindi svolto un ciclo di audizioni per approfondire, nel corso dell'inchiesta, tale specifico tema.

10.1 – La formazione per i magistrati

È stato audito, in data 6 dicembre 2019, il dott. Guglielmo Leo, membro del Comitato Direttivo della Scuola Superiore della Magistratura (SSM), che ha competenza esclusiva in materia di aggiornamento e formazione dei magistrati.

Il dott. Leo ha evidenziato come la Scuola « abbia dovuto rilevare una vera e basilare necessità di *informazione* sugli sviluppi tumultuosi della legislazione »⁽³⁷⁶⁾. La strategia di potenziamento e moltiplicazione degli

⁽³⁷⁶⁾ Nella relazione depositata si afferma: « Senza eccessi di analisi, e rinunciando anche ad una puntuale cronologia degli interventi del Parlamento, succedutisi ormai per diversi decenni, va ricordato in primo luogo che molte innovazioni hanno riguardato le fattispecie codicistiche di confisca, più direttamente riconducibili al modello classico originario della misura di sicurezza. Alcune già ve n'erano, ma novità sostanziali hanno riguardato le condotte tenute con finalità di terrorismo (articolo 270-*septies*), i delitti contro la pubblica amministrazione (artt. 322-*ter* e 335-*bis* c.p.), i fatti di esercizio abusivo di una professione (articolo 348 c.p.), le frodi alimentari (articolo 446 c.p.), le falsità in marchi e segni distintivi (articolo 474-*bis*), i falsi nummari (articolo 466-*bis* c.p.), le ipotesi di utilizzazione indebita o falsificazione di carte di credito (articolo 493-*ter* c.p.), i reati concernenti il sentimento verso gli animali (articolo 544-*sexies* c.p.), i delitti contro l'ambiente (articolo 452-*undecies*), le pratiche di *doping* (articolo 586-*bis* c.p.), i reati di sfruttamento dei minori e di pedopornografia (articolo 600-*septies* c.p.), i fatti cd. di caporalato (articolo 603-*bis*.2 c.p.), i delitti gravi di truffa e frode informatica (articolo 640-*ter*), le condotte di riciclaggio ed autoriciclaggio (articolo 648-*quater* c.p.). Naturalmente non può essere trascurata, soprattutto nel presente contesto, la previsione di confisca che ha accompagnato nel 1982 la comparsa della fattispecie sanzionatoria mirata sulla criminalità organizzata di tipo mafioso (settimo comma dell'articolo 416-*bis* c.p.). Una progressione impressionante, come si vede, che si manifesta anche attraverso un'imponentissima produzione nell'ambito di leggi speciali, che sarebbe davvero lungo elencare, e che comunque riguarda le condotte criminose ed i beni più vari (sicurezza alimentare, ambiente, circolazione stradale, crimini d'odio, dazi doganali, fauna, fiscalità, immigrazione, intermediazione finanziaria, mercato del lavoro, opere dell'ingegno, paesaggio, società commerciali, stupefacenti, ecc.). Una progressione ancor più problematica, per le implicazioni esercitate sulla stessa funzione della confisca e per le frizioni determinate riguardo a principi e diritti garantiti dalla Costituzione e dalle Carte sovranazionali, si è registrata sul piano

strumenti normativi di contrasto patrimoniale può provocare incertezze nelle prassi giudiziarie ed amministrative con la necessità, quindi, dell'intervento della Scuola per lo svolgimento del proprio compito istituzionale: incrementare e diffondere professionalità nell'approccio ad un quadro normativo tanto frammentario e caratterizzato dalla necessità di essere reso compatibile anche in fase applicativa con i parametri costituzionali sulla sanzione, con i principi di legalità e determinatezza, con le necessarie tutele del diritto di difesa e con la protezione accordata alla proprietà ed alla libertà di impresa dalla Costituzione e dalle Carte sovranazionali.

L'audit, dopo aver ripercorso le sentenze più importanti della Corte costituzionale, delle Sezioni Unite penali della Corte suprema e della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), ha specificato che la formazione in punto di contrasto alla criminalità organizzata non si è limitata a corsi dedicati in via esclusiva ed a carattere solo penalistico, investendo anche iniziative di natura interdisciplinare, ed allargandosi dall'offerta di carattere permanente ai settori della formazione iniziale (per i magistrati in tirocinio), della formazione internazionale (dedicata in via esclusiva o concorrente a magistrati stranieri), della formazione decentrata.

Avuto riguardo all'attività decentrata svolta dalla Scuola mediante proprie strutture territoriali, operanti in tutti i distretti di corte d'appello, dal 2013 (anno nel quale le strutture territoriali, già esistenti, hanno cominciato ad operare quali articolazioni della Scuola) alla fine del 2019, sono state registrate 3.356 iniziative di formazione, molte delle quali certamente dedicate al tema della criminalità organizzata e dei relativi strumenti di contrasto. A livello centrale, nell'ambito dell'attività di formazione continua, nei sette anni, compreso il 2019, la Scuola ha organizzato 760 corsi, tra centrali e territoriali con rilievo nazionale, per i quali si sono registrate molte decine di migliaia di presenze.

Il dott. Leo, per dare un'idea più precisa della partecipazione ad iniziative mirate in modo specifico al contrasto patrimoniale nei confronti delle attività criminali, ha fornito il dato delle presenze complessivamente registrate ai corsi svoltisi a livello centrale: 1.822 magistrati. Ha, inoltre, indicato analiticamente i corsi dedicati al codice antimafia, con particolare riferimento all'amministrazione giudiziaria ed alla tutela dei terzi, al

qualitativo, con la comparsa e poi con il consolidamento di almeno due nuove specie di confisca penale. Si allude qui per un verso alla cosiddetta confisca per equivalente, segnata da un netto affievolimento del nesso pertinenziale tra il bene oggetto dell'ablazione ed il fatto illecito perseguito (articolo 322-ter c.p.). Per altro verso ci si riferisce alla disciplina che, riguardo agli autori di determinate condotte, coinvolge tutti i beni di valore sproporzionato rispetto ai redditi e di provenienza non giustificata, inaugurata all'epoca delle stragi in Sicilia (articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992), ed oggi confluita nell'articolo 240-bis del codice penale (c.d. confisca "allargata"). Una logica, quella appunto della confisca allargata, che caratterizza anche il sistema prevenzionale, secondo quanto disposto, con l'introduzione del c.d. codice antimafia, all'articolo 24 del decreto legislativo n. 159 del 2011, con le ulteriori e profonde innovazioni recate, nella materia, dalla legge n. 161 del 2017 (dedicata anche, ed in particolare, alla tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate). È appena il caso poi di notare come sia mutata la consistenza delle previsioni procedurali concernenti l'ablazione, da quelle di natura cautelare a quelle riguardanti la gestione dei beni sottoposti a cautela, confluite nel codice antimafia (artt. 35 segg.) ed anche recentemente novellate ».

procedimento di prevenzione, ai provvedimenti di ablazione patrimoniale⁽³⁷⁷⁾.

10.2. – La formazione per le Forze di polizia

Nella seduta del 22 novembre 2019, il Comitato ha audito i rappresentanti degli istituti di alta formazione delle tre Forze di polizia a competenza generale, nonché il direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, al fine di conoscere le linee di azione sulla formazione dirigenziale e specialistica in materia di misure di prevenzione a beneficio del personale di polizia ed, eventualmente, di altri soggetti terzi anche stranieri.

a) La *Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia*, istituita dall'articolo 22 della legge 1° aprile 1981, n. 121, è preposta all'alta formazione e all'aggiornamento di funzionari ed ufficiali delle forze dell'ordine italiane ed anche straniere. Nell'anno accademico 2019-20 l'Istituto di istruzione ha accolto circa 600 frequentatori, di cui 231 stranieri (38,5 per cento), ed ha programmato 19 corsi per un totale di 755 ore di lezione.

Nel corso della sua audizione, il Gen. Giuseppe Bottillo, direttore dell'Istituto di alta formazione interforze, ha illustrato la *mission* affidata dalla legge in cui assume un rilievo centrale l'offerta formativa in tema di contrasto patrimoniale alle organizzazioni criminali⁽³⁷⁸⁾. Oltre ad organizzare specifici seminari dedicati ai diversi aspetti dell'azione antimafia, la

⁽³⁷⁷⁾ Nella relazione si citano: «corsi generalisti sul crimine organizzato e di tipo mafioso, secondo una ricognizione puntuale ma non troppo analitica, le iniziative codificate con le sigle P13023 (*Indagini e dibattito nei reati di criminalità organizzata*), P13025, P14029, P15026, P16012, P17017, P18069, P19080 (tutti: *Il fenomeno della criminalità organizzata tra storia, economia e sociologia*), P18039 e P19015 (*Indagini e giudizio nei reati di criminalità organizzata*), P19031 (*Le mafie straniere*) (si ricorda che le prime due cifre della sigla indicano l'anno di realizzazione del corso).... sessioni specificamente relative al contrasto patrimoniale (ad esempio, corso P14019, *La normativa antiriciclaggio e le misure patrimoniali*; corso P16071, *Indagini e giudizio nei reati di criminalità organizzata*).... iniziative dedicate interamente e direttamente al procedimento di prevenzione: i corsi P16058 (*Il sistema delle misure di prevenzione*, luglio 2016), P17011 (*Le misure personali di prevenzione*, febbraio 2017) e P17052 (*Le misure di prevenzione e la documentazione antimafia*, giugno 2017), dedicato in particolare ... ai controlli preventivi in chiave di interdizione dell'infiltrazione della criminalità organizzata nei settori degli appalti e dei servizi pubblici, soprattutto in occasione di "operazioni straordinarie", come le ricostruzioni post- terremoto in Abruzzo e in Emilia-Romagna; ...i corsi dedicati ai provvedimenti di ablazione patrimoniale, ... come ad esempio i corsi P13047 (*Il provvedimento di confisca*, luglio 2013), P14076 (*La giustizia patrimoniale e i nuovi strumenti di contrasto della criminalità d'impresa*, 2014), T14003 (*La confisca per equivalente*, febbraio 2014), T14011 (*Le misure di prevenzione e gli strumenti di aggressione ai patrimoni criminali nel diritto interno e nel diritto europeo*, settembre 2014); P15046 (*La cautela reale: presupposti, forme, finalità*, giugno 2015), T15014 (*La conservazione dell'azienda nelle procedure concorsuali e di prevenzione*, ottobre 2015); P16040 (*Le confische: natura, presupposti, applicazioni, rimedi*, maggio 2016), T16006 (*L'accertamento del passivo nelle misure ablative penali*, aprile 2016), T16019 (*Le misure di prevenzione patrimoniale a cinque anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 159/2011*, aprile 2016), P17018 (*La conservazione dell'azienda tra sequestri (civili e penali) e fallimento*, marzo 2017); P17078 (*Le confische: natura, presupposti, applicazioni, rimedi*, ottobre 2017); T18006 (*Dalla persona al patrimonio: il contratto alla criminalità tramite misure le patrimoniali tra processo penale e processo di prevenzione*, marzo 2018); P19063 (*Le misure di ablazione patrimoniale nel diritto penale e nel sistema di prevenzione*, luglio 2019).

⁽³⁷⁸⁾ IX Comitato, seduta del 22 novembre 2019, audizione del Gen.D. G. di F. Giuseppe Bottillo, direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia.

Scuola ha inserito nel percorso formativo del « Corso di alta formazione », diretto alla qualificazione dei dirigenti delle Forze di polizia italiana e straniera, due specifici moduli di insegnamento, per complessive 40 ore, dedicati alle tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità economica e organizzata e vari seminari di approfondimento in tema di prevenzione e contrasto alle mafie, alle narcomafie e di misure antimafia, per ulteriori 29 ore⁽³⁷⁹⁾.

L'Istituto di alta formazione interforze eroga, inoltre, in ogni anno accademico quattro edizioni del « Corso di aggiornamento in materia di coordinamento interforze e cooperazione internazionale » della durata di cinque settimane cadauna. Le attività didattiche prevedono lo studio delle organizzazioni criminali sotto il profilo giuridico, dell'investigazione e degli strumenti di contrasto, per complessive 96 ore, con un seminario conclusivo di approfondimento in tema di misure di prevenzione antimafia per ulteriori 16 ore. Ai corsi sono ammessi funzionari ed ufficiali di tutte le Forze di polizia nonché, in qualità di osservatori, funzionari delle polizie locali⁽³⁸⁰⁾.

In tale contesto, meritano menzione i « Corsi di analisi criminale » organizzati dalla Scuola, veri e propri « laboratori sperimentali di coordinamento », diretti alla più ampia diffusione tra le Forze di polizia della conoscenza delle tecniche di analisi di contesto e di scenario dei fenomeni di criminalità e di terrorismo, ivi compreso il versante economico-finanziario del crimine, quali importanti strumenti di ausilio nell'elaborazione di linee strategiche efficaci per l'individuazione sul territorio, soprattutto in chiave preventiva, dei fenomeni complessi sui quali indirizzare l'azione di contrasto, anche di tipo patrimoniale⁽³⁸¹⁾.

Infine, presso la dipendente *Scuola internazionale di Alta Formazione per la prevenzione e il contrasto al crimine organizzato* con sede a Caserta, nell'anno accademico 2019-20 sono stati predisposti 12 corsi, tutti supportati da un servizio di interpretariato da/verso lingua veicolare, a beneficio dei funzionari delle forze di polizia estere che rappresentano circa il 60 per cento del totale dei frequentatori. In particolare, la *Scuola internazionale* ha proposto all'uditorio internazionale, tra gli altri, dei percorsi formativi specifici in tema di strumenti e procedure per la prevenzione ed il contrasto al crimine internazionale e di lotta alla corruzione e alla criminalità economica⁽³⁸²⁾.

Passando all'esame delle iniziative formative predisposte dagli istituti di alta formazione di ciascuna delle tre singole Forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei carabinieri, Guardia di finanza), il Comitato ha proceduto, sempre nella data del 22 novembre 2019, all'audizione del vice-direttore

⁽³⁷⁹⁾ IX Comitato, "Relazione analitica" depositata dal Gen.D. G. di F. Giuseppe Bottillo, nel corso della seduta del 22 novembre 2019.

⁽³⁸⁰⁾ *Ibidem*.

⁽³⁸¹⁾ *Ibidem*.

⁽³⁸²⁾ I programmi didattici della Scuola internazionale di Caserta sono elaborati dalla Scuola di perfezionamento per le forze di polizia ed "orientati alla piena aderenza al prevalente profilo internazionale dei frequentatori e agli obiettivi perseguiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata, cosiddetta *Convenzione di Palermo*, e dei relativi protocolli aggiuntivi (*traffico di migranti, tratta di persone e traffico illecito di armi*)". Vedi, "Relazione analitica" depositata dal Gen.D. G. di F. Giuseppe Bottillo, pag. 8, nota n. 4.

della Scuola superiore di polizia – dott. Giancarlo Conticchio, del comandante dell’Istituto superiore di tecniche investigative (ISTI) dell’Arma dei Carabinieri – colonnello Vincenzo Molinese e del comandante della Scuola di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza – generale Vito Gianpaolo Augelli.

b) La « *Scuola superiore di polizia – Ateneo di alta formazione* » è l’istituto deputato alla formazione, specializzazione ed aggiornamento professionale della Polizia di Stato⁽³⁸³⁾. Come illustrato dal dott. Conticchio intervenuto in audizione, la Scuola superiore assume una fisionomia aperta all’esterno, grazie all’avvio di *partnership* interistituzionali con atenei universitari che conferiscono autorevolezza e valore accademico ai percorsi informativi, connotandosi nel contempo come luogo di « alta formazione » in una proiezione internazionale, grazie a consolidate relazioni con omologhi organismi di formazione di polizia stranieri.

In ragione della centralità delle misure di prevenzione nell’ambito delle strategie investigative della Polizia di Stato, la Scuola pone un’attenzione speciale al tema in fase di pianificazione dell’offerta formativa.

La Scuola ha ospitato nel 2018 un seminario di aggiornamento, diviso in più cicli, elaborato dalla Direzione centrale anticrimine, in materia di « *misure di prevenzione personali e patrimoniali* » destinato ai dirigenti delle divisioni anticrimine delle questure e ai funzionari addetti alle sezioni misure di prevenzione. L’obiettivo è stato quello di fornire al personale più direttamente interessato il necessario contributo normativo e di prassi per affrontare e risolvere le problematiche riscontrate nell’emissione dei provvedimenti e nell’elaborazione delle proposte di applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali per le quali la legge antimafia attribuisce al Questore un ruolo propulsivo; in tal modo si è inteso dare impulso al settore e garantire uniformità sotto il profilo formale e sostanziale ai relativi provvedimenti⁽³⁸⁴⁾. A seguito della positiva esperienza, la Scuola ha riproposto il seminario di aggiornamento anche per le attività didattiche programmate per l’anno successivo.

Nell’ambito delle attività didattiche destinate ai frequentatori per corsi di commissari della Polizia di Stato sono state inserite delle lezioni frontali in tema di misure di prevenzione personali e patrimoniali e, più in generale, di aggressione ai patrimoni illeciti nonché di tecniche di lotta alle infiltrazioni nel tessuto economico della criminalità organizzata e delle sue

⁽³⁸³⁾ La Scuola superiore di polizia è stata oggetto di recente riorganizzazione per effetto del D.P.R. 8 febbraio 2018, n. 27. Il processo di riforma dell’istituto ha preso avvio con D.P.R. 1° agosto 2006, n. 256, con l’attribuzione delle funzioni di “istituzione di alta formazione e cultura” e la mutazione della denominazione da “Istituto superiore di polizia” in quello attuale. Il d.lgs. n. 95/2017 (cd. “provvedimento riordino”) ha profondamente innovato anche i processi formativi riservati a dirigenti e direttivi gestiti dalla Scuola. Vedi, relazione depositata dal dott. Giancarlo Conticchio in occasione della sua audizione presso il IX Comitato, seduta n. 7, del 22 novembre 2019.

⁽³⁸⁴⁾ L’attività didattica si è concentrata sui seguenti temi: l’aggressione ai patrimoni illeciti come forma di contrasto alla criminalità; la confisca “allargata” dell’art. 12-*sexies* della legge 356/1992 e le altre misure penalistiche; strumenti di cooperazione internazionale in materia di provvedimenti ablatori; il ruolo dell’Unità di informazione finanziaria per l’Italia (UIF) della Banca d’Italia; le indagini patrimoniali e l’attività info-investigativa (tenore di vita, disponibilità finanziarie, patrimonio, attività economica); i prestanome; la sorveglianza speciale e misure patrimoniali ». Vedi, relazione depositata dal dott. Giancarlo Conticchio, pag. 2.

proiezioni internazionali. Detto percorso formativo è stato di recente arricchito dalla frequenza di un *master* di II livello, attivato in convenzione con l'Università « La Sapienza » di Roma, in « diritto, gestione e organizzazione », teso a fornire ai neo-commissari non solo una solida formazione teorica su argomenti propedeutici o direttamente attinenti alle misure ablatorie, ma anche un indispensabile approccio pratico alla materia attraverso l'analisi di emblematici casi concreti.

Anche nei percorsi di formazione dei dirigenti della Polizia non manca un *focus* sulle misure ablatorie, grazie alla condivisione di esperienze da parte di docenti interni all'amministrazione di polizia. Così pure, per i frequentatori dei corsi per vice commissari e vice direttori tecnici del ruolo direttivo ad esaurimento viene assicurata la somministrazione di apposite lezioni, sia teoriche che pratiche, anche attraverso strumenti di *e-learning*, sulle tecniche di esecuzione delle indagini patrimoniali.

c) Per l'Arma dei Carabinieri è stato audito il colonnello Vincenzo Molinese, comandante dell'*Istituto superiore di tecniche investigative (ISTI)*, il quale in premessa ha ricordato come l'Arma abbia posto tra le sue linee prioritarie d'azione la lotta all'illecita accumulazione di ricchezze, facendo ricorso al cosiddetto « doppio binario », cioè favorendo l'adozione contestuale tanto degli strumenti ablativi previsti dal procedimento penale quanto quelli del processo di prevenzione, in ossequio all'autonomia dei due riti prevista dal legislatore. Peraltro, l'orientamento dell'Arma sollecita lo sviluppo di indagini patrimoniali parallelamente a quelle personali, talché l'investigazione, per conseguire un risultato completo ed efficace nel contrasto alle differenti fenomenologie criminali da aggredire, si concluda raccogliendo elementi capaci di sostenere l'emissione di provvedimenti cautelari dei due generi ⁽³⁸⁵⁾.

Per quanto attiene alla formazione di base, nei corsi tenuti dalla Scuola ufficiali e dalla Scuola marescialli sono previsti idonei percorsi didattici in cui docenti universitari, magistrati e qualificati ufficiali con esperienze nel settore illustrano la normativa di riferimento e condividono con i discenti le prassi sulle migliori tecniche d'indagine patrimoniale. Anche la Legione allievi carabinieri durante le proprie sessioni addestrative dedica periodi addestrativi alle misure di prevenzione. In generale, scopo prioritario della formazione di base è quello di promuovere, nell'ambito della condivisione di una cultura investigativa unitaria, la valorizzazione degli esiti delle indagini patrimoniali nell'azione di contrasto alle attività delinquenti.

Quanto, invece, alla formazione specialistica, essa rientra nelle dirette competenze dell'Istituto superiore di tecniche investigative diretto dall'ufficiale dell'Arma audito. Negli ultimi 5 anni sono stati organizzati numerosi corsi di formazione dedicati alle misure patrimoniali che hanno specializzato nelle inchieste patrimoniali 422 ufficiali di polizia giudiziaria, appartenenti ai ruoli ufficiali, e marescialli. Peraltro, nel 2019, per effetto dell'ampliamento del numero dei moduli addestrativi nello specifico settore,

⁽³⁸⁵⁾ IX Comitato, riunione n. 7 del 22 novembre 2019, audizione del colonnello Vincenzo Molinese, comandante dell'Istituto superiore di tecniche investigative (ISTI) e relazione depositata dall'auditore.

l'ISTI è riuscita nell'obiettivo di formare 84 unità con la prospettiva di potenziare ulteriormente l'offerta addestrativa in tema nel biennio 2020/2021 (14 corsi di formazione a beneficio di 350 unità). Gli aspetti tipicamente operativi sono curati dagli specialisti del reparto investigativo d'eccellenza dell'Arma, il Raggruppamento Operativo Speciale – ROS, i quali assicurano un incisivo contributo pratico nello specifico contesto, forti del bagaglio esperienziale maturato negli scenari investigativi nazionali ed esteri. Durante le lezioni, molteplici sono i *case study* significativi proposti ai discenti, non escludendo quelli che non hanno condotto al provvedimento ablativo, allo scopo di suggerire idonei correttivi.

Da ultimo, su indicazione del Comando generale dell'Arma, l'ISTI ha redatto un *vademecum* operativo sulle indagini patrimoniali diramato nell'area *intranet* del portale istituzionale, con lo scopo di fornire al personale un pronto strumento di orientamento per l'azione ablatoria delle ricchezze illecite riconducibili ad esponenti mafiosi.

d) L'audizione del generale Vito Gianpaolo Augelli ha, infine, consentito al Comitato di conoscere le politiche di formazione del Corpo della Guardia di finanza sviluppate attraverso il suo centro di eccellenza di alta formazione specialistica: la **Scuola di polizia economico-finanziaria della Guardia di finanza** ⁽³⁸⁶⁾.

I piani addestrativi della Scuola si muovono in piena coerenza con gli atti d'indirizzo dell'autorità politica per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale (anni 2019-21) che ha richiesto alla Guardia di Finanza di articolare la sua azione di prevenzione e di repressione, anche attraverso la cooperazione internazionale, verso il contrasto delle infiltrazioni della criminalità nell'economia legale, dell'accumulazione di ricchezze e di patrimoni non giustificati da fonti lecite di reddito e del riciclaggio di denaro e del finanziamento al terrorismo.

Per le *fiamme gialle*, dunque, ora più che mai le investigazioni patrimoniali assumono assoluta centralità nelle attività operative e, conseguentemente, carattere prioritario nella pianificazione dei piani formativi per lo sviluppo di eccellenze professionali.

Due le linee direttrici. Da un lato, l'obiettivo è quello di rendere le indagini patrimoniali sempre più incisive ed internazionalizzate in modo da ottenere una profilazione economica degli appartenenti ai sodalizi criminali sempre più completa e ove possibile « globale »; essa non si limita al tracciamento delle ricchezze site sul territorio nazionale ma estende il potenziale di aggressione anche oltre confine. In questo senso, il generale Augelli ha ricordato il ruolo chiave svolto dagli *Uffici per il recupero dei beni* (*Asset Recovery Office* – ARO) ove, in quello nazionale, opera con profitto un'aliquota di personale della Guardia di finanza. Dall'altro, l'obiettivo è quello di sviluppare la capacità dei reparti operanti di saper sempre meglio intercettare gli interessi imprenditoriali, economici e finanziari non solo della criminalità organizzata nelle sue manifestazioni più

⁽³⁸⁶⁾ IX Comitato, riunione n 7 del 22 novembre 2019, audizione del generale Vito Gianpaolo Augelli, comandante della Scuola di polizia economico-finanziaria della Guardia di finanza e relazione depositata dall'auditore.

tradizionali, ma anche di quella capace di operare nella sua più evoluta veste « economico-finanziaria », sempre più orientata a investire o a reimpiegare proventi illeciti nei c.d. « beni rifugio » (diamanti, metalli preziosi, valute pregiate, opere d'arte e reperti archeologici) che garantiscono ai sodalizi sia stabilità di valore nel tempo, sia prestigio e rafforzamento dell'immagine negli ambienti delinquenziali.

La Scuola di polizia economico-finanziaria costituisce il polo di post-formazione, specializzazione e alta qualificazione della Guardia di finanza e assicura inoltre ai suoi appartenenti l'attuazione della formazione permanente. Gli appartenenti al Corpo, già a partire dal percorso di formazione di base, della durata di cinque anni per gli ufficiali, di tre anni per gli ispettori e di circa 10 mesi per i finanzieri, sono orientati ad acquisire le competenze necessarie per divenire moderni investigatori economico-finanziari.

A conferma dell'importanza che la Guardia di finanza attribuisce alla specializzazione dei propri appartenenti e allo sviluppo delle abilità investigative nel settore in argomento, la Scuola a partire dal 1° gennaio 2014 ad oggi ha organizzato 83 corsi in materia di contrasto alla criminalità organizzata, che hanno consentito di implementare le capacità tecnico-professionali di 1.075 ufficiali e 1.850 ispettori e sovrintendenti, che rivestono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Proprio con riferimento al ruolo ispettori, merita qui particolare menzione il corso di qualificazione « investigatore economico finanziario », che nasce quale specifica progettualità nell'ambito del « programma operativo nazionale legalità 2014-2020 », volto a migliorare le capacità operative dei reparti del corpo della Guardia di finanza nel contrasto alla criminalità organizzata ed economica, con riferimento allo sviluppo di indagini, anche in ambito internazionale, finalizzate all'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati.

Tra i corsi residenziali organizzati dalla Scuola, particolare rilievo riveste il *Corso superiore di polizia economico-finanziaria*, ciclo formativo biennale destinato a formare la futura classe dirigente della Guardia di finanza attraverso un articolato percorso didattico, mirato a sviluppare competenze manageriali, economico-giuridiche e investigative; vi riveste un ruolo di primo piano lo studio delle materie « legislazione a contrasto della criminalità organizzata » e « tecniche operative a contrasto della criminalità organizzata », rispettivamente al primo e al secondo anno del ciclo didattico.

La Scuola è, altresì, fortemente proiettata sul piano internazionale ed aperta alle esperienze di altri Paesi, come d'altronde testimonia il ruolo riconosciute dall'OCSE nel 2014 quale « *International Tax Crime Academy* ». Sono stati organizzati 52 cicli didattici a carattere internazionale, che hanno visto la partecipazione di 1.722 funzionari provenienti da 124 paesi. In tale ambito, con particolare riferimento alle tematiche del contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, la Scuola ha partecipato a numerose iniziative di *capacity-building* per l'area della sicurezza economico-finanziaria promosse dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale a favore dei funzionari dei paesi dell'Africa, dell'America

latina e del continente asiatico. Così pure l'Istituto si è fatto autonomo promotore di ulteriori 19 corsi in favore di magistrati e funzionari delle Forze di polizia e doganali di paesi africani, asiatici e centro-sudamericani sempre al fine di condividere tecniche di lotta ai patrimoni della criminalità organizzata e buone prassi nella cooperazione internazionale nel contrasto al terrorismo e alle organizzazioni criminali transnazionali.

L'apertura della Scuola di polizia economico-finanziaria verso l'esterno, sia sullo scenario internazionale che su quello domestico, è altresì testimoniata dalla collaborazione didattica sperimentata positivamente con la Scuola Superiore della Magistratura in occasione di un ciclo didattico tenutosi nell'ottobre 2019 frequentato in contemporanea da magistrati – inquirenti e giudicanti – e da ufficiali del Corpo. In questo modo, è stato sperimentato come una formazione comune, tra magistrati e Forze di polizia, abbia il pregio di porre i presupposti per una maggiore omogeneità dei rispettivi processi di lavoro, nonché di essere la premessa per interazioni future fruttuose basate su una comune formazione e su una migliore conoscenza reciproca di esigenze ed approcci.

Al termine dell'audizione, il generale Augelli ha espresso l'auspicio e la volontà di replicare tale esperienza, di consolidarla conferendole carattere strutturale e di orientarla ancor più nello specifico settore del contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata. Così pure su richiesta del coordinatore del Comitato, on. Pretto, ha rappresentato la naturale apertura della Scuola, all'occorrenza, a mettere a disposizione il proprio potenziale didattico anche per la formazione del personale degli enti locali in materia di gestione di beni confiscati.

10.3. – La formazione universitaria

Sono stati auditi Gianluca Varraso dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Stefania Pellegrini della *Alma Mater Studiorum* dell'Università di Bologna e Costantino Visconti dell'Università di Palermo, componente della Commissione Fiandaca che ha elaborato l'istituto del controllo giudiziario e la cui prima audizione è stata trattata nel Capitolo 9.

Il prof. Varraso, nel sottolineare i compiti istituzionali della Cattolica, ha evidenziato che lo sviluppo di attività di ricerca finalizzate all'elaborazione di soluzioni concrete, anche per la prevenzione e il contrasto alla criminalità organizzata, è tratto caratterizzante dell'Ateneo e dei principali centri di ricerca impegnati in questo settore.

In particolare, l'Alta Scuola 'Federico Stella' sulla giustizia penale, nata nel 2017 dall'esperienza decennale del centro studi 'Federico Stella' sulla giustizia penale e la politica criminale, sotto la direzione del prof. Gabrio Forti ha attivato corsi destinati agli operatori della giustizia penale e, in particolare, alla formazione degli amministratori giudiziari.

Il prof. Varraso ha riferito che l'Università Cattolica si è resa promotrice e partecipe di numerose collaborazioni istituzionali: vi è una stabile collaborazione, strutturata in apposite convenzioni e protocolli, con la

Procura nazionale antimafia e antiterrorismo, il tribunale di Milano, l’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), la Banca d’Italia (sede di Milano), l’Ordine degli avvocati di Milano e l’Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Milano; vi è altresì una *partnership* con associazioni *non-profit* quale « *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie* », con cui – unitamente ad altre Università – è stata stipulata (8 giugno 2018) una Convenzione per un piano di cooperazione formativa e culturale; ad essi si aggiunge una collaborazione con associazioni di professionisti coinvolte nell’attività di prevenzione dei fenomeni criminali negli enti (ad es. Associazione dei componenti degli Organismi di Vigilanza ex D.lgs. 231/2001).

Quanto ai progetti di ricerca dell’Università, rinviandosi alla lettura della analitica relazione depositata, l’auditore ha segnalato, tra gli altri, il progetto finanziato nel 2015 da Regione Lombardia e coordinato da Fondazione Politecnico di Milano con il supporto della *Sda Bocconi-School of Management* dell’Università L. Bocconi di Milano, della Fondazione Istud, finalizzato all’elaborazione di un Progetto per lo sviluppo di un modello manageriale per la gestione del fenomeno dei beni confiscati e conclusosi con una relazione nella quale, oltre all’analisi della legislazione, sono state individuate le migliori pratiche nel settore; una proficua collaborazione, dal 2011, con ISPAC (*International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme*) e CNPDS (Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale), in tema di tutela del patrimonio culturale dal traffico di opere d’arte, il progetto *Cyber-TNOC*, con l’obiettivo di esplorare l’impatto dell’evoluzione tecnologica (ad es. l’utilizzo del *dark-web*, le criptovalute, la criminalità informatica) sul crimine organizzato transnazionale; l’attività di ricerca commissionata dall’Associazione dei componenti degli Organismi di Vigilanza ex decreto legislativo 231/2001 in materia di antiriciclaggio (*Wolters Kluwer*, 2019).

Il prof. Varraso ha segnalato, tra le varie pubblicazioni, il Codice delle confische (Giuffré, 2018), curato insieme al dott. Tomaso Emilio Epidendio, sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione. Il volume è esito dello sviluppo scientifico della ricerca originata dalla convinzione che la confisca, nelle sue molte forme e nature, sia lo strumento principale di lotta a una criminalità, quella organizzata del terzo millennio, che del vantaggio e del dominio economico fa ormai la sua ragion d’essere. Al sequestro e alla confisca di prevenzione, alle interdittive antimafia, all’amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati e connessi ad attività economiche sono dedicati specifici approfondimenti con il contributo di studiosi e operatori di diverse professionalità, al fine di fornire uno strumento tanto operativo, quanto di elaborazione scientifica, delle criticità emerse nell’applicazione e nelle interpretazioni del Codice antimafia e delle norme sulla giustizia penale patrimoniale.

Avuto riguardo alla formazione professionale, il prof. Varraso ha evidenziato di essere il direttore scientifico, con il prof. Gabrio Forti, del Corso di alta formazione per amministratori giudiziari di aziende e beni

sequestrati e confiscati (AFAG), giunto alla ottava edizione, organizzato con il patrocinio della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo; del tribunale di Milano; dell'ANBSC; della Banca d'Italia (sede di Milano); dell'Ordine degli avvocati di Milano; dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili di Milano.

Tale corso, di durata trimestrale – otto ore settimanali per 68 ore totali – attribuisce crediti formativi validi per il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Milano; rientra fra i corsi di formazione post-universitaria indicati dal decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, per l'iscrizione alla sezione speciale dell'albo degli amministratori giudiziari.

Il suo obiettivo è dunque rispondere alla domanda delle Istituzioni e dell'Autorità giudiziaria di avvalersi di figure professionali qualificate in grado di affrontare le problematiche poste dal Codice antimafia sul terreno della gestione e della destinazione dei beni confiscati, contribuendo a rafforzare la cultura della legalità in campo economico e consentendo, allo stesso tempo, di acquisire competenze di tipo manageriale necessarie alla gestione dei cespiti, spesso di grandi dimensioni e potenzialmente produttivi da reinserire in una logica profittevole nel circuito dell'economia lecita.

Le lezioni, con attitudine teorico-pratica, si soffermano su diversi nuclei tematici: la fenomenologia dell'impresa criminale; i modelli di lotta patrimoniale – sequestri e confische – nei confronti della criminalità organizzata ed economica; il ruolo dell'amministratore giudiziario e della ANBSC; la destinazione e il recupero alla legalità dei beni confiscati.

Alle varie edizioni hanno partecipato oltre 200 soggetti, di diversa estrazione, anche geografica, e molti sono stati nominati dagli uffici giudiziari amministratori giudiziari; il Comitato Scientifico ha coinvolto, quali docenti, diverse esperienze e professionalità: magistrati, giudicanti e requirenti, di uffici dislocati sul territorio nazionale; funzionari di vertice della Banca d'Italia; ufficiali della Guardia di Finanza; professori universitari e amministratori giudiziari.

Nell'ambito del sopra indicato progetto per lo sviluppo di un modello manageriale per la gestione del fenomeno dei beni confiscati, l'Università Cattolica ha partecipato all'elaborazione di moduli formativi, articolati in *workshop* e seminari, indirizzati a soggetti operanti nella gestione di beni immobili sequestrati e confiscati nella realtà lombarda, quali, ad esempio, i destinatari di beni confiscati (cooperative ONLUS, associazioni *no profit*), la Pubblica Amministrazione, gli amministratori giudiziari, gli ordini professionali, le imprese private, le banche etiche e le fondazioni.

Ulteriori *master* di secondo livello sono organizzati dall'Università Cattolica nel settore della giustizia penale ordinaria, quali « Diritto penale dell'impresa »; « Corso di perfezionamento in anticorruzione e trasparenza »; « Corso di alta formazione anticorruzione e contratti pubblici »; « Corso di alta formazione sui profili giuridici del *doping* ».

La prof. Pellegrini, direttore del « Master Pio La Torre » in « Gestione e riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati » dell'Università degli Studi *Alma Mater Studiorum* di Bologna nel corso dell'audizione, oltre a formulare proposte di modifiche legislative, ha spiegato le caratteristiche

del corso, per alcuni versi simile al Corso AFAG presso la Cattolica di Milano, per altri caratterizzato da interessanti peculiarità.

È un *master* universitario di secondo livello, giunto alla settima edizione, con un percorso formativo di 176 ore effettive di lezione frontale, ripartite con cadenza mensile nell'arco di un anno solare, con l'aggiunta di 375 ore di tirocinio, da svolgere entro la chiusura dell'anno accademico. Al *master*, che consente l'iscrizione all'Albo degli Amministratori giudiziari nella sezione aziende (d.lgs. n. 14 del 2010), vengono ammessi 25 partecipanti, selezionati mediante valutazione dei titoli e colloquio motivazionale.

Il percorso formativo è sviluppato in tre moduli: analisi degli strumenti normativi di aggressione patrimoniale ed individuazione dei beni aggredibili; problematiche relative alla gestione ed all'amministrazione dei beni e delle aziende, con un approccio integrato di gestione e *management*; modalità di destinazione e di riutilizzo dei beni. Le tre fasi sono fortemente connesse e vengono svolte in modo che il discente possa comprendere sia le indagini di polizia giudiziaria, sia le criticità aziendali per affrontare il mondo sindacale e quello bancario ai fini di una eventuale riorganizzazione societaria, anche in vista di un progetto di riutilizzo del bene ai fini della destinazione da parte dell'Agenzia.

Tale impostazione è nata dalle esigenze manifestate nella società civile e nelle istituzioni che si attendono qualificate competenze negli operatori, chiamati a svolgere tali compiti; i settori interconnessi dell'amministrazione e del riutilizzo richiedono una formazione specializzante e multi-settoriale, anche al fine di acquisire strumenti di progettazione per l'ottenimento dell'assegnazione dei beni da parte di soggetti pubblici e privati (enti, cooperative, associazioni).

Nel corpo docente sono stati coinvolti, oltre ai professori universitari, anche magistrati, rappresentanti delle istituzioni, amministratori giudiziari, incaricati di svolgere lezioni teorico-pratiche. Nel corso delle sette edizioni il *master* è stato frequentato da 128 candidati, fra corsisti e uditori, di diversa provenienza geografica e professionalità. I corsi sono stati frequentati, tra gli altri, da funzionari e dipendenti di enti locali e pubbliche amministrazioni impegnati nella progettazione e nel monitoraggio dei bandi e nel coordinamento delle risorse umane ed economiche.⁽³⁸⁷⁾

⁽³⁸⁷⁾ In dettaglio, hanno frequentato il master le seguenti ulteriori categorie di soggetti: *a*) dottori commercialisti e avvocati, che hanno perfezionato per l'85 per cento l'iscrizione all'Albo degli amministratori giudiziari; *b*) professionisti, a vario titolo, in possesso delle competenze necessarie per accedere alle nomine di coadiutore dell'amministratore giudiziario (periti, consulenti nelle differenti aree interessate alla gestione tra cui gli agronomi); *c*) *manager* ed esperti di *marketing* per le attività di gestione integrata delle realtà produttive e dell'implementazione dei piani di riutilizzo; *d*) ingegneri e architetti interessati alle valutazioni tecniche dei beni, alla predisposizione dei modelli di riutilizzo e conversione, nonché alla mappatura dei beni confiscati; *e*) membri di associazioni e cooperative interessati all'adesione ai bandi pubblici di assegnazione dei beni; *f*) funzionari addetti alla gestione di problematiche finanziarie, bancarie e assicurative della materia; *g*) appartenenti alle forze dell'ordine interessati ad approfondire lo studio degli strumenti investigativi finalizzati all'aggressione dei patrimoni criminali; *h*) neolaureati, interessati anche a conseguire il diploma di master di II livello conseguito a conclusione della prova finale, che costituisce titolo rilevante per la valutazione in sede di concorsi pubblici.

Ad avviso della Commissione la parte più significativa ed innovativa del *master* attiene al tirocinio che i corsisti devono svolgere, al termine delle lezioni frontali, presso enti, professionisti e strutture ospitanti (salvo, per comprovata impossibilità, realizzare una tesi – *project work*).

Invero, come ha sottolineato l'audita, dal 2017 lo *stage*, grazie ad una convenzione fra enti pubblici siglata fra il « Master Pio La Torre » e la ANBSC, può essere svolto presso le sedi della stessa Agenzia Nazionale, con il duplice vantaggio, per i candidati, di analizzare le questioni critiche nella fase di destinazione e per l'Agenzia di beneficiare, per almeno un trimestre e a costo zero, di professionisti altamente formati utilizzabili per le esigenze di catalogazione, analisi e soluzioni dei casi critici. Inoltre, è in via di attivazione una convenzione analoga siglata con la Prefettura di Bologna, finalizzata a collocare i tirocinanti a disposizione della sede, per gestire flussi relativi alla documentazione antimafia che rappresenta l'oggetto di un intero modulo didattico.

Inoltre il *master* garantisce un percorso di formazione continua, fornendo l'accesso gratuito ad un modulo di 16 ore ogni anno, aperto a tutti i diplomati dei corsi precedenti, per trattare delle innovazioni normative intervenute dal diploma, delle nuove prassi di gestione integrata e per consolidare la rete di contatti fra discenti e fra loro e i docenti, che hanno stretto collaborazioni professionali, tali da formare *pool* di gestione.

Di particolare interesse, ad avviso della Commissione, è l'organizzazione del *master*, interamente auto-sovvenzionato mediante la quota di iscrizione pari ad euro 3.500 (per far fronte alle spese vive di organizzazione e remunerazione delle docenze); la partecipazione a bandi pubblici per l'assegnazione di borse di studio dell'INPS, a copertura totale dei costi per l'iscrizione di dipendenti pubblici (con assegnazione di tre borse di studio ogni anno a fronte di un numero di richieste di gran lunga maggiore); Coop Alleanza 3.0 ha inoltre garantito ogni anno tre borse di studio parziali del valore di 1.500 ognuna, assegnate in base alla graduatoria del colloquio iniziale. È altresì possibile per le aziende aderire alla formula « paga azienda » che consente di coprire la quota di iscrizione dei propri lavoratori.

Inoltre, sotto il coordinamento dell'audita, sono stati sottoscritti diversi protocolli, tra cui:

– protocolli di legalità (con il tribunale di Bologna nel settembre 2017 per il riutilizzo dei beni confiscati e con il tribunale dei minori di Bologna, per i percorsi di sensibilizzazione alla legalità dei minori destinatari della messa alla prova);

– protocolli di collaborazione con la Regione Emilia-Romagna, in attuazione delle finalità del Testo unico regionale in materia di legalità, a partire dal 2012 (realizzazione di pubblicazioni sul tema del ruolo degli Enti territoriali nell'effettiva destinazione a fini sociali dei beni immobili e della mappatura geo-referenziata dei beni confiscati alle mafie in Emilia-Romagna, finalizzate alla formazione specifica dei dipendenti della pubblica amministrazione;

– accordi fra pubbliche amministrazioni (Agenzia delle Entrate 2018 e Comune di Reggio Emilia 2018) per la realizzazione di corsi di

formazione specifica e multidisciplinare diretti ai dipendenti e funzionari pubblici;

– collaborazione con enti *no profit* in materia di legalità, utilizzo dei beni confiscati, tutela dei diritti.

La prof. Pellegrini ha sottolineato che, come risulta dai dati dell’Agenzia nazionale, per circa il 30 per cento degli immobili non viene manifestato interesse da parte degli enti locali ritenendo che ciò possa dipendere da una mancata o carente preparazione da parte dei dipendenti degli enti e che, spesso, in base alla sua esperienza, vi sono dipendenti che vorrebbero partecipare al *master* ma devono rinunciare per il costo dello stesso, non avendo gli enti locali predisposto fondi per la formazione.

A domande specifiche sul punto, atteso che non sempre i dipendenti pubblici hanno una laurea che consenta l’accesso al *master* di secondo livello, l’audita ha precisato che l’Università ha partecipato e vinto, da circa quattro anni, a bandi della Regione Emilia-Romagna, risultando vincitrice, ed ha tenuto corsi per i dipendenti di tutta la regione, pubblicando manuali con formulari allegati, privilegiando, soprattutto, l’aspetto della destinazione e del riutilizzo dei beni confiscati, fornendo un supporto concreto agli enti locali che, spesso, non sanno che sul loro territorio vi sono beni confiscati, attraverso una mappatura geo-referenziata degli immobili confiscati in Emilia Romagna, anche in collaborazione con l’Agenzia. Sul punto, la prof. Pellegrini ha fatto esempi specifici di beni individuati, richiesti dal comune ed utilizzati a fini sociali evidenziando come, a volte, gli amministratori non conoscano l’esistenza di fondi regionali o di capitoli di spesa ministeriali e, per carenze economiche, non manifestino interesse all’assegnazione di immobili.

Il prof. Costantino Visconti, nuovamente audito il 17 maggio 2021, anche per fornire un quadro sulla evoluzione giurisprudenziale degli ultimi diciotto mesi sul controllo giudiziario e di cui si è già parlato nel capitolo precedente, ha riferito, quanto alla formazione professionale, che l’Università di Palermo, prima in Italia, ha avviato un’intensa formazione post-universitaria nel campo dell’amministrazione giudiziaria delle imprese e della gestione dei beni confiscati, grazie anche a un protocollo stipulato nel 2010 tra l’Università di Palermo, la Procura nazionale antimafia e l’Agenzia nazionale (ANBSC); tale attività è stata svolta mediante il Dipartimento di economia, metodi quantitativi e strategie di impresa (DEMS) diretto dal prof. Giovanni Fiandaca e si è protratta fino ai giorni nostri.

In particolare, ha riferito che sono state realizzate ben sei edizioni del « Corso per amministratori giudiziari dei beni e delle aziende », anche in collaborazione con gli ordini professionali degli avvocati e dei dottori commercialisti, della durata di 120 ore, aperti alla partecipazione di laureati in giurisprudenza ed economia e con l’obiettivo di offrire una formazione avanzata sotto il duplice e integrato profilo giuridico-aziendalistico.

Come si legge nella nota depositata, oltre alla necessaria preparazione giuridico-normativa, infatti, ampio spazio è riservato all’analisi di concrete esperienze gestionali maturate nell’ambito delle migliori prassi attecchite nei distretti giudiziari italiani in relazione agli istituti disciplinati dal codice

antimafia, con l'apporto di magistrati, amministratori giudiziari ed esperti del settore.

Nelle ultime edizioni si è esteso il campo di analisi e formazione alle misure di contrasto alla corruzione previste dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014 grazie anche a un protocollo stipulato con l'ANAC. Ai corsi hanno partecipato in media 60 discenti per edizione, provenienti da tutta Italia.

Il successo riscontrato già dalle prime edizioni del corso ha spinto l'Università Cattolica di Milano a mutuare dall'università di Palermo metodo, contenuti e docenti dei corsi in virtù di un apposito protocollo tra le due università che hanno gestito congiuntamente per due edizioni le relative iniziative formative tenutesi a Milano fino al 2015.

La notevole esperienza formativa e culturale accumulata con i predetti corsi ha costituito il presupposto per elaborare una ulteriore iniziativa formativa, stavolta inserita nell'ordinaria erogazione didattica curriculare, allo scopo di stabilizzare e anticipare questo approccio formativo.

Dal 2018, infatti, è attiva la laurea specialistica (classe LM 63) « *Compliance, sviluppo aziendale e prevenzione del crimine* », che ha l'obiettivo di formare e collocare nel mercato del lavoro una nuova figura di esperto, preparato sul doppio registro giuridico (penale, amministrativo, tributario, commerciale, ecc.) e aziendale (programmazione e controllo di gestione, sistema dei controlli interni, *risk management*, ecc.), in grado di sostenere le aziende pubbliche e private nell'elaborazione e attuazione di modelli organizzativi volti alla prevenzione dei reati, nel quadro di quanto previsto dal sistema 231/01.

La laurea è organizzata in collaborazione con lo *spin-off* Crime &Tech dell'Università Cattolica di Milano e l'apporto di numerose aziende, anche *leader* nei rispettivi settori (ad es. Enel, Eni, Ferrovie dello Stato) le quali offrono *stage* curriculari ed extracurriculari agli studenti e ai neolaurati.

I primi dati del *placement* sono assai incoraggianti: molti neo laureati sono stati già assunti da aziende e grandi società di consulenza (quali Ernest Young, Deloitte), proprio in ragione delle competenze e abilità acquisite durante il corso di laurea in materia di *compliance* e prevenzione del crimine che prevede che gli studenti negli ultimi sei mesi prestino la loro attività presso un'impresa.

10.4. – La formazione da parte degli ordini professionali

Sono stati auditi, nell'ambito dell'inchiesta svolta, l'avv. Stefano Favi, consigliere del Consiglio nazionale forense; il prof. Vincenzo Maiello, in rappresentanza dell'Unione Camere Penali, quale responsabile dell'Osservatorio misure patrimoniali e misure di prevenzione, accompagnato dall'avv. Francesco Iacopino; Giovanni Mottura, presidente dell'Istituto Nazionale Amministratori giudiziari (INAG), accompagnato dal Consigliere Giuseppe Sanfilippo e dal direttore Sandro Cavaliere; Valeria Giancola e Francesco Tedesco per il Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC).

Va premesso che il Consiglio nazionale forense ha affermato di avere prestato collaborazione e di voler mettere a disposizione delle istituzioni il patrimonio di competenza tecnica acquisito per l'educazione alla legalità ed alla formazione permanente; che l'Unione camere penali, depositando il « Manifesto del diritto penale liberale e del giusto processo », ha evidenziato la necessità di una ulteriore giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione ed i problemi posti dal controllo giudiziario volontario in rapporto alle interdittive antimafia emesse nei confronti delle aziende dai Prefetti e che l'INAG ha esposto considerazioni e proposte di modifiche alla normativa vigente di cui si è dato conto nei capitoli della presente relazione.

La dottoressa Giancola del CNDCEC, nel depositare proposte di modifica di cui si è dato conto in altra parte di questa relazione, ha evidenziato che la categoria dei dottori commercialisti ed esperti contabili costituisce l'84 per cento del totale degli iscritti nella sezione esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale; che il ruolo dei commercialisti è « proteiforme », potendo essere amministratore giudiziario nelle misure ablativo sia penali sia di prevenzione, non ablativo, coadiutore dell'Agenzia, autore di piani di prosecuzione dell'attività aziendale *ex* articolo 41; revisore dei bilanci o perito; amministratore o componente del consiglio di amministrazione o dell'organismo di vigilanza di società sequestrate o confiscate; attestatore *ex* articolo 41, comma 1, lettera *c*). Ha anche spiegato che sono state predisposte linee guida in materia di « attestazione antimafia » e che la formazione professionale continua costituisce un obbligo giuridico deontologico per gli iscritti all'albo. Invero, si è svolto un corso nazionale di perfezionamento degli amministratori giudiziari organizzato e diretto dal Consiglio nazionale, tenutosi in diverse città italiane, stante la necessità di una formazione puntuale, specifica, continuativa, aperta anche alle altre professioni, in particolare agli avvocati.

Capitolo 11.

La prospettiva internazionale ed europea delle confische in assenza di condanna penale

Un ambito di inchiesta nel quale la Commissione antimafia ha riposto specifico interesse anche nel corso della precedente legislatura attiene all'esecuzione all'estero di provvedimenti di sequestro e confisca emessi dalle autorità giudiziarie italiane.

Si tratta, invero, come riconosciuto dal Membro nazionale del *Desk* italiano dell'Agenzia europea per la cooperazione internazionale (Eurojust) nella sua relazione per l'anno 2018, di uno tra i settori più delicati nell'ambito della cooperazione, tale da richiedere sia il cambiamento di prassi giudiziarie non sempre funzionali all'esecuzione all'estero di tali misure, sia nuovi interventi normativi, per dipanare aspetti problematici, sostanzialmente riconducibili alla perdurante disomogeneità delle legislazioni nazionali. Queste restano ancora troppo distanti tra loro, contemplando forme differenziate di sequestro, di natura probatoria ovvero finalizzato alla confisca, per equivalente ovvero per sproporzione. Così pure, costituisce esperienza non omogeneamente diffusa quella relativa al sequestro di beni di terzi ed ai sequestri e confische non basati su provvedimenti di condanna⁽³⁸⁸⁾.

D'altro canto, è vero pure che nell'ambito delle plurime iniziative internazionali per il contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione si registra un crescente interesse e una più solida consapevolezza della centralità del tema dell'*asset recovery*.

Il « *recupero dei patrimoni* » derivanti dalle attività delittuose di maggiore gravità costituisce ormai un consueto terreno di dialogo e di impegno comune anche tra paesi con strutture istituzionali ed economiche profondamente diverse tra loro.

Questa linea di tendenza va di pari passo con il processo di costruzione di « *regole giuridiche comuni europee e persino universali (...) che incoraggiano la confisca di beni collegati a reati gravi come la corruzione, il riciclaggio, le attività illecite in materia di sostanze stupefacenti e così via, senza la precedente esistenza di una condanna penale* », come sottolineato di recente dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo⁽³⁸⁹⁾.

Correlativamente, anche nel dibattito giuridico interno, negli ultimi decenni, si è manifestata una chiara consapevolezza della speciale rilevanza del sistema delle misure di prevenzione patrimoniali, disciplinato dal « codice antimafia » e considerato non più come una sorta di singolarità o « anomalia italiana », ma come uno dei più significativi esempi, a livello internazionale, del modello della *non-conviction based confiscation*. Non è

⁽³⁸⁸⁾ Desk Italiano di Eurojust « Giovanni Falcone e Paolo Borsellino », *Relazione del membro nazionale – anno 2018*.

⁽³⁸⁹⁾ Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 maggio 2015, *Gogitidze* e altri c. Georgia.

un caso che questo sistema abbia rappresentato il modello delle riforme recentemente introdotte in altri Stati interessati a costruire un rapporto più stretto con l'Unione europea, come ad esempio la riforma adottata nel 2017 in Albania.

La « confisca non basata sulla condanna », si ricorda, è una categoria generale in cui rientrano, oltre alle misure di prevenzione patrimoniali italiane, anche una serie di tipologie conosciute da altri ordinamenti, tra cui la *civil forfeiture* – sempre più diffusa negli ordinamenti di *common law* (inglese, scozzese, irlandese, statunitense, australiano) –, la confisca *in rem*, le *unexplained wealth procedures*. Il denominatore comune di tali diverse esperienze è la concentrazione dell'accertamento processuale sugli aspetti economici di un intero fenomeno criminale, in vista della applicazione di misure che incidono essenzialmente sul patrimonio ed hanno una funzione prevalentemente preventiva o compensativa, senza comportare la irrogazione di sanzioni restrittive della libera personale che, per loro natura, richiedono necessariamente la pronuncia di una condanna penale.

Una recentissima analisi comparativa prodotta dalla Commissione europea ha evidenziato come ormai in tutti gli Stati membri dell'Unione europea siano state introdotte forme di confisca non basate sulla condanna, quanto meno nelle ipotesi in cui è impossibile pervenire ad una sentenza affermativa della responsabilità penale dell'imputato ⁽³⁹⁰⁾.

Peraltro, nel 2018 la *non-conviction based confiscation* ha ricevuto un forte sostegno anche da un consesso politico internazionale contrassegnato da una salda matrice garantistica come l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, laddove questa ha definito senza esitazione tale categoria di misure come « *il modo più realistico per gli Stati di affrontare l'enorme, e inesorabilmente crescente, potere finanziario della criminalità organizzata, al fine di difendere la democrazia e lo stato di diritto* » ⁽³⁹¹⁾.

Le più evolute forme di confisca senza condanna, come le misure di prevenzione patrimoniali di cui al codice antimafia, costituirebbero espressione di un percorso di ripensamento delle tradizionali categorie giuridiche che prefigura un nuovo passaggio storico: quello della costruzione di un diritto penale « mite » di stampo postmoderno, capace di superare il vecchio modello « individualistico » fondato su un orizzonte statocentrico e sul primato della pena detentiva, per indirizzarsi decisamente verso la percezione della natura collettiva e della dimensione economica dei più gravi fenomeni delittuosi, la progressiva diversificazione dei modelli sanzionatori, l'inserimento degli ordinamenti nazionali nelle linee di tendenza emergenti

⁽³⁹⁰⁾ Commissione europea, *Commission Staff Working Document: Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union* [SWD(2019)1050 final] del 12 aprile 2019.

⁽³⁹¹⁾ Consiglio d'Europa, risoluzione n. 2218(2018), parag. 6: « *Provided sufficient safeguards exist, in particular full judicial review of any confiscatory measures by independent and impartial courts, the Assembly strongly supports non-conviction-based confiscation or similar measures as the most realistic way for States to tackle the enormous, and inexorably growing, financial power of organised crime, in order to defend democracy and the rule of law* ».

a livello europeo ed internazionale, la sinergia tra istituzioni pubbliche e società civile nelle dinamiche di prevenzione della criminalità⁽³⁹²⁾.

Sin dall'inizio di questo percorso, efficienza e garanzia sono stati visti come due fattori capaci di rafforzarsi a vicenda. Particolarmente significativo, al riguardo, è il pensiero espresso, proprio all'indomani dell'entrata in vigore della legge Rognoni - La Torre, da magistrati tra i più impegnati nella lotta alla mafia, come Giovanni Falcone e Giuliano Turone, i quali partivano dall'idea che « *il vero tallone d'Achille delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro, connessi alle attività criminose più lucrose* », traendone la conseguenza che « *lo sviluppo di queste tracce, attraverso un'indagine patrimoniale che segua il flusso di denaro proveniente dai traffici illeciti, è quindi la strada maestra, l'aspetto decisamente da privilegiare nelle investigazioni in materia di mafia, perché è quello che maggiormente consente agli inquirenti di costruire un reticolo di prove obiettive, documentali, univoche, insuscettibili di distorsioni, e foriere di conferme e riscontri ai dati emergenti dall'attività probatoria di tipo tradizionale* »⁽³⁹³⁾.

Nella realtà italiana, la sede naturale per questo tipo di indagine è stata data dal procedimento di prevenzione, che è venuto a caratterizzarsi come un « processo al patrimonio », parallelo e complementare al processo penale. È stata così apprestata una risposta giudiziaria adeguata al mutato sistema dei rapporti mafia-economia, in un nuovo contesto globalizzato nel quale le dinamiche patrimoniali e finanziarie trascendono i confini nazionali, orientano le strutture criminali secondo criteri di razionalità imprenditoriale e le rendono largamente insensibili all'identità ed alle vicende giudiziarie dei singoli componenti.

Si tratta di un modello processuale contrassegnato da una incessante evoluzione normativa, dove le varie Commissioni di inchiesta sul fenomeno della mafia che si sono succedute nel tempo hanno avuto un ruolo di impulso politico se non propulsivo dell'azione legislativa che ha progressivamente rafforzato il ruolo della giurisdizione e la tutela dei diritti fondamentali, senza però perdere di vista il suo obiettivo essenziale di assicurare che « il crimine non paghi ».

Parimenti, nel contesto internazionale la consapevolezza che l'efficacia della lotta alla criminalità debba procedere necessariamente di pari passo con il pieno riconoscimento delle ragioni del garantismo, si è tradotta in una più intensa valorizzazione del ruolo della giurisdizione.

Sempre sullo scenario globale, è stata osservata una progressiva diffusione in contesti diversi, come ad esempio nel contrasto al terrorismo internazionale o agli illeciti di matrice tecnologica, di strumenti di risposta preventiva già collaudati contro la criminalità organizzata, sulla base dell'esigenza di adeguare la reazione giuridica alla realtà del finanziamento del terrorismo, che si caratterizza per la diffusa coesistenza di risorse lecite

⁽³⁹²⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽³⁹³⁾ Falcone - Turone, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, in AA.VV., *Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*, Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, Roma, 1983.

e illecite, l'utilizzo di canali informali e lo sfruttamento dell'economia legale⁽³⁹⁴⁾.

Vi sono, quindi, molteplici fattori che hanno condotto ad una crescita di interesse, nelle più diverse sedi di produzione normativa a livello nazionale e internazionale, nei confronti delle forme più moderne di sequestro e di confisca dei beni della criminalità organizzata, divenute ormai il costante modello di riferimento per le strategie di prevenzione e repressione di tutte le principali forme di illecito penale con una precisa dimensione economica, comprese quelle di matrice terroristica, tecnologica o amministrativa.

Nella ormai vasta produzione normativa internazionale sull'istituto della confisca, assumono particolare rilievo ai fini della presente relazione:

a) il quadro convenzionale delle Nazioni Unite (Convenzione sugli stupefacenti del 1998, Convenzione ONU sul crimine organizzato del 2000 e Convenzione UNCAC del 2003);

b) il sistema convenzionale OCSE (in particolare la Convenzione per il contrasto alla corruzione attiva nelle transazioni internazionali del 1997);

c) il sistema convenzionale del Consiglio d'Europa (con la Convenzione sul riciclaggio del 1995, poi aggiornata dalla Convenzione di Varsavia del 2005, quella sulla corruzione del 1999 ed altre Convenzioni di settore);

d) il sistema di *soft law* del Gruppo di azione finanziaria internazionale contro il riciclaggio di denaro (GAFI) con le sue raccomandazioni;

e) infine, il sistema delle fonti normative dell'Unione europea.

Con riguardo, in via generale, al sistema delle fonti di diritto internazionale di cui alla lettera *a)* ed, in particolare, alle questioni relative all'applicazione delle norme sulla *non conviction based confiscation* contenute nella Convenzione ONU di Palermo, il Comitato ha provveduto all'audizione del dott. Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite⁽³⁹⁵⁾, le cui analisi e proposte sono compendiate nel successivo paragrafo 11.1.

Con riguardo, invece, alle misure adottate a livello di Unione europea e ai conseguenti moduli e prassi di cooperazione tra l'autorità giudiziaria italiana e gli altri Stati membri, si fa riferimento alle risultanze di una missione che la Commissione ha eseguito a L'Aja il 3 e il 4 giugno 2019 per una serie di incontri con Eurojust. Le parti di interesse sono riportate nel paragrafo 11.2.

⁽³⁹⁴⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽³⁹⁵⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite. Per la redazione del presente capitolo è stata ampiamente utilizzata la documentazione depositata dall'audit ed, in particolare, la sua relazione sulla « Riforma del codice antimafia in prospettiva internazionale ».

11.1. – La « confisca senza condanna » nelle Convenzioni ONU di Palermo e di Mérida e nelle raccomandazioni del GAFI

Illustrando in rapida rassegna il panorama degli strumenti giuridici e di *soft law* internazionali rilevanti sul tema, si rileva, in primo luogo, che nel campo delle misure patrimoniali, vi è una chiara linea di continuità tra i due principali strumenti normativi realizzati negli ultimi venti anni dalle Nazioni Unite in materia di contrasto alla criminalità: rispettivamente, la Convenzione di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale (UN-TOC: *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*) e la Convenzione di Mérida sulla corruzione (UNCAC: *United Nations Convention against Corruption*). Nella Convenzione di Palermo sono stati stabiliti, con la tecnica normativa delle « clausole generali », una serie di principi innovativi che sono stati poi trasposti in previsioni di dettaglio all'interno della Convenzione di Mérida.

La nozione di confisca è definita in termini perfettamente identici, ed estremamente ampi, nell'articolo 2, lettera g), di entrambe le Convenzioni, secondo cui essa include – laddove applicabile – la *forfeiture* ed indica la definitiva ablazione di beni a seguito di decisione del tribunale o di altra autorità competente. Non vi è dubbio che le norme in materia di misure patrimoniali contenute nelle predette Convenzioni siano applicabili anche alla *non-conviction based confiscation*. Depono chiaramente in questo senso il tenore letterale dell'articolo 2 della Convenzione di Palermo, che – al pari della norma corrispondente della Convenzione di Mérida – non contiene alcuna specificazione in ordine alla natura penale o extrapenale del procedimento funzionale alla confisca, né dell'autorità competente ad emettere la relativa decisione. Anzi, non si richiede neppure che tali procedimenti o autorità abbiano natura giudiziaria.

Tale formulazione è ancora più significativa se viene posta a raffronto con la definizione contenuta nell'a. La Convenzione di Strasburgo, elaborata nell'ambito del Consiglio d'Europa, qualifica, infatti, la confisca come « una sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di una procedura per uno o più reati, che consiste nel privare definitivamente di un valore patrimoniale ».

I requisiti della « autorità giudiziaria » e della « procedura per uno o più reati » sono invece estranei alla Convenzione di Palermo. È chiaro, quindi, che l'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo, per quanto attiene alle tipologie di confisca, risulta necessariamente più ampio di quello della Convenzione di Strasburgo.

In proposito, va osservato che la *non-conviction based confiscation* applicata da un'autorità giudiziaria rientrava già nelle previsioni della Convenzione di Strasburgo, come si desume inequivocabilmente dal relativo Rapporto esplicativo, dove si specifica che « la definizione di confisca è stata formulata per chiarire che, da un lato, la Convenzione ha ad oggetto soltanto attività criminali o atti ad esse connessi, come quelli correlati ad azioni civili *in rem*, e, dall'altro, che le differenze nell'organizzazione dei sistemi giudiziari e nelle regole di procedura non escludono l'applicazione della Convenzione. Per esempio, il fatto che la confisca in alcuni Stati non

sia considerata come una sanzione penale ma come una misura di sicurezza o una misura di altro genere è irrilevante, nella misura in cui la confisca sia collegata ad un'attività criminale. È pure irrilevante che la confisca possa essere ordinata da un organo giurisdizionale diverso dal giudice penale in senso stretto, purché la decisione sia stata presa da un giudice ». Nello stesso documento si esplicita, inoltre, che nell'ambito di operatività della Convenzione non rientra la confisca meramente amministrativa, mentre il termine « confisca » include anche la *forfeiture* ⁽³⁹⁶⁾.

Sempre nel rapporto esplicativo, si segnalano le considerevoli differenze, con riguardo all'organizzazione processuale, dell'adozione delle decisioni di confisca, le quali possono essere assunte in procedimenti civili o in procedimenti penali del tutto separati da quelli in cui si dichiara la colpevolezza del reo; questi procedimenti sono indicati nel testo della Convenzione come « *procedimenti finalizzati alla confisca* » e talvolta, nello stesso rapporto esplicativo, come « *procedimenti in rem* ». Si precisa, poi, che i componenti della « Commissione di esperti governativi » che, sotto l'autorità del Comitato Europeo per i problemi della criminalità, hanno compiuto il lavoro sulla base del quale è stato predisposto il testo della Convenzione, hanno concordato sulla impossibilità di concepire uno strumento efficace di cooperazione internazionale senza tenere conto di tali differenze tra le varie legislazioni interne; del resto, una cooperazione effettiva deve riconoscere che i sistemi possono non essere simili, ma comunque tendono a raggiungere il medesimo risultato ⁽³⁹⁷⁾.

Da ciò può concludersi, in sintesi, che la Convenzione di Palermo si riferisce sia alla confisca in assenza di condanna (come detto, già rientrante nell'area di applicazione della Convenzione di Strasburgo) sia all'ambito completamente nuovo che riguarda la confisca amministrativa ⁽³⁹⁸⁾.

Ulteriori previsioni relative alla *non-conviction based confiscation* sono contenute nella Convenzione di Mérida, dove alle suddette definizioni pienamente coincidenti con quelle della Convenzione di Palermo viene ad aggiungersi una specifica disciplina della confisca internazionale, che include un preciso invito agli Stati a considerare la possibilità di adottare le misure necessarie per consentire la confisca « *in assenza di condanna* ».

⁽³⁹⁶⁾ *Idem.*

⁽³⁹⁷⁾ *Idem.*

⁽³⁹⁸⁾ Alle stesse conclusioni conduce il contenuto della *Guida legislativa per la implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, predisposta dall'UNODC (Ufficio dell'ONU per il controllo della droga e la prevenzione della criminalità), organo incaricato della gestione e dell'implementazione della Convenzione di Palermo. La *Guida legislativa*, infatti, al n. 375 contempla espressamente la possibilità, per il legislatore nazionale, di « *non richiedere una condanna penale come condizione per ottenere un ordine di confisca* ». Depongono nel medesimo senso le indicazioni desumibili dalla prassi formatasi nell'applicazione della Convenzione di Palermo. In particolare, nell'ambito multilaterale, il questionario sul quale si fonderà il « Meccanismo di revisione » della Convenzione di Palermo, nel testo finalizzato dal Gruppo intergovernativo di esperti stabilito sulla base della risoluzione 9/1 della Conferenza delle Parti, contiene un esplicito invito a fornire informazioni, su base volontaria, sulle forme di confisca non basate sulla condanna e sulla possibilità di darvi esecuzione nel territorio nazionale su richiesta di altri Stati. Si tratta, dunque, di un esplicito riconoscimento della possibilità di utilizzare la Convenzione di Palermo come base giuridica per la cooperazione giudiziaria finalizzata all'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali nel contesto territoriale (estremamente ampio) dei 190 Stati Parte.

penale nei casi in cui l'autore del reato non possa essere penalmente perseguito per morte, fuga o assenza ovvero in altri casi opportuni ».

Tale disposizione è contenuta nell'articolo 54, paragrafo 1, lettera c), della Convenzione, che disciplina i « *meccanismi di recupero di beni mediante la cooperazione internazionale ai fini della confisca* » in relazione alle richieste di uno Stato estero riguardanti i beni presenti sul territorio dello Stato richiesto. Come evidenziato dalla *Guida Legislativa* predisposta dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC), la suddetta norma « *riconosce le sfide che gli Stati hanno affrontato nei casi di confisca internazionale e apre nuove strade incoraggiando l'uso di misure creative per superare alcuni di questi ostacoli* ». Essa riguarda tutti i beni acquisiti mediante, ovvero utilizzati per, la commissione di uno dei reati previsti dalla Convenzione di Mérida: si tratta di una serie molto ampia di figure delittuose, che comprende, oltre alla corruzione interna e internazionale, il peculato (anche d'uso), il millantato credito, l'abuso d'ufficio, l'arricchimento illecito, la corruzione e la sottrazione di beni nel settore privato, il riciclaggio, la ricettazione, l'ostacolo al buon funzionamento della giustizia: non a caso, la Convenzione è considerata come il principale testo normativo elaborato dalla comunità internazionale in materia di *white collar crime*.

La tendenza a valorizzare lo strumento della « *confisca senza condanna* » è fortemente presente anche nelle raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria internazionale (GAFI) ⁽³⁹⁹⁾. In proposito, è particolarmente significativa la raccomandazione n. 4, la quale, dopo avere esplicitato che « *i Paesi devono adottare misure simili a quelle previste dalla Convenzione di Vienna, dalla Convenzione di Palermo e dalla Convenzione sul Finanziamento del Terrorismo* » per consentire il sequestro e la confisca dei proventi o strumenti di riciclaggio, reati-presupposto o finanziamento del terrorismo, aggiunge che « *i Paesi devono prevedere l'adozione di misure che consentano la confisca di tali proventi o strumenti senza previa condanna (confisca non basata su condanna) o che obblighino l'autore del reato a fornire prova dell'origine lecita dei beni passibili di confisca, nella misura in cui tale obbligo sia conforme ai principi delle rispettive leggi nazionali* ».

a) L'impulso della Convenzione di Palermo alla cooperazione internazionale in materia di non-conviction based confiscation

I profili più squisitamente giuridici, di cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo, cedono il passo a questioni di carattere più concreto laddove ci si interroga su come oggi sia possibile aggredire i patrimoni illeciti, con rapidità ed efficacia, su scala internazionale e se, in questo contesto, la Convenzione di Palermo sia o meno uno strumento adeguato.

⁽³⁹⁹⁾ Il Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (*Financial Action Task Force*) è un organismo intergovernativo costituito dal Gruppo G-7 finanziario nel 1989 con l'obiettivo di sviluppare e promuovere politiche finalizzate a proteggere il sistema finanziario globale contro il riciclaggio di proventi illeciti, il finanziamento del terrorismo e il finanziamento delle armi di distruzione di massa.

Al riguardo è stato segnalato che, quasi a dispetto dei vent'anni che ormai intercorrono dalla data di adozione da parte delle Nazioni Unite, la Convenzione di Palermo è tutt'altro che uno strumento antiquato. Al contrario, nella prassi applicativa più recente sta emergendo con chiarezza l'importante contributo che essa può offrire per la soluzione di due dei profili più problematici per le attività delle autorità giudiziarie nazionali nel contrasto alle più gravi forme di criminalità organizzata: da un lato, la cooperazione internazionale per la esecuzione della confisca senza condanna su patrimoni situati, in tutto o in parte, all'estero; dall'altro lato, la neutralizzazione della dimensione imprenditoriale delle associazioni criminali ⁽⁴⁰⁰⁾.

Quanto alla prima delle due criticità, occorre ricordare come fino ad un recente passato notevoli difficoltà incontravano le autorità nazionali che cercavano di ottenere l'esecuzione all'estero delle varie forme di *non-conviction based confiscation*.

Al livello di Unione europea, questo tema è stato affrontato solo di recente con il Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca. Il provvedimento, tuttavia, è connotato da una latitudine ristretta, o comunque incerta, circa la sua applicabilità anche alle misure di prevenzione patrimoniali italiane, come del resto questa Commissione antimafia aveva già avuto modo di segnalare nel corso della precedente legislatura ⁽⁴⁰¹⁾.

Secondo un'autorevole dottrina non vi sarebbero, tuttavia, dubbi sul fatto che il regolamento trovi applicazione anche con riferimento ai provvedimenti di sequestro e di confisca emessi nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, atteso che questi certamente rientrano nella nozione di « procedimenti connessi ad un reato » cui fa riferimento il « considerando » n. 13 del Regolamento. Si è comunque dell'avviso che una materia di rilievo strategico nella lotta alla mafia quale quella della cooperazione europea nella neutralizzazione delle ricchezze illecite non possa e non debba poggiarsi sulle *sabbie mobili* delle interpretazioni dottrinarie ma necessiti piuttosto di un saldo ancoraggio giuridico. Due sono le vie possibili. O si interviene nuovamente sul regolamento europeo – prevedendo con chiarezza la sua applicabilità anche alle misure di prevenzione antimafia italiane –, oppure, come suggerito dall'esperto auditore della Commissione, si modifica il « codice antimafia » prevedendo l'estensione al procedimento di applicazione delle misure di prevenzione di tutte le garanzie previste dall'articolo 6, paragrafi 1 e 3, della CEDU ⁽⁴⁰²⁾ in

⁽⁴⁰⁰⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽⁴⁰¹⁾ Cfr. XVII Legislatura Doc. XXIII n. 2 « Relazione sul semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea e sulla lotta della criminalità mafiosa su base europea ed extraeuropea ».

⁽⁴⁰²⁾ Articolo 6 (Diritto ad un equo processo): « 1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo ».

rapporto alla materia penale, come si avrà modo di approfondire nell'ultimo paragrafo⁽⁴⁰³⁾.

Finora lo strumento maggiormente utilizzato per attivare la cooperazione giudiziaria internazionale in relazione alle misure di prevenzione patrimoniali italiane è stato rappresentato dalla Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato. Alla Convenzione di Strasburgo, tuttavia, hanno aderito soltanto 49 Stati⁽⁴⁰⁴⁾. Si tratta dunque di uno strumento che non consente di colpire i patrimoni di organizzazioni criminali situati fuori da questo, limitato, contesto territoriale.

Nella più recente esperienza giudiziaria, l'esigenza di assicurare il riconoscimento e l'esecuzione all'estero — anche al di fuori dei confini dell'Unione Europea — dei provvedimenti di confisca di qualsiasi natura (penale o extrapenale), purché conformi agli *standard* internazionali di tutela dei diritti fondamentali, sta trovando attuazione proprio grazie alla Convenzione di Palermo⁽⁴⁰⁵⁾.

L'articolo 13 della Convenzione, infatti, impegna gli Stati Parte ad una intensa cooperazione internazionale ai fini della confisca. In particolare, lo Stato Parte, che abbia ricevuto da un altro una richiesta di confisca di « *proventi di reato, beni, attrezzature o altri strumenti* » situati sul suo territorio, dovrà presentarla « *nella più ampia misura possibile nell'ambito del suo ordinamento giuridico interno* » alle sue autorità competenti al fine di ottenere un provvedimento di confisca ovvero la esecuzione dell'ordine di confisca emesso dall'organo giurisdizionale dello Stato richiedente. Lo Stato Parte, inoltre, dovrà adottare « *misure per identificare, localizzare, congelare o sequestrare i proventi di reato, i beni, le attrezzature o altri strumenti* » ai fini di un'eventuale confisca, disposta secondo le anzidette modalità.

I suddetti obblighi prescindono del tutto dall'esistenza di una condanna e dalla natura penale del procedimento nel quale viene emesso l'ordine di confisca. Ciò si desume in modo inequivocabile dal tenore letterale dell'articolo 13, che richiama esclusivamente la nozione di confisca contenuta nell'articolo 2 della Convenzione, la quale, come si è già detto, non

nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. (...) 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza. (...)».

⁽⁴⁰³⁾ *Idem*.

⁽⁴⁰⁴⁾ Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, eccetto l'Australia e il Kazakistan.

⁽⁴⁰⁵⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

contiene alcuna specificazione in ordine alla natura penale o extrapenale della decisione *de qua* o dell'autorità competente ad emetterla.

Attraverso la Convenzione di Palermo diviene quindi possibile ottenere l'esecuzione all'estero del sequestro e della confisca di prevenzione, nonché delle relative indagini finanziarie e patrimoniali, non soltanto in un ambito spaziale molto più esteso (quello dei 190 Stati Parte) ma anche in misura nettamente più ampia sotto il profilo oggettivo di quanto sia consentito dalla Convenzione di Strasburgo: quest'ultimo trattato, infatti, comprende un numero di Stati molto inferiore e richiede pur sempre una condanna, anche se emessa in un diverso procedimento.

b) Le previsioni della Convenzione di Palermo sulla nozione di provento di reato e sull'oggetto della confisca, nella prospettiva del contrasto alla dimensione economica della criminalità organizzata

La Convenzione di Palermo presenta un ulteriore vantaggio sul piano dell'efficienza della confisca: quello di incidere sulle varie forme di penetrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico, fino a colpire il fenomeno emergente dell'impresa a partecipazione mafiosa. Si tratta di una conseguenza del concetto estremamente ampio di « *provento del reato* » desumibile dall'articolo 2 lett. e) della Convenzione, che indica qualunque bene derivato dalla commissione di un reato, oppure ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato. Il provento, così inteso, deve formare oggetto di confisca, per consentire la quale gli Stati parte « *adottano, nella più ampia misura possibile nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici interni, le misure necessarie* », secondo quanto stabilisce il paragrafo 1 dell'articolo 12 della Convenzione di Palermo⁽⁴⁰⁶⁾.

A ciò vengono ad aggiungersi le previsioni contenute nei paragrafi 3, 4 e 5 dell'articolo 12, che, come chiarito dalla *Guida Legislativa*, richiedono di estendere la confisca anche: agli altri beni in cui il provento di reato è stato trasformato o convertito, in tutto o in parte; ai beni acquisiti da fonte legittima, con i quali il provento di reato è stato confuso (in tal caso l'ablazione è consentita « fino al valore stimato del provento di reato »); agli « incassi o altri vantaggi » derivati dal provento di reato o da tutte le suddette categorie di beni⁽⁴⁰⁷⁾.

Sotto questo profilo, le previsioni dell'articolo 12 della Convenzione di Palermo impongono di adottare, ai fini della individuazione dell'oggetto della confisca, quel criterio interpretativo attraverso cui la giurisprudenza italiana ha incluso nell'ambito delle misure di prevenzione patrimoniali non solo le più varie fattispecie concrete di utilizzazione ovvero di sostituzione di beni illegalmente acquisiti, ma anche tutte le condotte di immissione di beni di provenienza illecita – diretta o indiretta – nei normali circuiti

⁽⁴⁰⁶⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽⁴⁰⁷⁾ Peraltro, i *Travaux Préparatoires* (p. 115) specificano che nella nozione di « altri vantaggi » rientrano non solo i vantaggi materiali, ma anche tutti i diritti e le pretese opponibili a terzi: in altri termini, quel vasto complesso di rapporti giuridici di cui è composta l'azienda.

economici e finanziari, e le situazioni nelle quali una determinata iniziativa imprenditoriale abbia potuto sorgere o espandersi grazie allo stretto collegamento del suo titolare con un'organizzazione criminale.

Per effetto di questa interpretazione, le misure di prevenzione patrimoniali hanno manifestato una forte modernità sul piano del contrasto delle nuove forme di intreccio tra mafie ed economia che rappresentano tipiche espressioni della « circolazione di modelli criminali » connessa al più generale fenomeno della globalizzazione. In particolare, la confisca di prevenzione è stata applicata in modo significativo rispetto alla realtà emergente dell'« impresa a partecipazione mafiosa », caratterizzata dalla compresenza di interessi illegali con interessi legali, in un rapporto di società di fatto che può anche prescindere da attività di riciclaggio.

Anche di recente si è esplicitato che la confisca di una impresa costituita in forma societaria che abbia stabilmente operato avvalendosi della forza di intimidazione di un'associazione mafiosa o, comunque, in cointeressenza con essa, si estende a tutto il patrimonio aziendale e a tutto il capitale sociale (ivi comprese le quote sociali intestate a terzi), nonostante l'origine lecita dei fondi impiegati per la sottoscrizione delle quote, laddove sia accertata la disponibilità sostanziale della impresa da parte del proposto o l'attività economica risulti condotta, sin dall'inizio, con mezzi illeciti ⁽⁴⁰⁸⁾.

Si tratta di un'operazione interpretativa pienamente coerente con la definizione di « provento del reato » contenuta nella Convenzione di Palermo, a partire dall'articolo 2 che insieme all'ipotesi del bene « derivato » dalla commissione di un reato prevede quella, ulteriore, del bene « ottenuto » mediante la commissione del reato: fattispecie, questa, che descrive pienamente la situazione delle imprese che, per quanto non finanziate con capitali illeciti, si sono affermate sul mercato attraverso il ricorso alla forza intimidatrice o corruttiva di un gruppo criminale transnazionale.

Inoltre, in forza del paragrafo 4 dell'articolo 12 della Convenzione, la confusione – tipica delle attività imprenditoriali – del provento dei reati con altri beni di origine lecita non impedisce di procedere alla confisca « per equivalente » (fino al valore stimato dei proventi, da intendere nell'ampia accezione sopra menzionata).

Infine, la confisca può coprire tutti i ricavi e altri valori economici derivanti dai proventi di reato, dalla loro conversione o dalla loro confusione con altri beni, estendendosi così a tutte le ulteriori fasi di produzione e reinvestimento di ricchezza illecita ⁽⁴⁰⁹⁾.

La Convenzione di Palermo, dunque, può dare un forte impulso alla neutralizzazione della capacità di condizionamento esercitata delle organizzazioni criminali transnazionali sul tessuto socio-economico dei diversi Stati, inserendo pienamente nel circuito della cooperazione giudiziaria

⁽⁴⁰⁸⁾ Cass. Sez. V, 8 marzo 2019 n. 32017.

⁽⁴⁰⁹⁾ L'estensione dell'oggetto della confisca opera pure in relazione ai beni situati nel territorio di altri Stati-parte della Convenzione di Palermo, come si desume dai « travaux préparatoires » (p. 123) che assimilano pienamente, sul piano degli obblighi di cooperazione giudiziaria internazionale, l'ipotesi dei proventi di reato e le ulteriori situazioni disciplinate dai paragrafi 3-5 dell'articolo 12 (conversione, confusione, incassi e vantaggi conseguenti).

internazionale anche le forme più avanzate di confisca, fondate su un « processo al patrimonio » ed idonee ad incidere sulle nuove tipologie di compartecipazione societaria suscettibili di alterare il funzionamento delle leggi di mercato anche in misura più ampia rispetto alle stesse dinamiche del riciclaggio.

c) Strategia comune e tendenze innovative nell'attuazione della Convenzione di Mérida: verso la valorizzazione del modello italiano di riuso a fini sociali dei beni confiscati

La Convenzione di Mérida presenta lo stesso importante potenziale della Convenzione di Palermo a proposito della estensione dell'oggetto della confisca, che viene così a ricomprendere tutte quelle variegiate forme di intreccio tra criminalità amministrativa e strutture imprenditoriali che emergono dall'esperienza più recente in diversi paesi e alterano profondamente il funzionamento dei sistemi economici. In aggiunta, la Convenzione di Mérida stabilisce una particolare disciplina riguardante la cooperazione internazionale in materia di *non-conviction based confiscation* (articolo 54), che imprime ulteriore impulso a questo strumento in relazione ad una ampia gamma di tipologie delittuose rientranti nella generale categoria del *white collar crime*.

In effetti, la criminalità organizzata e la corruzione formano oggetto di una strategia comune, così come del resto si evince dal quadro complessivo delle due Convenzioni che, ponendosi quasi in un quadro di regolamentazione omogeneo, andrebbero lette ed esaminate nel loro insieme. Non di rado, ad esempio, la Convenzione di Mérida sviluppa previsioni già contenute nella Convenzione di Palermo e sovente la prima offre elementi idonei ad orientare l'interpretazione della seconda.

In questa prospettiva, assumono uno speciale rilievo due norme decisamente innovative introdotte per la prima volta nella Convenzione di Mérida:

– l'articolo 31, paragrafo 4, che obbliga ciascuno Stato Parte ad adottare, « *conformemente al proprio diritto interno, le misure legislative e le altre misure necessarie per regolamentare l'amministrazione da parte delle autorità competenti dei beni congelati, sequestrati o confiscati* »;

– l'articolo 57, che disciplina la destinazione dei beni confiscati, stabilendo che, allorquando non sia obbligatoria la restituzione allo Stato richiedente nei casi di confisca internazionale, occorre dare considerazione prioritaria alla restituzione ai precedenti legittimi proprietari ovvero alla compensazione delle vittime del reato.

Queste due previsioni hanno costituito il fondamento di una serie di iniziative mirate dell'UNODC, che, sulla base della raccolta e comparazione delle principali esperienze applicative riscontrate nei diversi Stati, ha predisposto due documenti su cui si sono impennate molteplici attività di formazione e assistenza tecnica: si tratta, in particolare, di una bozza di « Linee guida non vincolanti sulla gestione dei beni congelati, sequestrati

e confiscati »⁽⁴¹⁰⁾ e di un documento di studio in materia di amministrazione e uso dei beni sequestrati e confiscati⁽⁴¹¹⁾.

L'interesse dell'organismo internazionale verso i temi dell'amministrazione e la destinazione dei beni è ulteriormente testimoniato dagli esiti della recente Conferenza degli Stati parte della Convenzione ONU contro la corruzione (Abu Dhabi, 16-20 dicembre 2019)⁽⁴¹²⁾ nel corso della quale sono state approvate le risoluzioni 8/1 e 8/9 mirate in modo specifico sull'*asset recovery*⁽⁴¹³⁾.

In particolare, la risoluzione 8/1 contiene un esplicito riferimento al « riuso a fini sociali » dei beni confiscati come modello che gli Stati parte sono incoraggiati a prendere in considerazione.⁽⁴¹⁴⁾ L'evidente richiamo all'esperienza italiana nelle politiche di destinazione dei beni confiscati a beneficio delle comunità danneggiate dalle mafie rappresenta un chiaro impulso alla sua estensione in altri Paesi, per i quali la costruzione di una cultura della legalità assume un ruolo centrale.

Sotto questo profilo, la risoluzione 8/1 allinea la realtà giuridica delle Nazioni Unite alle più avanzate tendenze presenti nella legislazione dell'Unione europea. Si ricorda infatti che, in perfetta analogia di contenuti, la direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato ha già previsto un obbligo procedurale per gli Stati membri di valutare l'adozione di misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale⁽⁴¹⁵⁾.

La risoluzione 8/1 delle Nazioni Unite, inoltre, richiama gli Stati a valutare l'adozione di iniziative anche in altri ambiti di particolare interesse ai fini della presente relazione, quali: la trasparenza dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati da parte delle autorità competenti (punto n. 2); lo sviluppo della cooperazione tra Stati o agenzie nell'identifica-

⁽⁴¹⁰⁾ « *Revised Draft Non-Binding Guidelines on the Management of Frozen, Seized and Confiscated Assets* » – Nazioni Unite, Conferenza degli Stati Parte sulla Convenzione ONU contro la Corruzione, 21 marzo 2019 (CAC/COSP/WG.2/2019/3).

⁽⁴¹¹⁾ « *Study prepared by the Secretariat on effective management and disposal of seized and confiscated assets* » – Nazioni Unite, *Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery*, 23 agosto 2017 (CAC/COSP/WG.2/2017/CPR.1).

⁽⁴¹²⁾ Eighth session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/session8.html>

⁽⁴¹³⁾ Risoluzione 8/1 « *Strengthening of international cooperation on asset recovery and of administration of frozen, seized and confiscated assets* »; risoluzione 8/9 « *Strengthening asset recovery to support the 2030 Agenda for Sustainable Development* ».

⁽⁴¹⁴⁾ Cfr. Risoluzione 8/1, punto n. 9: *The Conference of the State Parties to the United Nations Convention against Corruption « encourages the States parties to consider, with due regard to article 4 of the Convention, within their domestic legal framework or administrative arrangements, the various possible models of disposal and administration of confiscated proceeds of offences established in accordance with the Convention, including, but not limited to, allocating such proceeds to the national revenue fund or the State treasury, reinvesting of funds for special purposes and compensating victims of the underlying crime, also through the social reuse of assets to the benefit of communities, including with a view to returning such proceeds of crime in accordance with chapter V of the Convention ».*

⁽⁴¹⁵⁾ Si riporta di seguito il testo dell'articolo 10 (*Gestione dei beni sottoposti a congelamento e a confisca*): « 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie, per esempio mediante l'istituzione di uffici nazionali centralizzati, una serie di uffici specializzati, o meccanismi equivalenti, per garantire l'adeguata gestione dei beni sottoposti a congelamento in vista di un'eventuale conseguente confisca. 2. Gli Stati membri provvedono affinché le misure previste al paragrafo 1 includano la possibilità di vendere o trasferire i beni, ove necessario. 3. Gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale. »

zione, rintraccio, congelamento, sequestro, confisca e restituzione dei proventi di reato (punto n. 7); il rafforzamento della disciplina che consente l'accesso alle fonti di informazione rilevanti, comprese le banche dati internazionali, suscettibili di influire positivamente sulla qualità e sull'efficienza dell'attività volta a rintracciare i proventi di reato (punto n. 8); l'uso efficace di fondi pubblici destinati all'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati (punto n. 10).

Anche la risoluzione 8/9 presenta una serie di aspetti di spiccato interesse. Le Nazioni Unite sollecitano gli Stati ad adottare misure appropriate per: promuovere la trasparenza e la responsabilità nella gestione dei beni confiscati (punto n. 3); dotarsi di un quadro legislativo e istituzionale che assicuri la presenza di meccanismi idonei al recupero dei profitti della corruzione, se del caso anche mediante forme di confisca non basate sulla condanna (punto n. 6); rafforzare la cooperazione internazionale e il recupero dei beni anche interpretando la nozione di « proventi di reato », in conformità con la Convenzione, ed il « risarcimento delle vittime del reato » in modo coerente con gli obiettivi della Convenzione e in conformità alla legge nazionale (punto n. 20).

d) Le prospettive aperte dal Meccanismo di Revisione della Convenzione di Palermo

Come più sopra accennato (paragrafo 2.10, lettera *b*)), la Convenzione di Palermo, per ampiezza di contenuti intrinseci ed ambito di applicazione praticamente globale⁽⁴¹⁶⁾, ha tutte le potenzialità per essere il caposaldo giuridico di riferimento per l'azione di contrasto internazionale al versante economico-finanziario delle più varie forme di criminalità.

È l'unico vero strumento globale di cooperazione giudiziaria, applicabile non solo alle mafie « storiche » ed alle « nuove mafie » di origine straniera, ma anche alla corruzione, alla criminalità economica, al riciclaggio, al *cybercrime*, ai delitti connessi al terrorismo, alla tratta di esseri umani ed, infine, ad una serie « aperta » di fenomeni criminali di natura collettiva.

Si tratta, in sintesi, di uno strumento normativo veramente universale messo a disposizione della comunità internazionale per contrastare una criminalità organizzata coinvolta in moltissime attività illecite con propaggini ed interessi criminali che valicano i confini dell'Europa e che possono essere contrastate soltanto attraverso una stretta cooperazione tra Stati situati in diversi continenti.

Nonostante tali peculiarità, è stato segnalato alla Commissione come la Convenzione risulti contrassegnata da una applicazione *a macchia di leopardo*: accanto a Paesi che hanno fatto un uso estremamente intenso della Convenzione — ad esempio, gli Stati Uniti hanno inoltrato su tale base giuridica oltre 650 richieste di cooperazione internazionale nei con-

⁽⁴¹⁶⁾ Hanno aderito alla convenzione di Palermo 190 su 193 Stati membri delle Nazioni Unite. Soltanto pochi altri trattati, come le Convenzioni di Ginevra del 1949 sul diritto delle vittime di guerra, registrano un numero pari o maggiore di ratifiche.

fronti di 97 Paesi diversi – ve ne sono altri che, invece, vi hanno fatto ricorso in misura assai ridotta. Ad avviso degli esperti interpellati, ciò sarebbe dipeso, oltre che da fattori di ordine culturale, dal fatto che finora è rimasta inattuata la parte della Convenzione che prevede l'adozione di un « meccanismo » di revisione periodica dello strumento internazionale affidato alla Conferenza degli Stati Parte (articolo 32). Si tratterebbe, in altri termini, di applicare anche alla Convenzione di Palermo una procedura, ormai nella consuetudine dei più recenti accordi internazionali ⁽⁴¹⁷⁾, tesa ad esercitare una costante vigilanza sull'osservanza degli impegni assunti degli Stati parte in modo da garantirne un'efficace attuazione.

Secondo quanto è stato riferito alla Commissione ⁽⁴¹⁸⁾, il « meccanismo di revisione » per la Convenzione di Palermo è stato finalmente adottato nel corso della Conferenza degli Stati Parte svoltasi a Vienna dal 15 al 19 ottobre 2018; erano, quindi, in corso i lavori per la sua completa definizione che avrebbero dovuto completare verosimilmente entro il 2020. Sul punto, nel corso della sua audizione del 10 giugno 2021 il Ministro della giustizia Marta Cartabia ha dato conferma dell'avvio della sua operatività (*supra* paragrafo 4.8).

L'auspicio è che il *meccanismo di revisione*, una volta effettivo e funzionante, possa imprimere un concreto impulso sia alla cooperazione internazionale, sia al processo di progressiva armonizzazione delle legislazioni dei paesi che hanno aderito alla Convenzione, così eliminando i vuoti di tutela e le diversità di regolamentazione che vengono sfruttate abilmente dalle « mafie in movimento » per conseguire in numerosi casi una sostanziale impunità. ⁽⁴¹⁹⁾

Il sistema di controllo così avviato consentirà non solo di verificare il livello di recepimento della Convenzione nell'ordinamento giuridico di 190 Paesi, ma anche di: scambiare le informazioni occorrenti ai fini del migliore funzionamento della cooperazione internazionale; identificare le lacune che impediscono di contrastare efficacemente la criminalità organizzata a livello globale; promuovere le riforme legislative e organizzative necessarie in tutti i paesi coinvolti.

Il sistema si fonda essenzialmente sull'esecuzione di *reviews*: una è di carattere generale (*general review*) affidata alla Conferenza plenaria degli Stati parte con lo scopo di migliorare l'effettiva attuazione della Convenzione e di promuovere la cooperazione internazionale; le altre, invece, riguardanti i singoli ordinamenti nazionali (*country reviews*), mirano ad identificare le migliori prassi adottate, le lacune esistenti, le sfide da fronteggiare, le esigenze di assistenza tecnica nelle diverse realtà nazionali ⁽⁴²⁰⁾.

⁽⁴¹⁷⁾ Così, *ex multis* la citata Convenzione ONU di Mérida e la Convenzione del Consiglio d'Europa contro la corruzione.

⁽⁴¹⁸⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽⁴¹⁹⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽⁴²⁰⁾ Le *country reviews* si svolgono secondo il metodo della *peer review*, che è ritenuto il più idoneo a promuovere una sinergia su basi paritarie, fondata sulla crescita della fiducia

L'approvazione del *meccanismo di revisione* è un risultato di estrema importanza per il nostro Paese, non solo perché è significativo dell'impegno corale delle istituzioni nazionali e della società civile italiana ⁽⁴²¹⁾ profuso nell'opera di co-sponsorizzazione della relativa Risoluzione ONU introduttiva del meccanismo, ma anche perché rappresenta la realizzazione delle idee e della visione anticipatrice del giudice Giovanni Falcone che, proprio un mese prima della strage di Capaci, partecipò alla prima sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale, organizzata a Vienna dal 21 al 30 aprile 1992 ⁽⁴²²⁾. Proprio in tale occasione, Falcone riuscì a costruire un ampio consenso internazionale sull'idea di una conferenza mondiale di alto livello politico per porre le fondamenta di una cooperazione internazionale contro la criminalità organizzata. Le Nazioni Unite hanno poi dato realizzazione al suo pensiero attraverso una serie di iniziative e di negoziati che hanno condotto, otto anni dopo, all'adozione della Convenzione di Palermo.

Il *meccanismo di revisione* costituirà, tra l'altro, un passaggio essenziale per portare a compimento quella strategia di contrasto patrimoniale alla criminalità, imperniata sul *follow the money*, che fu lanciata proprio dal giudice Falcone.

In tale contesto, assume significativa rilevanza il contenuto del questionario su cui si fonda il *meccanismo di revisione* (come predisposto dal Gruppo intergovernativo di esperti stabilito sulla base della risoluzione 9/1 della Conferenza delle Parti; la cui elaborazione è stata curata dalla Rappresentanza Permanente di Italia presso le Nazioni Unite a Vienna ed è stata accompagnata da un forte sostegno europeo e statunitense). Gli aspetti più innovativi del questionario riguardano l'acquisizione dagli Stati Parte di dati, notizie ed informazioni sulle forme di confisca non basate sulla condanna e sulla possibilità di darvi esecuzione nel territorio nazionale su richiesta di altri Stati.

reciproca e sulla consapevolezza del bisogno di reagire con una strategia comune a problemi che hanno una dimensione globale.

Per ciascuno Stato Parte l'attuazione della Convenzione e dei Protocolli è esaminata da altri due Stati Parte in un processo strutturato in quattro « fasi tematiche » o ambiti di legislazione (obblighi di incriminazione; prevenzione e misure di protezione; attività giudiziaria e di polizia; cooperazione internazionale e confisca).

In tale contesto il Paese esaminato è tenuto a fornire informazioni aggiornate e specifiche su una serie di domande finalizzate a verificare l'effettiva attuazione della Convenzione e dei suoi Protocolli. Su tali basi si sviluppa un dialogo costruttivo con gli Stati incaricati della revisione, con l'esame delle misure adottate, dei progressi e delle sfide ancora da affrontare. Al termine della procedura, per ciascuno Stato esaminato è predisposto un elenco di osservazioni sulle lacune riscontrate, le migliori prassi applicate, i modelli da adottare e le necessità di assistenza tecnica.

⁽⁴²¹⁾ La Rappresentanza permanente di Italia presso le Organizzazioni Internazionali di Vienna ha potuto giovare, in questa occasione, dell'apporto sia di rappresentanti delle istituzioni, come il Ministro della giustizia e il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, sia di esponenti della società civile, come il Prof. Nando Dalla Chiesa e Maria Falcone.

⁽⁴²²⁾ Maria Falcone, sorella del magistrato ucciso nella strage di Capaci e presidente della Fondazione a lui intitolata, ha così commentato l'approvazione del meccanismo di revisione: « Oggi si realizza il sogno di Giovanni di una piena cooperazione tra gli Stati nella lotta alla criminalità organizzata. Davanti a mafie globali che operano ben oltre i confini nazionali, dare piena attuazione e migliorare la Convenzione di Palermo del 2000 era fondamentale. Giovanni aveva intuito quanto fosse importante un'azione comune a tutti i Paesi contro la criminalità organizzata già negli anni '80, quando, da pioniere, avviò la sua collaborazione con gli investigatori americani nell'inchiesta *Pizza Connection*. Il risultato raggiunto oggi è la realizzazione di una sua lungimirante visione ».

Il complesso di domande attinenti alle misure patrimoniali consentirà di acquisire un quadro completo sulla regolamentazione in vigore negli ordinamenti dei 190 Stati parte con riguardo alla confisca di tutti i possibili proventi (diretti e indiretti) delle attività delittuose, focalizzando l'attenzione sulla fase del reinvestimento dei flussi illeciti di denaro nel circuito economico e sulla effettività della assistenza che ciascuno Stato è tenuto a prestare per rendere possibile la identificazione, il sequestro e la confisca di beni situati all'estero.

È di tutta evidenza che si tratta di un forte incentivo alla rimozione di tutti gli ostacoli normativi che sinora sono stati frapposti al sequestro di società e vasti compendi aziendali attraverso cui la criminalità organizzata ha esteso i propri investimenti a livello internazionale. Si pensi, ad esempio, ai casi in cui è stato impossibile eseguire all'estero il sequestro di società di grandi dimensioni, ed invece ci si è dovuti limitare al sequestro dei beni materiali da esse utilizzati.

e) La piattaforma SHERLOC

Uno degli strumenti telematici dell'UNODC dotati di maggiori potenzialità è il portale SHERLOC (*Sharing Electronic Resources and Laws on Crime*)⁽⁴²³⁾, piattaforma progettata per agevolare la diffusione della giurisprudenza, della legislazione e delle strategie di azione adottate nell'implementazione sia della Convenzione di Palermo sia del quadro normativo internazionale sul terrorismo.

Il portale ospita attualmente sette banche dati contenenti informazioni-chiave sul principale reato associativo previsto dalla Convenzione di Palermo (partecipazione a un gruppo criminale organizzato) e su altre tipologie di reato⁽⁴²⁴⁾, nonché sui relativi strumenti di cooperazione giudiziaria internazionale, anche per quanto attiene alla prova digitale. Inoltre, va segnalato che il *secure module* del portale SHERLOC è destinato a costituire il sistema di comunicazione attraverso cui verrà attuato il *meccanismo di revisione* della Convenzione di Palermo.

Appare evidente che lo strumento risulterà tanto più utile alle istituzioni italiane competenti in materia di giustizia quanto più le stesse saranno pronte a riversare sul portale tutte le pertinenti informazioni e documentazioni relative alla normativa, alla giurisprudenza e alle politiche nazionali antimafia e anticorruzione. In questo settore, come noto, il modello italiano si pone senz'altro tra i *benchmark* di riferimento internazionale, anche in considerazione del fatto che molti Stati esposti a grave emergenza criminale sono orientati ad introdurre adeguate riforme nei propri ordinamenti. Non è un caso che negli ultimi anni sia stata introdotta in diversi Paesi una disciplina modellata sulla regolamentazione delle misure patrimoniali con-

⁽⁴²³⁾ Il portale SHERLOC è accessibile al seguente link: <https://sherloc.unodc.org/cld/v3/sherloc/>.

⁽⁴²⁴⁾ Corruzione; condotte illecite in materia di droga; riciclaggio di denaro; ostruzione della giustizia; criminalità informatica; pirateria e criminalità marittima; traffico illegale di migranti; tratta di persone; circolazione illegale di beni culturali; reati in materia di fauna selvatica; flora e pesca; contraffazione; falsificazione di prodotti medici; traffico di armi da fuoco; terrorismo.

tenuta nel nostro « *codice antimafia* », di cui appare quindi fondamentale assicurare la circolazione in lingua inglese nel contesto internazionale.

La condivisione sul predetto portale della più significativa produzione normativa e giurisprudenziale del nostro paese, su formato elettronico ed in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite, così come richiesto dall'U-NODC, può rappresentare un autentico salto di qualità per la valorizzazione dell'esperienza italiana in materia di contrasto alla criminalità organizzata, al terrorismo e ad altre tipologie delittuose, agevolando l'armonizzazione delle legislazioni, lo scambio di informazioni e la cooperazione giudiziaria internazionale.

Il sistema SHERLOC ha tutti i requisiti per divenire uno dei principali strumenti di « *dialogo orizzontale* » a livello internazionale (non solo europeo), in uno specifico settore di disciplina giuridica multilivello che oggi gioca un ruolo essenziale per la effettività della tutela del sistema economico e dei diritti fondamentali ⁽⁴²⁵⁾.

f) *Potenziamento della centralità del sistema italiano di asset recovery nel contesto europeo e internazionale. Proposte*

Nel corso della sua audizione il consigliere Antonio Balsamo ha sottoposto all'attenzione della Commissione alcune riflessioni e proposte tese a rafforzare, nell'ambito della cosiddetta « *diplomazia giuridica* » ⁽⁴²⁶⁾, il ruolo centrale che è riconosciuto al nostro Paese con riguardo ai modelli normativi ed operativi di lotta alla criminalità organizzata ed, in particolare, alla disciplina di prevenzione patrimoniale antimafia.

I) Una prima riflessione riguarda la necessità di costruire, mediante gli opportuni interventi normativi, un « *giusto procedimento di prevenzione* », così da rendere possibile la piena circolazione delle misure patrimoniali nello spazio giuridico europeo e nel contesto internazionale.

Com'è noto, le forme di *non-conviction based confiscation* hanno formato oggetto di disciplina nell'ambito della normativa europea solo in epoca molto recente. Sulla scorta di una interpretazione che, come più sopra illustrato (paragrafo 2.10, lettera b)), valorizza il contenuto del considerando n. 13 del Regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018, tra i provvedimenti di congelamento e confisca per cui è ammesso il riconoscimento reciproco a livello europeo vi sarebbero ora i provvedimenti di confisca emessi « nel quadro di un procedimento in materia penale », con la precisazione che quello di « procedimento in materia penale » è « *un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo* ».

⁽⁴²⁵⁾ IX Comitato, seduta del 31 gennaio 2020, audizione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽⁴²⁶⁾ Cfr. Relazione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite: « (...) *Sta diffondendosi l'uso di una espressione molto suggestiva, quella di "diplomazia giuridica" (cit. Durante Mangoni – Tartaglia Polcini, La diplomazia giuridica, ESI, 2019), per designare il complesso di iniziative bilaterali e multilaterali volte a diffondere all'estero i nostri modelli normativi e operativi di contrasto alla criminalità organizzata e ad altri gravi fenomeni delittuosi come, ad esempio, la corruzione e il riciclaggio (...)* ».

Si tratta di un concetto che, nel ricomprendere tutti i tipi di sequestro e di confisca « *emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato* », va certamente oltre i confini della direttiva 2014/42/UE del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, la quale aveva perseguito l'obiettivo della armonizzazione delle legislazioni nazionali in questa materia, limitando però il proprio ambito di operatività al settore penale. Nel citato *considerando* n. 13 viene, infatti, espressamente affermato che il nuovo Regolamento « *contempla inoltre altri tipi di provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva* », e si aggiunge che « *benché tali provvedimenti possano non esistere nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, lo Stato membro interessato dovrebbe essere in grado di riconoscere ed eseguire tali provvedimenti emessi da un altro Stato membro* ». Per converso, però, si precisa che i provvedimenti di sequestro e confisca « *emessi nel quadro di procedimenti in materia civile o amministrativa* » dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione del Regolamento.

Ci si troverebbe, dunque, a parere dell'auditore, in presenza di un persistente problema applicativo a proposito della inclusione nella sfera di operatività del Regolamento delle misure di prevenzione patrimoniali italiane, le quali, al pari di analoghe ipotesi contemplate da altri ordinamenti, da un lato sono qualificabili come provvedimenti « *emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato* », ma dall'altro lato, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, restano soggette soltanto ai principi del « *processo equo* » valevoli per le controversie su diritti ed obbligazioni di carattere civile (articolo 6, paragrafo 1, della CEDU); ciò in quanto sono applicate attraverso una procedura *in rem*, si sostanziano in forme di regolamentazione dell'uso dei beni in conformità all'interesse generale, e sono quindi riconducibili alla previsione dell'articolo 1, paragrafo 2, del Protocollo n. 1 addizionale alla CEDU ⁽⁴²⁷⁾.

Per eliminare ogni dubbio sulla inclusione delle misure di prevenzione patrimoniali nell'area di operatività del nuovo regolamento, la soluzione suggerita sarebbe quella di estendere al relativo procedimento tutte le garanzie previste dall'articolo 6, paragrafi 1 e 3, della CEDU in rapporto alla materia penale.

In tal guisa, ad avviso dell'auditore, verrebbe ulteriormente sviluppato l'approccio culturale sotteso ad una parte della giurisprudenza di merito che, valorizzando lo strumento delle misure di prevenzione patrimoniali, ha circondato il relativo procedimento di una serie di garanzie tale da rendere possibile la circolazione dei provvedimenti di sequestro e di confisca sia nello spazio giuridico europeo, sia nel territorio di paesi posti al di fuori dell'Unione europea. Tra i casi di positiva applicazione in ambito extra-UE

⁽⁴²⁷⁾ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 febbraio 1994, Raimondo c. Italia; 15 giugno 1999, Prisco c. Italia; 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri c. Italia. Con riguardo alle forme di *forfeiture* previste nell'ordinamento inglese rispettivamente dal *Drug Trafficking Act 1994* e dal *Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990*, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 giugno 2002, Butler c. Regno Unito, e 10 febbraio 2004, Webb c. Regno Unito, che le qualificano come misure preventive non assimilabili a sanzioni penali, in quanto finalizzate a togliere dalla circolazione denaro presumibilmente connesso al traffico internazionale di sostanze stupefacenti, all'esito di un procedimento che non implica una decisione su un'accusa penale.

si segnalano talune sentenze, anche recenti, pronunciate dai tribunali svizzeri che hanno accolto le richieste di cooperazione giudiziaria internazionale formulate dall'autorità giudiziaria italiana in relazione a beni situati in territorio elvetico⁽⁴²⁸⁾.

Muovendo dalla premessa che la cooperazione giudiziaria internazionale può essere attivata solo nell'ambito di un procedimento penale, il Tribunale Penale Federale ha affrontato la questione concernente la natura giuridica del procedimento e della confisca di prevenzione, sul presupposto della non vincolatività esegetica della qualificazione giuridica adottata dal legislatore nazionale.

In questa prospettiva, i giudici svizzeri hanno ravvisato la sussistenza dei presupposti della *mutual legal assistance* nell'ambito di ogni procedimento che, sebbene non formalmente penale, sia preordinato all'apertura di un procedimento penale, all'esercizio dell'azione penale o sia comunque collegato ad un procedimento penale. Sulla scorta di tali argomentazioni, la corte elvetica ha accolto la tesi della natura sostanzialmente penale del procedimento di prevenzione patrimoniale, richiamando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ne conferma la piena compatibilità con i principi dell'equo processo e del diritto di difesa, sanciti dall'articolo 6 della CEDU⁽⁴²⁹⁾.

I risultati concreti di questa costruzione giurisprudenziale meriterebbero ora, ad avviso dell'auditore, di essere cristallizzati in una appropriata regolamentazione legislativa, la cui necessità appare più evidente alla luce dei principi di diritto contenuti nella sentenza *De Tommaso* della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo⁽⁴³⁰⁾ che, nel ribadire l'esigenza della previsione legislativa delle misure di prevenzione, ha posto in evidenza il profilo della qualità della legge, nel duplice senso dell'accessibilità del testo normativo per gli interessati e della prevedibilità dei suoi effetti.

Nel prendere in esame le conseguenze *sistemiche* della suddetta pronuncia sul piano del diritto interno, la Corte Costituzionale⁽⁴³¹⁾ ha individuato una rilevante distinzione tra il concetto di tassatività sostanziale⁽⁴³²⁾ e il concetto di tassatività processuale. Quest'ultimo, secondo il giudice delle leggi, attiene alle modalità di accertamento probatorio in

⁽⁴²⁸⁾ Tribunale Penale Federale, sentenze del 2 giugno 2016, 21 gennaio 2011 e 1° dicembre 2010. Cfr. relazione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽⁴²⁹⁾ Vedi, IX Comitato, Relazione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite: « (...) *Nelle migliori esperienze applicative, infatti, il procedimento di prevenzione patrimoniale ha rivelato una sicura idoneità ad attuare pienamente i principi di efficienza e di garanzia, grazie alla riconosciuta possibilità di utilizzare il complesso dei mezzi di prova tipici del sistema penale (avvalendosi anche di banche dati basate sulla più moderna tecnologia), di concentrare l'accertamento processuale sull'analisi delle dinamiche finanziarie e di accumulazione patrimoniale avvalendosi anche del contributo di esperti provenienti da altre istituzioni (come la Banca d'Italia), di consentire una ampia esplicazione del diritto di difesa, e di fondare la decisione finale su un elevato livello di approfondimento degli aspetti fattuali e giuridici.* »

⁽⁴³⁰⁾ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*.

⁽⁴³¹⁾ C.Cost., 24 gennaio 2019, n. 24.

⁽⁴³²⁾ Attinente al rispetto del principio di legalità sulla base degli artt. 41 e 42 Cost., nonché dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 addizionale alla CEDU, inteso quale garanzia di precisione,

giudizio, ed è quindi riconducibile a differenti parametri costituzionali e convenzionali – tra cui il diritto di difesa (articolo 24 della Costituzione) e il diritto a un « giusto processo » (articolo 111 della Costituzione; articolo 6 CEDU) – i quali sono comunque dotati di « *fondamentale importanza al fine di assicurare la legittimità costituzionale del sistema delle misure di prevenzione* ».

Il ruolo del principio di tassatività processuale in questa materia, sinora quasi del tutto inesplorato, sembra destinato a crescere in un prossimo futuro, anche per la sua connessione con la garanzia della certezza del diritto affermata dalla Corte europea come requisito implicito essenziale del « processo equo ». La tassatività processuale forma, quindi, oggetto di un preciso obbligo di matrice costituzionale e convenzionale, che grava non solo sul legislatore ma anche sull'interprete, riferendosi agli *standard* qualitativi – in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità – di una nozione di legalità che include in sé, oltre al materiale normativo, anche il formante giurisprudenziale.

A fronte di quest'obbligo, la disciplina contenuta nel Codice antimafia appare, ad avviso dell'auditore, ancora assai carente, risolvendosi in una regolamentazione sommaria e antiquata di una materia di estrema rilevanza e attualità. Le norme dedicate dal Codice antimafia al procedimento di prevenzione patrimoniale sarebbero, per molti aspetti, così scarse da rendere possibili prassi applicative del tutto diverse tra loro e, quindi, per nulla prevedibili dai soggetti interessati.

Da ciò emergerebbe la necessità della costruzione di un « giusto procedimento di prevenzione » con una riforma legislativa che riempi quegli « spazi interstiziali » lasciati vuoti dalla lacunosa disciplina attualmente contenuta nel Codice antimafia, implementando in modo efficace tutte le garanzie processuali previste dall'articolo 6, paragrafo 3, della CEDU in rapporto alla materia penale.

II) Una seconda proposta – che ad avviso dell'auditore garantirebbe un equilibrato contemperamento tra l'efficacia del sistema della prevenzione patrimoniale e il rispetto del principio di legalità nella sua dimensione costituzionale e convenzionale – mira ad introdurre una nuova fattispecie di pericolosità incentrata sui delitti determinati da motivi di lucro, in sostituzione dell'ipotesi descritta nell'articolo 1, comma 1, lettera a), del Codice antimafia.

Come già accennato in altre parti della presente relazione, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale⁽⁴³³⁾ è stata esclusa la possibilità di applicare le misure di prevenzione del sequestro e della confisca per la fattispecie di *pericolosità generica* delineata dal citato articolo 1, comma 1, lettera a), del Codice antimafia (« *coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi* »), mentre resta ammessa per quella prevista dalla lettera b) della stessa norma (« *coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base*

determinatezza e prevedibilità degli elementi costitutivi della fattispecie legale che costituisce oggetto di prova.

⁽⁴³³⁾ C.Cost. 24 gennaio 2019, n. 24.

di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose »).

Questa seconda ipotesi, però, lascia residuare significativi vuoti di tutela. Essa infatti, così come evidenziato dalla Corte Costituzionale e dalla Corte di Cassazione⁽⁴³⁴⁾, richiede un triplice requisito: deve trattarsi di delitti (1) commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto, (2) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, (3) e che costituiscano – o abbiano costituito in una determinata epoca – l'unico reddito del soggetto, o quanto meno una componente significativa di tale reddito.

L'ultimo di questi requisiti risulta problematico, in quanto lascia scoperte le situazioni in cui il proposto presenta un livello di reddito così elevato da rendere poco significativo l'apporto dei profitti derivanti da attività delittuose (o almeno da quelle già accertate).

Per colmare tale vuoto di tutela, l'opzione proposta, peraltro sostanzialmente condivisa anche dai presidenti della Sezione misure di prevenzione dei tribunali di Palermo e Roma, è quella di introdurre una nuova fattispecie, dai contorni ben delineati, che faccia riferimento all'abituale commissione di « delitti determinati da motivi di lucro » (*infra* Capitolo 13).

III) Un ulteriore intervento di riforma concerne la nozione di « *proventi di reato* », prevista sia nel codice antimafia che nel codice penale, al fine di renderla conforme a quanto previsto dalla Convenzione di Palermo.

Vi è, infatti, una netta differenza tra il concetto di « *profitto del reato* » accolto tradizionalmente dalla giurisprudenza italiana (cioè « *il vantaggio economico derivante in via diretta ed immediata dalla commissione dell'illecito* »⁽⁴³⁵⁾) e la nozione di « *provento del reato* » contenuta nelle Convenzioni di Palermo e di Mérida. Quest'ultima, connotata da una latitudine più ampia, ricomprende qualunque bene derivato dalla commissione di un reato, oppure ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato rientrante nell'area di applicazione di questi due strumenti normativi internazionali.

Per allineare la realtà giuridica interna agli obblighi assunti in sede internazionale, potrebbe essere sicuramente utile una riforma legislativa che recepisca esplicitamente nel Codice penale il contenuto dell'articolo 2, lettera e), di entrambe le suddette Convenzioni ONU⁽⁴³⁶⁾.

IV) Nella consapevolezza che la lotta alla criminalità organizzata passa anche dagli sforzi che devono essere profusi per rendere sempre più

⁽⁴³⁴⁾ Cass. Sez. II, 16 aprile 2019 n. 27263.

⁽⁴³⁵⁾ Cass. SS.UU., 26 giugno 2015, n. 31617.

⁽⁴³⁶⁾ Cfr. articolo 2 della Convenzione di Palermo: « *Ai fini della presente Convenzione: (...) e) 'provento del reato' indica qualunque bene derivato o ottenuto, direttamente o indirettamente, attraverso la commissione di un reato; (...)* ».

Articolo 2 della Convenzione di Mérida: « *For the purposes of this Convention; (...) (e) 'proceeds of crime' shall mean any property derived from or obtained, directly or indirectly, through the commission of an offence; (...)* ».

funzionale l'organizzazione della giustizia⁽⁴³⁷⁾, il dottor Balsamo ha infine segnalato nella sua audizione l'esigenza di « *costruire l'ufficio del processo secondo standard internazionali* » in modo da « *divenire un fondamentale punto di partenza verso un modello europeo di giurisdizione non 'solitaria' e autoreferenziale ma fondata sulla sinergia di competenze giuridiche e tecniche e sul valore della responsabilità sociale della giustizia* »⁽⁴³⁸⁾.

In concreto, si tratterebbe di introdurre nel processo di prevenzione le seguenti quattro innovazioni: (i) creazione di nuove figure di collaboratori del magistrato dotati di competenze extragiuridiche; (ii) assegnazione dei magistrati su basi attitudinali; (iii) ripensamento del ruolo del personale di cancelleria; (iv) promozione di uno stretto raccordo con altre istituzioni e la società civile.

Secondo tale prospettiva, ad esempio, andrebbe internalizzata nell'ufficio per il processo una serie di professionalità extragiuridiche anche nel campo economico-aziendale, in modo da disporre già *in house* delle competenze necessarie per meglio tracciare le ricchezze e i flussi finanziari delle mafie⁽⁴³⁹⁾.

Un analogo apporto professionale si potrebbe ricevere da soggetti esperti nell'analisi dei problemi internazionali per indagare sulle mafie straniere e sul terrorismo, o da esperti informatici per il contrasto al *cybercrime* e per la costruzione di banche dati e programmi capaci di potenziare il funzionamento degli uffici giudicanti e requirenti ed altro.

Occorrerebbe, infine, rivisitare le regole di ordinamento giudiziario ed investire ancor più nella formazione, in modo da « *assicurare la professionalità e la specializzazione dei magistrati negli uffici più impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, al Sud come al Nord. In questi processi devono essere impiegati i magistrati più idonei sul piano attitudinale. Occorre superare il mito dell'onniscienza del giudice, le difese corporative, una visione premoderna della giustizia* »⁽⁴⁴⁰⁾. In particolare, l'audit ha segnalato l'esigenza che sia garantita ai magistrati, destinati agli uffici impegnati nei più delicati e impegnativi processi di criminalità organizzata, una formazione specialistica sia sul piano culturale con un approccio teorico-pratico (così da renderli capaci di cogliere i « segni » delle dinamiche mafiose e di ricostruire complesse vicende inserite in un contesto storico-economico-ambientale), sia sul piano etico (così da evitare ogni comportamento suscettibile di appannare l'immagine della giustizia in

⁽⁴³⁷⁾ In merito appare illuminata la visione anticipatrice espressa da Giovanni Falcone il 13 maggio 1992, solo dieci giorni prima della strage di Capaci, che delineava l'obiettivo « *di fronteggiare le organizzazioni criminali attraverso l'organizzazione delle indagini* ».

⁽⁴³⁸⁾ IX Comitato, Relazione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

⁽⁴³⁹⁾ Così pure, nell'ambito di un ripensamento del sistema dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati si potrebbe ipotizzare di attribuire, almeno nei casi più semplici, le funzioni di amministratore giudiziario ad un componente dell'ufficio per il processo, con grande risparmio di denaro e con una gestione coordinata costantemente con il giudice. Il pubblico ministero e il giudice, inoltre, hanno bisogno del costante ausilio di un collaboratore con competenze economiche per « leggere » correttamente gli elementi indiziari relativi ad attività di impresa collegate a circuiti criminali.

⁽⁴⁴⁰⁾ IX Comitato, Relazione di Antonio Balsamo, consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite.

realtà sociali difficili); in tal senso, si auspica un preciso orientamento della Scuola della Magistratura e delle sue strutture territoriali decentrate.

11.2. – Congelamento, sequestro e confisca dei beni nel quadro giuridico dell’Unione europea

a) *Le fonti normative*

L’attuale quadro giuridico dell’Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni si fonda, nella sua evoluzione, su tre strumenti di armonizzazione (decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI; direttiva 2014/42/UE) e tre strumenti di cooperazione (decisioni quadro 2003/577/GAI e 2006/783/GAI; regolamento (UE) 2018/1805)⁽⁴⁴¹⁾.

a.1) *Strumenti di armonizzazione*

La decisione quadro 2001/500/GAI sul riciclaggio, il sequestro e la confisca dei proventi di reati ha costituito il primo strumento di armonizzazione dell’Unione nel settore. Tuttavia, la palesata insufficienza della norma indirizzò ben presto gli organi legislativi dell’Unione verso l’adozione di un nuovo strumento che ne colmasse le lacune e ne potenziasse l’impiego.

Con l’adozione della Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato, è stata così prevista una nuova misura di armonizzazione al fine di consentire la confisca ordinaria degli strumenti e dei proventi di reato per tutti i reati puniti con pena pari ad almeno un anno di reclusione e ha altresì previsto forme di confisca estesa. Sebbene il recepimento sia stato previsto dalla Legge comunitaria 2007⁽⁴⁴²⁾, detta decisione quadro non ha mai ricevuto effettiva attuazione nell’ordinamento nazionale.

Infine, la decisione 2005/212/GAI è stata sostituita dalla direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato dell’Unione europea, attuata in Italia con il decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202.

La decisione quadro 2005/212/GAI aveva introdotto un cosiddetto « *obbligo di dotazione minima* » per fare in modo che tutti gli Stati membri adottassero misure in materia di confisca. Si può ritenere che nel 2005 il legislatore europeo avesse elaborato la struttura della cosiddetta « *confisca europea* » che, rispetto ad altre ipotesi di confisca disciplinate dalla normativa italiana, aveva uno spazio applicativo diverso ed era disciplinata dall’articolo 3 della decisione (ora, come sopra detto, abrogato dalla direttiva 2014/42/UE).

⁽⁴⁴¹⁾ Per la redazione del presente paragrafo, laddove non diversamente indicato, si è fatto costante riferimento alla documentazione acquisita dalla Commissione nel corso della missione a L’Aja, 3-4 giugno 2019 ed, in particolare, Desk italiano di Eurojust « Giovanni Falcone e Paolo Borsellino », Relazione del Membro Nazionale – anno 2018, pagg. 59-66.

⁽⁴⁴²⁾ Legge 25 febbraio 2008, n. 34. Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 2007).

Va segnalato che l'ambito della confisca penale delineato dal legislatore europeo entro il quale era applicato il principio del mutuo riconoscimento risultava piuttosto ampio. Comprende le decisioni emesse dalle autorità giudiziarie degli Stati membri indipendentemente dalla gravità dei reati e dalla doppia incriminabilità. Doveva, tuttavia, trattarsi di provvedimenti finali (e non prodromici), che presuppongono l'accertamento di uno o più reati, indipendentemente dalla natura giuridica della confisca da eseguire, che può essere sanzione, pena accessoria, misura di sicurezza.

Quanto all'oggetto, esso poteva riguardare: (1) la confisca del prodotto, profitto o degli strumenti usati per la commissione del reato; (2) la confisca per equivalente; (3) la confisca estesa definita dall'articolo 3, paragrafo, 2 della Decisione quadro 2005/212/GAI. In quest'ultimo caso essa aveva ad oggetto i proventi di altre attività criminose, commesse prima della condanna, e beni di valore sproporzionato rispetto ai redditi del condannato.

La formulazione dell'articolo 3, paragrafo 2, ora abrogato, aveva tuttavia dei limiti evidenti. Non chiariva, ad esempio, quali fossero i reati in presenza dei quali dovesse disporsi la confisca (potendo essere quelli di cui all'articolo 3, paragrafo 1, o attività criminose analoghe), così pure non risultava pacifico se il requisito della sproporzione dovesse intendersi quale elemento costitutivo o mero indizio per applicare la confisca⁽⁴⁴³⁾.

Al fine di superare tali criticità, con la direttiva 2014/42/UE è stato introdotto un nuovo modello di confisca più preciso che richiede i seguenti componenti: (1) una sentenza di condanna definitiva; (2) un reato suscettibile di produrre vantaggio economico, diretto o indiretto, che rientri nell'ambito di applicazione della direttiva (i cosiddetti *eurocrimini* di cui all'articolo 3); (3) e che vi siano fatti specifici ed elementi di prova che convincano il giudice della derivazione dei beni da condotte criminose, ovvero i beni sproporzionati al reddito legittimo quando l'autorità giudiziaria sia convinta che i beni in questione derivino da condotte criminose (articolo 5).

L'atto sovranazionale trova applicazione solo con riferimento ad alcuni gravi *eurocrimes* previsti da specifiche decisioni quadro e direttive, quali il terrorismo, la corruzione nel settore privato, il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e la pornografia minorile.

Esso subentra all'azione comune 98/699/GAI e modifica ed amplia le disposizioni delle decisioni quadro 2001/500/GAI e 2005/212/GAI che, tuttavia, rimangono in vigore – al fine di mantenere un certo livello di armonizzazione – per quei settori criminali non contemplati dalla direttiva 2014/42/UE.

Al riguardo, è stato segnalato come la parziale sostituzione e la sovrapposizione dei testi, che pur mantengono le proprie sfere di autonomia, appaiano inopportune, in quanto compromettono la tassatività e la dovuta riconoscibilità del dettato legislativo da parte dei destinatari⁽⁴⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴³⁾ Desk italiano di Eurojust « Giovanni Falcone e Paolo Borsellino », Relazione del Membro Nazionale – anno 2018, pag. 61.

⁽⁴⁴⁴⁾ *Ivi*, pag. 63.

A differenza della decisione quadro del 2005, nella direttiva 2014/42/UE l'elenco dei reati per i quali è possibile procedere alla confisca dei beni di cui all'articolo 4, paragrafo 2 è minimo e, dunque, suscettibile di essere ampliato dai singoli legislatori nazionali. Inoltre, il requisito della sproporzione è solo un elemento di prova che il giudice deve prendere in considerazione per disporre la confisca.

Con la direttiva in parola, il legislatore europeo ha poi previsto limitate ipotesi di confisca dei beni di terzi estranei al reato e di confisca non basata su condanna nei casi in cui quest'ultima non sia possibile all'esito di un ordinario procedimento penale, per l'assenza dell'imputato dovuto a malattia o fuga (articolo 6).

Nello specifico, la cosiddetta *confisca europea* continua a differenziarsi:

- dalla *confisca diretta* di cui all'articolo 240 c.p., non essendo sempre richiesto il nesso di pertinenzialità tra la cosa e il reato;
- dalla *confisca allargata o per sproporzione*, posto che la sproporzione non è da sola sufficiente per disporre l'applicazione della misura;
- dalla *confisca di prevenzione*, atteso che è richiesto il previo accertamento di un reato⁽⁴⁴⁵⁾.

a.2) Strumenti di cooperazione

(I) Il primo degli strumenti di cooperazione approvati in materia dalle istituzioni europee è la Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio.⁽⁴⁴⁶⁾ Si tratta di uno strumento di cooperazione giudiziaria basato sul principio del mutuo riconoscimento. Anziché richiedere allo Stato straniero l'adozione di un autonomo provvedimento di sequestro, lo schema di collaborazione previsto da questa decisione quadro fa sì che sia posto in esecuzione all'estero il provvedimento di blocco o di sequestro emesso dallo Stato titolare del procedimento.

La Decisione in parola si caratterizza per il fatto di aver modificato profondamente il meccanismo della cooperazione, ma solo con riguardo ai procedimenti relativi ad un determinato catalogo di reati più ristretto di quello posto a base del Mandato d'arresto europeo (MAE).

Inoltre, per superare lo scoglio della doppia incriminabilità, seguendo il sistema già utilizzato per il MAE, è stata prevista una lista di reati, che se punibili nello Stato di emissione con una pena privativa della libertà di almeno tre anni, non richiedono il controllo della doppia incriminabilità. Tra i reati che non richiedono tale tipo di controllo si ricordano i seguenti: terrorismo; corruzione; narcotraffico; incendio volontario; riciclaggio; pornografia infantile; traffico di stupefacenti; frodi al bilancio dell'Unione;

⁽⁴⁴⁵⁾ *Ivi*, pag. 62.

⁽⁴⁴⁶⁾ Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio (GUUE L196/45 del 2.8.2003).

contraffazione monetaria; traffico di armi; traffico di esseri umani; reati ambientali⁽⁴⁴⁷⁾.

In Italia tale normativa è stata attuata con il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 35⁽⁴⁴⁸⁾.

Si ricorda che le disposizioni della Decisione quadro 2003/577/GAI riguardanti il sequestro probatorio sono state integralmente sostituite dalla direttiva 2014/41/UE (vedi *infra*), mentre quelle relative al congelamento di beni sono sostituite dal Regolamento (UE) 2018/1805 (vedi *infra*)⁽⁴⁴⁹⁾.

(II) Il secondo strumento di cooperazione in ordine cronologico è la Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni in materia di confisca⁽⁴⁵⁰⁾. Anche in tal caso si tratta di uno strumento di cooperazione giudiziaria basato sul principio del mutuo riconoscimento.

Nel nostro Paese la decisione quadro 2006/783/GAI è stata attuata con il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 137⁽⁴⁵¹⁾.

(III) L'esigenza di stare al passo con gli sviluppi legislativi a livello di Unione e dei singoli Stati membri ha spinto ben presto le istituzioni di Bruxelles ad ulteriormente aggiornare il quadro giuridico unionale sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento.

In particolare, con l'emanazione nel 2014 di una nuova normativa europea di armonizzazione in materia di congelamento e confisca dei beni (vedi *infra*, Direttiva 2014/42/UE), sono state disposte norme minime che, come si vedrà nel prosieguo, riguardano la confisca dei proventi da reato e dei reati strumentali, anche in caso di malattia o di fuga dell'indagato o dell'imputato, laddove sia già stato avviato un procedimento penale per un reato, la confisca estesa e la confisca nei confronti di terzi, nonché i provvedimenti di congelamento in vista di una eventuale confisca⁽⁴⁵²⁾.

Nella necessità, dunque, che anche tali tipi di provvedimento di congelamento e confisca rientrassero nell'ambito del quadro giuridico sul riconoscimento reciproco, è stato emanato il Regolamento (UE) 2018/1805 del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, che ha sostituito integralmente la Decisione quadro 2006/783/GAI⁽⁴⁵³⁾.

⁽⁴⁴⁷⁾ Desk italiano di Eurojust « Giovanni Falcone e Paolo Borsellino », Relazione del Membro Nazionale – anno 2018, pag. 61.

⁽⁴⁴⁸⁾ Recante attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio.

⁽⁴⁴⁹⁾ Vedi *considerando* n. 52 del Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

⁽⁴⁵⁰⁾ Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (GUUE L328/59 del 24.11.2006).

⁽⁴⁵¹⁾ Recante attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

⁽⁴⁵²⁾ Vedi *considerando* n. 7 del Regolamento (UE) 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

⁽⁴⁵³⁾ Con la precisazione di cui al secondo periodo del *considerando* n. 52 del Regolamento (UE) 2018/1805: « Le disposizioni della decisione quadro 2003/577/GAI riguardanti il conge-

Alcuni osservatori ritengono che anche questo provvedimento non sarebbe del tutto risolutivo, in quanto pur esso connotato da una latitudine ristretta, o comunque incerta, circa la sua applicabilità anche alle misure di prevenzione patrimoniali italiane.

Altri commentatori della norma ritengono, al contrario, che non sussistano dubbi sul fatto che il Regolamento trovi applicazione anche con riferimento ai provvedimenti di sequestro e di confisca emessi nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, atteso che questi certamente rientrano nella nozione di « *procedimenti connessi ad un reato* » cui fa riferimento il *considerando* n. 13 del citato Regolamento⁽⁴⁵⁴⁾.

A sostegno di questa tesi, vi sarebbe anche il fatto che, nell'approvare la Direttiva 2014/42/UE volta a perseguire l'armonizzazione dei provvedimenti di confisca, il Parlamento e il Consiglio avevano invitato la Commissione a un ulteriore sforzo di analisi « *per presentare, quanto prima possibile, una proposta legislativa sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca (...)* », nonché al fine di individuare un modello di *actio in rem* condiviso nel rispetto delle tradizioni comuni « *per effettuare un'analisi della fattibilità e dei possibili vantaggi dell'introduzione di ulteriori norme comuni in materia di confisca di beni derivanti da attività di natura criminale, anche in assenza di condanna di una o più persone specifiche per tali attività* »⁽⁴⁵⁵⁾.

Con il Regolamento in parola, dunque, la strada seguita dal legislatore europeo, per venire incontro ai modelli di prevenzione come quello patrimoniale antimafia italiano, è stata quella del mutuo riconoscimento, indipendentemente dall'armonizzazione.

Come si è già evidenziato *sub* paragrafo 11.1, lett. *a*), una materia di rilievo strategico nella lotta alla mafia quale quella della cooperazione europea nella neutralizzazione delle ricchezze illecite non può essere lasciata ai contrasti interpretativi e richiede o un nuovo intervento sul regolamento europeo o un intervento sul codice antimafia per applicare al procedimento applicativo

lamento di beni, come pure quelle della decisione quadro 2006/783/GAI, dovrebbero pertanto continuare ad applicarsi non solo tra gli Stati membri che non sono vincolati dal presente regolamento, ma anche tra gli Stati membri che non sono vincolati dal presente regolamento e gli Stati membri che sono vincolati dal presente regolamento. »

⁽⁴⁵⁴⁾ Si riporta di seguito il testo del *considerando* n. 13: « *Il presente regolamento dovrebbe applicarsi a tutti i provvedimenti di congelamento e tutti i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di un procedimento in materia penale. "Procedimento in materia penale" è un concetto autonomo del diritto dell'Unione interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ferma restando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Tale termine contempla pertanto tutti i tipi di provvedimenti di congelamento e provvedimenti di confisca emessi in seguito a procedimenti connessi ad un reato e non solo i provvedimenti che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/42/UE. Esso contempla inoltre altri tipi di provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva. Benché tali provvedimenti possano non esistere nell'ordinamento giuridico di uno Stato membro, lo Stato membro interessato dovrebbe essere in grado di riconoscere ed eseguire tali provvedimenti emessi da un altro Stato membro. Il procedimento in materia penale può comprendere anche indagini penali svolte dalla polizia e da altri servizi di contrasto. I provvedimenti di congelamento e i provvedimenti di confisca emessi nel quadro di procedimenti in materia civile o amministrativa dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento. »*

⁽⁴⁵⁵⁾ Consiglio dell'Unione europea, doc. 7329/1/14 REV1 ADD1 del 31 marzo 2014.

delle misure di prevenzione le stesse garanzie previste dall'articolo 6, paragrafi 1 e 3, della CEDU.

b) Le criticità della trasposizione nel diritto interno

Il quadro normativo europeo sopra delineato è stato recepito nella normativa nazionale con una tempistica quanto meno discutibile. Ne è riprova il fatto che i primi due decreti (decreto legislativo n. 137 del 2015 e decreto legislativo n. 202 del 2016) sono stati adottati a distanza di oltre un decennio rispetto agli atti europei la cui disciplina doveva essere trasposta. Così è accaduto, ad esempio, che, allorché sono stati emanati i decreti citati è stata delineata una procedura di esecuzione dei provvedimenti di sequestri e confisca che risultava già superata dall'intervenuta Direttiva 2014/42/UE. Quest'ultima, poi, ha trovato la sua trasposizione solo con l'ultimo decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202⁽⁴⁵⁶⁾.

Si assiste dunque ad una sfasatura, sul piano nazionale, degli strumenti di cooperazione rispetto al modello di confisca oggetto di procedura normativa di armonizzazione.

Tale sfasatura si aggiunge alle problematiche già insite nel quadro europeo, in cui, mentre l'articolo 5 della Direttiva 2014/42/UE richiede agli Stati membri di consentire le forme di confisca estesa in base ai presupposti delineati dalla direttiva, il sistema delle decisioni quadro basate sul mutuo riconoscimento aumenta considerevolmente la discrezionalità degli Stati membri nel procedere ad applicare una sanzione patrimoniale di tale tipologia.

Va poi segnalata, infine, una certa sordità sostanziale del legislatore nazionale rispetto ai richiami verso una maggiore tensione all'armonizzazione contenuti nella produzione giuridica europea più recente. Anche il rappresentante nazionale di Eurojust segnala, ad esempio, come nel decreto di attuazione della Direttiva 2014/42/UE⁽⁴⁵⁷⁾, il legislatore italiano si sia limitato a introdurre nuovi casi di confisca – modificando il codice penale, il codice civile, il D.P.R. n. 309 del 1990⁽⁴⁵⁸⁾, la legge n. 356 del 1992⁽⁴⁵⁹⁾ e il decreto legislativo n. 231 del 2007⁽⁴⁶⁰⁾ – senza, tuttavia, rispondere alle istanze di armonizzazione avanzate dal legislatore europeo⁽⁴⁶¹⁾.

⁽⁴⁵⁶⁾ Desk italiano di Eurojust « Giovanni Falcone e Paolo Borsellino », Relazione del Membro Nazionale – anno 2018, pag. 62.

⁽⁴⁵⁷⁾ D.lgs. 29 ottobre 2016, n. 202, recante attuazione della direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.

⁽⁴⁵⁸⁾ D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

⁽⁴⁵⁹⁾ Legge 7 agosto 1992, n. 356, Conversione in legge con modificazioni, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa.

⁽⁴⁶⁰⁾ D.lgs. 21 novembre 2007, n. 231. Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione.

⁽⁴⁶¹⁾ Desk italiano di Eurojust « Giovanni Falcone e Paolo Borsellino », Relazione del Membro Nazionale – anno 2018, pag. 63.

c) L'esecuzione dei provvedimenti di sequestro e confisca con il supporto di Eurojust

Secondo i dati forniti dal Membro Nazionale di Eurojust ⁽⁴⁶²⁾ compendati nella Tabella che segue, nel 2018 il Desk italiano ha fornito supporto alle autorità nazionali in 21 casi di sequestro e confisca di beni localizzati all'estero.

Tabella

Fonte: Desk italiano di Eurojust, 2018

| Autorità Giudiziaria richiedente | Autorità Giudiziaria richiesta |
|--|--|
| Procura della Repubblica di Firenze - Direzione Distrettuale Antimafia | Romania |
| Tribunale di Caltanissetta | Malta, Romania |
| Procura della Repubblica di Macerata | Bulgaria, Romania |
| Procura della Repubblica di Bologna | Austria |
| Procura della Repubblica di Pesaro | Germania |
| Procura della Repubblica di Firenze | Francia, Spagna |
| Procura della Repubblica di Udine | Svizzera |
| Procura della Repubblica di Milano | Francia |
| Procura della Repubblica di Padova | Denmark |
| Procura della Repubblica di Lecce | Repubblica Ceca, Polonia e Spagna |
| Procura Generale presso la Corte di Appello di Genova | Croazia |
| Procura della Repubblica di Milano | Lussemburgo |
| Procura della Repubblica di Reggio Calabria | Austria, Croazia, Romania, Slovenia |
| Procura della Repubblica di Lecce | Grecia |
| Procura della Repubblica di Como | Lituania |
| Procura della Repubblica di Catania | Austria, Curaçao, Germania, Isoa di Man, Lussemburgo, Malta, Olanda, Romania, Seychelles, Spagna, Regno Unito, Isole Vergini britanniche |
| Procura della Repubblica di Napoli | Portogallo |
| Procura della Repubblica di Bari | Grecia |
| Procura della Repubblica di Milano | Francia, Svizzera |
| Procura della Repubblica di Bergamo | Bulgaria, Ungheria, Liechtenstein, Spagna, Regno Unito |
| Procura della Repubblica di Pordenone | Croazia, Francia, Romania, Slovenia |

In tale contesto il Desk italiano ha offerto assistenza per l'esecuzione all'estero di misure di sequestro e confisca emessi in procedimenti italiani di prevenzione, nei quali permangono, come sopra ampiamente accennato, i maggiori problemi attuativi, legati alla peculiarità della normativa interna che, nonostante l'espansione sul piano europeo delle varie forme di confisca cd. estesa e di confisca *in rem*, non trova in altri paesi un istituto che possa ritenersi perfettamente corrispondente.

⁽⁴⁶²⁾ *Ibidem*, pagg. 22-24.

Degna senz'altro di nota è, altresì, la circostanza segnalata dal *Desk* italiano di Eurojust di aver sperimentato per la prima volta lo strumento del sequestro e confisca all'estero basato sul principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Questo primo passo è particolarmente incoraggiante tenuto conto della complessità delle procedure dagli esiti non sempre soddisfacenti.

Un caso concreto di confisca di beni illeciti all'estero con il supporto e il coordinamento del *Desk* italiano di Eurojust (ma estraneo all'ambito della prevenzione patrimoniale) è rappresentato dall'operazione «New Transilvania» condotta dal Centro operativo DIA di Napoli sotto il coordinamento direzione della Direzione distrettuale antimafia del capoluogo campano. L'operazione, che si è conclusa con l'arresto in Romania di esponenti di spicco del «clan Zagaria», ha consentito di aggredire il vasto patrimonio illecito accumulato nel tempo dall'organizzazione criminale e reinvestito in Romania.

Fondamentale è stato l'intervento di Eurojust per assicurare non solo la consegna temporanea dalla Romania all'Italia del soggetto principale obiettivo dell'indagine, ma anche l'attiva partecipazione di personale italiano nell'esecuzione delle misure reali in territorio romeno. Peraltro, Eurojust, per l'operazione in questione, ha anche fornito un notevole contributo tecnico-legale per la gestione dei beni sottoposti a sequestro in Romania, atteso che la legislazione romena differisce da quell'italiana, particolarmente per la gestione di società oggetto di sequestro.

11.3 – Il congelamento e la confisca dei beni nei rapporti con il Regno Unito dopo la *Brexit*

Durante lo svolgimento dell'inchiesta sono stati completati i negoziati avviati dalla Commissione Europea con il Regno Unito per un nuovo accordo di partenariato dopo il recesso di quello Stato dall'Unione Europea. Il 30 dicembre 2020 è stato sottoscritto l'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del giorno dopo insieme agli altri atti di accompagnamento e già applicabile a titolo provvisorio sin dal 1° gennaio 2021, in forza di quanto prevede l'articolo 12 della decisione (UE) 2020/2252 del Consiglio, del 29 dicembre 2020 .

La materia del congelamento e della confisca nei rapporti con il Regno Unito è ora disciplinata dal titolo XI di quell'Accordo, con specifiche regole in ordine alla richiesta di informazioni sui conti e di sorveglianza sulle informazioni bancarie, nonché sulla procedura di esecuzione delle richieste di confisca e sulla disposizione dei beni confiscati, con le relative formalità ed i specifici motivi di rifiuto.

L'ambito di cooperazione contemplato dall'Accordo, per quanto riformulato su modalità nuove, rimane ampio nel quadro di un procedimento in materia penale; nel citato titolo XI vengono richiamate le previsioni contenute nel Regolamento (UE) 2018/1805 e per questo, secondo i primi commentatori, non dovrebbero insorgere problemi particolari per l'esecuzione delle confische disposte dai giudici italiani a seguito di giudizio di

prevenzione nel Regno Unito al pari delle *in rem confiscation* disposte dai giudici britannici da eseguirsi in Italia, dal momento che il riferimento testuale « alla materia penale » consentirebbe di applicare la disciplina sia ai provvedimenti di confisca legati a una condanna sia a quelli emessi in assenza di condanna ⁽⁴⁶³⁾.

Sebbene al momento non risultino ancora richieste di esecuzione di sequestri e confische di prevenzione da parte dell'autorità giudiziaria italiana nel Regno Unito, provvedimenti di sequestro penale ordinario sono stati già esaminati e posti in esecuzione dalla magistratura britannica in base a tale nuovo Accordo senza alcuna difficoltà. Tale disponibilità lascia presagire il buon esito anche di future richieste di collaborazione.

⁽⁴⁶³⁾ L. Salazar, *La cooperazione penale con il Regno Unito dopo la Brexit*, in *Cassazione penale* n. 4/2021, p. 1376 ss., spec. 1385.

Capitolo 12.

Le criticità e le proposte della Commissione

12.1 – Recuperare un orizzonte di sistema per una disciplina coerente che agevoli gli operatori e non semini dubbi

In ogni capitolo della presente relazione sono state riportate le criticità segnalate dagli auditi ed indicate le proposte di riforma, i correttivi ed i suggerimenti proposti e la Commissione ha manifestato il suo orientamento in materia.

Si ritiene, quindi, opportuno ricapitolare, in modo sintetico, le criticità e ricordare che la rapidissima successione di interventi su singole disposizioni del codice antimafia, anche dopo la novella più ampia e complessiva del 2017, ha talora portato ad una perdita di visione complessiva delle problematiche connesse agli istituti, ablatori e non; dopo la legge n. 161 del 2017 sono intervenute una serie di modifiche, di rinvii e sovrapposizioni di norme, alcune delle quali peraltro non ancora in vigore, come quelle contenute nel codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, che impattano con il codice di procedura penale e con le misure di prevenzione e realizzano un assetto disciplinare non coerente con il sistema.

Come già evidenziato, a seguito della novella del 2017, è stata prevista la creazione di sezioni o di collegi del tribunale con competenza distrettuale e della Corte di appello specializzati, che trattano in via esclusiva i procedimenti di prevenzione (oltre ai tribunali circondariali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere). Il Comitato ha quindi disposto numerose audizioni (cfr. allegato 1) e richiesto a tutti i Presidenti una relazione su specifici punti in vista di una successiva audizione che non si è poi tenuta a causa dell'emergenza sanitaria.

Le audizioni e le relazioni trasmesse hanno offerto un quadro nazionale complessivo dello stato di attuazione dei propositi del legislatore del 2017: si sono evidenziati aspetti positivi della normativa, criticità, problematiche applicative, buone prassi e la necessità di modifiche legislative per ovviare a carenze, aporie o per evitare interpretazioni giurisprudenziali differenti.

Anche alla luce di quanto emerso nei resoconti degli operatori, è di nuovo necessaria, ad avviso della Commissione, una riforma organica, sistematica e coordinata del sistema normativo di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata, atteso che il complesso quadro legislativo vigente derivi « *da una stratificazione di interventi a carattere occasionale, attuati senza un preciso disegno di carattere sistematico* »⁽⁴⁶⁴⁾ e che le leggi intervenute dopo il codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 non sempre hanno tenuto conto degli effetti a catena prodotti sull'applicazione delle norme del codice antimafia.

⁽⁴⁶⁴⁾ Corte Costituzionale, sentenza n. 24 del 27 febbraio 2019.

Persino l'ennesima modifica dell'articolo 104-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, disposta dall'articolo 373 del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza contestualmente sul comma 1-*bis* e sul comma 1-*quater* si rivela portatrice di incongruenze; essa difatti comporterà, quando entrerà in vigore⁽⁴⁶⁵⁾, che, mentre per i sequestri di cui all'articolo 240-*bis* c.p. e per quelli disposti nei procedimenti previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p., grazie ad un espresso richiamo, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) potrà intervenire per amministrare i beni dopo la confisca di secondo grado, per svolgere le attività di liquidazione in favore dei creditori e per destinare i beni, invece per i sequestri preventivi penali ex articolo 321, comma 2 c.p.p., il mancato richiamo alle norme relative alla competenza dell'ANBSC crea un'evidente lacuna legislativa con conseguenze di non poco momento.

Inoltre, nella riforma del 2017 alcune circoscritte modifiche intervenute nei passaggi tra i due rami del Parlamento sono state inserite senza avere cura di creare un adeguato raccordo tra le disposizioni; né risultano ancora emanati i decreti attuativi di norme di particolare rilievo, oltre che talune delibere delle autorità amministrative, previste dal codice antimafia⁽⁴⁶⁶⁾.

I principi di cui la Commissione deve necessariamente tenere conto, nel proporre modifiche alle norme vigenti, sono quelli sanciti, sul piano sia sostanziale, sia processuale, dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 24 e n. 25 del 27 febbraio 2019) e dalla sentenza della Cassazione a Sezioni Unite (n. 46898 del 19 novembre 2019). Inoltre, non si può prescindere dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, del 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*: le norme di legge devono essere chiare per consentire ad ogni cittadino un giudizio di prevedibilità e per conoscere le conseguenze della propria condotta.

La progressiva giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione impone il rispetto dei principi di una idonea base legale delle misure, del giusto processo e della proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione, requisiti di sistema dell'ordinamento costituzionale italiano, come ribadito dal giudice delle leggi.

Va, altresì, ricordato che in data 9 maggio 2019 è stato presentato un disegno di legge di iniziativa parlamentare (A.S. n. 1273), assegnato alla Commissione Giustizia in sede redigente, che interviene su alcune norme del codice antimafia, indicate come critiche anche da numerosi auditi, che ha fornito alla Commissione ulteriori spunti di riflessione e valutazione.

La Commissione ha, altresì, preso in esame altro disegno di legge presentato alla Camera dei deputati in data 26 aprile 2021 (A.C. n. 3059) che interviene, in modo parzialmente diverso, su alcune disposizioni pure

⁽⁴⁶⁵⁾ L'articolo 1 del decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 202 del 24 agosto 2021, ha differito l'entrata in vigore di questa disposizione al 16 maggio 2022.

⁽⁴⁶⁶⁾ Si pensi, esemplificativamente, ai decreti previsti dagli articoli 35 comma 2 e 41-*bis* comma 8 del codice antimafia

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 commettono 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⁾ Rinviandosi 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 ricusazione, 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 ricusazione.

La Commissione non può non rilevare la sussistenza di una criticità cui il legislatore dovrebbe sopperire individuando specifiche cause di astensione e ricusazione. 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 prevedibili, 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 prevedibili 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 dell'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 propositi 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*.

Ritiene la Commissione che la norma, scritta sull'onda di una emergenza relativa ad una grave vicenda giudiziaria siciliana, possa essere ora riformulata.

Invero, pur essendo del tutto condivisibili i parametri introdotti per garantire criteri di trasparenza, rotazione, non concentrazione degli incarichi, il limite numerico rigido impedisce di considerare che tre incarichi possono riguardare compendi aziendali di semplice gestione e di valore modesto mentre un solo incarico può avere ad oggetto un compendio aziendale di notevole complessità e valore ed assorbire totalmente l'attività del professionista nominato. Si potrebbe, altresì, rivedere l'imprecisa terminologia, atteso che « *incarichi aziendali* » è termine mai utilizzato nel codice antimafia e sarebbe più chiara la previsione di « *incarichi di gestione delle aziende sequestrate* ».

Va, infatti, evidenziato che già il tribunale ha l'obbligo, con provvedimento collegiale, di motivare la scelta dell'amministratore tenuto conto della natura e dell'entità dei beni in sequestro, delle caratteristiche dell'attività aziendale da proseguire e delle specifiche competenze connesse alla gestione e l'amministratore giudiziario, a sua volta, all'atto della nomina, deve comunicare al tribunale se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso, anche se conferiti da altra autorità giudiziaria o dall'ANBSC (articolo 35, comma 2).

Vi è, quindi, una valutazione sullo svolgimento dell'incarico che rende superflua una fissazione di un rigido limite numerico, stanti gli altri parametri introdotti dalla norma e tenuto, altresì, conto che detto limite è un *unicum*, non trovando riscontro per gli incarichi di custode nelle procedure esecutive immobiliari, curatore fallimentare, commissario giudiziale, amministratore straordinario di grandi imprese in crisi⁽⁴⁷⁷⁾.

Una modifica normativa, ad avviso della Commissione, uniformerebbe l'interpretazione data alla norma da parte dei tribunali e risolverebbe le difficoltà segnalate da alcuni di essi che, rispettando tale limite, hanno dovuto nominare amministratori giudiziari di altri distretti con considerevole aumento dei costi e con difficoltà operative nella gestione delle aziende sequestrate per le quali sovente è necessaria la presenza fisica e quotidiana dell'amministratore per valutare se formulare un programma di prosecuzione o ripresa dell'attività o meno.

La Commissione propone, quindi, che l'articolo 35 del codice antimafia sia modificato nel senso come di seguito indicato:

« Al comma 2, secondo periodo, le parole: “*incarichi aziendali*” sono sostituite dalle parole: “*incarichi di gestione delle aziende sequestrate*”; sono soppresse le parole: “*in corso, comunque non superiore a tre, con esclusione degli incarichi già in corso quale coadiutore*” ».

Il terzo periodo è sostituito dal seguente: « *Con lo stesso decreto sono altresì stabiliti i limiti di valore degli incarichi, per i quali la*

⁽⁴⁷⁷⁾ Anzi, nel Codice della crisi e dell'insolvenza, per l'iscrizione all'albo dei soggetti incaricati quale curatore, commissario giudiziale o liquidatore viene indicato, tra i parametri, proprio la professionalità e la specializzazione (articolo 356 che disciplina, ai fini del primo popolamento dell'albo, iscrizione di coloro che, in almeno quattro procedure negli ultimi quattro anni, siano stati nominati curatori, commissari o liquidatori).

particolare complessità dell'amministrazione o l'eccezionalità del valore del patrimonio da amministrare determinano il divieto di cumulo con altri incarichi in numero superiore a tre ».

Ritiene la Commissione che, con tale modifica, si giungerebbe ad una omogenea interpretazione della norma, si supererebbero possibili questioni di legittimità costituzionale in quanto il limite, come detto, è previsto solo per gli amministratori giudiziari e rimarrebbero fermi i principi della trasparenza, rotazione, non concentrazione degli incarichi prevedendosi, quale criterio correttivo relativo al numero degli incarichi, il valore del patrimonio, atteso che anche un solo compendio aziendale potrebbe determinare il divieto di cumulo.

Si potrebbe, altresì, prevedere, in analogia a quanto già disciplinato dagli articoli 19 e 23 delle « disposizioni per l'attuazione delle norme del codice di procedura civile e disposizioni transitorie », che la vigilanza sulla distribuzione e la rotazione degli incarichi venga svolta dal presidente del tribunale (o della corte d'appello, attesa la competenza distrettuale delle sezioni misure di prevenzione) e che annualmente sia inviata specifica relazione al Ministro della giustizia per i relativi controlli da effettuarsi, in modo puntuale, a cura dell'Ispettorato. A tal fine nell'articolo 35 del codice antimafia potrebbe essere inserito un ulteriore comma *2-quater* del seguente tenore:

« Con riguardo al conferimento e all'attuazione degli incarichi di amministratori giudiziari si applicano in quanto compatibili gli articoli 19 e 23 delle disposizioni per l'attuazione delle norme del codice di procedura civile e disposizioni transitorie ».

12.10 – Le altre proposte di modifica per rendere più efficiente il procedimento di prevenzione

Da valutare, ad avviso della Commissione, ulteriori proposte già analiticamente esposte nei capitoli precedenti, relative a:

1) una maggiore durata del termine a comparire previsto per le parti dopo la fissazione dell'udienza, anziché quello esiguo di dieci giorni, da estendere a venti giorni;

2) la sospensione, ove venga disposta perizia, di un termine maggiore di quello attuale di 90 giorni o, ancor meglio, la possibilità di prorogare per ulteriori 90 giorni detto termine in caso di documentata necessità;

3) l'indicazione chiara e specifica, in caso di perenzione del sequestro di prevenzione per decorso del termine massimo di efficacia, se possa essere emesso decreto di confisca o se si debba proporre una nuova richiesta di sequestro;

4) il coordinamento dei termini tra disciplina della prevenzione patrimoniale e disciplina delle successioni in caso di morte del proposto, atteso che l'articolo 18 comma 3 del codice antimafia prevede che può essere richiesta la misura di prevenzione nei confronti degli eredi entro il

termine di 5 anni mentre l'articolo 480 c.c. prescrive in 10 anni il diritto di accettare l'eredità. Tale termine così lungo potrebbe prestarsi, ad esempio, nei casi di eredità giacenti che non richiedono atti di gestione che si traducano in accettazione tacita, ad una ritardata accettazione per evitare l'azione di prevenzione. Conseguentemente, nell'articolo 18 comma 3 citato dopo le parole « *entro il termine di cinque anni dal decesso* » si potrebbero aggiungere le seguenti parole: « *e, se è intervenuta accettazione di eredità oltre detto termine, entro un anno dall'accettazione ai sensi dell'articolo 480 c.c.* »;

5) la modifica dell'articolo 51-*bis* (introdotto dal decreto-legge n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2018) che prevede l'iscrizione dei decreti di sequestro, di confisca, dei provvedimenti di cui agli articoli 34 e 34-*bis*, nonché dei provvedimenti del codice antimafia relativi ad imprese, società o quote delle stesse, nel « *registro delle imprese, su istanza della cancelleria, entro il giorno successivo al deposito in cancelleria* », adempimento volto ad evitare l'eventualità di altre iscrizioni, ma che può determinare che il sequestro possa essere iscritto addirittura prima della esecuzione e materiale apprensione dei beni con possibile vanificazione dell'effetto sorpresa. Si propone, pertanto, che all'articolo 51-*bis* del codice antimafia le parole: « *entro il giorno successivo al deposito in cancelleria* » siano sostituite dalle seguenti: « *entro il giorno successivo dall'esecuzione del provvedimento* »;

6) la precisazione se la attestazione, ai sensi dell'articolo 41 comma 1, lett. c), debba essere fatta sulle scritture contabili preesistenti o sulla base di una previa revisione contabile, da chi debba essere sostenuto il costo della prestazione del professionista ma, soprattutto, se essa sia o meno obbligatoria, atteso che diversi tribunali, ritenendo che l'inciso « *previa autorizzazione del giudice delegato* » comporti discrezionalità, non hanno nominato il professionista o per le modeste dimensioni dell'impresa o per la specifica tipologia dell'attività aziendale e per evitare ulteriori costi e oneri economici a carico della procedura;

7) va valutato se rendere facoltativa l'udienza camerale, *ex* articolo 41 comma 1-*sexies*, fissata dal tribunale ai sensi dell'articolo 127 c.p.p., per esaminare la relazione dell'amministratore giudiziario e la proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività aziendale, con la partecipazione del pubblico ministero, dei difensori delle parti, dell'ANBSC e dell'amministratore giudiziario che vengono sentiti se compaiono, limitandosi ad acquisire i pareri di tutte le sopraindicate parti analogamente a quanto previsto, per la liquidazione dell'azienda in considerazione della riscontrata scarsa presenza dei difensori e dell'ANBSC. Sul punto ritiene la Commissione di poter prevedere in via ordinaria un contraddittorio cartolare con il deposito di memorie e osservazioni che il collegio potrà esaminare in udienza a trattazione scritta a data fissa comunicata alle parti, consentendo a ciascuna di esse, entro un termine di dieci giorni precedenti all'udienza, di chiedere la trattazione orale e stabilendo, altresì, che comunque il collegio può disporre la trattazione orale ove lo ritenga necessario;

8) va, infine, valutato se prevedere la condanna al pagamento delle spese a carico del richiedente nel caso di rigetto della richiesta di controllo

giudiziario e delle istanze di revoca della sorveglianza speciale e l'obbligo del deposito telematico degli atti di gestione.

12.11 – I rimedi agli altri difetti di coordinamento emersi durante l'inchiesta

Giova ricordare che, con la riforma del 2017, l'ANBSC subentra nella gestione dei beni dopo la c.d. « doppia conforme » mentre, vigente il decreto legislativo n. 159 del 2011, la gestione veniva assunta dopo il decreto di confisca di primo grado e, per i sequestri penali, all'esito dell'udienza preliminare.

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

1) l'articolo 43 del codice antimafia prevede che all'esito della procedura, e comunque dopo il provvedimento di confisca di primo e di secondo grado, entro sessanta giorni dal deposito di ciascuno dei medesimi provvedimenti l'amministratore giudiziario presenti al giudice delegato il conto della gestione; il successivo comma 5-*bis* recita che sia l'ANBSC a provvedere al rendiconto qualora la confisca sia revocata nella fase successiva. La Commissione ritiene che il rendiconto di gestione debba essere presentato solo dopo il provvedimento di confisca di secondo grado, atteso che si sarebbe, altrimenti, in presenza di un doppio rendiconto (dopo il giudizio di primo grado e di secondo grado) con inutile dispendio di attività. Conseguentemente, si propone che nel comma 1 dell'articolo 43 del codice antimafia siano soppresse le parole « *di primo e* »;

2) l'articolo 57 comma 2 del codice antimafia prevede che il giudice delegato, dopo il deposito del decreto di confisca di primo grado, assegni ai creditori un termine perentorio, non superiore a sessanta giorni, per il deposito delle istanze e fissi l'udienza di verifica dei crediti entro i sessanta giorni successivi. Anche in questo caso la norma non è coordinata con la competenza dell'ANBSC. Sembrerebbe più logico svolgere l'udienza di verifica dei crediti all'esito del procedimento di secondo grado quando si è cristallizzato il dato effettivo dell'indebitamento, della sua origine e dell'ammontare nonché dei beni di cui sia confermata la confisca. Andrebbe, altresì, risolta la questione relativa all'incompatibilità, prevista solo dalla legge fallimentare, del giudice delegato che ha formato lo stato passivo, decidendo sull'ammissione dei crediti, a comporre il collegio chiamato a decidere sull'opposizione allo stato passivo medesimo e se tale incompatibilità debba essere disciplinata anche nel codice antimafia. Conseguentemente si propone che nel comma 2 dell'articolo 57 del codice antimafia le parole « *dopo il decreto di confisca di primo grado* » siano sostituite dalle seguenti: « *dopo il decreto di confisca di secondo grado* »;

3) l'articolo 57 comma 3 del codice antimafia, come detto, presenta un refuso formale atteso che la novella del 2017 ha modificato i commi 1 e 2 dell'articolo 57, ma non il comma 3 che recita: « *il giudice delegato fissa per l'esame delle domande tardive di cui all'articolo 58, comma 6,*

un'udienza ogni sei mesi, salvo che sussistano motivi d'urgenza ». Le modifiche apportate all'articolo 58, con l'introduzione dei nuovi commi 5-*bis* e 5-*ter*, hanno portato all'abrogazione del comma 6; talché l'articolo 57 comma 3 dovrebbe essere formalmente modificato dovendo fare riferimento al comma 5 dell'articolo 58.

La riforma del codice antimafia con la legge n. 161 del 2017 aveva introdotto modifiche agli articoli 63 e 64 che concentravano in capo al giudice delegato del tribunale di prevenzione il compito di svolgere la verifica dei crediti nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 52 e seguenti, al fine di evitare sdoppiamenti delle procedure quando i beni della massa attiva della procedura fallimentare fossero stati separati e affidati all'amministratore giudiziario, cosa che accadeva in forza della precedente disciplina. A tal fine nell'articolo 63 comma 4 è stata introdotta la disposizione in base alla quale « *quando viene dichiarato il fallimento, i beni assoggettati al sequestro o a confisca sono esclusi dalla massa attiva fallimentare. La verifica dei crediti e dei diritti inerenti ai rapporti relativi ai suddetti beni viene svolta dal giudice delegato del tribunale di prevenzione nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 52 e seguenti* ». Tuttavia, nonostante nell'originaria proposta organica di revisione del codice antimafia contenuta nella relazione della Commissione antimafia era stata indicata la conseguente necessità di sopprimere il successivo comma 5 dell'articolo 63, che contemplava invece la competenza del giudice delegato al fallimento a provvedere sull'accertamento del passivo e dei diritti dei terzi⁽⁴⁷⁸⁾, nel corso dei lavori parlamentari l'emendamento soppressivo non è stato inserito nel testo definitivo. Sicché, alla luce della disciplina vigente, nel solo caso della dichiarazione di fallimento successiva al sequestro (il caso di cui si occupa l'articolo 63) potrebbero svolgersi due procedimenti di verifica dei crediti in parallelo: uno dinanzi al giudice delegato del tribunale di prevenzione, l'altro dinanzi al giudice delegato al fallimento, entrambi aventi ad oggetto i medesimi accertamenti e crediti. Si tratta di una duplicazione del tutto superflua e dispendiosa, che potrebbe anche rivelarsi dannosa, visto che le due autorità potrebbero avere a disposizione – per la diversa natura dei procedimenti – elementi di valutazione diversi e potrebbero quindi giungere a decisioni contrastanti. Per tali ragioni e per l'impossibilità di rinvenire una concreta *ratio* alla decisione del legislatore del 2017 di mantenere il comma 5 dell'articolo 63 del codice antimafia, si propone di sopprimerlo⁽⁴⁷⁹⁾.

⁽⁴⁷⁸⁾ Il comma 5 dell'articolo 63 del codice antimafia, tuttora vigente, infatti, così recita: « *Nel caso di cui al comma 4, il giudice delegato al fallimento provvede all'accertamento del passivo e dei diritti dei terzi nelle forme degli articoli 92 e seguenti del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, verificando altresì, anche con riferimento ai rapporti relativi ai beni sottoposti a sequestro, la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 52, comma 1, lettere b), c) e d) e comma 3 del presente decreto* ».

⁽⁴⁷⁹⁾ Le considerazioni e la formulazione della proposta normativa si traggono dall'audizione del consigliere Giovanbattista Tona del 21 luglio 2021.

12.12 – Un intervento indifferibile: i rapporti tra codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, sequestri penali e codice antimafia

Rinvandosi alla lettura del paragrafo 3.7, può dirsi che l'articolo 373 del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza – la cui entrata in vigore è stata differita al 16 maggio 2022⁽⁴⁸⁰⁾ – interviene nuovamente sull'articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p., sostituendo il comma 1-*bis*, abrogandone il primo periodo, sostituendo altresì l'articolo 1-*quater* e modificando ancora una volta il rinvio alle disposizioni del codice antimafia.

In altri termini, il sistema ablatorio, anziché essere uniforme, presenterebbe, ove la norma non venga modificata, regimi differenziati:

1) ai sequestri e alle confische di prevenzione disciplinati dal codice antimafia si applicano tutte le norme, comprese quelle relative all'ANBSC;

2) ai sequestri e alle confische penali disposti ai sensi dell'articolo 240-*bis* c.p. (già articolo 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 356 del 1992) e dell'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p. si applicano tutte le norme, comprese quelle relative all'ANBSC, ad eccezione delle norme processuali, pur non essendo chiaro chi debba effettuare la verifica dei crediti ed in quale fase processuale;

3) agli altri sequestri preventivi penali *ex* articolo 321 comma 2 c.p.p. e alle confische (come, ad esempio, disposti per i reati tributari e i reati fallimentari) si applicano solo le norme sulla gestione dei beni e sulla tutela dei terzi del codice antimafia ma non le norme in materia di ANBSC, sicché tale mancato rinvio priva queste ipotesi di confisca di una disciplina organica in materia di destinazione dei beni e rimane incerto anche il soggetto che abbia la competenza a tutti i relativi adempimenti. Risulta applicabile solo l'articolo 86 disp. att. c.p.p. che prevede la vendita o la distruzione a cura della cancelleria presso il giudice dell'esecuzione. Rimane, altresì, incerto chi debba procedere alla fase della liquidazione, successiva a quella della verifica dei crediti, atteso che, secondo le disposizioni del codice antimafia non richiamate dalla nuova disposizione di cui all'articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p., il soddisfacimento dei creditori, disciplinato dagli articoli 60 e seguenti, viene effettuato esclusivamente dall'ANBSC che deve procedere alla vendita dei beni, predisporre un piano di riparto e provvedere al pagamento dei creditori di cui sia stata accertata la buona fede.

La Commissione, quindi, ritiene necessaria una modifica dell'articolo 373 del codice della crisi, prima che la norma entri in vigore, non apparendo razionale un regime differenziato a seconda della tipologia dell'ablazione e dovendo tutti i sequestri e le confische essere regolamentate in modo uguale; si deve porre rimedio ad una lacuna legislativa di rilevante portata, atteso che altrimenti vi saranno beni immobili ed aziende non gestite da nessun soggetto, giurisdizionale o amministrativo, con le conseguenti ricadute, in termini anche occupazionali e di degrado ambientale.

⁽⁴⁸⁰⁾ L'articolo 1 del decreto-legge 24 agosto 2021 n. 118 ha così modificato il precedente differimento fissato al 1° settembre 2021.

La modifica si rende ora assolutamente indifferibile in considerazione della recente approvazione alla Camera dei deputati del disegno di legge delega n. 2435-A sul processo penale, nel quale all'art. 1, comma 14, lett. b), il Governo viene delegato a disciplinare con decreto legislativo l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e dei beni confiscati in conformità alle previsioni di cui all'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.

L'approvazione di una disposizione conforme a tali criteri direttivi avrebbe – ove non si modificasse per tempo il citato art. 104-*bis* – l'effetto di creare un ampio vuoto di disciplina per la gestione e la destinazione dei beni confiscati nell'ambito del procedimento penale ordinario.

Inoltre la riforma che viene tracciata dalla legge delega conferma ulteriormente la necessità di un intervento immediato di potenziamento di personale, risorse e struttura dell'Agenzia, altrimenti destinata a non potere assolvere ai nuovi compiti che si prefigurano a suo carico.

12.13 – Gli interventi organizzativi necessari all'attuazione della legge n. 161 del 2017

12.13.1 – Le sezioni specializzate

Con il preciso obiettivo di migliorare la qualità e l'efficienza dei procedimenti disciplinati dal codice antimafia, la riforma del 2017 aveva previsto la creazione di sezioni o di collegi specializzati per la trattazione in via esclusiva dei procedimenti di prevenzione presso i tribunali con competenza distrettuale e presso le corti d'appello (oltre ai tribunali circondariali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere). Ma questo aspetto della riforma risulta di fatto inattuato.

L'inadeguatezza degli organici, sia di giudici sia di personale amministrativo, è stata rappresentata dalla maggioranza dei presidenti o quale causa della mancata istituzione di sezioni specializzate o, a fronte della più ampia competenza distrettuale, quale motivo dell'arretrato destinato ad aumentare, mentre sono diminuiti i procedimenti trattati da circa cento tribunali.

La Commissione auspica che il Consiglio superiore della magistratura provveda a quanto prescritto dall'articolo 7-*bis*, comma 2-*sexies* dell'ordinamento giudiziario, come modificato dalla novella del 2017⁽⁴⁸¹⁾.

L'organo di autogoverno ha approvato solo una « *Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti* », elaborata

⁽⁴⁸¹⁾ « A tali collegi o sezioni, ai quali è garantita una copertura prioritaria delle eventuali carenze di organico, è assegnato un numero di magistrati rispetto all'organico complessivo dell'ufficio pari alla percentuale che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura e comunque non inferiore a tre componenti. Se per le dimensioni dell'ufficio i magistrati componenti delle sezioni o collegi specializzati in materia di misure di prevenzione dovranno svolgere anche altre funzioni, il carico di lavoro nelle altre materie dovrà essere proporzionalmente ridotto nella misura che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura ».

dalla VI Commissione ⁽⁴⁸²⁾, con la quale sono state impartite le prime direttive ai capi degli uffici sul portato innovativo della riforma, ma non risultano altre più incisive e costanti iniziative di verifica sulle concrete scelte organizzative attuate nei tribunali e nelle corti di appello e, ove necessario, di ausilio e di intervento nelle realtà territoriali più complesse.

12.13.2 – Il sistema SIT-MP-II sistema REGIO/Copernico

La Commissione segnala la necessità di adeguare le strutture telematiche ministeriali per supplire alle plurime carenze informatiche riscontrate negli applicativi e di implementare il sistema per consentire sia il deposito telematico degli atti di gestione, sia la rappresentazione grafica dei beni ed il relativo valore. Va altresì valutata, per poter procedere alla assegnazione provvisoria dei beni, la possibilità del rilascio delle necessarie credenziali di accesso, ai soggetti legittimati indicati nel codice antimafia.

Preoccupante è poi la non completa interoperabilità dei sistemi informativi, in particolare dei sistemi SIPPI e SIT-MP con la banca dati SIDDA-SIDNA e il sistema Re.G.I.O. dell'ANBSC.

Invero, la maggioranza dei presidenti non è stata in grado di quantificare esattamente il valore dei beni sequestrati in quanto il registro informatico SIPPI del Ministero della giustizia (che sta sostituendo il sistema SIT-MP e censisce solo le misure di prevenzione e non anche i procedimenti penali) non consente di estrapolare né i dati relativi ai valori dei beni né il valore di stima indicato dagli amministratori giudiziari nelle relazioni *ex* articoli 36 e 41 del codice antimafia ed ha quindi fornito dati indicativi. Dopo la confisca di secondo grado il valore dovrebbe essere fornito dall'ANBSC.

La Commissione sottolinea l'importanza di realizzare un adeguato sistema informatico che consenta agli uffici giudiziari, alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e all'ANBSC di avere una diretta interlocuzione e informazioni complete ed aggiornate sulla situazione processuale, sulla gestione e sulla destinazione dei beni, auspicando un intervento del legislatore in tal senso.

Ancora più allarmante è la situazione dei dati relativi ai beni sottoposti a sequestro e confisca nei procedimenti penali, sottolineato dalla ministra Cartabia nel corso della sua audizione in Commissione, atteso che nelle ultime relazioni semestrali del Ministero della giustizia si afferma chiaramente che gli stessi non sono rilevati e che anche le informazioni sui procedimenti di prevenzione, a causa della migrazione dei dati non ancora completata tra SIPPI e SITMP e del fatto che i flussi informativi non sono bidirezionali, possono non essere del tutto attendibili.

⁽⁴⁸²⁾ N. 461/VV/2017 del 13 settembre 2017.

12.14 – La disciplina dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)

Nonostante le modifiche legislative e l’attività svolta per migliorare le prestazioni dell’Agenzia permanga una serie di criticità evidenziate dalla Corte dei conti⁽⁴⁸³⁾ e rimangono i problemi relativi al ritardo nelle destinazioni dei beni, al mancato effettivo utilizzo dei beni da parte degli enti locali, alla non ancora raggiunta interconnessione tra la piattaforma telematica Re.G.I.O. (Open Regio; ora Copernico) ed i sistemi del Ministero della giustizia (SIPPI; SIT.MP; SICP; SIES), essendo tuttora persistente la mancanza di un flusso bidirezionale per lo scambio dei dati.

Non risulta ancora adottata dall’Agenzia la delibera attuativa prevista dall’articolo 35, comma 4, della legge 17 ottobre 2017, n. 161, sui criteri per l’individuazione del personale dipendente dell’Agenzia medesima che può essere nominato amministratore giudiziario ai sensi dell’articolo 35 comma 2-ter del codice antimafia.

In considerazione dei ritardi nella nomina dei coadiutori dell’ANBSC, la Commissione propone che l’amministratore giudiziario continui a gestire i beni ed, in particolare, le aziende, sotto il controllo dell’Agenzia e fino alla effettiva nomina del coadiutore.

A tal fine, la Commissione propone che nell’articolo 38 comma 4 del codice antimafia dopo le parole « *all’approvazione del rendiconto della gestione giudiziale dinanzi al giudice delegato.* » sia aggiunto il seguente periodo: « *Fino alla nomina del coadiutore dell’Agenzia ai sensi del comma 3, l’amministrazione dei beni è proseguita dall’amministratore giudiziario nominato ai sensi dell’articolo 35 sotto le direttive del giudice delegato.* ».

L’ANBSC non ha emanato la delibera prevista dall’articolo 41-bis comma 8 del codice antimafia per indicare i criteri per l’individuazione delle aziende sequestrate e confiscate di straordinario interesse socio-economico e per la definizione dei piani di valorizzazione. Invitalia non ha, quindi, indicato i nominativi dei propri dipendenti che su base volontaria avrebbero potuto procedere all’iscrizione all’Albo.

La Commissione, per raggiungere il pieno funzionamento dell’Agenzia, auspica che sia bandito il concorso per 70 posti previsto dall’articolo 37 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018 n. 132, per assicurare il pieno organico ed ovviare alle persistenti criticità rappresentate anche dal direttore *pro tempore*.

Inoltre, ritiene la Commissione che sia preoccupante il « *buco nero* » delle confische penali di cui l’ANBSC non viene a conoscenza, dato, come visto, non noto neanche al Ministero della giustizia.

Sarebbe auspicabile, inoltre, da un lato implementare la Banca-dati con l’inserimento di ulteriori dati, dall’altro far conoscere agli enti locali, soprattutto ai piccoli comuni, la presenza di beni, la necessità di richiedere le credenziali per accedere al portale dell’ANBSC, le modalità operative per

⁽⁴⁸³⁾ Cfr. paragrafo 4.2.

accedere ai finanziamenti, nazionali, regionali ed europei, le procedure previste per l'assegnazione dei beni entrati a far parte del patrimonio indisponibile dell'ente locale⁽⁴⁸⁴⁾.

La Commissione, sul punto, al fine di agevolare la destinazione dei beni confiscati ed il loro utilizzo a fini sociali, ha fatto redigere un *vademecum* annesso alla presente relazione (Parte seconda), per fornire agli amministratori locali un pratico prontuario di orientamento nella materia.

Sarebbe, poi, auspicabile una modifica dell'articolo 110 del codice antimafia e che, analogamente a quanto accade per la magistratura, in base all'articolo 35 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160⁽⁴⁸⁵⁾, per evitare la discontinuità e l'avvicendamento dei direttori sopra descritto, si preveda che debba essere nominato al vertice dell'Agenzia una figura apicale della pubblica amministrazione che possa assicurare almeno quattro anni di servizio prima della data di ordinario collocamento a riposo.

Appare infatti opportuno che il direttore dell'Agenzia, istituzione nata come cabina di regia per i beni sequestrati e confiscati, disponga di un congruo lasso temporale per progettare, programmare ed attuare un disegno strategico finalizzato all'abbattimento dell'arretrato sia nella destinazione dei beni, sia nella liquidazione, laddove necessario, delle aziende, alla formazione mirata del personale, alle doverose attività per il funzionamento della piattaforma telematica dell'Agenzia, anche alla luce delle notevoli risorse già stanziare, a cui i vari direttori succedutisi nel tempo – ben sette in undici anni – hanno teso con parziali aggiustamenti e modifiche (passando da Re.G.I.O. ad OpenRe.G.I.O. a Copernico alle « vetrine ») senza interventi risolutivi del problema, ma, sembrerebbe, con interventi parcellizzati e privi di una visione d'insieme.

Auspicabile, infine, sarebbe la presenza di un magistrato, con esperienza specifica nel campo dei sequestri penali e di prevenzione e di gestione, collocato fuori ruolo, nell'organico dell'Agenzia per affrontare i frequenti problemi giuridici senza aspettare le riunioni del consiglio direttivo e supportare, in modo rapido ed efficiente, le direzioni generali.

12.15 – La disciplina dei compensi degli amministratori e dei coadiutori dell'ANBSC

Si sono già esaminati i rilievi del Consiglio di Stato⁽⁴⁸⁶⁾ sul regolamento emanato con D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177, che ha equiparato l'attività svolta dagli amministratori giudiziari a quella dei curatori fallimentari, così come le numerose criticità segnalate dagli auditi.

⁽⁴⁸⁴⁾ Appaiono comunque condivisibili le perplessità espresse dal direttore dell'Agenzia, dall'ANCI, dall'ANPCI, dai sindaci auditi sul bando dell'ANBSC per l'assegnazione diretta alle associazioni ed al terzo settore e, soprattutto, sulla compartecipazione finanziaria dell'Agenzia stessa ai progetti.

⁽⁴⁸⁵⁾ L'articolo 35 del d.lgs. 5 aprile 2006 n.160, « *Conferimento degli incarichi direttivi di merito* » recitava: « *Gli incarichi direttivi di cui agli articolo 32, 33 e 34 possono essere conferiti esclusivamente ai magistrati che, al momento della data della vacanza del posto messo a concorso, assicurano almeno quattro anni di servizio prima della data di ordinario collocamento a riposo (...)* ».

⁽⁴⁸⁶⁾ Vedi capitolo 5 e relativi paragrafi.

Ad avviso della Commissione andrebbe aggiornato il citato decreto, quantomeno per adeguarlo alle modifiche ed ai nuovi istituti introdotti dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161, che ha modificato plurime norme del codice antimafia e tenuto conto che:

– i compensi del D.P.R. n. 177 del 2015 non sono parametrati rispetto alla durata della gestione, come novellata nel 2017; non è previsto un compenso annuale ma solo un compenso globale per tutta la durata dell'amministrazione che ora prosegue, come più volte detto, sino alla « doppia conforme »;

– non sono previsti acconti sul compenso finale;

– i costi dei coadiutori sono ricompresi tra le spese (articolo 3, comma 8) ma non risulta chiaro se rientrino tra le spese generali (con rimborso forfettario) ovvero, come sembrerebbe, tra le spese effettivamente sostenute e documentate;

– non è prevista una clausola di riserva che faccia riferimento a criteri equitativi, potendosi così ovviare al fatto che sono previsti compensi bassi per patrimoni medi ed eccessivamente alti per patrimoni di rilievo. Si propone, quindi, di aumentare i minimi (tenuto conto altresì delle disposizioni in materia di equo compenso previste dal decreto-legge n. 148 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 172 del 2017 e dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 8 marzo 2018, n. 37) e stabilire un tetto ai compensi massimi con eliminazione della clausola di invarianza finanziaria, in conflitto con la norma di rango primario *ex* articolo 42, comma 3, del codice antimafia che prevede la liquidazione a carico dell'erario in caso di dissequestro o revoca o in caso di incapienza del conto di gestione;

– va chiaramente specificato il criterio del « *valore del complesso aziendale* », problema che il legislatore aveva ben presente atteso che, nella relazione di accompagnamento al D.P.R. n. 177 del 2015, aveva ricordato la presenza di vari metodi per stimare il valore aziendale e che ha determinato, come visto, diverse interpretazioni da parte dei tribunali ⁽⁴⁸⁷⁾;

– non sono stati previsti – né potevano esserlo – compensi per i nuovi istituti introdotti dalla novella del 2017, in particolare per il controllo giudiziario. In linea generale può dirsi che i tribunali hanno applicato in via analogica il D.P.R. n. 177 del 2015. Ad avviso della Commissione, va fatta chiarezza legislativa sui compensi nei casi di controllo giudiziario volontario: se gli stessi, cioè, debbano essere posti a carico dell'impresa o dell'erario e se applicare il criterio della gestione diretta o indiretta.

Va poi rilevato che non sono disciplinati i criteri di computo dei compensi dovuti ai coadiutori dell'Agenzia e che la legge n. 161 del 2017 ha abrogato, al comma 3 dell'articolo 38, la previgente disciplina che consentiva di retribuire i coadiutori « *secondo le modalità previste per*

⁽⁴⁸⁷⁾ Tra i parametri di riferimento adottati si ricordano i seguenti: attivo patrimoniale, detrazione o meno delle passività, attivo lordo; metodo misto patrimoniale-reddituale; valore maggiore della gestione; prevalenza della gestione più onerosa nel caso di sequestri sia di aziende sia di immobili.

l'amministratore giudiziario », che avrebbe reso applicabile anche ai coadiutori dell'Agenzia il D.P.R. n. 177 del 2015.

Nei disciplinari di incarico sottoscritti dai coadiutori, l'Agenzia ha applicato le tariffe determinate dal tribunale di Reggio Calabria, vantaggiose per l'erario in quanto particolarmente basse seppur ritenute inapplicabili dalla Corte di cassazione. I contenziosi giudiziari aperti attengono alle richieste dei coadiutori che richiedono o l'applicazione del D.P.R. o il c.d. « *equo compenso* » introdotto dalla legge di conversione n. 172 del 2018 con declaratoria di nullità parziale di ogni patto che stabilisca un compenso « *non equo* », come riferito dall'Avvocatura dello Stato⁽⁴⁸⁸⁾.

Il Comitato ha acquisito, dal sito dell'ANBSC, le « *Linee guida per il conferimento degli incarichi e la determinazione dei compensi da liquidare ai coadiutori dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nominati ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159* ». Come già visto in altra parte della presente relazione, il direttore *pro tempore* Frattasi ha specificato che il rapporto tra coadiutori ed ANBSC, definita per legge in termini di avvalimento, sembrerebbe rientrare nel rapporto di lavoro autonomo, come affermato anche da un parere del 2017 dell'Avvocatura Generale dello Stato, con conseguente esclusione di qualsiasi vincolo di subordinazione e che nella bozza delle linee guida è prevista l'applicazione della c.d. « *soglia massima* », fissata in 240.000 euro annui, pari al limite retributivo riferito al Primo presidente della Corte di cassazione e previsto per tutti i compensi a carico delle finanze pubbliche⁽⁴⁸⁹⁾. Sulla base delle obiezioni giuridiche avanzate dai professionisti, il consiglio direttivo ha quindi deciso di interpellare il Consiglio di Stato.

Il prefetto Corda, attuale direttore dell'Agenzia, ha invece riferito che il 6 agosto 2020 il Consiglio direttivo ha approvato una tariffa per i propri coadiutori, applicando la soglia massima dei compensi a carico della finanza pubblica, nelle more dell'acquisizione del parere richiesto al Consiglio di Stato.

La situazione dei compensi ai coadiutori dell'Agenzia è, quindi, ancora in divenire ed appare necessario un intervento legislativo.

Ritiene la Commissione auspicabile ed indifferibile una modifica legislativa, previa revisione dei presupposti, dell'ambito applicativo e dei criteri oggi sanciti dal D.P.R. n. 177 del 2015 che preveda compensi annui, ovvero acconti sul compenso finale, per gli amministratori giudiziari con riferimento:

– agli incarichi relativi alla gestione dei beni in sequestro e confisca di prevenzione;

– alle amministrazioni giudiziarie *ex* articolo 34 del codice antimafia (distinguendo tra sostituzione ed affiancamento dei legali rappresentanti, e stabilendo in quale misura il compenso debba essere a carico dell'erario ed in quale misura a carico della impresa);

⁽⁴⁸⁸⁾ IX Comitato. Audizione del 6 dicembre 2019 dell'Avvocatura generale dello Stato, avvocati Giuseppe Albenzio, Wally Ferrante e Isabella Piracci.

⁽⁴⁸⁹⁾ IX Comitato. Audizione del 12 febbraio 2020.

- ai controlli giudiziari ex articolo 34-*bis* del codice antimafia;
- ai sequestri e confische penali;
- agli incarichi di coadiutore dell'ANBSC;

nonché prevedere (individuando tutte le voci pertinenti ad un procedimento di prevenzione) compensi minimi decisamente più elevati e stabilire un tetto ai compensi massimi, al fine di evitare l'erogazione di importi eccessivi, tenuto conto delle recenti disposizioni in materia di equo compenso ovvero inserire una clausola di riserva che faccia riferimento, per la liquidazione dei compensi agli amministratori giudiziari, a criteri equitativi.

Ritiene, altresì, la Commissione, qualora si riconoscesse l'esigenza di modificare il D.P.R. per adeguarlo alla novella del 2017, che potrebbe non essere riformulata la clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 7 del citato decreto, atteso il problema sollevato sulla liquidazione a carico dell'erario nei casi di dissequestro o revoca del sequestro ovvero si potrebbe specificare e fare salva l'applicazione dell'articolo 42 comma 3 del codice antimafia.

Invero, più volte la Corte di cassazione ha chiaramente indicato che, come testualmente affermato nell'articolo 42 del codice antimafia, le spese per i compensi spettanti all'amministratore giudiziario, così come quelle sostenute dall'amministratore giudiziario per i coadiutori, in caso di restituzione alla parte privata del bene oggetto di sequestro vadano poste a carico dello Stato⁽⁴⁹⁰⁾.

Si auspica, inoltre, che venga chiarita legislativamente la qualifica del coadiutore dell'Agenzia – se pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio – e disciplinati i compensi per l'attività svolta, anche ritornando alla previgente formulazione dell'articolo 38 comma 3 del codice antimafia che consentiva di retribuire i coadiutori « *secondo le modalità previste per l'amministratore giudiziario* ».

12.16 – Le criticità della fase della destinazione e le problematiche riguardanti gli Enti Locali

Il Comitato ha audito, tra i soggetti destinatari dei beni definitivamente confiscati ovvero assegnati provvisoriamente, i rappresentanti degli enti locali⁽⁴⁹¹⁾. Dall'inchiesta svolta è emerso che:

- i sindaci solitamente non sono a conoscenza dell'esistenza di beni confiscati sul loro territorio né hanno contezza della necessità di dover accedere alla piattaforma Open Re.G.I.O. dell'Agenzia;

⁽⁴⁹⁰⁾ *Ex plurimis* Cassazione, Sez. I, n. 42718/19 del 13 settembre 2019.

⁽⁴⁹¹⁾ Cfr. Capitolo 7. Non può non ricordarsi che i beni immobili sono trasferiti per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio indisponibile della provincia, della città metropolitana o della regione (articolo 48, comma 3, lett. c) del codice antimafia); che gli immobili possono essere utilizzati per essere locati a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale; che i beni aziendali, ove si tratti di immobili facenti capo a società immobiliari possono essere trasferiti, per finalità istituzionali o sociali in via prioritaria al patrimonio del comune ove il bene è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione qualora tale destinazione non pregiudichi la prosecuzione dell'attività di impresa o i diritti dei creditori dell'impresa stessa (articolo 48, comma 8-*bis*).

– la drammatica mancanza di fondi a loro disposizione impedisce ai comuni di valorizzare o, ancor prima, di chiedere la destinazione dei beni confiscati o l’assegnazione provvisoria;

– gli enti chiedono di avere un supporto nella preparazione dei regolamenti comunali, delle gare e delle procedure previste dal codice antimafia e di strumenti per individuare efficacemente e per poter ottenere fondi europei, statali o regionali (PON Metro, PON Legalità);

– non è opportuno assegnare direttamente al terzo settore gli immobili confiscati, dovendosi privilegiare la previa dichiarazione di interesse dei comuni, unici enti a conoscenza delle realtà territoriali ed, anche, delle vere e reali caratteristiche delle associazioni del terzo settore.

A fronte delle criticità rappresentate⁽⁴⁹²⁾, ANCI⁽⁴⁹³⁾ e ANPCI⁽⁴⁹⁴⁾ hanno proposto, per migliorare il sistema:

– l’attribuzione ai comuni della possibilità di utilizzare i proventi dei beni confiscati in locazione, per legge da reimpiegare solo per scopi sociali, al fine di mantenere e gestire gli immobili medesimi;

– l’adozione di un decreto per l’istituzione di un « Programma triennale di recupero a fini abitativi e sociali di immobili confiscati alla criminalità organizzata » con risorse dedicate;

– l’attivazione di uno strumento finanziario stabile per il sostegno alla realizzazione e *start-up* dei progetti di gestione dei beni;

– una procedura più celere per sanare gli abusi edilizi;

– la modifica dei requisiti previsti per la procedura di assegnazione, al fine di consentire l’accesso ai giovani e non più richiedere, come nella maggior parte dei regolamenti comunali, la costituzione dell’associazione da almeno due anni ed una specifica esperienza nell’area del proposto riutilizzo;

– la modifica della durata dell’assegnazione alle associazioni, ora in genere per un periodo pari o inferiore a tre anni senza distinzione tra i vari beni, atteso che, per i fondi agricoli, il tempo necessario per rendere produttivi i terreni e creare un circuito economico virtuoso può essere superiore e, ove venga concesso un mutuo o un finanziamento bancario, deve essere pianificata la restituzione: si propone, quindi, che i beni immobili vengano assegnati, a titolo gratuito, per un periodo minimo di 7 anni (10 anni se la metratura superi i 150 m²) ed i fondi agricoli per 15 anni;

– il rinnovo dell’affidamento solo in caso di bilancio economico e sociale positivo e per una sola volta;

– l’utilizzo del « Fondo per i comuni in stato di dissesto finanziario » anche per ricostruire e ristrutturare i beni confiscati.

⁽⁴⁹²⁾ Criticità, come visto, relative allo stato dei beni, spesso occupati dal nucleo familiare del soggetto cui il bene è stato confiscato ovvero immobili che, in genere, richiedono opere manutentive di notevole valore economico o sono abusivi o in contrasto con le normative paesaggistiche urbanistiche, edilizie o sottoposti a vincoli ambientali, la presenza di terreni agricoli, fabbricati rurali di scarso valore o in stato di degrado, spesso in zone vincolate o a rischio idrogeologico.

⁽⁴⁹³⁾ IX Comitato. Audizione del 19 giugno 2020 del Presidente dell’ANCI, Antonio Decaro, sindaco di Bari.

⁽⁴⁹⁴⁾ IX Comitato, Audizione del 6 dicembre 2019 del vice-presidente dell’ANPCI, Arturo Manera.

La Commissione, al fine di avere una visione completa sui beni in gestione all’Agenzia, pur nella consapevolezza che la mappatura riguarda in via prevalente solo i beni sequestrati e confiscati nei procedimenti di prevenzione, ha chiesto ed ottenuto le credenziali di accesso al portale Open Re.G.I.O. dell’Agenzia nazionale e può, all’esito dell’inchiesta, rilevare che le maggiori esigenze e criticità sono rappresentate, per quanto riguarda gli enti locali:

- dalla scarsa conoscenza in ordine ai beni confiscati sul rispettivo territorio, evidenziata dallo stesso Presidente dell’ANCI;
- dalla carenza di personale in grado di gestire i beni, a partire dalla formulazione del regolamento comunale, alla manifestazione di interesse, ai bandi di concessione d’uso;
- dalla carenza di risorse economiche comunali e dalla difficoltà di accedere ai fondi europei, regionali, statali.

E, come più volte detto, la Commissione ha fatto redigere un *vademecum* esplicativo per gli Enti locali.

Inoltre, la Commissione ritiene necessario introdurre, per via normativa, l’obbligo di comunicazione da parte dell’ANBSC agli enti locali di cui all’articolo 48, comma 3, lett. c), ai quali in via prioritaria vanno trasferiti i beni, in modo da acquisire con tempestività e priorità le richieste di assegnazione. A tal fine, occorre inserire nel predetto articolo 48 il seguente comma 3-bis:

« L’Agenzia, entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di confisca definitiva, ove non debba procedersi a liquidazione, notifica a mezzo di posta elettronica certificata ogni informazione utile sul bene agli enti di cui al comma 3, lettere c) e d). Entro centottanta giorni gli enti di cui al comma 3, lettere c) e d) ,notificano a mezzo di posta elettronica certificata all’Agenzia la propria dichiarazione di interesse al trasferimento del bene, indicandone le finalità. L’Agenzia emette motivato provvedimento sulla richiesta dell’ente ».

Sarebbe, intanto, importante estendere la possibilità di richiedere il cd. « *bonus del 110 per cento* » in caso di immobili sequestrati o confiscati, aggiungendo un comma specifico all’articolo 119 comma 9 del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, anche agli amministratori giudiziari dei beni in sequestro o facenti parte del complesso aziendale di imprese sottoposte a sequestro sia penale (articoli 316 e 321 c.p.p.), sia di prevenzione (codice antimafia) sia ai sensi dell’articolo 53 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, se gli interventi siano stati autorizzati dal giudice delegato. Tale facoltà andrebbe, altresì, riconosciuta all’ANBSC ed anche ai soggetti ai quali tali beni siano stati destinati ai sensi dell’articolo 48, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Si tratta di modifica che potrebbe (e dovrebbe, in considerazione della congiuntura economica e dei previsti tempi di vigenza del beneficio) essere adottata in tempi brevi e che non richiede ulteriori interventi di carattere sistematico.

Invero, inserire i soggetti che gestiscono i beni sequestrati e confiscati nelle categorie che possono beneficiare delle misure fiscali prescinde dal consenso di altri soggetti che vogliono vantare diritti su quegli stessi beni.

Si propone, quindi, la seguente modifica:

« All'articolo 119, comma 9, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, dopo la lettera *e*) sono aggiunte le seguenti:

“e-bis) dagli amministratori giudiziari di beni sottoposti a sequestro o facenti parte di complessi aziendali di imprese sottoposte a sequestro nell'ambito di procedimento penale ordinario ai sensi dell'articolo 316 del codice di procedura penale o ai sensi dell'articolo 321 del codice di procedura penale o ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 o nell'ambito di procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione ai sensi degli articoli 20 e seguenti del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, se gli interventi sono stati autorizzati dal giudice delegato al sequestro;

e-ter) dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata per i beni sequestrati e per i beni confiscati e dai soggetti ai quali tali beni siano stati eventualmente destinati ai sensi dell'articolo 48 comma 3 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159.” ».

Ritiene, inoltre, la Commissione del tutto condivisibile l'utilizzo del « Fondo per i comuni in stato di dissesto finanziario » anche per ricostruire e ristrutturare i beni confiscati, atteso che, allo stato, le risorse del fondo, ammontanti a 20 milioni di euro per l'anno 2020, non sono a ciò destinate, previa verifica di quale somma sia già stata impiegata.

Si propone, infine, la modifica dell'articolo 46 del codice antimafia – restituzione per equivalente – ponendo sempre a carico del FUG il pagamento del valore del bene, così come determinato dal tribunale, in caso di vendita del bene confiscato, anche se oggetto di assegnazione agli enti previsti dall'articolo 48 comma 3 del codice antimafia, argomento che verrà trattato in modo più approfondito nel successivo paragrafo 12.19 relativo al FUG.

12.17 – Le misure non ablatorie: a) controllo giudiziario ordinario, controllo giudiziario volontario e interdittiva antimafia (articolo 34-bis)

Si sono già ampiamente analizzate le caratteristiche degli istituti non ablatori e l'inchiesta svolta dalla Commissione ⁽⁴⁹⁵⁾ ha portato l'attenzione in particolare sul controllo giudiziario volontario e sull'esiguo numero di richieste avanzate dai soggetti legittimati, specie se rapportate a quello delle interdittive emesse dalle Prefetture nelle diverse regioni.

⁽⁴⁹⁵⁾ Cfr. Capitolo 9.

Va, altresì, ricordato che le audizioni (e la maggior parte della relazione acquisite) nonché i decreti prodotti sono relativi ad una fase temporale antecedente al deposito della più volte citata pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione⁽⁴⁹⁶⁾ che, se da un lato, ha fornito risposte ad una serie di criticità evidenziate, dall'altro, ha reso evidente la necessità di un intervento legislativo.

Dalle audizioni e dalle relazioni sono emersi problemi e richieste di precisione e coerenza legislativa. Appare opportuno, per una maggior chiarezza espositiva, evidenziare sinteticamente i punti principali rappresentati.

12.17.1 – Indicazioni più chiare sui presupposti del controllo giudiziario ex articolo 34-bis, comma 6

I presidenti delle sezioni dei tribunali auspicano un chiarimento legislativo sul concetto di « *occasionalità* » e di « *agevolazione dell'attività economica* ». Interpretazione unanime è che non vi sia alcun automatismo, ove sia stata impugnata l'interdittiva, tra richiesta e concessione, ma che il tribunale abbia piena discrezionalità nella valutazione e che sia, altresì, necessario accertare la sussistenza della « *terzietà* » dell'impresa richiedente rispetto al soggetto agevolato e l'idoneità della misura a neutralizzare, anche per il futuro, il pericolo di infiltrazione.

Alcuni tribunali, facendo leva su un recente arresto giurisprudenziale della Corte di cassazione⁽⁴⁹⁷⁾, hanno concesso il controllo giudiziario anche in assenza di contatti occasionali con la criminalità, ritenendo che solo con l'esecuzione del controllo giudiziario possa accertarsi in concreto l'infiltrazione, soprattutto in presenza di interdittive non indicative di legami apprezzabili con la criminalità organizzata. Per tutelare le imprese l'istituto è stato, quindi, applicato anche nel caso in cui l'azienda sia colpita dal diniego di iscrizione alle *white list* (articolo 1, comma 52, legge n. 190 del 2012), diniego propedeutico all'interdittiva e ritenuto ad essa assimilabile, stante l'identità degli effetti lesivi generati nei confronti dell'impresa e dei lavoratori.

La maggioranza dei tribunali ha, invece, preso in considerazione, avuto riguardo alle condizioni di ammissibilità della domanda, solo le istanze delle imprese attinte da provvedimento di interdittiva antimafia, escludendo di poter accogliere la richiesta quando l'impresa sia destinataria di altro genere di provvedimenti (come, ad esempio, il diniego di iscrizione nella *white list*) e dichiarando inammissibili le istanze in assenza di impugnazione al TAR o in caso di definitività del giudizio amministrativo⁽⁴⁹⁸⁾.

⁽⁴⁹⁶⁾ Cass. SS.UU. n. 46898/19 (c.c. 26 settembre 2019; dep. 19 novembre 2019).

⁽⁴⁹⁷⁾ Cfr. Capitolo 9. Cass. n. 24487/2019; Cass. Sez. V, 2.7.18 n. 34526 su Eurostrade.

⁽⁴⁹⁸⁾ In caso di definitività della interdittiva, la Corte di cassazione ha confermato i provvedimenti di inammissibilità: *ex plurimis* Cass., Sez. VI, n. 38072 del 2019.

12.17.2 – Impugnazioni e rito camerale ex articolo 127 c.p.p.

Il rito camerale ex articolo 127 c.p.p. è previsto solo per l'udienza fissata dal tribunale per decidere sull'istanza di revoca proposta dal titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario (articolo 34-bis, comma 5 del codice antimafia) ovvero per la richiesta di applicazione del controllo giudiziario volontario (articolo 34-bis, comma 6)⁽⁴⁹⁹⁾, eccezione al principio generale sancito dall'articolo 7 che prevede l'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 666 c.p.p. nel procedimento applicativo delle misure di prevenzione.

La previsione di tale rito camerale ha portato a due differenti orientamenti giurisprudenziali in tema di impugnazione. Un primo orientamento ha ritenuto impugnabile il rigetto del controllo volontario solo con il ricorso in cassazione in base al comma 7 dell'articolo 127 c.p.p.. Un secondo orientamento ha invece sostenuto l'inoppugnabilità del diniego per il principio di tassatività dei mezzi di impugnazione.

12.17.3 – La sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 46898 del 2019

Tale conflitto è stato risolto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che con la sentenza n. 46898 del 2019 ha, come già detto, affermato il seguente principio di diritto: « *il provvedimento con cui il tribunale competente per le misure di prevenzione neghi l'applicazione del controllo giudiziario richiesto ex articolo 34-bis, comma 6, del d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159, è impugnabile con ricorso alla corte di appello anche per il merito* ».

Rinvandosi alla lettura del capitolo 9, va ricordato che il legislatore ha creato con le disposizioni di cui agli articoli 34 e 34-bis un « sottosistema omogeneo », basato sulla necessità di diversificazione e graduazione della risposta giudiziaria prevenzionale al fenomeno della *contaminazione* dell'attività di impresa da parte della criminalità organizzata, fermo restando che il tribunale adito deve sempre accertare il presupposto, e cioè il grado di assoggettamento dell'attività economica, nonché l'idoneità della misura ad evitare futuri pericoli di infiltrazione.

Le misure di prevenzione patrimoniali dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario anche volontario, affermano le Sezioni Unite, « *rappresentano una risposta alternativa da parte del legislatore: perché alternativa è la finalità di queste, volte non alla rescissione del rapporto col proprietario ma al recupero della realtà aziendale alla libera concorrenza, a seguito di un percorso emendativo* ».

Le Sezioni Unite hanno, inoltre, contribuito a chiarire i presupposti normativi del controllo giudiziario volontario, « *necessariamente compren-*

⁽⁴⁹⁹⁾ L'altra ipotesi di applicazione del rito camerale ex articolo 127 c.p.p. è la udienza per decidere, per le aziende sequestrate, se approvare il programma di prosecuzione o ripresa dell'attività dell'impresa (articolo 41 comma 1-sexies).

sivi della occasionalità della agevolazione dei soggetti pericolosi (...) la peculiarità dell'accertamento del giudice, sia con riferimento alla amministrazione giudiziaria che al controllo giudiziario, ed a maggior ragione in relazione al controllo volontario, sta però nel fatto che il fuoco dell'attenzione e quindi del risultato di analisi deve essere posto non solo su tale pre-requisito, quanto piuttosto, valorizzando le caratteristiche strutturali del presupposto verificato, sulle concrete possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di compiere fruttuosamente il cammino verso il riallineamento con il contesto economico sano, anche avvalendosi dei controlli e delle sollecitazioni (...) che il giudice delegato può rivolgere nel guidare la impresa infiltrata. L'accertamento dello stato di condizionamento e di infiltrazione non può, cioè, essere soltanto funzionale a fotografare lo stato attuale di pericolosità oggettiva in cui versi la realtà aziendale a causa delle relazioni esterne patologiche, quanto piuttosto a comprendere e a prevedere le potenzialità che quella realtà ha di affrancarsene seguendo l'iter che la misura alternativa comporta ».

La svista del legislatore, che ha previsto la possibilità di appellare il controllo giudiziario emesso all'esito dell'amministrazione giudiziaria, ma non ha previsto alcuna impugnazione per il controllo giudiziario volontario, ha dato luogo ad una vera e propria lacuna normativa che va quindi colmata.

12.17.4 – La mancanza di una disciplina per il controllo giudiziario volontario ottenuto con pronuncia della Corte di appello

Ad avviso della Commissione va, altresì, nuovamente disciplinato un tema di rilievo, non affrontato dalla sentenza delle Sezioni Unite, relativo al caso in cui la corte d'appello in riforma del decreto del tribunale disponga il controllo giudiziario, non essendo disciplinato, per ovvie ragioni, a quale autorità giudiziaria spetterà l'attività di vigilanza e di controllo.

Si ritiene, per ragioni sistematiche – atteso che, come già detto, il controllo è affidato alla competenza funzionale del tribunale e, all'esito, potrebbe portare all'emissione di più grave ed incisiva misura patrimoniale – che ove la corte d'appello decida per l'ammissione al controllo, debba trasmettere gli atti al tribunale, trattandosi di appello solo rescindente.

A conforto di tale interpretazione non può non citarsi la sentenza della Corte di cassazione – Sez. I penale – n. 17818 dell'11 marzo 2021 – che afferma quanto segue: « è il caso di rilevare che in caso di accoglimento della impugnazione con ammissione della parte privata al controllo, la misura di prevenzione dovrà essere applicata (...) dal giudice di primo grado, cui vanno, in detta ipotesi, rimessi gli atti. Non potrebbe, infatti, ammettersi una applicazione dello strumento del controllo giudiziario direttamente in secondo grado, posto che la costruzione legislativa della particolare misura di prevenzione di cui si parla è ispirata ad un principio di flessibilità e costante valutazione dei risultati dell'attività di "vigilanza prescrittiva", come emerge proprio dai contenuti dell'articolo 34-bis comma 6, lì dove si prevede – anche sulla base della relazione dell'am-

ministratore giudiziario — tanto la possibile revoca del controllo che il transito in “altre” misure di prevenzione patrimoniali. È piana, pertanto, la estrazione dal sistema di una competenza funzionale del tribunale alla gestione dei profili dinamici di tale misura (...) il che porta a ritenere oggetto del giudizio di impugnazione, in caso di diniego, il solo provvedimento, con natura rescindente della eventuale pronuncia di accoglimento dell'appello ».

Appare, quindi, necessario modificare l'articolo 34-bis nel senso indicato dalla Suprema Corte e valutare, altresì, la possibilità di impugnare anche il provvedimento che applica l'amministrazione giudiziaria, così colmando tale lacuna legislativa e rendendo organico il regime delle impugnazioni. Si rinvia, quindi, alla modifica proposta dell'articolo 27 e della introduzione dell'articolo 27-bis del codice antimafia.

Va, tuttavia, precisato che il regime delle impugnazioni dei provvedimenti cautelari, proposto con l'introduzione dell'articolo 27-bis del codice antimafia, non si addice all'amministrazione giudiziaria e al controllo giudiziario, atteso che questi non sono provvedimenti di natura cautelare ma misure di prevenzione alternative e più gradate rispetto alla confisca. La decisione sulle richieste di applicazione di tali misure di prevenzione comporta un accertamento pieno, non assimilabile a quello richiesto per l'emissione del sequestro.

Pertanto, il regime di impugnazione loro applicabile per ragioni sistematiche appare quello generale risultante dal combinato disposto di cui agli articoli 27 e 10 del codice antimafia. Di talché rispetto alla già proposta modifica dell'articolo 27 (escludendo dal catalogo degli atti impugnabili l'applicazione, il diniego o la revoca del sequestro) può prevedersi un ampliamento dello stesso catalogo inserendo i provvedimenti di applicazione, di diniego o di revoca dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario.

In alternativa, potrebbero inserirsi negli articoli 34 e 34-bis delle disposizioni di rinvio all'articolo 27 del codice antimafia. Potrebbero, infine, aggiungersi disposizioni che disciplinino l'ipotesi di applicazione dell'amministrazione giudiziaria o del controllo giudiziario da parte della corte d'appello.

In particolare, nell'articolo 34 potrebbe essere aggiunto un comma 4-bis del seguente tenore:

« Avverso il provvedimento di applicazione o di rigetto della richiesta di applicazione dell'amministrazione giudiziaria dei beni può essere proposta impugnazione e si applica l'articolo 27. Se la corte di appello in riforma del provvedimento del tribunale dispone l'amministrazione giudiziaria dei beni restituisce senza ritardo gli atti al tribunale che provvede ai sensi del comma 3 e a tutti i successivi adempimenti ».

Nell'articolo 34-bis potrebbe essere aggiunto un comma 6-bis che recita:

« Avverso i provvedimenti di applicazione o di rigetto della richiesta di applicazione del controllo giudiziario ai sensi del comma 1 e del comma 6 può essere proposta impugnazione e si applica l'articolo 27. Se la corte

di appello in riforma del provvedimento del tribunale dispone il controllo giudiziario ai sensi del comma 1 o del comma 6 restituisce senza ritardo gli atti al tribunale che provvede ai sensi del comma 2 lett. b) e a tutti i successivi adempimenti »⁽⁵⁰⁰⁾.

12.17.5 – Un nuovo approccio culturale alla misura del controllo giudiziario

Il professor Visconti dell'Università degli studi di Palermo, componente della Commissione Fiandaca che ha elaborato la nuova misura, nell'audizione del 22 novembre 2019 ha proposto che l'esito del controllo giudiziario equivalga ad una istanza di aggiornamento al prefetto e che il tribunale debba valutare la possibilità di « bonificare » l'azienda, auspicando un approccio culturale diverso dalla magistratura che privilegi la « bonifica » delle aziende medio-piccole, struttura portante dell'economia nazionale, senza restringere la portata del controllo giudiziario.

Nella successiva audizione del 17 maggio 2021 il docente universitario ha fatto il punto sulla evoluzione giurisprudenziale, sia di legittimità sia di merito, relativa al controllo giudiziario volontario, evidenziando come, a partire dalla motivazione della sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite, ben tre diverse sezioni del Supremo Collegio – la 1, la 2 e la 6⁽⁵⁰¹⁾ – hanno affermato che, in presenza di un accertamento prefettizio sulla permeabilità dell'azienda, il focus del tribunale deve spostarsi dal presupposto sostanziale della occasionalità in favore del profilo della *bonificabilità*.

In altri termini, si sposta l'attenzione dei presupposti relativi allo stato di condizionamento e di infiltrazione valorizzando la concreta possibilità che la singola realtà aziendale ha o meno di essere « bonificata » e riallinearsi con il contesto economico sano, come già affermato dalle Sezioni Unite.

Peraltro, tutte e tre le sentenze rimettono gli atti al giudice di primo grado, invitando il tribunale ad utilizzare i poteri cognitivi e ad effettuare una dimensione prognostica, valutando gli elementi probatori in chiave dinamica, sulle concrete possibilità che la realtà aziendale ha di affrancarsi dal condizionamento o dall'infiltrazione, stigmatizzando la definizione del controllo giudiziario come un beneficio ad impresa colpita da interdittiva.

Il professor Visconti, anche sulla base delle citate sentenze, ha formulato proposte di riforma, volte a superare i problematici rapporti tra impugnazioni delle interdittive ed esito del controllo giudiziario, prospettando:

– l'eliminazione, quale presupposto per la richiesta del controllo giudiziario, dell'impugnazione al TAR dell'interdittiva;

⁽⁵⁰⁰⁾ Le considerazioni e la formulazione della proposta normativa si traggono dall'audizione del consigliere Giovanbattista Tona del 21 luglio 2021.

⁽⁵⁰¹⁾ Cassazione, sezione VI penale del 14.10.2020 n. 1623, RV 01590-21; Cass. Sez. II penale del 28.1.2021 n. 189, RV 09122-21; Cassazione, sez. I penale dell'11.3.20121 n. 17818, esaminate nel Capitolo 9.

– il coinvolgimento del prefetto nell’attività del controllo giudiziario, citandolo, a pena di nullità, nell’udienza camerale iniziale e prevedendo flussi informativi a favore del prefetto in modo che possa seguire il percorso dell’azienda;

– l’emanazione da parte del tribunale, all’esito del controllo giudiziario e di una udienza finale, cui dovrebbe partecipare il prefetto, di un decreto conclusivo che dichiari, ove ne sussistano gli estremi, l’avvenuta « bonifica » *rebus sic stantibus* (al riguardo Visconti ha prodotto esemplificativamente due provvedimenti del tribunale di Santa Maria Capua Vetere).

Ad avviso della Commissione andrebbero, altresì, chiariti i rapporti tra controllo giudiziario, interdittiva antimafia e procedimento amministrativo. È infatti emerso, come dichiarato dai magistrati auditi, un orientamento diverso da parte dei tribunali amministrativi regionali: ad esempio, il TAR di Reggio Calabria decide non ritenendo che il controllo giudiziario sia motivo per sospendere il procedimento, mentre il TAR di Bari rinvia all’esito del controllo giudiziario la decisione sull’interdittiva.

Il presidente di sezione Franco Frattini ha riferito che il Consiglio di Stato, avuta conoscenza che l’azienda ha ottenuto detto beneficio, attende, « visto che il controllo mira a ripulire l’azienda, che il periodo si concluda favorevolmente »⁽⁵⁰²⁾.

12.17.6 – Le prassi – il provvedimento conclusivo del controllo giudiziario

Di particolare interesse risultano i provvedimenti conclusivi del controllo giudiziario emessi dal tribunale di Santa Maria Capua Vetere, nei quali si dà atto: della situazione prevenzionale della società istante; dei motivi dell’applicazione del controllo giudiziario; delle prescrizioni stabilite dal tribunale e dei compiti devoluti al controllore giudiziario; dei risultati dell’attività di controllo come compendiate nelle relazioni dell’amministratore giudiziario; delle osservazioni conclusive all’esito del periodo di controllo; del dispositivo con cui si dichiara ultimato, senza criticità, il periodo di controllo giudiziario dell’azienda, disponendo la comunicazione del provvedimento alla parte, al P.M. presso la Direzione distrettuale antimafia, al prefetto ed all’amministratore giudiziario.

Invero, l’articolo 34-*bis* comma 6 prevede che il tribunale, all’esito dell’udienza camerale, possa revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali. Quindi, se l’esito del controllo è negativo, è previsto che il tribunale emetta un ulteriore decreto mentre nulla si dispone sulla revoca.

Ritiene la Commissione che la prassi seguita dai tribunali di Santa Maria Capua Vetere, Catanzaro e Napoli possa essere normata, anche al fine di consentire al prefetto una rivalutazione dell’interdittiva sulla base di elementi concreti, fattuali e giuridici.

⁽⁵⁰²⁾ Commissione parlamentare antimafia. Audizione del 4 marzo 2020 di Franco Frattini, presidente della III sezione del Consiglio di Stato. Cfr. § 9.2.4

12.17.7 – Prospettive e criteri di riforma

Ritiene la Commissione che appare opportuno modificare l'articolo 34-bis comma 6 prevedendo:

– un reale contraddittorio procedimentale disponendo la citazione del prefetto all'udienza ivi prevista nelle forme di cui all'articolo 127 c.p.p., sia ai fini della decisione sull'istanza di controllo giudiziario sia all'esito del controllo giudiziario, e conseguente facoltà, anche per il prefetto, di impugnare il provvedimento del tribunale. Va da sé che, come previsto dal citato articolo 127 c.p.p., il prefetto sarà sentito se compare e potrà presentare memorie in cancelleria, come già accade nelle prassi osservate a Bari, Catanzaro, Firenze, Reggio Calabria e Santa Maria Capua Vetere. Peraltro, indicazioni in tal senso sono state formulate dal Ministro dell'interno alle prefetture⁽⁵⁰³⁾;

– un provvedimento conclusivo, all'esito del controllo, con il quale si dia atto dei risultati dell'attività di controllo e dell'avvenuta bonifica, *rebus sic stantibus*, dell'azienda;

– la possibilità di richiedere il controllo giudiziario anche da parte delle aziende che non hanno ottenuto l'iscrizione nelle *white list*;

– prevedere che, in caso di accoglimento dell'impugnazione con ammissione della parte al controllo giudiziario, la misura di prevenzione sia applicata dal tribunale al quale vanno rimessi gli atti;

– all'esito del controllo giudiziario, prevedere l'obbligo per il prefetto di riesaminare ovvero revocare l'interdittiva emessa.

Altra soluzione potrebbe essere l'eliminazione dell'impugnazione dell'interdittiva quale presupposto per la richiesta di controllo giudiziario, come originariamente previsto dalla Commissione Fiandaca.

Si potrebbe comunque prevedere, per evitare possibili censure dalla CEDU, un contraddittorio procedimentale preliminare all'emanazione della misura interdittiva (unico provvedimento afflittivo in cui non vi è preavviso alla parte interessata), fatti salvi i casi di urgente adozione della misura interdittiva⁽⁵⁰⁴⁾, e si potrebbe invertire la regola: una fase preliminare nella quale il prefetto deve convocare le parti, espletare un contraddittorio, salvo

⁽⁵⁰³⁾ Nella nota inviata dal Ministro dell'interno il 3 febbraio 2020, il ministro Lamorgese, dopo avere evidenziato le peculiarità dell'istituto del controllo giudiziario, ritiene che « la previsione di cui all'articolo 34-bis, comma 7, riconoscendo al citato provvedimento l'effetto della sospensione dell'informazione antimafia interdittiva con la conseguenza che l'impresa ritorna "in bonis", non comprometta le finalità di prevenzione della legislazione amministrativa antimafia. Al contrario, l'istituto è stato introdotto nell'ordinamento proprio per promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni criminali attraverso una equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, vale a dire, la libertà di impresa, da un lato, e la salvaguardia della legalità sostanziale delle attività economiche dalle infiltrazioni mafiose, dall'altro. In tal senso è stata data indicazione ai Prefetti di assicurare una qualificata interlocuzione con la magistratura procedente in ordine alla individuazione dei "soggetti interessati" alla vicenda da sentire in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 34-bis, comma 6. Siffatta partecipazione, infatti, consentirà di fare emergere in quella sede il patrimonio info-investigativo dal quale è scaturita la valutazione di un livello di compromissione della governance aziendale tale da motivare la misura interdittiva, garantendo all'Autorità giudiziaria un più completo quadro informativo in vista delle decisioni da assumere ».

⁽⁵⁰⁴⁾ Ad esempio, in caso di impresa contaminata che si è appena aggiudicato un appalto importante, o quando gli atti a corredo dell'interdittiva siano classificati come segreti o siano atti di una inchiesta penale in fase secretata.

che non ritenga che la situazione richieda un comportamento diverso, come nelle ipotesi di urgenza o secretazione degli atti a corredo dell'interdittiva. In tale ultimo caso disporre che le parti vengano convocate entro 15 giorni.

Ulteriori proposte, anche sulla base delle prospettive di riforma rappresentate dal presidente Frattini, riguardano:

– l'opportunità di reinserire all'articolo 87 comma 1 del codice antimafia l'inciso che consentiva la richiesta di informativa ai prefetti da parte di un privato (persone fisiche, imprese, associazioni o consorzi), soppresso dal decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218. La normativa vigente preclude, infatti, l'utilizzo della documentazione antimafia nei rapporti tra privati ma – come ampiamente specificato nella motivazione della sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, n. 452 del 20 gennaio 2020 – un *protocollo di legalità* non può derogare o ampliare la legge: « è facilissimo sottrarsi al protocollo di legalità: basta non firmarlo e resta un'ampia zona completamente grigia »;

– l'opportunità di una modifica legislativa o dell'emanazione di una circolare da parte del Ministro ai prefetti per valutare se una azienda interdetta, che ha sede legale in una regione, operi anche in altre regioni.

Apparirebbe, inoltre, opportuno: specificare se il numero degli incarichi aziendali « *non superiori a tre* », limite, come detto, non condiviso dalla Commissione, attenga anche alle amministrazioni giudiziarie ed ai controlli giudiziari di cui agli articoli 34 e 34-*bis* del codice antimafia; precisare l'entità dei compensi dovuti per tali misure di prevenzione patrimoniali, introdotte con la riforma del 2017 e non previste dal DPR 7 ottobre 2015, n. 177 per evidenti motivi temporali; definire più compiutamente il concetto di « *incarico aziendale* ».

12.18 – Le misure non ablatorie: b) L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (articolo 34)

Come già detto, non è prevista alcuna impugnazione contro il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria e, quindi, anche alla luce della motivazione della sentenza della Cassazione a Sezioni Unite n. 46898 del 2019, va colmata tale omissione⁽⁵⁰⁵⁾ secondo quanto già proposto *supra* paragrafo 12.7.4.

Quanto all'esecuzione del provvedimento, va evidenziato che, con la novella del 2017, *ex* articolo 34 comma 4 del codice antimafia, essa assicura sui beni aziendali con l'immissione in possesso dell'amministratore giudiziario e con l'iscrizione nel registro delle imprese, mentre il previgente articolo 34 comma 5 del medesimo codice prevedeva la trascrizione nei pubblici registri a cura dell'amministratore giudiziario ed entro 30 giorni dall'adozione del provvedimento.

⁽⁵⁰⁵⁾ L'articolo 34, comma 6, del codice antimafia recita: « (...) per le impugnazioni contro i provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e di confisca si applicano le disposizioni di cui all'articolo 27. »

Tali adempimenti, quindi, devono ora essere eseguiti a cura della cancelleria. Si è sottolineata tale modifica in quanto il nuovo articolo 51-*bis* del codice antimafia, introdotto dal « decreto sicurezza »⁽⁵⁰⁶⁾, prevede che i provvedimenti, tra cui quelli degli articoli 34 e 34-*bis*, sono iscritti al registro delle imprese « *su istanza della cancelleria, entro il giorno successivo al deposito in cancelleria* », con possibile *discovery* prima ancora dell'esecuzione del decreto.

Ad avviso della Commissione la norma deve essere modificata, atteso che non è previsto l'intervento della polizia giudiziaria che, invece, potrebbe essere delegata all'esecuzione del provvedimento in luogo della cancelleria, tenuto conto della delicatezza delle operazioni e così uniformando l'esecuzione delle misure di prevenzione patrimoniali, ablativa e non ablativa.

Così pure non vi è rinvio alle norme sulla tutela dei terzi, alle norme che prevedono la sospensione dei crediti *ante* sequestro o al divieto di azione esecutive con la possibilità che una misura non ablativa determini un blocco nella continuità aziendale.

12.19 – Il Fondo unico giustizia: mancato raccordo con precedenti norme

Le previsioni di cui alla legge n. 133 del 2008, per la destinazione ad un unico fondo delle somme sequestrate e dei proventi derivanti, di cui si è detto, se hanno abrogato espressamente (articolo 61 comma 25) i commi 102, 103 e 104 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che aveva istituito il fondo per la legalità, non hanno disposto alcuna abrogazione espressa di altre previsioni sulla destinazione delle somme e dei proventi derivanti da procedimenti penali e di prevenzione in materia di criminalità organizzata.

In altre parti della presente relazione sono state esaminate analiticamente le disposizioni da coordinare⁽⁵⁰⁷⁾, al fine di evitare ripartizioni delle risorse intestate al FUG non conformi alle intenzioni del legislatore ed alle finalità perseguite. Sinteticamente, quindi, la Commissione si limita solo ad indicare dette norme:

- articolo 145 del T.U. per gli Enti locali relativo al finanziamento per la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso;
- la disciplina in materia di collaboratori di giustizia (D.M. 24 luglio 2003, n. 263);
- la disciplina in materia di tratta degli esseri umani (legge 11 agosto 2003, n. 228);
- il fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso e vittime dell'usura.

⁽⁵⁰⁶⁾ Decreto-legge 4 settembre 2018, n. 113 convertito con modificazioni nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

⁽⁵⁰⁷⁾ Cfr capitolo 2, § 2.5

La Commissione, oltre ad evidenziare la necessità di rendere sistematiche le varie norme, propone di far confluire nel FUG:

– le somme di denaro confiscate nei provvedimenti di archiviazione del giudice per le indagini preliminari;

– le cauzioni di cui all'articolo 3-*bis* della legge n. 575 del 1965 (ora articoli 31 e 32 del codice antimafia) che vanno versate alla cassa delle ammende; per i depositi presso la cassa non è, infatti, prevista l'iscrizione nel registro generale dei depositi giudiziari;

– i proventi derivanti dalla vendita dei corpi di reato; le ammende irrogate dalla Corte di cassazione con sentenza irrevocabile; le somme di danaro di coloro che, a seguito di un provvedimento che ha disposto la restituzione della somma in loro favore, non hanno materialmente ritirato la somma nonostante sia stato loro notificato l'avviso di cui agli articoli 149 e seguenti del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificati dalla legge 17 agosto 2005, n. 168, somme tutte che confluiscono alla cassa delle ammende e che dovrebbero essere destinate all'amministrazione penitenziaria.

Avuto riguardo ai titoli, il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevedeva che nei trenta giorni successivi alla data di entrata in vigore, doveva essere emesso D.P.C.M. su proposta del Ministro dell'economia e finanze, di concerto con i Ministri della giustizia e dell'interno, per disciplinare termini e modalità per la vendita dei titoli sequestrati e garantire la massima celerità del versamento al F.U.G. nonché per la restituzione all'avente diritto, in caso di dissequestro, esclusivamente del ricavato dell'alienazione. Tale decreto presidenziale non è stato, tuttavia, ancora emesso, di talché, a distanza di dieci anni, bisogna aspettare che i titoli scadano, non potendosi, ad esempio, disinvestire azioni. Analoghi problemi sussistono per i prodotti assicurativi.

Va, inoltre, evidenziata una lacuna che richiede un intervento legislativo: ove un bene sia stato venduto, i relativi proventi sono devoluti allo Stato. Se la confisca viene revocata Equitalia deve restituire all'avente diritto l'equivalente ma non è previsto un flusso dallo Stato al F.U.G. con un *deficit* non compensabile, non essendo previsto un meccanismo che consenta la restituzione da parte dello Stato. Né sarebbe possibile prelevare la somma da altro conto, intestato a soggetto diverso. Il problema andrebbe affrontato e risolto. Non è infatti possibile, a normativa vigente, istituire un fondo rischi o un accantonamento in quanto ogni anno Equitalia deve versare al bilancio dello Stato l'utile conseguito, al netto dei costi di gestione del F.U.G..

Sul punto Equitalia ha formulato un quesito al MEF per essere autorizzata, in via interpretativa o con modifiche normative, a recuperare le somme eventualmente erogate per restituzione per equivalente trattenendole dai versamenti da eseguire allo Stato dopo le confische definitive⁽⁵⁰⁸⁾.

⁽⁵⁰⁸⁾ IX Comitato, audizione di Saverio RUPERTO, presidente del Consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia S.p.A., del 19 giugno 2020.

La Commissione auspica, quindi, che le criticità individuate siano oggetto di coordinamento legislativo e che vengano emessi i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o i decreti interministeriali non ancora intervenuti al fine di razionalizzare la materia e rendere più semplice e razionale, anche ai fini contabili, la ripartizione delle risorse che alimentano il FUG tra il Ministero dell'interno, della giustizia e lo Stato.

Inoltre si potrebbe pensare, viste le finalità originarie del F.U.G. e all'esito dell'inchiesta svolta, che una parte delle risorse del fondo devolute al Ministero della giustizia possa confluire in un fondo di rotazione creato *ex novo* per consentire ai comuni, previa presentazione di progetti analoghi a quelli per avere i finanziamenti dei fondi europei, di ristrutturare i beni loro destinati ovvero a cui attingere in caso di dissequestro dei beni assegnati in via anticipata per restituire al formale proprietario l'equivalente del valore del bene.

Ulteriore modifica che la Commissione ritiene opportuna, al fine sempre di facilitare la destinazione a fini sociali dei beni confiscati, attiene all'articolo 46 del codice antimafia – restituzione per equivalente – introdotto dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 e modificato con la riforma del 2017.

Invero, come rilevato nelle prime proposte correttive presentate dal Dipartimento di studi europei e della integrazione internazionale (DEMS) il 18 febbraio 2012, la possibilità di restituzione per equivalente all'avente diritto era prevista sia nel caso in cui il bene fosse stato confiscato, sia nel caso in cui il bene fosse stato venduto prima della confisca.

Questa seconda eventualità aveva posto problemi interpretativi. E difatti, per un verso, l'articolo 48 comma 5 prevedeva solo la vendita dei beni già confiscati in via definitiva, per altro verso, la vendita prima della confisca poteva avvenire ai sensi dell'articolo 60 come forma di liquidazione dei beni per soddisfare con il ricavato i creditori. In tale ultimo caso, l'aver soddisfatto i creditori del titolare del bene venduto comporta che quest'ultimo non potrà chiedere alcuna restituzione nemmeno per equivalente, derivandone altrimenti in suo favore un indebito arricchimento.

Veniva quindi, sin dal 2012, proposta la soppressione del comma 2 nella parte in cui si riferiva alla restituzione per equivalente del bene venduto prima della confisca. Ulteriore rilievo formulato alla norma in esame atteneva alla limitazione della restituzione per equivalente solo per i beni assegnati per finalità istituzionali e quando la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico, e non invece anche per i beni assegnati per fini sociali o ad enti che perseguono rilevanti scopi sociali o, comunque, alle categorie previste dall'articolo 48 comma 3. La previsione (comma 3 lett. b)) che il pagamento della somma per equivalente, determinata dal tribunale, in luogo della restituzione del bene fosse posta a carico dell'amministrazione assegnataria nei casi diversi dalla vendita dei beni, con conseguente onere finanziario non prevedibile al momento della destinazione, poneva e pone, infatti, problemi di bilancio per gli enti a causa del patto di stabilità.

La legge n. 161 del 2017 ha risolto alcune questioni interpretative sopraindicate, estendendo la restituzione per equivalente dei beni confiscati

anche quando gli stessi sono stati assegnati per finalità « *sociali, per fini di giustizia o di ordine pubblico o di protezione civile di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 48, comma 3* » del codice antimafia e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico.

La riforma ha, inoltre, riscritto il comma 2 dell'articolo 46 prevedendo l'applicazione della restituzione anche per equivalente « *altresì quando il bene sia stato venduto* », sopprimendo le altre parole del comma.

L'attuale comma 3 prevede che nei casi di restituzione o vendita, il tribunale determina il valore del bene e ordina il pagamento della somma ponendola a carico: *a)* del FUG, nel caso in cui il bene sia stato venduto; *b)* dell'amministrazione assegnataria, in tutti gli altri casi.

Sarebbe auspicabile, alla luce delle osservazioni svolte sia in dottrina sia dai sindaci e da altri auditi, sopprimere la lettera *b)* del comma 3, per favorire l'assegnazione provvisoria dei beni confiscati agli enti locali, a volte restii a manifestare il proprio interesse per il timore di dover far fronte ad oneri economici ulteriori rispetto alle spese già eventualmente sostenute per utilizzare a fini sociali il bene.

Non vi è, ad avviso della Commissione, alcuna plausibile *ratio* nel penalizzare gli enti locali ponendo a loro carico il pagamento della somma determinata dal tribunale, atteso che nel F.U.G. confluiscono tutte le somme sequestrate nei procedimenti penali e di prevenzione ed apparendo necessario utilizzare le stesse anche per far fronte ad una eventuale revoca della confisca, tenuto conto dell'esborso già sostenuto e purché il bene sia effettivamente utilizzato.

Ciò consentirebbe una maggior velocità nella assegnazione e farebbe superare le resistenze riscontrate dal prefetto Corda da parte degli enti locali.

Capitolo 13.

Le iniziative concrete dell'antimafia: elaborazione di un *vademecum* per gli enti locali in materia di gestione e destinazione dei beni

L'aggressione patrimoniale dei beni rappresenta solo un primo *step* di un percorso molto più complesso che rende la normativa italiana ancora un *unicum* a livello internazionale sia per intenti, sia per efficacia. La criminalità organizzata viene indebolita sottraendole le risorse economiche che le consentono di condizionare le dinamiche sociali e quelle di mercato ma il legislatore prevede che quelle stesse risorse non devono essere disperse o soltanto incamerate dallo Stato con finalità esclusivamente sanzionatorie ed espropriative. Esse, invece, vengono estratte dall'alveo dell'illegalità e immesse in un circuito legale di riconversione a fini prevalentemente sociali, mediante la restituzione alla collettività di ciò che le mafie le hanno tolto in termini di opportunità e di ricchezza.

La legge di iniziativa popolare n. 109 del 1996, ora confluita nel codice antimafia, nasceva dalla consapevolezza che, accanto alla necessità di un contrasto sul piano giudiziario delle attività di arricchimento illecito della criminalità organizzata con lo strumento della confisca, è fortemente avvertita l'esigenza di restituire in maniera diretta, materiale e tangibile, quanto illecitamente accumulato dalle mafie al territorio ed alla comunità tutta; accanto all'effetto dissuasivo prodotto dalla sanzione patrimoniale si deve perseguire un intento rieducativo, una pedagogia per le comunità che devono poter apprezzare gli effetti più virtuosi dell'affermazione della legalità.

La previsione del riutilizzo sociale dei beni confiscati ha rappresentato l'inizio di una nuova fase storica dell'antimafia: si è riconosciuto un ruolo da protagonista alla collettività che, da soggetto passivo se non addirittura estraneo alle operazioni di contrasto alla criminalità organizzata, è divenuta un incubatore di progetti indirizzati a dare nuova linfa vitale a quei beni i quali, da contaminati, diventano ora contaminanti di un approccio positivo e di riscatto sociale.

Per mezzo del riutilizzo a fini sociali dei beni sottratti alla criminalità, si suggella una tanto simbolica, quanto sostanziale evoluzione del bene che, da insegna dello strapotere criminale e roccaforte dell'organizzazione criminale, diviene bene comune, nel significato più reale e sincero del termine, quale strumento di utilità pubblica, di crescita culturale ed economica della collettività.

Nel percorso di valorizzazione dei beni immobili confiscati, viene riconosciuto un ruolo primario agli Enti locali, in quanto a loro è demandata l'azione propulsiva sfociante nel riutilizzo di un bene e finalizzata all'ottenimento di un beneficio scaturente dall'ablazione dello stesso.

Pur essendo i protagonisti dell'*iter* di riutilizzo dei beni immobili, i rappresentanti dei comuni concordemente nel corso delle audizioni dinanzi al Comitato hanno rappresentato varie difficoltà nell'accedere agli strumenti predisposti a tale fine.

Ad una mancanza di formazione del personale tecnico/amministrativo, si sommano le note difficoltà di comunicazione tra gli enti che spesso non danno riscontri tempestivi con la conseguenza di scoraggiare anche l'amministratore più sollecito.

Si è pensato quindi di offrire agli enti locali uno strumento agile e di pronto utilizzo, finalizzato a far comprendere come attivare la procedura di richiesta di assegnazione di un bene immobile sequestrato o confiscato sito sul proprio territorio.

Così nasce il *Vademecum per enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati*.

Si tratta di una mappa che guida l'amministratore locale in ogni suo passo. La Commissione auspica che le pubbliche amministrazioni coinvolte nello svolgimento delle procedure di destinazione possano valutare l'utilità di questo strumento e, se del caso, farlo proprio nell'ottica di perseguire l'economicità e la trasparenza della loro attività⁽⁵⁰⁹⁾.

Strutturato in due sezioni, il *Vademecum* offre le informazioni più utili attraverso due diversi metodi di esposizione al quale corrispondono due diversi livelli di approfondimento.

La *prima sezione* è impostata in modalità F.A.Q. e fornisce le risposte alle domande più frequenti che un amministratore locale o un suo collaboratore possono porsi quando cercano di ottenere l'assegnazione di un bene confiscato. Attraverso la formulazione dei quesiti vengono esaminati tutti gli snodi procedurali previsti dal codice antimafia, offrendo un'agevole interpretazione applicativa delle norme; inoltre vengono proposte buone pratiche (come, ad esempio, l'avviso esplorativo che un'amministrazione può pubblicare, al fine di raccogliere le manifestazioni di interesse da parte del terzo settore), arricchendole con utili suggerimenti operativi (come, ad esempio, quelli riguardanti le modalità di reperimento delle opportunità finanziarie) e con il riepilogo di tutti i recapiti necessari per l'acquisizione di ulteriori informazioni sulle singole pratiche.

Questa sezione è arricchita da grafici esplicativi e da modelli di fac-simile per un prontuario semplice ed efficace.

La *seconda sezione* propone un approfondimento delle questioni trattate nella sezione precedente. Utilizzando un linguaggio chiaro e diretto, si cerca di fornire elementi ulteriori e più approfonditi che permettano una conoscenza esaustiva delle procedure, delle buone pratiche e dei documenti che è necessario produrre all'Agenzia per ottenere l'assegnazione del bene.

Il testo è volutamente privo di ogni commento e considerazione sul merito. Si propone come « cassetta degli attrezzi », per gli amministratori degli enti locali che devono gestire le procedure. Intende sopperire ad una carenza di comunicazione tra Amministrazioni e costituisce una sorta di manuale di pronto uso.

Un dato riferito in Commissione dal direttore dell'ANBSC, prefetto Corda, ha condizionato in modo determinante la scelta di strutturare il *Vademecum* come un semplice ed efficace prontuario: l'elevata percentuale

⁽⁵⁰⁹⁾ In proposito cfr. Consiglio di Stato, I sezione, adunanza del 16 giugno 2021 n. 01328/2020.

di comuni che, nonostante abbiano beni immobili confiscati sul loro territorio, non hanno i codici di accesso alla piattaforma OPEN Re.G.I.O.

L'accesso alla piattaforma OPEN Re.G.I.O. rappresenta il primo passo essenziale ed indispensabile per verificare la presenza e la consistenza dei beni confiscati siti su di un territorio. Il dato nazionale dimostra che ben il 63 per cento dei comuni italiani con beni confiscati non hanno le credenziali di accesso alla piattaforma. La motivazione di un tale così esteso *deficit* di strumenti di accesso alle informazioni minime per ottenere l'assegnazione dei beni non è nota e non è facilmente spiegabile: inconsapevolezza, mancanza di diligenza, incompetenza? Di fatto, se non si accede ad OPEN Re.G.I.O. non si può avviare la procedura di richiesta di assegnazione dei beni.

Muovendo da questo dato, senz'altro deludente, si è pensato all'amministratore locale di un qualsiasi comune italiano che cerca di comprendere il meccanismo, certamente complesso e tortuoso, e si pone l'obiettivo di come acquisire e gestire al meglio per la sua comunità i beni sottratti alle mafie.

L'accesso alla piattaforma e la modalità di richiesta delle credenziali che permettono di conoscere e monitorare il territorio vengono spiegati con l'indicazione dei singoli *step*, resi in forma grafica e riportati con *screenshot* della stessa piattaforma OPEN Re.G.I.O.

Ma il *Vademecum* intende accompagnare gli enti locali ben oltre la conoscenza sui beni confiscati situati sul territorio, in quanto fornisce altresì le indicazioni necessarie per portare a buon fine la richiesta di assegnazione del bene e farne in seguito una corretta e fruttuosa gestione.

Le informazioni concernenti la domanda di richiesta di assegnazione, da presentare mediante una *manifestazione di interesse*, corredata da un *progetto di riutilizzo del bene*, sono state fornite non solo alla luce delle previsioni normative vigenti, ma tenendo in considerazione i suggerimenti contenuti nella cd. *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*. Si tratta di un documento realizzato dall'ANBSC, in collaborazione con il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, finalizzato a condividere e diffondere le prassi più virtuose.

Il *Vademecum* intende, altresì, fornire una prima tutela all'ente locale dai rischi che potrebbero conseguire se la procedura non venisse gestita in modo del tutto trasparente. Vuole orientarlo ad un'azione amministrativa coerente con le disposizioni di legge, lineare nelle forme ed efficace nel conseguimento degli obiettivi.

Per questo motivo, vengono tratteggiati gli obblighi che l'ente deve assolvere in qualità di gestore o concedente. Sono pure illustrati gli impegni che dovrà assumere il concessionario, le modalità di controllo e le iniziative da adottare in caso di criticità.

Tra le buone pratiche proposte assume particolare rilievo la predisposizione del Regolamento comunale per la valorizzazione dei beni immobili confiscati. Si tratta di uno strumento che, se approvato, consente di gestire beni in modo più agevole e trasparente. Il modello proposto è stato redatto

sulla base di una accurata analisi, fondata su un vasto campione di regolamenti sinora adottati dai comuni.

Il *Vademecum* è stato predisposto ponendosi sempre nella prospettiva del « buon amministratore », tenendo conto delle difficoltà che ordinariamente affrontano gli enti locali, soprattutto da un punto di vista economico e della limitazione di qualificate risorse umane.

È noto che solo in rari casi l'ente locale è in grado di reperire tra le risorse del bilancio i fondi necessari per provvedere alla ristrutturazione, alla rifunzionalizzazione e alla gestione di un bene sequestrato e confiscato. Si forniscono, così, utili suggerimenti e sulle possibili fonti di finanziamento. Oltre a quanto analiticamente riportato nella presente relazione (vedi *supra* paragrafo 6.2), nella « sezione di approfondimento » del *Vademecum* è riportata una prima mappatura delle leggi regionali sulle diverse forme di sostegno per la gestione dei beni confiscati e sulle *policy* di intervento privato da parte di fondazioni e fondi mutualistici, nonché dei fondi pubblici nazionali. Da ultimo, si indicano brevemente le prospettive di azione sui beni confiscati contenute nel Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Nel caso in cui tutte le indicazioni contenute nel *Vademecum* non fossero sufficienti, a chi ci si può rivolgere? A tale fine, viene fornita una breve rubrica di tutti i recapiti utili e necessari: della sede principale di Roma dell'ANBSC, delle sue sedi secondarie (con le relative competenze territoriali), nonché delle prefetture e, infine, per la segnalazione di significative criticità, della Commissione parlamentare antimafia.

Completano il *Vademecum* i seguenti *facsimile* di pronto utilizzo per gli amministratori locali ⁽⁵¹⁰⁾:

- 1) modello di avviso esplorativo per manifestazione di interesse per la gestione gratuita dei beni confiscati alla criminalità;
- 2) modello di formulazione di Interesse;
- 3) modello di regolamento comunale per l'acquisizione, la gestione e il riutilizzo dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata;
- 4) modello di avviso pubblico per l'assegnazione in concessione d'uso a titolo gratuito;
- 5) modello di convenzione per l'assegnazione in uso di un bene confiscato alla criminalità organizzata.

Nonostante gli enti locali abbiano un ruolo determinante nella valorizzazione dei beni immobili, per completezza ed esaustività, si è voluto sottolineare il ruolo degli stessi anche in caso di assegnazione dei beni mobili e di gestione delle aziende. Un ruolo non primario, ma che può essere complementare e di aiuto.

⁽⁵¹⁰⁾ Il modello di regolamento comunale e il modello di avviso pubblico per l'assegnazione in concessione a titolo gratuito sono stati elaborati da Giorgia Casabona nell'ambito della tesi di Master in II Livello in « *Gestione e riutilizzo beni confiscati e sequestrati. Pio La Torre* » (VII ciclo, A.A. 2017/2018, *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna).

ALLEGATO 1**Riunioni del Comitato****2019**

| | | |
|---------------|-------------------|---|
| Riunione n. 1 | 7 maggio 2019 | Insediamiento del Comitato |
| Riunione n. 2 | 23 luglio 2019 | Presentazione della relazione programmatica |
| Riunione n. 3 | 24 settembre 2019 | Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Torino |
| Riunione n. 4 | 1° ottobre 2019 | Audizioni dei presidenti delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali di Napoli e S. Maria Capua Vetere |
| Riunione n. 5 | 25 ottobre 2019 | Audizioni (INAG, Unione camere penali, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Università degli studi <i>Alma Mater</i> di Bologna, Consiglio nazionale forense, Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili) |
| Riunione n. 6 | 8 novembre 2019 | Audizioni dei presidenti delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali di Palermo, Bari, Reggio Calabria. Audizione della Direzione investigativa antimafia (I Reparto, centro operativo di Padova, sezione operativa di Bologna) |
| Riunione n. 7 | 22 novembre 2019 | Audizioni di alcune associazioni destinate di beni confiscati (UCAPT di Buccinasco, Nuova cooperazione organizzata di Aversa), dell'Associazione bancaria italiana, del prof. Costantino Visconti e delle Scuole di alta formazione delle forze di polizia |
| Riunione n. 8 | 6 dicembre 2019 | Audizioni dell'Avvocatura generale dello Stato, della Banca d'Italia, dell'associazione MWL di Milano, della Scuola superiore della magistratura, dell'Associazione nazionale piccoli comuni d'Italia (ANPCI) e delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative (CGIL, CISL, UIL) |

2020

| | | |
|----------------|------------------|--|
| Riunione n. 9 | 31 gennaio 2020 | Audizione del consigliere giuridico della rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite, Antonio Balsamo |
| Riunione n. 10 | 12 febbraio 2020 | Audizione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) |
| Riunione n. 11 | 19 giugno 2020 | Audizione della rete di associazioni « Libera », di Equitalia Giustizia S.p.A., del Ministero dello sviluppo economico, dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) |
| Riunione n. 12 | 3 luglio 2020 | Audizioni dei sindaci dei comuni di Pojana Maggiore (VI) e S. Giuseppe Vesuviano (NA) |
| Riunione n. 13 | 17 luglio 2020 | Audizioni dei sindaci dei comuni di Quarto di Napoli (NA), Castelvetrano (TP) e Marano di Napoli (NA) |
| Riunione n. 14 | 29 ottobre 2020 | Discussione generale e approvazione dell'indice della relazione |

2021

| | | |
|----------------|----------------|--|
| Riunione n. 15 | 31 marzo 2021 | Audizione del direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale |
| Riunione n. 16 | 17 maggio 2021 | Audizione del presidente della fondazione « Con il Sud » e del prof. Costantino Visconti, docente dell'Università degli Studi di Palermo |
| Riunione n. 17 | 21 luglio 2021 | Audizione del consigliere Giovanbattista Tona, magistrato ed esperto della materia |
| Riunione n. 18 | 27 luglio 2021 | Presentazione della bozza di relazione conclusiva |
| Riunione n. 19 | 4 agosto 2021 | Discussione e approvazione della relazione conclusiva. Trasmissione alla Commissione |

ALLEGATO 2**Le audizioni svolte dal Comitato e in sede di Commissione plenaria****1) Audizioni svolte in Comitato****2019**

| | | |
|----|-------------------|--|
| 1 | 24 settembre 2019 | Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Torino, Giorgio Gianetti |
| 2 | 1° ottobre 2019 | Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione dei tribunali di Napoli, Vincenzo Lomonte |
| 3 | 1° ottobre 2019 | Audizione del presidente del tribunale di S. Maria Capua Vetere, Gabriella Maria Casella, accompagnata dal giudice della IV sezione penale misure di prevenzione, Francesco Balato |
| 4 | 25 ottobre 2019 | Audizione del presidente dell'INAG, Giovanni Mottura, unitamente al consigliere Giuseppe Sanfilippo e al direttore generale e al direttore generale Sandro Cavaliere |
| 5 | 25 ottobre 2019 | Audizione dell'avv. prof. Vincenzo Maiello, Unione delle camere penali |
| 6 | 25 ottobre 2019 | Audizione del prof. Gianluca Varraso, docente dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano |
| 7 | 25 ottobre 2019 | Audizione della prof.ssa Stefania Pellegrini, docente dell'Università degli studi <i>Alma Mater</i> di Bologna |
| 8 | 25 ottobre 2019 | Audizione dell'avv. Stefano Savi, Consiglio nazionale forense |
| 9 | 25 ottobre 2019 | Audizione di Valeria Giancola e Giuseppe Tedesco del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDEC) |
| 10 | 8 novembre 2019 | Audizione del presidente della sezione I penale per le misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Raffaele Malizia e del giudice Giovanni Francolini |
| 11 | 8 novembre 2019 | Audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Bari, Giulia Romanazzi |
| 12 | 8 novembre 2019 | Audizione del dott. Luca D'Amore, amministratore giudiziario |
| 13 | 8 novembre 2019 | Audizione del presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Reggio Calabria, Ornella Pastore |
| 14 | 8 novembre 2019 | Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Trapani, Enzo Agate |
| 15 | 8 novembre 2019 | Audizione della dott.ssa Mariacconcetta Tripodi, amministratore giudiziario |

| | | |
|----|------------------|---|
| 16 | 22 novembre 2019 | Audizione del generale Antonio Basilicata, capo del I Reparto della Direzione investigativa antimafia (DIA) |
| 17 | 22 novembre 2019 | Audizione del colonnello Carlo Pieroni, capo centro operativo DIA di Padova |
| 18 | 22 novembre 2019 | Audizione del tenente colonnello Aniello Mautone, capo sezione operativa DIA di Bologna |
| 19 | 22 novembre 2019 | Audizione di don Massimo Mapelli ed Elena Simeti dell'associazione « Una casa anche per te Onlus » di Buccinasco (MI) |
| 20 | 22 novembre 2019 | Audizione del presidente dell'associazione « Nuova cooperazione organizzata » di Aversa (CE), Simmaco Perillo |
| 21 | 22 novembre 2019 | Audizione di Giovanni Staiano, responsabile dell'ufficio consulenza legale dell'Associazione bancaria italiana (ABI), accompagnato da Raffaele Rinaldi e Maria Carla Gullotti |
| 22 | 22 novembre 2019 | Audizione del professor Costantino Visconti, docente dell'Università degli studi di Palermo |
| 23 | 22 novembre 2019 | Audizione del direttore della Scuola di perfezionamento per le forze di polizia, generale Giuseppe Bottillo |
| 24 | 22 novembre 2019 | Audizione del comandante della Scuola di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza, generale Vito Gianpaolo Augelli |
| 25 | 22 novembre 2019 | Audizione del comandante dell'Istituto superiore di tecniche investigative (ISTI) dell'Arma dei Carabinieri, colonnello Vincenzo Molinese |
| 26 | 22 novembre 2019 | Audizione del vice-direttore della Scuola superiore di polizia – Ateneo per la sicurezza, Giancarlo Conticchio |
| 27 | 6 dicembre 2019 | Audizione del dott. Giuseppe Albenzio, dott.ssa Wally Ferrante e dott.ssa Isabella Piracci, dell'Avvocatura generale dello Stato |
| 28 | 6 dicembre 2019 | Audizione del dott. Fabio Bernasconi, capo del servizio Rapporti istituzionali di vigilanza della Banca d'Italia, accompagnato da Massimo Doria, Luca Bianchi e Olimpia Soldato |
| 29 | 6 dicembre 2019 | Audizione di Paola Pastorino, presidente dell'associazione « Manager White List » (MWL), accompagnata dal consigliere Renato Garbini |
| 30 | 6 dicembre 2019 | Audizione del dott. Guglielmo Leo, componente del consiglio di amministrazione della Scuola Superiore della Magistratura |
| 31 | 6 dicembre 2019 | Audizione di Arturo Manera, vice-presidente dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia (ANPCI) |
| 32 | 6 dicembre 2019 | Audizione di Silverio De Bonis, componente del direttivo dell'ANPCI |

| | | |
|----|-----------------|---|
| 33 | 6 dicembre 2019 | Audizione di Flavio De Santis, sindaco del comune di Vallepietra (RM) |
| 34 | 6 dicembre 2019 | Audizione del segretario nazionale della CGIL, Giuseppe Massafra, unitamente a Luciano Silvestri e Giorgia D'Errico |
| 35 | 6 dicembre 2019 | Audizione del responsabile federale della CISL Andrea Cuccello, unitamente a Paolo Acciai del Dipartimento terziario, infrastrutture, immigrazione, politiche sociali, legalità |
| 36 | 6 dicembre 2019 | Audizione dei rappresentanti della UIL, Francesco De Gennaro e Luca Cerusa |

2020

| | | |
|----|------------------|--|
| 37 | 31 gennaio 2020 | Audizione del consigliere giuridico della Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite, Antonio Balsamo |
| 38 | 12 febbraio 2020 | Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), prefetto Bruno Frattasi |
| 39 | 19 giugno 2020 | Audizione del vice-presidente di LIBERA, Davide Pati, unitamente a Valentina Fiore |
| 40 | 19 giugno 2020 | Audizione del presidente del Consiglio di amministrazione di Equitalia Giustizia S.p.A., Saverio Ruperto |
| 41 | 19 giugno 2020 | Audizione del direttore generale della Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, Laura Aria |
| 42 | 19 giugno 2020 | Audizione del presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Antonio Decaro |
| 43 | 3 luglio 2020 | Audizione della sindaca di Pojana Maggiore (VI), Paola Fortuna |
| 44 | 3 luglio 2020 | Audizione del sindaco di San Giuseppe Vesuviano (NA), Vincenzo Catapano |
| 45 | 17 luglio 2020 | Audizione del sindaco di Quarto (NA), Antonio Sabino |
| 46 | 17 luglio 2020 | Audizione del sindaco di Castelvetro (PA), Enzo Alfano |
| 47 | 17 luglio 2020 | Audizione del sindaco di Marano (NA), Rodolfo Visconti |

2021

| | | |
|----|----------------|--|
| 48 | 31 marzo 2021 | Audizione del direttore generale dell'Agenzia per la coesione territoriale, Massimo Sabatini |
| 49 | 17 maggio 2021 | Audizione del professor Costantino Visconti, docente dell'Università degli studi di Palermo |
| 50 | 17 maggio 2021 | Audizione del presidente della fondazione « Con il Sud », Carlo Borgomeo |
| 51 | 21 luglio 2021 | Audizione del consigliere Giovanbattista Tona, magistrato ed esperto della materia |

2) Audizioni svolte in plenaria su richiesta o di diretto interesse del IX Comitato

| | | |
|---|-----------------|--|
| 1 | 25 giugno 2019 | Audizione del presidente dell'Autorità nazionale anti-corruzione (ANAC), Raffaele Cantone |
| 2 | 10 luglio 2019 | Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), prefetto Bruno Frattasi |
| 3 | 1° agosto 2019 | Audizione del presidente della sezione III penale – misure di prevenzione del tribunale di Roma, Guglielmo Muntoni |
| 4 | 30 ottobre 2019 | Audizione del Ministro dell'interno, Luciana Lamorgese |
| 5 | 4 marzo 2020 | Audizione di Franco Frattini, presidente di sezione del Consiglio di Stato |
| 6 | 15 aprile 2021 | Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), prefetto Bruno Corda |
| 7 | 10 giugno 2021 | Audizione del Ministro della giustizia, Marta Cartabia |

PARTE SECONDA

PAGINA BIANCA

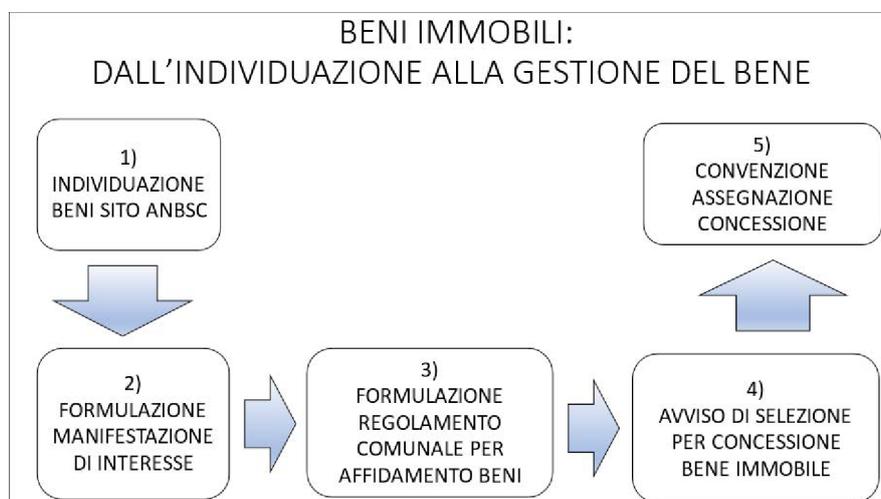
VADEMECUM PER GLI ENTI LOCALI PER IL RIUTILIZZO E LA VALORIZZAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI

F.A.Q.

Come posso ottenere in assegnazione un bene immobile confiscato ?

Per ottenere un bene confiscato collocato sul territorio del proprio Ente Locale è necessario seguire un iter ben specifico delineato dal codice antimafia e agevolato dall'applicazione di buone prassi che andremo di seguito a presentare. Questo vademecum è strutturato come segue:

- a) domande più frequenti;
- b) grafici esplicativi;
- c) fac-simile di modulistica;
- d) sezione di approfondimento.



Come posso sapere se sul territorio del mio Ente Locale ci sono beni confiscati ?

Per sapere se sul territorio del proprio Ente Locale è collocato un bene immobile confiscato è necessario accedere al sito dell'Agenzia Nazionale per la gestione e l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (d'ora in avanti ANBSC) e richiedere le credenziali che permettono di consultare la banca dati OPEN Re.G.I.O., nella sezione dedicata agli Enti Locali.

Il procedimento per richiedere le credenziali è il seguente:

- a) Accesso sito ANBSC <https://benisequestraticonfiscati.it/>
- b) Home → OPEN Re.G.I.O.
- c) AREA ENTI E P.A.
- d) ACCREDITAMENTO per ottenere le credenziali d'accesso.

Inserire mail e scegliere password.

Dopo aver ottenuto l'accreditamento:

- a) accedere nuovamente al sito ANBSC <https://benisequestraticonfiscati.it/>;
- b) Home → OPEN Re.G.I.O.;
- c) AREA ENTI E P.A.;
- d) ACCESSO. Inserire e-mail e la password;
- e) CONSULTAZIONE. Cliccare su GEOLOCALIZZAZIONE;
- f) consultando sia l'opzione Beni Destinati, sia quella Beni in Gestione, cliccare – « dati di localizzazione »;
- g) specificando la Regione/Provincia/Comune apparirà la cartina con i beni geolocalizzati;
- h) cliccando sul bene che interessa, si aprirà la scheda sintetica per singola particella o subalterno catastale.

→ Di seguito, i passi del procedimento e l'esempio di « scheda sintetica » di un bene.

INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC



a) INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC

ACCESSO sito ANBSC (<https://benisequestraticonfiscati.it/>) → HOME → Open Regio



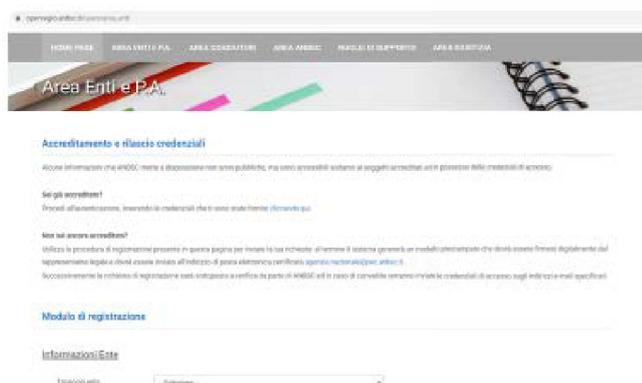
b) INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC

AREA ENTI E P.A.



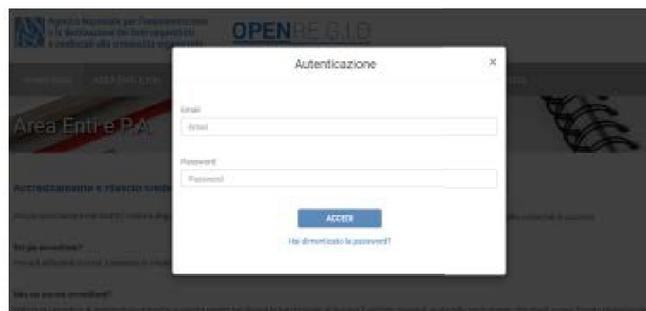
c) INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC

ACCREDITAMENTO PER OTTENIMENTO CREDENZIALI DI ACCESSO



d) INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC

ACCESSO → Inserimento EMAIL e PASSWORD



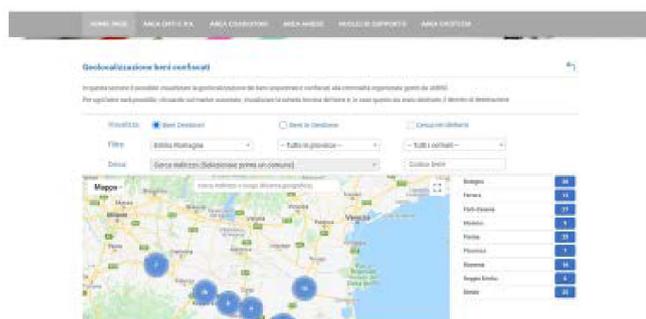
e) INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC

CONSULTAZIONE → VETRINA BENI MOBILI o GEOLOCALIZZAZIONE



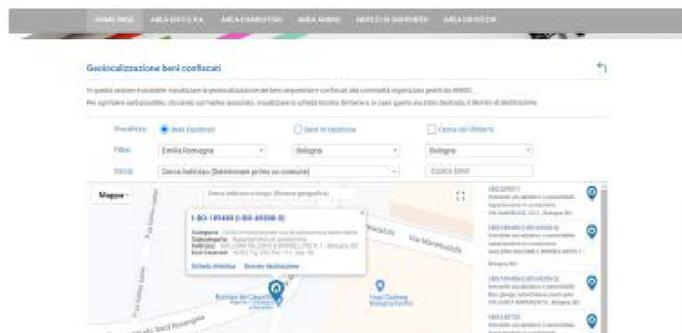
f) INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC

CONSULTAZIONE → Beni DESTINATI/Beni IN GESTIONE → dati di localizzazione



g) INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC

CONSULTAZIONE → **SCHEDA SINTETICA** per singola particella o subalterno catastale



h) INDIVIDUAZIONE BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI GESTITI DALL' ANBSC

CONSULTAZIONE → **SCHEDA SINTETICA** per singola particella o subalterno catastale



I-BO-69308-S

ANBSC - Proc. 6/2003 R.G.M.P. - Tribunale Bologna (L. 575/1965)

Bozza scheda dettagliata | I-BO-69308-S | I-BO-189480**Dati del procedimento**

| | | | |
|------------|---|------------|---------------------------------------|
| Ufficio | <i>Tribunale</i> | Distretto | <i>Bologna</i> |
| N° Proc. | <i>6/2003 R.G.M.P.</i> | Giudice | <i>..</i> |
| Definitivo | <i>No</i> | Coadiutori | <i>Mario Rossi (nome di fantasia)</i> |
| Proposto | <i>Mario Bianchi (nome di fantasia)</i> | Terzi | |

Dati del bene

| | | | |
|------------------|-----------------|-------------|-----------------------------------|
| Tipologia | <i>Immobili</i> | Categoria | <i>Appartamento in condominio</i> |
| Descrizione | | | |
| Quota confiscata | | <i>100%</i> | |
| Intestatari | | | |

Ubicazione

| | | | |
|-----------|------------------------|-----------|---|
| Stato | <i>ITALIA</i> | Regione | <i>Emilia Romagna</i> |
| Provincia | <i>Bologna</i> | Comune | <i>Bologna</i> |
| Zona | <i>Urbana centrale</i> | Indirizzo | <i>Via Roma n.1 (indirizzo di fantasia)</i> |

Dati catastali e conformità urbanistica/edilizia

| | | | | | |
|------------|-------------|------------|------------|------------|-----------|
| Catasto | <i>NCEU</i> | Categoria | <i>A/3</i> | Sezione | |
| Foglio | <i>000</i> | Particella | <i>000</i> | Subalterno | <i>00</i> |
| Conformità | | | | | |

Consistenza e valutazione

| | | | | | |
|------------|--|------------|--|------------|--|
| Superficie | | Vani | | Volumi | |
| Rendita | | Valore CTU | | Valore OMI | |

Conservazione, occupazione e criticità

| | | | |
|------------|-----------------|---------------|-----------------------------|
| Condizioni | | Disponibilità | <i>Occupato sine titolo</i> |
| Occupanti | <i>Proposto</i> | Canone | |
| Gravami | | Vincoli | |

1/2

Una volta individuato il bene, quale procedura posso attivare per semplificare e velocizzare il riuso del bene ?

Dopo aver individuato il bene, anche se la normativa non lo richiede, è buona prassi che i competenti uffici dell'Ente Locale svolgano una istruttoria mediante sopralluoghi finalizzati a riscontrare:

- a) lo stato del bene;
- b) lo stato di occupazione;
- c) lo stato di manutenzione;
- d) la consistenza del bene;
- e) la conformità urbanistica del bene;
- f) l'abitabilità ed i titoli edilizi del bene;

g) le eventuali difformità edilizie e le ipotesi di sanabilità, laddove le stesse costituiscano violazione alle norme vigenti.

Verificato che il bene corrisponde alle aspettative, la proposta di acquisizione potrà essere sottoposta all'approvazione del Consiglio Comunale. In caso emerga l'interesse ad utilizzarlo per finalità sociali, l'Ente può provvedere a pubblicare, possibilmente prima della confisca definitiva, un apposito *avviso esplorativo*, finalizzato ad acquisire le disponibilità da parte dei soggetti indicati nell'art. 48, comma 3, lett. c) del codice antimafia (indicati successivamente).

Una volta valutato positivamente la possibilità di richiedere il trasferimento del bene presso il proprio patrimonio, l'Ente potrà avviare l'iter per la richiesta di assegnazione.

→ In allegato 1. *Modello di avviso esplorativo per manifestazione di interesse per la gestione gratuita dei beni confiscati alla criminalità organizzata.*

A chi devo inoltrare la richiesta di assegnazione del bene ?

La richiesta di assegnazione dovrà essere inviata all'ANBSC mediante pec all'indirizzo → agenzia.nazionale@pec.anbsc.it

Tale dichiarazione avverrà mediante una *manifestazione di interesse* contenente un apposito progetto di utilizzo riguardante il bene interessato. Dal 2016 sino al 2019 la richiesta di assegnazione veniva gestita attraverso le *Conferenze dei servizi* (cfr. sezione di approfondimento).

Che tipo di attività si possono svolgere utilizzando il bene immobile ?

Sono previste tre forme di utilizzazione del bene:

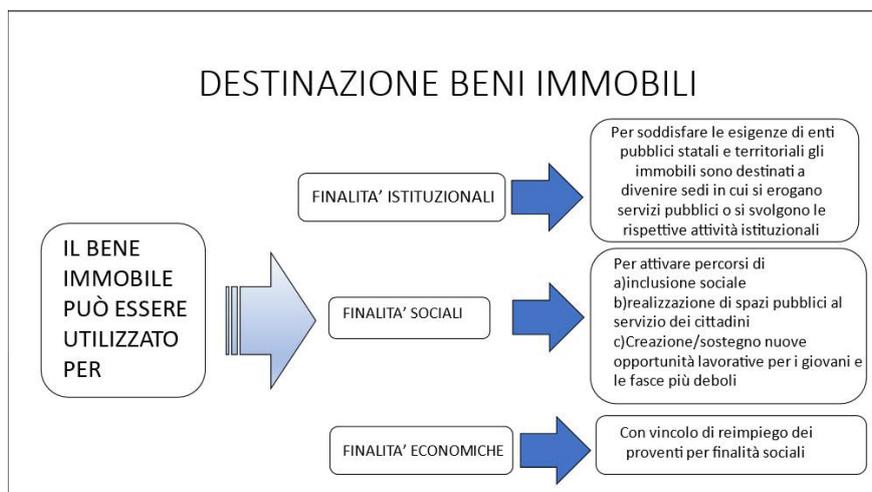
a) *Finalità istituzionali*. Per soddisfare le esigenze di enti pubblici statali e territoriali gli immobili sono destinati a divenire sedi in cui si erogano servizi pubblici o si svolgono le rispettive attività istituzionali. Tra le finalità istituzionali vanno evidenziati progetti finalizzati alla risoluzione delle *emergenze abitative*.

b) *Finalità sociali*. Per permettere la realizzazione di percorsi di:

- inclusione sociale delle persone che vivono in condizioni di marginalità ed esclusione;
- realizzazione di spazi pubblici al servizio dei cittadini (servizi per l'infanzia, per i giovani, gli anziani, ecc.);
- creazione e sostegno di nuove opportunità lavorative per i giovani e le fasce più deboli della popolazione con la contestuale produzione di beni e servizi di interesse pubblico.

c) *Finalità economiche*, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali se si dimostra che non è stato possibile procedere all'assegnazione dei beni per le finalità istituzionali o sociali.

→ Nella sezione di approfondimento si trovano maggiori informazioni.
2. *I beni immobili sequestrati e confiscati.*



Posso chiedere in assegnazione solo il bene confiscato o anche quello sequestrato ?

Si possono richiedere in assegnazione anche i beni NON DEFINITIVAMENTE confiscati, ma solo in *via provvisoria*. Una volta individuati sul sito di OPEN Re.G.I.O, mediante la procedura sopra indicata, nella finestra dedicata agli « immobili in confisca non definitiva », si dovrà inviare richiesta all'ANBSC, indicando il codice del bene. In seguito, l'Agenzia avvierà l'istruttoria per accertare la disponibilità del bene.

Contestualmente alla richiesta sarà necessario esprimere una apposita *manifestazione di interesse* nella quale sarà necessario:

- a) dimostrare un'esigenza di pronto utilizzo del bene, da concretizzarsi entro il termine di 60 giorni dalla consegna. Scaduto tale termine, l'assegnazione perderà la sua efficacia;
- b) dimostrare la disponibilità a farsi carico di una eventuale definitiva assegnazione del bene.

→ Per maggiori indicazioni si rimanda alla sezione d'approfondimento: 3. *Assegnazione provvisoria del bene immobile in confisca non definitiva*.

Come va formulata una manifestazione di interesse ?

La manifestazione *di interesse* deve essere corredata da apposito *progetto di utilizzo* nel quale verranno specificati:

- a) le modalità di gestione del bene;
- b) i tempi di operatività necessari alla realizzazione del programma di riuso;
- c) le fonti di finanziamento che si intendono utilizzare;
- d) la *sostenibilità economica* del progetto e le ricadute, anche in termini economici per i soggetti che beneficeranno della finalità della proposta.

→ In Allegato 2. *Modello di manifestazione di interesse*.

Cosa si intende per sostenibilità economico-sociale ?

Per *sostenibilità economica* si intende la capacità del progetto di generare valore sia economico-finanziario, sia sociale a vantaggio della collettività.

Tale sostenibilità varia a seconda dell'attività che si intende svolgere.
Ad esempio:

a) *attività di volontariato*. Le spese di gestione dovranno essere coperte facendo ricorso a supporti finanziari da indicare nella formulazione della proposta di riutilizzo o nella sottoscrizione della convenzione che attribuisce la disponibilità del bene;

b) *attività organizzata in forma di impresa*. Il progetto dovrà contenere semplici, ma credibili piani di impresa che possano far tendere l'attività all'autosufficienza nell'arco di 3-5 anni. Anche in questo caso la fonte di finanziamento deve essere specificata nel progetto;

c) *attività riguardanti la fornitura di servizi socio-sanitari*. Sebbene la fonte di finanziamento principale potrebbe fare affidamento su risorse pubbliche, una quota di risorse dovrà comunque provenire da servizi resi a pagamento ad almeno una parte dell'utenza;

d) *attività di natura imprenditoriale finalizzata all'inserimento lavorativo di persone socialmente svantaggiate*. Si dovrà prioritariamente prevedere la copertura dei costi attraverso la vendita di beni e/o servizi prodotti, anche se si potrà beneficiare di agevolazioni pubbliche o donazioni.

FORMULAZIONE DELLA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE



Una volta che il bene viene assegnato all'Ente Locale, come lo posso gestire ?

L'Ente Locale potrà gestire il bene mediante due modalità:

a) *direttamente*. Utilizzando competenza e professionalità già attive ed operative presso l'Ente.

Una volta che il Direttore dell'ANBSC avrà emesso il decreto di assegnazione debitamente trascritto, il bene potrà essere trascritto a titolo

gratuito presso la competente Conservatoria dei registri immobiliari dell'Ente Locale. A tal fine, l'Ente dovrà applicare la normativa prevista per gli acquisiti immobiliari prevista dal Testo Unico in materia di Enti Locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

L'appartenenza del bene al patrimonio immobiliare indisponibile dell'Ente comporterà, oltre al divieto di alienazione ed al vincolo di utilizzo stabilito dal codice antimafia, in particolare dal decreto di trasferimento di ANBSC, anche il potere di autotutela esecutiva, in alternativa ai mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso;

b) *indirettamente*. Dando in concessione il bene a soggetti terzi specificatamente indicati dal codice antimafia, mediante bando pubblico di selezione (si veda più avanti).

Se l'Ente Locale vuole gestire direttamente il bene è buona prassi che formuli un regolamento comunale. Come deve essere strutturato ?

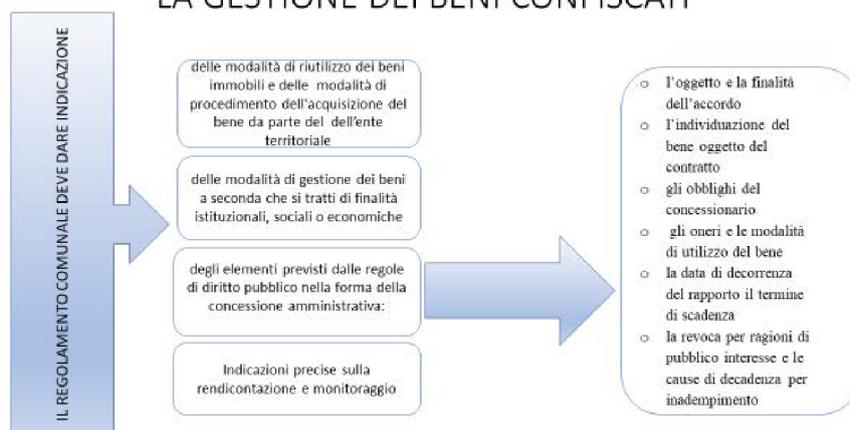
Il regolamento è necessario per dare attuazione ai principi di uguaglianza, imparzialità, pubblicità, sostenibilità e trasparenza.

Deve dare indicazione:

- a) delle modalità di acquisizione dei beni da parte dell'Ente;
- b) delle modalità di gestione dei beni a seconda dell'utilizzo scelto (istituzionale, sociale, economico);
- c) degli elementi previsti dal diritto pubblico. – Si veda sezione di approfondimento: *7.b Regolamento comunale per l'affidamento dei beni confiscati*.

→ In Allegato 3. *Modello di regolamento comunale*.

FORMULAZIONE REGOLAMENTO COMUNALE PER LA GESTIONE DEI BENI CONFISCATI



Se il singolo Ente Locale non ha le risorse necessarie per gestire un bene, può unirsi ad altri Enti Locali ?

Al fine di condividere progettualità di aree, spese di gestione ed ottimizzare l'uso del personale, i Comuni posso unirsi in Consorzi.

I Consorzi posso essere costituiti sia in forma privatistica, sia in forma pubblicistica.

→ L'organigramma di entrambi è visionabile nella sezione di approfondimento al paragrafo 7.a *La costituzione dei Consorzi tra Comuni finalizzato al riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati.*

Come può l'Ente Locale trovare i finanziamenti necessari per la gestione del bene ?

Come più volte sottolineato, è importante che l'Ente, nel progetto di riutilizzo che deve essere allegato alla manifestazione di interesse, indichi chiaramente le fonti di spesa che intende utilizzare.

Se l'Ente non ha risorse presso il proprio bilancio è opportuno incaricare un dipendente della Sezione Bilancio a svolgere una attenta indagine rispetto alle fonti di finanziamento disponibili.

Vi sono molte opportunità da considerare: dalle risorse regionali, sino ai fondi messi a disposizione dall'Unione Europea.

A titolo meramente esemplificativo si segnala:

a) molte leggi regionali prevedono fondi per la valorizzazione dei beni confiscati;

b) vi sono fonti di finanziamento pubblico: dalle leggi nazionali di Bilancio che possono utilizzare fondi strutturali europei, ai bandi emanati dai diversi Ministeri;

c) importanti attività di intervento nazionale privato possono rappresentare un'importante opportunità. Si pensi ai Fondi mutualistici, o ai finanziamenti stanziati dalle Fondazioni;

d) il PNRR ha stanziato 300 milioni di euro per i beni sequestrati e confiscati.

→ Nella sezione di approfondimento si troveranno innumerevoli informazioni: dalle Regioni che hanno emanato apposite leggi contenenti finanziamenti ad hoc, all'indicazione delle fonti di finanziamento sia pubblico, sia privato. 6. *Le opportunità finanziarie per la valorizzazione dei beni confiscati.*

Se l'Ente Locale vuole dare in concessione il bene a terzi, come deve agire ?

L'Ente Locale potrà dare in concessione il bene a specifiche categorie di soggetti che dovranno essere selezionati mediante procedura di evidenza pubblica.

La gestione indiretta dovrà espletarsi sulla base dei seguenti principi:

a) gratuità del rapporto concessorio. Non potrà essere previsto alcun pagamento a favore dell'Ente;

b) trasparenza della procedura di assegnazione. Tale principio si realizzerà mediante la preventiva adozione da parte dell'Ente di un regolamento di assegnazione dei beni confiscati;

c) adeguata pubblicità. Si dovranno assumere adeguate forme che permettano la massima partecipazione di tutti i soggetti in grado di realizzare le finalità sociali perseguire dall'Ente;

d) parità di trattamento. La scelta tra più richieste dovrà essere sempre motivata e comprovata in base ad una specifica valutazione dei requisiti di ammissione alla selezione.

Al fine di ottemperare a questi principi, si consiglia l'adozione di un bando di selezione per la concessione dell'immobile confiscato.

Quali sono i terzi che possono ottenere la gestione di un bene ?

I beni possono essere dati in concessione ai seguenti soggetti:

a) comunità, anche giovanili, enti e associazioni maggiormente rappresentative dell'Ente locale;

b) organizzazioni di volontariato (l. 11 agosto 91, n. 266);

c) cooperative sociali (l. 8 novembre 1991, n. 381);

d) comunità terapeutiche o centri di recupero e cura di tossicodipendenti;

e) associazioni di protezione ambientale (art. 13 l. 8 luglio 1986, n. 349);

f) cooperative a mutualità prevalente senza scopo di lucro;

g) operatori dell'agricoltura riconosciuti da disposizioni vigenti;

h) enti parco nazionali e regionali.

Come si formula un bando pubblico di selezione per la concessione a terzi di un bene immobile ?

Nel bando pubblico di selezione è fondamentale specificare:

a) le caratteristiche dei soggetti ammessi alla selezione;

b) l'indicazione specifica dell'immobile e delle attività progettuali;

c) la durata della concessione;

d) le modalità di valutazione delle domande, incluse le indicazioni concernenti la esclusione delle domande;

e) gli obblighi del concessionario.

Il punteggio per la concessione dovrà essere attribuito in base ai seguenti criteri:

a) *curriculum* del concorrente;

b) validità ed efficacia del modello organizzativo proposto;

c) grado di utilità sociale e idoneità del progetto a generare valore aggiunto per la comunità di riferimento anche in via prospettica e potenziale;

d) grado di fruibilità pubblica degli spazi in assegnazione;

e) coerenza ed interoperabilità del progetto con gli strumenti di pianificazione e le iniziative attuate in ambito sociale dell'Ente Locale;

f) sostenibilità economico finanziaria del progetto.

→ In allegato 4. *Modello di avviso pubblico di selezione per la concessione a terzi di un bene immobile confiscato*



Quali sono gli obblighi a carico dell'Ente Locale che ottiene l'assegnazione di un bene ?

L'Ente Locale è tenuto a pubblicare sul proprio sito istituzionale un apposito elenco dei beni confiscati ad esso trasferiti. Tale elenco dovrà essere aggiornato con cadenza mensile.

L'elenco dovrà contenere i dati riguardanti:

- a) gli estremi del decreto di trasferimento;
- b) l'indirizzo e i dati catastali;
- c) la consistenza e la destinazione;
- d) le modalità di utilizzazione del bene;
- e) in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario, gli estremi dell'oggetto e la durata dell'atto di concessione;
- f) in caso di bene confiscato utilizzato per finalità di lucro è necessario indicare le informazioni relative al contratto di concessione, l'importo del canone e le concrete modalità di impiego delle somme accertate in entrata.

La mancata pubblicazione comporterà responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Entro **un anno** dall'assegnazione il Sindaco dell'Ente Locale dovrà inviare al Direttore dell'Agenzia (agenzia.nazionale@pec.anbsc.it) le informazioni riguardanti la destinazione, l'assegnazione e l'utilizzazione dei beni, nonché il reimpiego per finalità sociali dei proventi derivanti dall'utilizzazione per finalità economiche.

In caso di mancata trasmissione entro i tempi previsti, l'Agenzia **revocherà** la destinazione del bene.

Se entro **due anni** dal trasferimento del bene l'Ente locale non avrà provveduto all'assegnazione o all'utilizzo del bene, l'Agenzia dispone la

revoca del trasferimento o la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.

Quali sono gli obblighi a carico del concessionario del bene ?

Il concessionario del bene dovrà assumersi una serie di obblighi. Nello specifico:

a) assunzione a proprie cure e spese, senza richiedere rimborsi o indennizzi, di tutti gli interventi manutentori ordinari e straordinari e di ogni lavoro di riadattamento, miglioramento e addizione;

b) rispetto delle norme materia di sicurezza degli impianti ed esonera la parte concedente da ogni responsabilità per danni diretti ed indiretti che possono derivare da fatti dolosi e colposi, compresi quelli compiuti da terzi;

c) obbligo di stipulare apposita polizza assicurativa contro tutti i rischi;

d) obbligo di utilizzare il bene concesso per la realizzazione dell'attività di cui alla proposta progettuale presentata in sede di selezione pubblica;

e) obbligo di avviare tale attività entro tre mesi (termine consigliato) dalla stipula del contratto o dal termine degli eventuali lavori di ristrutturazione dell'immobile;

f) obbligo di mantenere inalterata la destinazione del bene concesso per tutta la durata del contratto;

g) obbligo di restituire il bene concesso nella sua integrità come da verbale di consegna salvo il deperimento di uso;

h) divieto di cessione del bene e del contratto;

i) divieto di utilizzare l'immobile per attività di propaganda politica. Divieto di installare apparecchi o congegni denominati New slot (opportuno, in linea con la funzione di legalità);

l) impegno a comunicare entro 30 giorni dalla sottoscrizione del contratto il nominativo del referente cui il concedente indirizzerà tutte le comunicazioni relative la gestione;

m) impegno ad inserire nel materiale divulgativo relativo ad ogni attività posta in essere le finalità previste e lo stemma dell'Ente Locale.

→ Tali obblighi possono essere inseriti in una apposita convenzione.

→ In allegato 5. *Modello di Convenzione per l'assegnazione in uso del bene confiscato.*

OBBLIGHI CONCESSIONARIO E ENTE LOCALE



CONVENZIONE ASSEGNAZIONE CONCESSIONE



L'Ente Locale può chiedere l'assegnazione dei beni mobili? Quali? Dove trovare quelli disponibili?

L'Ente Locale può richiedere l'assegnazione di determinate categorie di beni mobili:

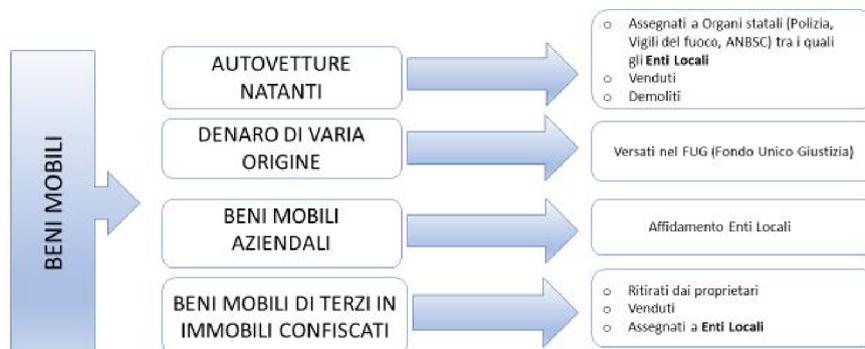
a) autoveicoli e natanti al fine di essere utilizzati per l'impiego nelle attività istituzionali, per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o di tutela ambientale;

b) gli automezzi ed i veicoli non necessari ad attività aziendali seq./confiscate;

c) i beni mobili di terzi rinvenuti in beni immobili confiscati che, a causa di un mancato ritiro da parte dei proprietari, vengano messi infruttuosamente all'asta (due tentativi).

Questi beni possono essere individuati sul sito OPEN Re.G.I.O. mediante la modalità di accesso sopra descritta. Se per i beni immobili dovrà scegliere l'opzione « geolocalizzazione », per i beni mobili, si opterà per la « vetrina beni mobili ».

GESTIONE E DESTINAZIONE BENI MOBILI

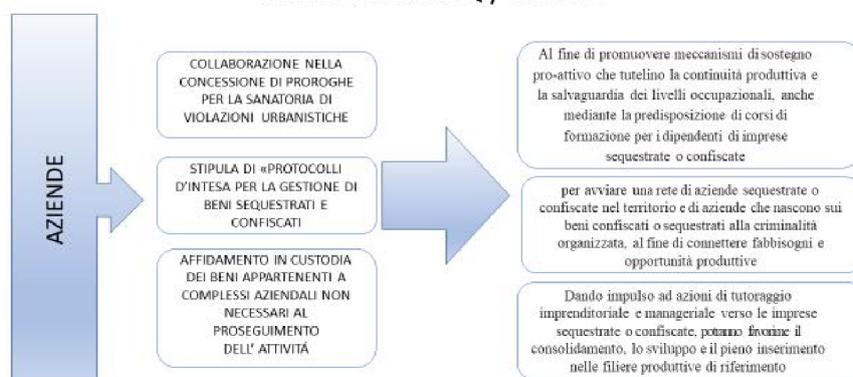
INDIVIDUAZIONE BENI MOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI
GESTITI DALL' ANBSCCONSULTAZIONE → **VETRINA BENI MOBILI** o GEOLOCALIZZAZIONE**Quale ruolo può avere l'Ente Locale nella gestione delle Aziende confiscate ?**

Benché l'Ente Locale non svolga un ruolo da protagonista nel processo di emersione della legalità nelle aziende sequestrate e confiscate, si ritiene di estrema importanza che le amministrazioni pubbliche assumano un ruolo attivo e propulsivo indirizzato a sostenere queste aziende.

Nello specifico l'Ente Locale può:

- a) collaborare nella concessione di proroghe finalizzate alla sanatoria di violazioni urbanistiche;
- b) farsi parte attiva e promotrice tra le parti sociali del territorio di « Protocolli d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati »;
- c) chiedere in affidamento custodiale dei beni appartenenti a complessi aziendali, ma non necessari al proseguimento dell'attività.

RUOLO ENTI LOCALI IN RIFERIMENTO ALLE AZIENDE SEQ./CONF.



In caso di necessità a chi mi posso rivolgere ?

Gli Enti ai quali ci si può rivolgere in caso di richiesta di informazioni inerenti al percorso di richiesta → assegnazione → gestione dei beni sequestrati e confiscati sono:

– **Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)**

SEDE PRINCIPALE DI ROMA: Via del Quirinale n. 28 – 00187

Roma

Contatti:

Tel. 06-68410001

Fax. 06-68410030

agenzia.nazionale@anbisc.it;

agenzia.nazionale@pec.anbisc.it;

segreteria.italiacentrale@anbisc.it

COMPETENTE PER BENI IMMOBILI ITALIA CENTRALE

(REGIONI: Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Sardegna)

degna)

SEDE DISTACCATA DI MILANO: Via Vivaio, n. 1, 20122 Milano

Contatti:

Tel. 02-65535505

Fax. 02-65535520

segreteria.mi@anbisc.it

COMPETENTE PER BENI IMMOBILI ITALIA SETTENTRIONALE

(REGIONI: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Liguria)

SEDE DISTACCATA DI NAPOLI: Via Concezio Muzy n. 1, Complesso di Castel Capuano, 80139 Napoli

Contatti:

Tel. 081-4421901

Fax. 081-44211929/21

segreteria.na@anbsc.it

COMPETENTE PER BENI IMMOBILI ITALIA MERIDIONALE
(REGIONI: Campania, Molise, Abruzzo, Basilicata)

SEDE DISTACCATA DI PALERMO: Via Vann'Antò n. 4, 90145 Palermo

Contatti:

Tel. 091-6989611

Fax. 091-6889640

segreteria.pa@anbsc.it

COMPETENTE PER BENI IMMOBILI SICILIA
(PROVINCE: Palermo, Agrigento, Trapani).

SEDE DISTACCATA DI REGGIO CALABRIA: Via Amendola is. 66 n. 2, 89123 Reggio Calabria

Contatti:

Tel. 0965-317911

Fax. 0965-317908

segreteria.rc@anbsc.it

COMPETENTE PER BENI IMMOBILI ITALIA MERIDIONALE
(REGIONI: Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia – Province di Enna, Ragusa, Caltanissetta, Messina, Catania, Siracusa)

– A livello di dislocazione territoriale è possibile ottenere informazioni sui beni confiscati collocati sul territorio rivolgendosi presso gli **Uffici della Prefettura** competente.

– In casi di particolari difficoltà è possibile segnalare il problema alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Contatti: commantimafia@pec.senato.it



ALLEGATO 1

**AVVISO ESPLORATIVO PER MANIFESTAZIONE DI INTERESSE
PER LA GESTIONE GRATUITA DEI BENI CONFISCATI ALLA
CRIMINALITÀ**Premessa

Il Comune di XX tramite accesso al sito dell'Agenzia Nazionale per la gestione e l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), OPEN Re.G.I.O, ha individuato sul proprio territorio il seguente bene confiscato alla criminalità organizzata, identificato in NCEU come segue:

Mbene Dati Catastali

I-BR-18002-S NCEU, Fg.26, Par. 1655, Sub. 1

I-BR-44402-S NCEU, Fg. 26, Par. 1655, Sub. 2

I-BR-44420-S NCEU, Fg.26, Par. 1399, Sub. 3

I-BR-44438-S NCEU, Fg.26, Par. 1399, Sub. 4

È intenzione di questa Amministrazione assegnare i suddetti beni in concessione d'uso a titolo gratuito per fini sociali.

Pertanto, in attuazione del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in particolare dell'art. 48, comma 3 lett. c), intende acquisire una manifestazione di interesse, da parte di organizzazioni/cooperative sociali/associazioni *onlus* del terzo settore aventi finalità sociali, per l'affidamento in gestione dei suddetti beni, ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 50/2016.

Articolo 1 – Finalità

1. Il presente avviso pubblico ha la finalità di acquisire tra gli enti indicati nell'articolo 48, comma 3 lettera c), del decreto legislativo 159/2011, nonché tra quelli previsti dall'articolo 4 del D.lgs. 117/2017, una manifestazione di interesse alla gestione [indicare durata] dei beni confiscati.

Articolo 2 – Soggetti ammessi

Possono presentare la domanda di manifestazione di interesse:

- a. comunità, anche giovanili, enti e associazioni maggiormente rappresentative dell'Ente locale;
- b. organizzazioni di volontariato (l. 11 agosto 91, n. 266);
- c. cooperative sociali (l. 8 novembre 1991, n. 381);
- d. comunità terapeutiche o centri di recupero e cura di tossicodipendenti;

- e. associazioni di protezione ambientale (art. 13 l. 8 luglio 1986, n. 349);
- f. cooperative a mutualità prevalente senza scopo di lucro;
- g. operatori dell'agricoltura riconosciuti da disposizioni vigenti;
- h. enti parco nazionali e regionali.

Pertanto, non si terrà conto di istanze provenienti da soggetti non rientranti in tali categorie e comunque non operanti in detti settori.

I soggetti di cui sopra non dovranno avere motivi di esclusione di cui all'articolo 80 del D.lgs. n. 50 del 18/04/2016, e non dovranno avere situazione debitoria o di contenzioso nei confronti dell'amministrazione comunale.

Non possono concorrere quegli organismi dei quali facciano parte amministratori o dipendenti comunali che vi svolgano funzioni direttive.

Non possono concorrere enti associazioni che si siano resi responsabili di occupazioni abusive e di iniziative in contrasto con le leggi vigenti in materia di occupazione abusiva.

Articolo 3 – Termini e modalità di presentazione

I soggetti interessati possono aderire alla manifestazione di interesse compilando l'apposito modulo allegato predisposto dal Comune di XX reperibile sul sito istituzionale dell'ente (www.comune.Nomecomune.it), o presso l'ufficio comunale dei servizi sociali.

La domanda può essere trasmessa tramite pec all'indirizzo _____, o consegnata presso l'ufficio protocollo del Comune di XX.

Le manifestazioni di interesse dovranno prevenire entro le ore 00 del giorno gg/mm/aaaa.

Le manifestazioni pervenute successivamente al termine sopraindicato non saranno prese in considerazione.

L'invio della candidatura è a totale ed esclusivo rischio del mittente e rimane esclusa ogni responsabilità dell'amministrazione, ove, per qualsiasi motivo, l'istanza non pervenga entro il termine di scadenza l'indirizzo di destinazione.

A pena di nullità, la dichiarazione di manifestazione di interesse dovrà essere sottoscritta dal legale rappresentante, corredata da copia fotostatica di un documento d'identità del sottoscrittore o di un documento di riconoscimento equipollente in corso di validità.

Articolo 4 – Informazioni

Per informazioni, ritiro del modello di domanda e assistenza nella compilazione stessa, gli interessati potranno rivolgersi all'ufficio Servizi Sociali sito in questo comune in via _____, nei giorni dal lunedì al venerdì dalle hh:mm alle hh:mm. Tel. _____.

L'Amministrazione si riserva di far visionare i locali su richiesta.

Il presente avviso viene pubblicato all'albo pretorio online e sul sito web istituzionale del Comune di XX.

Il responsabile di settore FF

F.to dott. (_____)

ALLEGATO 2

Modello di manifestazione di interesse

Alla cortese att.ne del Direttore
e Consiglio Direttivo Agenzia Nazionale
per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati
e confiscati alla criminalità organizzata

SEDE PRINCIPALE DI ROMA

Pec. direttore@pec.anbsc.it

agenzia.nazionale@pec.anbsc.it

(*inserire sede competente per territorio*)

*Oggetto: manifestazione di interesse alla destinazione ai sensi dell'art. 48
d.lgs. 159/2011 di bene immobile confiscato con sede nel territorio
comunale.*

Egr. Direttore/ Egr.i membri del Consiglio,
il sottoscritto Sindaco del Comune di (_____) premesso
che:

a) in data 00/00/000 sul sito OPEN Re.Gi.O dell'Agenzia Nazionale
per la gestione e l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla
criminalità, gli uffici del Comune hanno individuato il bene immobile sito
in _____, via _____, catasto _____, categoria _____,
foglio _____, particella _____, subalterno _____.

Come da Scheda dettagliata (I-PD-58466-SI I-PD-27966) che si
allega;

b) L'unità immobiliare consiste in un appartamento in condominio
composto di _____ vani.

c) L'immobile risulta confiscato al 100 per cento e libero.

d) Gli uffici competenti hanno effettuato un sopralluogo e verifiche,
constatando che:

– il bene si trova in buono stato di conservazione;

– il bene risulta attualmente libero;

– il bene è conforme alle norme urbanistiche e possiede il titolo
di abitabilità.

e) Il Consiglio Comunale nella seduta del gg/mm/aaaa ha approvato
la possibilità di utilizzare il bene citato con la delibera n. xx/yy.

f) Nella suddetta delibera si è deciso di utilizzare il bene a fini
sociali mediante (*scegliere una delle possibili opzioni*):

– *GESTIONE DIRETTA*, assegnando lo stesso al servizio comu-
nale.

– *GESTIONE DIRETTA* Per la copertura dell'esigenza (*abitativa, integrativa...*) emersa nel corso dell'ultimo biennio e documentata dal (*indicare con massima precisione esigenza del territorio*).

– *GESTIONE DIRETTA* mediante consorzio *ex art.* 31 d.lgs. n. 267/2000 dei Comuni di A., B., C., al fine di destinare il bene alla realizzazione del servizio integrato di emergenza abitativa.

In tutti i casi di « *GESTIONE DIRETTA* » specificare la fonte di spesa alla quale si intende attingere, se fossero necessarie attività di intervento sul bene (ristrutturazioni, messa a norma).

– *GESTIONE INDIRETTA*, assegnando il bene all'aggiudicatario della ad uno degli enti *no profit* indicati dall'art. 48 d.lgs. 159/2011, con emissione di bando ad evidenza pubblica volto alla realizzazione di attività a servizio della comunità.

Che in data gg/mm/aaaa il Comune ha pubblicato un bando esplorativo per individuare i soggetti del privato sociale interessati all'utilizzo del bene

Tutto quanto premesso, Voglia il Consiglio Direttivo deliberare la destinazione a beneficio del Comune su quale il bene ha sede, con emissione di pedissequo decreto.

Con massima osservanza,

Data Firma Sindaco

Allegati:

- Delibere
- Progetto di destinazione da strutturare come specificato nella Sezione di approfondimento:
 - 5.a *La manifestazione di interesse. Come formularla e quali documenti allegare.*



ALLEGATO 3

REGOLAMENTO COMUNALE PER L'ACQUISIZIONE, LA GESTIONE E IL RIUTILIZZO DEI BENI IMMOBILI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

CAPO I

PRINCIPI, ORGANIZZAZIONE E MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DEI BENI

ART. 1 PRINCIPI E FINALITÀ

1. Il Comune promuove la valorizzazione ed il riutilizzo dei beni immobili confiscati alla criminalità insistenti nell'ambito cittadino ed entrati a far parte del proprio patrimonio indisponibile come strumento di sviluppo e di riscatto del territorio e di promozione, crescita e rafforzamento della cultura della legalità e della solidarietà, attraverso il perseguimento di finalità civiche e di utilità sociale e in modo tale permettere alle comunità colpite dal fenomeno mafioso di riappropriarsi delle risorse illecitamente sottratte alla collettività.

2. Il Comune, per il perseguimento delle finalità di cui al comma 1 del presente articolo, conforma la propria azione amministrativa ai principi di legalità, uguaglianza, imparzialità, sostenibilità, pubblicità e trasparenza.

3. Il presente Regolamento stabilisce i principi e disciplina le modalità, i criteri e le condizioni per l'acquisizione, la gestione e l'utilizzazione dei beni immobili confiscati.

ART. 2 MODALITÀ DI RIUTILIZZO DEI BENI IMMOBILI CONFISCATI

1. I beni immobili confiscati alla criminalità trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune, in conformità a quanto stabilito dall'art. 48 co. 3 lettera c) del D.lgs. n. 159/2011, sono utilizzati esclusivamente per le seguenti finalità:

a) istituzionali, per il soddisfacimento delle esigenze dei Settori, Uffici, Società partecipate, Enti strumentali e Aziende Speciali che ne facciano richiesta;

b) sociali, per finalità di emergenza abitativa, con gestione diretta da parte della competente Direzione Politiche per la Casa;

c) sociali, per la realizzazione di attività a favore del territorio da parte degli enti del Terzo Settore interessati, attraverso concessioni d'uso a

titolo gratuito, assentite con le modalità di assegnazione previste dal presente Regolamento;

d) economiche, in caso di mancanza di interesse di utilizzo per esigenze istituzionali e assenza di richieste di assegnazione da parte degli enti del terzo settore a seguito di procedure ad evidenza pubblica, ovvero nei casi in cui ciò sia consentito dallo stesso decreto di destinazione al civico patrimonio, con vincolo di reimpiego dei proventi esclusivamente per finalità sociali.

ART. 3 COLLABORAZIONE CON LE ALTRE ISTITUZIONI, GRUPPO DI LAVORO TECNICO INTERDISCIPLINARE INTERNO ALL'ENTE E COMPETENZE.

1. Il Comune, nell'ambito di una programmazione concertata, valuta le opportunità di riutilizzo dei beni confiscati in raccordo con le altre istituzioni interessate anche attraverso la sottoscrizione di eventuali protocolli e convenzioni.

2. Al fine di garantire un'attività sinergica delle strutture del Comune competenti è costituito un gruppo di lavoro tecnico interdisciplinare interno all'Ente denominato « Beni confiscati », cui sono assegnati i seguenti compiti:

a) raccolta delle informazioni necessarie ad acquisire un quadro esaustivo delle tematiche riferite ai beni sequestrati e confiscati;

b) lettura ed analisi dei bisogni e delle opportunità dei territori su cui insistono gli attuali e futuri beni confiscati e conseguente individuazione delle priorità d'intervento;

c) coordinamento delle azioni e dei programmi che vengono concordati con gli altri enti istituzionali a diverso titolo coinvolti nel recupero dei beni confiscati, al fine di realizzare un quadro delle priorità d'intervento.

3. Il gruppo di lavoro tecnico di cui al comma precedente è composto da:

- il Responsabile del settore Patrimonio, con compiti di coordinamento;
- il Responsabile del settore Politiche sociali o suo delegato;
- il Responsabile del settore Politiche per la casa o suo delegato;
- il Responsabile del Corpo di polizia locale o suo delegato;

Il Gruppo di lavoro può, altresì, essere integrato, qualora necessario, da rappresentanti di altre funzioni comunali e/o delle altre amministrazioni coinvolte.

4. Ferme restando le competenze dei dirigenti responsabili degli altri Servizi dell'Ente per le attività funzionalmente connesse al rispettivo ambito di preposizione, al fine di conseguire con procedure semplificate e trasparenti una gestione unitaria del patrimonio immobiliare comunale, sono di competenza esclusiva del settore Patrimonio gli atti concernenti

l'acquisizione e la concessione degli immobili confiscati e la tenuta dell'elenco di cui all'art 19 del presente Regolamento.

ART. 4 OSSERVATORIO DI CONCERTAZIONE PERMANENTE SULL'USO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

1. Al fine di coinvolgere le realtà associative territoriali disponibili a collaborare con le istituzioni per la valorizzazione e il riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata è istituito presso il Comune un « Osservatorio di concertazione permanente sull'uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata » per perseguire le seguenti finalità:

- a) contribuire alla valutazione delle opportunità in rapporto alle risorse disponibili e supportare il processo di pianificazione delle azioni;
- b) proporre alla Civica Amministrazione le priorità di intervento;
- c) favorire la definizione di progetti sostenibili di utilizzo a fini istituzionali e sociali;
- d) sostenere le attività degli enti già concessionari dei beni, affinché possano meglio incidere sul tessuto culturale, sociale ed economico della comunità.

2. Possono partecipare a tale Osservatorio:

- i rappresentanti degli enti, associazioni e cooperative promotori di iniziative che abbiano tra i loro obiettivi la valorizzazione del patrimonio costituito dai beni confiscati alla criminalità organizzata;
- i rappresentanti dei soggetti espressamente indicati dall'art. 48 comma 3 del d.lgs. n. 159/2011;
- i rappresentanti degli enti del Terzo Settore che soddisfino i requisiti di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. 117/2017.

3. Per partecipare all'Osservatorio di concertazione permanente sull'uso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, i soggetti interessati possono rispondere agli avvisi a tal fine pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente o avanzare in qualsiasi momento formale richiesta di partecipazione al Settore Patrimonio.

4. L'Osservatorio di concertazione permanente, salve esigenze particolari, viene convocato e si riunisce con cadenza semestrale.

ART. 5 PROCEDIMENTO DI ACQUISIZIONE AL PATRIMONIO DELL'ENTE

1. Al fine di acquisire il bene confiscato, il Comune deve rispondere alle manifestazioni di interesse emesse dall'Agenzia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati (di seguito ANBSC).

2. La competenza a manifestare l'interesse al trasferimento del bene a ANBSC è del settore Patrimonio, previa approvazione della Giunta e del Consiglio Comunale in conformità all'art. 42 comma 2 lettera l) del TUEL.

3. La proposta di acquisizione del bene da sottoporre all'approvazione della Giunta e del Consiglio Comunale è preceduta dalla seguente fase istruttoria:

a) espletamento di uno specifico sopralluogo ad opera dei competenti uffici tecnici dell'Ente, volto a riscontrare:

- stato dei luoghi;
- stato di occupazione;
- stato di manutenzione;
- consistenza;
- conformità urbanistica dei luoghi;
- abitabilità e titoli edilizi;
- difformità edilizie ed indicazione di eventuale sanabilità, laddove le stesse costituiscano violazione alle norme vigenti.

b) predisposizione di una relazione a cura del settore Patrimonio e delle altre eventuali strutture dell'ente coinvolte nella presentazione della proposta di acquisizione in cui siano indicati:

- i rilievi effettuati dagli uffici tecnici nell'espletamento del sopralluogo di cui al punto che precede;
- le ipotesi di riutilizzo previste per l'immobile in conformità alle finalità di cui all'art. 1 del presente Regolamento;
- le tempistiche necessarie per la piena operatività del progetto.

4. Nei casi in cui la consistenza della confisca o la peculiarità delle caratteristiche dell'immobile richiedano valutazioni complesse, previa autorizzazione di ANBSC, è possibile procedere, prima dell'acquisizione del cespite, ad una raccolta di manifestazioni di interesse a scopo esplorativo o alla pubblicazione di un preventivo avviso di selezione per l'assegnazione in concessione.

5. A seguito della ricezione del decreto di trasferimento del bene confiscato da parte di ANBSC, il settore Patrimonio provvede all'aggiornamento dell'inventario patrimoniale e trasmette il provvedimento al Settore competente per la trascrizione presso i registri immobiliari e gli altri adempimenti consequenziali di competenza.

6. I beni confiscati trasferiti in proprietà al Comune entrano a far parte del patrimonio indisponibile dell'Ente.

ART. 6 MANIFESTAZIONE DI INTERESSE PER ASSEGNAZIONE PROVVISORIA

1. Qualora sussista l'interesse della Civica Amministrazione ad un immediato utilizzo di un bene confiscato per finalità istituzionali, è possibile richiedere a ANBSC l'assegnazione provvisoria a titolo gratuito di un bene anche qualora lo stesso non sia ancora oggetto di confisca definitiva.

2. Ai fini della manifestazione di interesse per l'assegnazione provvisoria a titolo gratuito è sufficiente l'approvazione con provvedimento del Responsabile del Servizio alle cui esigenze si intenda destinare il bene, fermo restando che devono essere effettuate anche in questo caso le

verifiche tecniche di cui alla lett. a) del comma 2 del precedente art. 5 e che per l'eventuale successiva acquisizione al civico patrimonio sarà in ogni caso necessaria l'approvazione del Consiglio Comunale.

CAPO II

MODALITÀ DI GESTIONE DEI BENI

ART. 7 UTILIZZO DEI BENI CONFISCATI PER FINALITÀ ISTITUZIONALI

1. Nel caso di destinazione del bene a finalità istituzionali il cespite viene consegnato al Servizio richiedente perché venga utilizzato come sede degli uffici o per essere destinato ad attività in ambito sociale, culturale, dell'istruzione, ambientale e, comunque, con una ricaduta diretta sul territorio.

2. Il servizio consegnatario provvede a coordinare l'attività degli uffici competenti nel caso in cui dai sopralluoghi tecnici effettuati siano risultati necessari interventi di riqualificazione del bene al fine di renderlo fruibile per l'utilizzo a cui sia stato destinato e assume nei confronti del bene tutti gli oneri del proprietario così come previsto dalla vigente normativa in materia. Il servizio consegnatario sarà tenuto in particolare a:

- sovrintendere alla custodia ed allo stato di conservazione degli stessi;
- richiedere direttamente l'intervento degli uffici tecnici a ciò preposti in caso di emergenza e in caso di lavori di riparazione e manutenzione di competenza del Comune proprietario;
- vigilare sulla correttezza dell'uso del bene da parte degli utilizzatori rispetto alla destinazione prevista;
- comunicare alla Settore Patrimonio ogni variazione e modifica dello stato del bene ai fini dell'aggiornamento catastale e dell'inventario.

3. Al fine del rispetto degli obblighi di rendicontazione e monitoraggio di cui al presente Regolamento, il Servizio consegnatario è inoltre tenuto, tramite un proprio referente, il cui nominativo dovrà essere comunicato al momento della consegna del bene, a trasmettere con cadenza annuale al Settore Patrimonio un *report* riepilogativo sull'andamento delle attività svolte attraverso l'uso del bene e a comunicare tempestivamente ogni eventuale variazione e modifica delle modalità di utilizzo dello stesso.

ART. 8 UTILIZZO DEL BENE PER FINALITÀ DI EMERGENZA ABITATIVA

1. Nel caso di destinazione del bene per finalità di emergenza abitativa il cespite viene consegnato al competente settore Politiche per la Casa che assumerà tutti gli obblighi previsti in capo al Servizio consegnatario di cui al precedente art. 7 commi 1, 2 e 3 del presente Regolamento.

**ART. 9 UTILIZZO DEL BENE PER FINALITÀ ISTITUZIONALI
ATTRAVERSO L'ASSEGNAZIONE A SOCIETÀ PARTECIPATE, ENTI
STRUMENTALI E AZIENDE SPECIALI**

1. L'assegnazione dei beni confiscati a Società partecipate, Enti strumentali e Aziende Speciali può essere disposta esclusivamente per il perseguimento di finalità istituzionali dell'Ente.

2. Nel caso di cui al comma precedente, è stipulato un contratto di concessione a titolo gratuito e il soggetto consegnatario assumerà tutti gli obblighi e oneri previsti a carico dei concessionari dal presente Regolamento, con particolare riferimento alla manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile e al rispetto delle disposizioni di legge vigenti in materia di sicurezza degli impianti e prevenzione incendi.

**ART. 10 ASSEGNAZIONE DEL BENE A TERZI PER LO SVOLGI-
MENTO DI ATTIVITÀ DI UTILITÀ SOCIALE**

1. Nel caso di destinazione del bene per finalità sociali da perseguire mediante assegnazione a terzi, l'immobile dovrà essere destinato ad attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Il bene non potrà essere utilizzato come mera sede sociale del soggetto richiedente, dovendosi in esso altresì svolgere un'attività al servizio del territorio.

2. L'assegnazione a titolo gratuito ai soggetti indicati nel successivo comma 4 del presente articolo avviene tramite procedura ad evidenza pubblica.

3. A tal fine, nel rispetto dei principi di buona amministrazione, legalità, uguaglianza, imparzialità, trasparenza e adeguata pubblicità, il Settore Patrimonio e/o le altre eventuali Strutture dell'Ente coinvolte nella presentazione del progetto di riqualificazione per la realizzazione del quale è stata approvata l'acquisizione del cespite, predispongono un avviso di selezione, da pubblicare – per un periodo congruo rispetto alla tipologia di progetto richiesta dallo stesso avviso- sull'Albo Pretorio e sul sito web istituzionale del Comune. Tale avviso deve indicare:

- gli elementi di identificazione del bene;
- le finalità d'uso cui è destinato;
- le modalità di presentazione dei progetti;
- i criteri e per l'assegnazione dei punteggi ai singoli progetti;
- i principali oneri previsti a carico dell'assegnatario.

4. Possono partecipare alle selezioni per l'assegnazione in concessione a titolo gratuito dei beni confiscati alla criminalità organizzata per il perseguimento di finalità sociali gli enti espressamente individuati all'art. 48, comma 3, lettera c), del d.lgs. n. 159/2011, nonché tutti gli altri enti del terzo settore che soddisfino i requisiti di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. 117/2017. Tali soggetti possono partecipare in forma singola o quali capofila di raggruppamenti temporanei che vedano come partecipanti anche altri enti senza scopo di lucro.

5. Gli avvisi di selezione devono prevedere per la partecipazione i seguenti requisiti di ordine generale:

– iscrizione negli appositi albi o registri prescritti da disposizioni di legge, qualora richiesto dalla configurazione giuridica posseduta;

– previsione espressa, nell'atto costitutivo o nello statuto, dello svolgimento di attività e servizi in area sociale coerenti con quelli oggetto della domanda di partecipazione;

– inesistenza delle cause di esclusione dalla partecipazione a procedure di evidenza pubblica previste dell'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016 e di qualsivoglia causa di impedimento a stipulare contratti con la Pubblica Amministrazione;

– inesistenza di posizioni di inadempimento per morosità o di altre situazioni di irregolarità in relazione al godimento di beni immobili di civica proprietà.

6. Gli avvisi di selezione possono prevedere per la partecipazione anche requisiti di capacità tecnica e professionale.

7. Gli avvisi di selezione devono prevedere criteri di assegnazione basati sulla qualità del progetto di riuso per finalità di utilità sociale presentato e criteri relativi alla idoneità della struttura organizzativa ed all'esperienza/curricula dei soggetti richiedenti; nel caso in cui l'immobile necessiti di interventi di recupero, possono essere previsti anche criteri basati sulla qualità del progetto tecnico di riqualificazione del bene, sulla sostenibilità economica dell'operazione e sulle tempistiche di realizzazione.

8. Il controllo della documentazione amministrativa è svolto dal responsabile del procedimento. La valutazione dei progetti è effettuata da una commissione giudicatrice, i cui membri, scelti tra i dipendenti dell'Ente in possesso delle competenze necessarie per una corretta valutazione delle istanze, devono essere nominati dopo la scadenza del termine fissato per la presentazione delle domande e nel rispetto del principio di rotazione degli incarichi. I membri della commissione giudicatrice, in sede di accettazione dell'incarico, presa visione dei nominativi dei soggetti che hanno presentato istanza di partecipazione alla selezione nei termini, devono dichiarare che di non incorrere in alcuna situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'art. 6-bis della legge n. 241/1990.

9. La commissione giudicatrice si riunisce in seduta riservata per l'esame dei progetti e l'attribuzione dei punteggi e trasmette il verbale con gli esiti della valutazione al competente Dirigente del Settore Patrimonio, il quale effettuerà le verifiche sull'assenza delle cause di esclusione indicate nel comma 5 del presente articolo e in caso di esito positivo formalizzerà l'aggiudicazione definitiva e sottoscriverà il contratto di concessione.

10. Nel caso in cui a seguito della pubblicazione dell'avviso di selezione pubblica non siano state presentate istanze di assegnazione nei termini stabiliti, è consentito procedere all'affidamento diretto all'ente/associazione che ne faccia richiesta previa verifica della qualità del progetto di riuso per finalità sociali e della sua conformità alla destinazione prevista per il bene, nonché dell'insussistenza in capo al soggetto richiedente delle cause di esclusione indicate nel comma 5 del presente articolo.

11. Nel caso in cui sia stato pubblicato un avviso di selezione per l'assegnazione a scopo esplorativo preventivamente rispetto all'acquisizione del bene al patrimonio dell'Ente, non sarà necessario, dopo il formale trasferimento del cespite da parte di ANBSC, provvedere ad una nuova procedura ad evidenza pubblica e, previa verifica dell'insussistenza delle cause di esclusione indicate nel comma 5 del presente articolo in capo al soggetto risultato primo in graduatoria, potrà essere formalizzata l'aggiudicazione definitiva e la sottoscrizione del contratto di concessione.

ART. 11 CONTRATTO DI CONCESSIONE

1. Il rapporto concessorio è sottoposto a regole di diritto pubblico e pertanto le condizioni per l'affidamento dell'immobile sono disposte unilateralmente nella forma della concessione amministrativa.

2. La concessione deve prevedere di norma:

- l'oggetto e finalità;
- l'individuazione del bene oggetto del contratto;
- gli obblighi del concessionario;
- gli oneri e le modalità di utilizzo del bene;
- la data di decorrenza del rapporto e il termine di scadenza;
- le revoca per ragioni di pubblico interesse;
- le cause di decadenza per i casi di inadempimento;
- tutte le altre clausole ritenute opportune e/o necessarie nel caso specifico.

3. Le spese dell'atto di concessione sono a carico del concessionario.

4. Trattandosi di concessione amministrativa, l'uso ed il godimento dell'immobile, l'eventuale suo sgombero, sia durante la concessione che al momento della sua cessazione, sono disciplinati dalle norme di diritto pubblico che regolano la materia.

ART. 12 DURATA E RINNOVO DEL CONTRATTO

1. La durata delle concessioni è stabilita di norma in anni [indicare durata della concessione]. Una durata maggiore può essere commisurata al costo degli investimenti posti a carico del concessionario che si impegni al recupero e/o al restauro qualora siano necessari interventi di riqualificazione del bene al fine di renderlo fruibile per l'utilizzo.

2. È esclusa qualsiasi forma di rinnovo tacito delle concessioni. Le concessioni possono essere rinnovate, se previsto nella originaria concessione e solo con esplicito provvedimento, non più di una volta per lo stesso termine di durata originariamente stabilito, ovvero per quello eventualmente stabilito dall'Amministrazione, previa verifica della sussistenza delle condizioni per le quali il bene è stato concesso in uso, dell'esatto adempimento degli obblighi contrattuali da parte del concessionario – ivi incluso quello del corretto utilizzo dell'immobile dal punto di vista manutentivo – e sempreché non sussista la necessità del Comune di riacquistare la disponibilità del bene per sopravvenute esigenze istituzionali.

ART. 13 OBBLIGHI E ONERI A CARICO DEI CONCESSIONARI

1. Gli atti di concessione devono prevedere a carico dei concessionari:

– l’obbligo di utilizzare il bene concesso esclusivamente per la realizzazione delle attività di cui alla proposta progettuale presentata in sede di selezione pubblica e di avviarla entro un termine stabilito in ragione delle circostanze del caso;

– l’obbligo di presentare *report* riepilogativi sull’andamento delle attività svolte per la realizzazione della proposta progettuale;

– l’obbligo di inserire nel materiale divulgativo relativo ad ogni attività posta in essere attraverso l’uso del bene lo stemma del Comune con la seguente dicitura: « *Comune di _____ - Bene confiscato alla criminalità organizzata* »;

– l’onere economico degli interventi di ristrutturazione e/o manutenzione necessari a rendere fruibile l’immobile assegnato e l’obbligo di provvedervi entro un termine stabilito in ragione delle circostanze del caso;

– l’onere del pagamento delle spese per la manutenzione ordinaria e straordinaria del bene, con espressa rinuncia a richiedere riconoscimenti economici al termine della concessione in relazione ad ogni eventuale lavoro di riattamento, miglioramento o addizione;

– l’onere di provvedere alle spese relative alle utenze e ad ogni tributo facente carico al conduttore;

– l’onere di provvedere al pagamento delle spese di amministrazione;

– l’obbligo di stipulare un’assicurazione contro i danni a terzi in relazione a tutti i rischi conseguenti alle attività svolte;

– l’obbligo di utilizzare il bene in conformità alle disposizioni legislative in materia di sicurezza e di prevenzione incendi;

– in caso di immobile sottoposto a tutela ai sensi del Codice per i Beni Culturali e del Paesaggio, l’obbligo di rispettare tutte le indicazioni contenute nell’autorizzazione alla stipula della concessione rilasciata dalla competente Soprintendenza, nonché quello di richiedere la preventiva autorizzazione ai sensi dell’art. 21 e seguenti del succitato Codice per i Beni Culturali e del Paesaggio per l’esecuzione di eventuali lavori ed opere di qualunque genere sul bene;

– l’obbligo di restituire i locali nella loro integrità, salvo il normale deperimento d’uso.

ART. 14 DIVIETI SPECIFICI

1. Negli atti di concessione deve essere fatto specifico divieto di:

a) utilizzare l’immobile in oggetto per attività di propaganda politica ovvero per attività svolte a favore di partiti politici e sindacati;

b) installare apparecchi e congegni, denominati « NEW SLOT », di cui all’art. 110 – comma 6 – lettera a) del TULPS (Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza).

ART. 15 CESSIONE DEL BENE E DEL CONTRATTO

1. Il concessionario non può concedere a terzi, neanche parzialmente, l'utilizzo del bene oggetto di concessione, né cedere a terzi, a qualunque titolo, il contratto di concessione del medesimo bene. È fatto divieto di sublocare i beni assegnati per qualsivoglia finalità, salva espressa autorizzazione della Civica Amministrazione.

ART. 16 CONTROLLI

1. Anche con il supporto della Polizia Locale, sono effettuati periodicamente controlli volti ad accertare la permanenza, a carico del concessionario, dei requisiti per l'assegnazione e a verificare che l'attività svolta sul bene concesso sia rispondente al progetto presentato con la domanda di partecipazione.

2. A tal fine l'Ente può, in ogni momento, procedere ad ispezioni, accertamenti d'ufficio presso il concessionario e a richiedere i documenti e i certificati probatori ritenuti necessari.

ART. 16 DECADENZA E REVOCA DELLA CONCESSIONE

1. Il Comune, previa contestazione, potrà dichiarare la decadenza delle concessioni, nei seguenti casi:

– per inadempimento del concessionario, quando lo stesso contravenga a disposizioni generali o speciali di legge, alle norme statutarie e/o regolamentari, alle norme contenute nella concessione;

– per mancato esercizio, quando il concessionario non abbia dato inizio all'attività oggetto della domanda di assegnazione o non abbia iniziato i lavori di adeguamento e/o ristrutturazione del bene entro i termini previsti dal contratto;

– per il venir meno dei requisiti soggettivi richiesti per l'assegnazione dell'immobile con particolare riferimento ai casi in cui dai controlli effettuati dovessero emergere, a carico dei soci e degli amministratori, elementi tali da far ritenere possibile che l'Ente concessionario possa subire tentativi di infiltrazione o condizionamenti mafiosi nello svolgimento della propria attività.

2. Il concessionario, entro il termine indicato dalla comunicazione delle contestazioni, ha facoltà di presentare le proprie deduzioni e giustificazioni.

3. Il Comune, per sopravvenuti motivi di interesse pubblico che giustificano un diverso utilizzo del bene concesso può revocare, con provvedimento motivato, in qualsiasi momento, in tutto od in parte, l'atto di concessione, senza che il concessionario possa vantare diritto a compensi ed indennizzi di sorta.

ART. 17 UTILIZZO DEL BENE PER FINALITÀ ECONOMICHE

1. Qualora non vi sia interesse all'utilizzo del bene per finalità istituzionali e a seguito della pubblicazione dell'avviso di selezione pub-

blica non siano state presentate istanze di assegnazione per la destinazione del bene a finalità sociali, ovvero qualora ciò sia stato espressamente previsto nel decreto di destinazione, è possibile l'utilizzazione del cespite per finalità di lucro, attraverso la concessione a terzi a titolo oneroso.

2. In tali casi la gestione del contratto seguirà le regole previste per le concessioni e locazioni a titolo oneroso degli altri immobili di civica proprietà e il canone verrà determinato in base ad apposita perizia estimativa in modo da garantire la massima convenienza economica derivante dall'operazione di messa a reddito del bene.

3. L'affidamento avverrà previo esperimento di procedura ad evidenza pubblica e verifica dell'insussistenza delle cause di esclusione indicate nel comma 5 dell'art. 10 del presente Regolamento, con particolare riferimento all'inesistenza di elementi che indichino che il bene possa rientrare, anche per interposta persona, nella disponibilità della criminalità organizzata.

4. Qualora al momento del trasferimento al patrimonio dell'Ente il bene confiscato risulti oggetto di regolare contratto di concessione o locazione è possibile mantenerne la destinazione attraverso il subentro dell'Ente nel contratto già in essere, che sarà in ogni caso subordinato all'esito positivo delle verifiche di cui al comma che precede.

5. Nei casi previsti dai commi precedenti in cui i beni confiscati siano utilizzati per finalità di lucro, i proventi dovranno essere reimpiegati esclusivamente per la ristrutturazione dei beni confiscati destinati all'emergenza abitativa e a fini istituzionali o per la realizzazione di specifiche e dettagliate progettualità di carattere sociale, con pubblicità sul sito istituzionale dell'Ente dell'importo delle somme accertate in entrata e dei progetti di riqualificazione dei beni o sociali finanziati con detti fondi.

CAPO III

RENDICONTAZIONE E MONITORAGGIO

ART. 18 OBBLIGHI DI RENDICONTAZIONE E MONITORAGGIO

1. Trascorsi sei mesi dalla consegna del bene immobile da parte di ANBSC a seguito del trasferimento del cespite al civico patrimonio, il Sindaco, o in sua vece i Responsabili del Settore Patrimonio e/o delle altre Strutture dell'Ente coinvolte nella presentazione del progetto di riqualificazione per la cui realizzazione si è proceduto all'acquisizione dell'immobile, inviano al Direttore dell'Agenzia una relazione sullo stato della procedura di riqualificazione e riutilizzo del bene.

2. In ogni momento e tempestivamente sono altresì fornite tutte le informazioni relative alla destinazione e alle modalità di utilizzazione dei beni confiscati trasferiti al patrimonio dell'Ente o ad esso assegnati provvisoriamente richieste da ANBSC, dal Nucleo di supporto istituito presso la Prefettura e dagli altri enti ed istituzioni a ciò preposti.

3. Al fine di ottemperare agli obblighi di rendicontazione e informazione di cui ai commi precedenti e all'obbligo di aggiornamento dell'elenco di cui al successivo art. 19 del presente Regolamento, i soggetti conse-

gnatari, ivi inclusi le altre Strutture dell'Ente nel caso di utilizzazione per finalità istituzionali o di emergenza abitativa, sono tenuti a trasmettere con cadenza annuale al Settore Patrimonio un report riepilogativo sull'andamento del riutilizzo del bene e a comunicare tempestivamente ogni variazione e modifica delle modalità di realizzazione del progetto di riuso dell'immobile.

ART. 19 TENUTA E PUBBLICAZIONE DELL'ELENCO DEI BENI CONFISCATI ACQUISITI AL PATRIMONIO DELL'ENTE

1. In conformità a quanto stabilito dall'art. 48 comma 3 lett. c) del d.lgs. n. 159/2011, l'Ente provvede a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad esso trasferiti, che viene aggiornato con cadenza mensile e ogni qualvolta intervengano modifiche di qualsiasi genere.

2. L'elenco, reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'Ente, deve contenere per ciascun immobile confiscato i dati concernenti:

- gli estremi del decreto di trasferimento;
- l'indirizzo e i dati catastali;
- la consistenza;
- la destinazione;
- le modalità di utilizzazione del bene;
- in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario, gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione;
- in caso di bene confiscato utilizzato per finalità di lucro, oltre alle informazioni relative al contratto di concessione, devono essere indicati anche l'importo del canone e le concrete modalità di impiego delle somme accertate in entrata.

3. La formazione, la pubblicazione e l'aggiornamento dell'elenco dei beni confiscati acquisiti al civico patrimonio è di competenza del settore Patrimonio.

CAPO IV

DISPOSIZIONI FINALI

ART. 20 RINVIO

1. Per quanto non espressamente disciplinato dal presente Regolamento si applicano le normative vigenti in materia.

ART. 21 NORME TRANSITORIE

1. Per tutte le assegnazioni di beni confiscati alla criminalità organizzata effettuate prima dell'entrata in vigore del presente Regolamento, le Strutture dell'Ente concedenti provvedono, entro 120 giorni dall'approvazione dello stesso, a verificare per ciascun bene:

- a) la coerenza dell'attività svolta con quanto disposto dall'art. 2 del presente Regolamento;

b) la rispondenza delle attività svolte con il decreto di trasferimento emesso dalla competente autorità;

c) il rispetto dell'interesse pubblico legato alla concessione e delle disposizioni contenute nel relativo disciplinare o comunque nell'atto di assegnazione;

d) la regolarità del pagamento in caso di concessioni di cui all'art. 17 del presente Regolamento.

2. Le concessioni di beni confiscati alla criminalità organizzata effettuate prima dell'entrata in vigore del presente Regolamento sono revocate nei casi in cui non superino positivamente tutte le verifiche di cui al comma 1 del presente articolo, ovvero per sopravvenuti motivi di interesse pubblico che giustifichino un diverso utilizzo del bene concesso.

3. Le assegnazioni di beni confiscati alla criminalità organizzata effettuate prima dell'entrata in vigore del presente Regolamento, previo esito positivo delle verifiche di cui al comma 1 del presente articolo, sono fatte salve fino alla scadenza del relativo titolo autorizzativo, restando comunque soggette alla facoltà di revoca di cui all'art. 16 comma 3 del presente Regolamento.

ART. 22 PUBBLICAZIONE ED ENTRATA IN VIGORE

1. Il presente Regolamento viene pubblicato, dandone particolare evidenza, sul sito istituzionale dell'Ente ed entra in vigore nel quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

ALLEGATO 4

AVVISO PUBBLICO**DI SELEZIONE PER L'ASSEGNAZIONE IN CONCESSIONE D'USO A TITOLO GRATUITO DELL'IMMOBILE SITO IN _____ CONFISCATO ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E TRASFERITO AL PATRIMONIO INDISPONIBILE DEL COMUNE AI SENSI DELL'ART. 48 DEL DECRETO LGS. N. 159/2011 ⁽⁵¹¹⁾.**

Premesso che il d.lgs. n.159/2011 all'art. 48 – comma 3, lettera c) – prevede che i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata siano: « trasferiti per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione (...). Gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni, ad altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro, e agli operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti nonché agli Enti parco nazionali e regionali »;

Si indice una selezione pubblica per l'assegnazione in concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito nel Comune di XX, confiscato alla criminalità organizzata e trasferito al patrimonio indisponibile del Comune di XX ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 per finalità sociali.

Art. 1 – Soggetti ammessi alla selezione

Possono partecipare alla selezione gli enti individuati all'art. 48, comma 3, lettera c) del d.lgs. n. 159/2011, riportato testualmente in premessa.

⁽⁵¹¹⁾ Modello elaborato da Giorgia Maria Casabona, nell'ambito della tesi finale (VII ciclo A.A. 2017/2018) del Master di II Livello in « Gestione e riutilizzo beni confiscati e sequestri. Pio La Torre », *Alma Mater Studiorum* – Università di Bologna.

Si precisa che, dal momento che la legge n. 266 del 1991 richiamata dall'art. 48 comma 3 lett. c) del d.lgs. 159/2011 è stata recentemente abrogata e sostituita dal d.lgs. n. 117/2017 (con cui è stata riordinata la disciplina del c.d. terzo settore), ai fini della presente selezione, si intendono richiamati dal citato art. 48, oltre alle categorie di enti ivi espressamente indicate, e fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro, anche tutti gli altri enti del terzo settore che soddisfino i requisiti di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. 117/2017.

Art. 2 – Immobile e attività progettuali oggetto della selezione

Oggetto della presente selezione è il locale [*o appartamento/terreno etc*], di mq 000 ubicato in XX, censito al catasto e meglio indicato nell'allegata planimetria.

L'immobile dovrà essere destinato ad attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

[È possibile inserire nel bando l'indicazione di una particolare destinazione di interesse sociale qualora ciò corrisponda all'interesse dell'ente pubblico]

Si specifica che l'immobile non potrà essere utilizzato come mera sede sociale del soggetto richiedente, dovendosi in esso altresì svolgere un'attività a servizio del territorio.

Art. 3 – Durata della concessione

L'immobile verrà assegnato a titolo gratuito per un periodo di anni XY (*la durata della concessione, va valutata in considerazione di particolari circostanze quale ad esempio l'assunzione in capo al concessionario di ingenti spese di riqualificazione del bene*).

Sarà esclusa qualsiasi forma di rinnovo tacito della concessione. Sarà facoltà dell'Amministrazione concedere il rinnovo, ove richiesto dal concessionario, per una sola volta e previa verifica della sussistenza delle condizioni per le quali il bene è stato concesso in uso e della non sussistenza della necessità per il Comune di riacquistare la disponibilità del bene per sopravvenute esigenze istituzionali.

Art. 4 – Valutazione delle domande e criteri di selezione

Le domande di partecipazione saranno valutate da una commissione, appositamente costituita dopo lo spirare del termine di presentazione delle istanze di partecipazione alla selezione, che si riunirà in seduta pubblica per l'apertura delle buste e l'esame della documentazione amministrativa (in data che verrà previamente comunicata sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione) e successivamente in seduta riservata per l'esame delle proposte progettuali.

Non saranno valutate le domande:

- presentate da soggetti diversi da quelli previsti al precedente art. 1;

— che prevedano un utilizzo degli immobili richiesti per finalità diverse da quelle indicate al precedente art. 2.

Alle domande saranno attribuiti i punteggi, secondo i seguenti criteri:

a) curriculum del concorrente, con particolare riferimento ai servizi ed esperienze gestite a livello locale che dimostrino il legame con il territorio, il radicamento, la ramificazione e la concreta attitudine a realizzare il progetto — Max punti 20;

b) validità ed efficacia del modello organizzativo proposto — Max punti 15;

c) grado di utilità sociale e idoneità del progetto a generare valore aggiunto per la comunità di riferimento, anche in via prospettica e potenziale — Max punti 20;

d) grado di fruibilità pubblica degli spazi in assegnazione — Max punti 15;

e) coerenza ed interoperabilità del progetto con gli strumenti di pianificazione e le iniziative attuate in ambito sociale dal Comune — Max punti 10;

f) sostenibilità economico-finanziaria del progetto — Max punti 20.

Ciascun componente della commissione attribuirà — in base alla griglia di valori di seguito riportata — un coefficiente, variabile tra zero e uno, a ciascun elemento di valutazione.

GRIGLIA DI VALORI

Nessun elemento fornito 0

Elementi insufficienti 0,1

Elementi esigui 0,2

Elementi non rilevanti 0,3

Elementi di scarsa rilevanza 0,4

Elementi di discreta rilevanza 0,5

Elementi adeguati 0,6

Elementi più che adeguati 0,7

Elementi più che adeguati e con caratteristiche di interesse 0,8

Elementi con caratteristiche particolarmente apprezzabili 0,9

Elementi con caratteristiche di eccellenza 1

Successivamente si procederà a calcolare le medie dei coefficienti attribuiti dai commissari e a trasformarle in coefficienti definitivi.

A seguire si procederà a moltiplicare ciascun coefficiente definitivo per il relativo fattore ponderale attribuendo così un punteggio a ciascun elemento di valutazione.

Infine, verranno sommati tutti i punteggi attribuiti agli elementi di valutazione in riferimento a ciascun concorrente.

Qualora il punteggio complessivo non totalizzi almeno 60 (sessanta) punti previsti lo stesso sarà ritenuto insufficiente, e pertanto non sarà inserito in graduatoria.

In caso di parità di punteggio al fine di stabilire l'esatta graduatoria, verrà effettuato un sorteggio a cura della Commissione aggiudicatrice.

Art. 5 – Modalità e termini di presentazione delle domande

Il plico contenente la documentazione di seguito richiesta, dovrà, essere chiuso, siglato a cavallo del lembo di chiusura della busta e dovrà riportare, oltre al mittente ed al destinatario, anche la seguente dicitura: « SELEZIONE PER LA CONCESSIONE PER FINALITÀ SOCIALI DELL'IMMOBILE SITO – NON APRIRE ».

Il plico dovrà essere recapitato a mano o trasmesso con raccomandata A/R al seguente indirizzo: _____ e dovrà pervenire, in tutti i casi, a pena di esclusione, entro le ore hh:mm del gg/mm/aaaa.

Ai fini del rispetto di detto termine perentorio di scadenza, farà fede esclusivamente la data di arrivo apposta sul plico dal Servizio Protocollo.

DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE:

Il plico dovrà contenere al suo interno n. 2 buste (Busta A e Busta B). Ciascuna busta dovrà contenere al suo interno quanto segue:

La BUSTA A, riportante la seguente dicitura « DOCUMENTAZIONE AMMINISTRATIVA », dovrà contenere la seguente documentazione:

a) domanda di partecipazione redatta in carta semplice in conformità al modello allegato al presente avviso e sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente;

b) copia fotostatica del documento di identità del sottoscrittore della domanda;

c) copia fotostatica dell'atto costitutivo dell'ente (o documentazione equipollente);

d) copia fotostatica dello Statuto dell'ente (o documentazione equipollente) da cui risultino i poteri del legale rappresentante;

e) certificazione di avvenuto sopralluogo sottoscritto da un dipendente del Comune all'uopo incaricato.

La BUSTA B, riportante la seguente dicitura « PROGETTO », dovrà contenere:

Una relazione sintetica (formato A4, carattere Times New Roman 12) sottoscritta dal concorrente, che presenti il progetto di riutilizzo del bene proposto. Al fine di consentire una facile comparazione tra i soggetti concorrenti l'offerta progettuale dovrà avere un'articolazione interna secondo il contenuto dei criteri di valutazione di cui al presente avviso.

Art. 6 – Sopralluogo presso l'immobile

A pena di esclusione, il partecipante alla selezione dovrà inserire nella busta A il certificato di avvenuto sopralluogo sottoscritto da un dipendente del Comune all'uopo incaricato che accompagnerà il rappresentante dell'ente/associazione per la visione dell'immobile.

I sopralluoghi si svolgeranno previo appuntamento, scrivendo al seguente indirizzo email: _____ indicando nell'og-

getto la seguente dicitura « richiesta appuntamento per sopralluogo immobile confiscato alla criminalità organizzata sito _____ ».

Non sarà possibile inoltrare la richiesta di sopralluogo oltre il terzo giorno antecedente la scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione alla selezione. Qualora il sopralluogo sia effettuato da soggetto diverso dal legale rappresentante è necessaria apposita delega con allegati i documenti di identità del soggetto delegante e delegato.

Art. 7 – Cause di esclusione

Si specifica che l'Amministrazione procederà all'esclusione del concorrente nel caso in cui:

- a) non sia rispettato il termine perentorio previsto dal presente avviso per la presentazione della domanda di partecipazione;
- b) non siano rispettate le indicazioni relative alle modalità di trasmissione della domanda di partecipazione previste dal presente avviso;
- c) manchi la sottoscrizione della domanda di partecipazione alla selezione, ovvero manchi la fotocopia del documento di identità del sottoscrittore, ovvero la domanda non risulti sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente;
- d) non sia stato effettuato il sopralluogo presso l'immobile previsto al precedente art. 6.

Salvo quanto stabilito nel paragrafo precedente, eventuali errori formali, ma non sostanziali presenti nella domanda di partecipazione, così come eventuali carenze relative alla documentazione amministrativa presentata, potranno essere sanati in un termine congruo che verrà stabilito dalla Commissione e comunicato all'indirizzo indicato nella domanda di partecipazione (o a mezzo PEC, se indicata).

Eventuali carenze nelle Relazioni di cui alla busta B « Progetto » non potranno invece essere sanate e potranno comportare l'impossibilità di valutazione da parte della Commissione degli aspetti di cui all'art. 4 del presente avviso con attribuzione di punteggio pari a 0.

Art. 8 – Controlli sulle dichiarazioni sostitutive

Si avverte che le dichiarazioni sostitutive rese dall'affidatario, a norma del D.P.R. 445/2000, saranno assoggettate a controllo.

A norma dell'art. 71 del DPR n. 445/2000, il Comune si riserva di procedere a controlli sia a campione sia nei casi in cui sorgano fondati dubbi sulla veridicità delle informazioni fornite nelle dichiarazioni rese da qualsiasi dei concorrenti.

Qualora da tali controlli emergano dichiarazioni non veritiere, il dichiarante, ferma la responsabilità penale ai sensi dell'art. 76 del citato D.P.R., decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base di tali dichiarazioni (art. 75 D.P.R. n. 445/2000).

Art. 9 – Stipulazione del contratto

La stipulazione del contratto di concessione avverrà in forma di scrittura privata registrata, nei termini stabiliti dall'Amministrazione Comunale e comunicati al soggetto aggiudicatario con apposita convocazione.

Tutte le spese inerenti alla stipulazione del contratto, comprese quelle di registrazione sono a totale carico dell'ente aggiudicatario.

In caso di ritardata o mancata ottemperanza agli oneri relativi alla stipulazione del contratto, l'amministrazione provvederà a revocare l'affidamento e a procedere ad un nuovo affidamento in base alla graduatoria.

La sottoscrizione della concessione da parte dell'ente risultato assegnatario non potrà aver luogo qualora vi siano in essere contenziosi con l'Amministrazione Comunale in relazione all'utilizzo di immobili di civica proprietà.

In caso di rinuncia all'unità immobiliare assegnata da parte dell'aggiudicatario, si procederà a favore dei soggetti collocati in posizione utile per l'assegnazione.

Art. 10 – Obblighi del concessionario

Il concessionario sarà tenuto a utilizzare ogni unità immobiliare assegnata per le finalità che hanno determinato la concessione e assumerà gli obblighi previsti nello schema di concessione allegato, quale parte integrante e sostanziale, al presente avviso.

Art. 11 – Pubblicità degli atti di gara, comunicazioni e richieste di chiarimenti

Gli atti di gara sono pubblicati, in versione integrale nella sezione « Amministrazione Trasparente » del sito istituzionale del Comune di XX, dalla quale sono scaricabili l'avviso di selezione, la modulistica necessaria per la partecipazione e lo schema di concessione.

In particolare, si segnala la necessità di verificare costantemente la presenza di comunicazioni, anche in prossimità della scadenza.

Le eventuali richieste di chiarimenti in merito alla presente selezione devono essere formulate via e-mail all'indirizzo: _____ e nell'oggetto dovrà essere riportata la seguente dicitura « Selezione per la concessione di immobile confiscato alla criminalità organizzata sito in _____ – Richiesta di chiarimenti ».

Le eventuali richieste di chiarimenti devono pervenire non oltre il terzo giorno antecedente la data di scadenza per la presentazione delle domande con l'indicazione della denominazione del concorrente richiedente.

Art. 12 – Tutela della riservatezza

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento U.E. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla

libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), si informa che:

- i dati personali conferiti attraverso la modulistica allegata al presente bando saranno trattati al solo fine dell'espletamento della procedura di gara in oggetto, e limitatamente al tempo necessario a detto fine;
- i dati saranno trattati per tutto il tempo necessario alla definizione del procedimento per il quale sono richiesti e saranno successivamente conservati in conformità alle norme sulla conservazione della documentazione amministrativa;
- il conferimento dei dati presenti nella suddetta modulistica è indispensabile e il loro mancato inserimento non consente di completare l'istruttoria necessaria per il rilascio del provvedimento;
- alcuni potranno essere pubblicati *on line* nella sezione amministrazione trasparente per adempiere agli obblighi di legge previsti dal d.lgs. 33/2013 – Testo unico in materia di trasparenza amministrativa.

ALLEGATO 5

**CONVENZIONE PER L'ASSEGNAZIONE IN USO DI UN BENE
CONFISCATO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA⁽⁵¹²⁾**

L'anno _____ il giorno _____ del mese di _____, con la presente scrittura privata tra il comune di _____, nella persona di (Dirigente Responsabile del Servizio) _____, nato/a a _____ il _____, nella sua qualità di _____ all'uopo autorizzato/a con Provvedimento del Sindaco n. _____ e l'ASSOCIAZIONE _____ con sede in _____ (C.F.: _____), nella persona del suo legale rappresentante _____ nato/a a _____ il _____

PREMESSO

Che con determinazione dirigenziale n. _____ sono stati approvati i risultati relativi alla selezione pubblica per l'assegnazione dell'immobile confiscato alla criminalità organizzata ed acquisito dal Comune, sito in _____ ed è pertanto stata stabilita l'assegnazione dello stesso immobile all'Associazione _____ risultata prima in graduatoria sulla base dei punteggi attribuiti dalla Commissione giudicatrice [*oppure altra premessa adatta al caso specifico*];

Tutto ciò premesso, e considerato che le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto, si conviene e si stipula quanto segue:

Art. 1) OGGETTO

Il Comune di XX, come sopra rappresentato, affida in concessione d'uso a titolo gratuito alla Associazione _____, come sopra rappresentata, che accetta, l'immobile confiscato alla criminalità organizzata ed acquisito in proprietà dal Comune sito in _____ della superficie di mq. 00 circa, meglio identificato nell'allegata planimetria;

La concessione, in conformità all'art. 48 comma 3 lett.c) del D. Lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia), è finalizzata alla realizzazione del progetto presentato in sede di selezione pubblica, consistente in:

_____.

Art. 2) DURATA

La durata della concessione d'uso viene fissata, in conformità al relativo avviso di selezione pubblica per l'assegnazione degli immobili, in

⁽⁵¹²⁾ Modello elaborato da Giorgia Maria Casabona, nell'ambito del Master in II Livello in « Gestione e riutilizzo beni confiscati e sequestri. Pio La Torre », VII ciclo A.A. 2017/2018.

anni _____(_____), decorrenti dalla data di sottoscrizione del presente atto [*indicare la durata specificata nel bando e/o nel provvedimento di aggiudicazione/selezione*].

È esclusa qualsiasi forma di rinnovo tacito della concessione.

È facoltà dell'Amministrazione concedere il rinnovo, ove richiesto dal concessionario, per una sola volta e previa verifica della sussistenza delle condizioni per le quali il bene è stato concesso in uso e della non sussistenza della necessità per il Comune di riacquistare la disponibilità del bene per sopravvenute esigenze istituzionali.

Il concessionario può recedere in qualsiasi momento dalla concessione, dandone avviso al Comune, mediante lettera raccomandata A.R.

Art. 3) SPESE ED ONERI A CARICO DEL CONCESSIONARIO

A) Sono a carico del concessionario le spese del presente atto, quelle di registro, se e in quanto dovute, le spese afferenti alle utenze ed ogni tributo facente carico al conduttore, nonché ogni altro onere fiscale, presente o futuro, afferente e consequenziale alla presente concessione.

B) Sono inoltre a carico del concessionario le spese di amministrazione che saranno corrisposte a rate mensili [*o come diversamente concordato*], entro la data indicata sui bollettini di c/c postale inviati periodicamente dal Comune.

Art. 4) OBBLIGHI DEL CONCESSIONARIO

A) Il locale viene accettato nello stato di fatto in cui si trova e, quindi, il concessionario si obbliga ad assumere a propria cura e spese, senza per questo richiedere rimborsi ed indennizzi di sorta, e previa autorizzazione del Comune nella debita forma scritta, e sempre che con ciò non venga mutata la destinazione originaria dell'immobile, tutti gli interventi manutentori ordinari e straordinari dell'immobile stesso, ogni eventuale lavoro di riattamento, miglioramento o addizione, nonché gli oneri di qualunque natura gravanti sullo stesso.

Restano escluse le spese per la ricostruzione dell'immobile, in caso di rovina anche parziale, nonché le spese per le opere straordinarie di rilevante entità.

In ogni caso il Comune al termine della concessione acquisisce le opere eseguite senza riconoscimento economico alcuno.

Tale clausola, di cui è presa particolare conoscenza, viene specificatamente approvata e sottoscritta.

B) Il concessionario è costituito custode dei locali concessi, dei loro impianti e attrezzature, si impegna a rispettare le norme vigenti nel tempo in materia di sicurezza degli impianti ed esonera parte concedente da ogni responsabilità per danni diretti ed indiretti che possano derivare da fatti dolosi o colposi di qualunque soggetto, compresi i terzi.

Il concessionario assume, inoltre, l'obbligo di stipulare apposita polizza assicurativa contro tutti i rischi che possano gravare sull'immobile e per responsabilità civile verso terzi, conseguenti alle attività svolte.

C) Il concessionario assume l'obbligo di utilizzare il bene concesso esclusivamente per la realizzazione delle attività di cui alla proposta progettuale presentata in sede di selezione pubblica, come individuata dall'art. 1 del presente contratto, di avviare tali attività entro 3 (tre) mesi dalla stipulazione del presente contratto o dal termine degli eventuali lavori di ristrutturazione dell'immobile e di mantenere inalterata la destinazione del bene concesso per tutta la durata del contratto.

Il concedente potrà esercitare controlli periodici avvalendosi di personale specializzato e/o organi di polizia per la verifica dell'attività effettuata ovvero effettuare ispezioni, accertamenti d'ufficio e richieste di documenti e/o di eventuali certificati probatori ritenuti necessari.

D) Il concessionario si impegna a comunicare entro 30 giorni dalla sottoscrizione del presente contratto il nominativo del referente cui il concedente indirizzerà tutte le comunicazioni relative alla gestione del progetto di cui al precedente art. 1 e a presentare, con cadenza annuale, un *report* riepilogativo sull'andamento delle attività svolte per la realizzazione del progetto.

E) Il concessionario si impegna ad inserire nel materiale divulgativo relativo ad ogni attività posta in essere attraverso l'uso del bene e per le finalità previste lo stemma del Comune di _____ con la seguente dicitura: « Comune di _____ – Bene confiscato alla criminalità organizzata ».

F) Il concessionario si obbliga a restituire il bene concesso nella sua integrità come da verbale di consegna, salvo il deperimento d'uso.

Nel caso in cui si riscontrassero danni al momento della restituzione, l'Amministrazione potrà richiedere al concessionario l'immediato ripristino del bene dando specifiche prescrizioni in tal senso e nell'ipotesi di mancata ottemperanza a tali prescrizioni potrà provvedere in proprio addebitando i costi al concessionario.

G) [*se del caso*] Il concessionario è a conoscenza del fatto che l'immobile sito in _____, è sottoposto a vincolo ai sensi del vigente Codice per i Beni Culturali e del Paesaggio, e si impegna pertanto a rispettare tutte le indicazioni contenute nell'autorizzazione alla stipula della presente concessione rilasciata dalla competente Soprintendenza in data _____n. _____, qui allegata in copia, che il concessionario dichiara di ben conoscere ed accettare.

In particolare, il concessionario si impegna, come specificatamente disposto dalla Soprintendenza, a rispettare le seguenti condizioni: _____

Il concessionario dichiara di essere a conoscenza del fatto che l'inosservanza delle prescrizioni e condizioni stabilite dalla Soprintendenza, comunicata dal Soprintendente al Comune proprietario, dà luogo alla revoca della presente concessione, senza indennizzo.

Tale clausola, di cui è presa particolare conoscenza, viene specificamente approvata e sottoscritta:

Art. 5) DIVIETO DI CESSIONE DEL BENE E DEL CONTRATTO

Il concessionario non può concedere a terzi, neanche parzialmente, il bene oggetto della concessione né cedere a terzi, a qualunque titolo, il capitolato-contratto di concessione.

Art. 6) DIVIETI SPECIFICI

Viene fatto specifico divieto di:

a) utilizzare l'immobile in oggetto per attività di propaganda politica ovvero per attività svolte a favore di partiti politici e sindacati.

b) installare apparecchi e congegni, denominati « NEW SLOT », di cui all'art. 110 – comma 6 – lettera a) del TULPS (Testo Unico Leggi di Pubblica Sicurezza).

Art. 7) DEPOSITO CAUZIONALE

Parte concessionaria, a garanzia dell'esatta osservanza degli obblighi di cui alla presente scrittura e degli esborsi che dovesse sostenere il Comune a causa dell'inadempimento del concessionario, ha versato in data sul conto c/c _____ la somma di _____.

Tale cauzione sarà restituita solo a fine concessione, senza interessi, dopo la riconsegna del locale, salvo l'incameramento, in tutto o in parte, nel caso di eventuali debiti da parte del concessionario o nel caso di riscontrati danneggiamenti all'immobile al momento della riconsegna, derivanti dall'utilizzo improprio dello stesso da parte del concessionario.

Art. 8) DECADENZA DELLA CONCESSIONE

Il Comune di XX, previa contestazione al concessionario, potrà dichiarare la decadenza della concessione per inadempimento degli obblighi previsti dal presente atto e, in particolare, nei seguenti casi:

a) qualora intervengano fatti o situazioni che risultino modificative delle finalità dell'utilizzo dell'immobile e delle attività in esso espletate;

b) violazione dell'obbligo di curare la manutenzione dell'immobile;

c) sub-concessione e/o cessione dell'atto di concessione;

d) irregolarità nella gestione suscettibile di recare danno o pregiudizio al Comune, ove queste non siano eliminate nei modi e nei termini fissati dalla Civica Amministrazione;

e) mancata comunicazione di variazione di denominazione, di sede legale e nome del concessionario;

f) mancato rispetto delle indicazioni contenute nell'autorizzazione alla stipula della presente concessione rilasciata dalla competente Soprintendenza in data _____ n. _____;

g) nel caso in cui da informazioni ricevute dalle Autorità competenti risulti che l'immobile sia rientrato, anche per interposta persona, nella disponibilità della criminalità organizzata.

Il concessionario, entro il termine indicato dalla comunicazione delle contestazioni, ha facoltà di presentare le proprie deduzioni e giustificazioni.

In caso di decadenza le opere e gli impianti eseguiti dal concessionario restano acquisiti alla Civica Amministrazione, senza alcun compenso o rimborso.

Art. 9) REVOCA

Il Comune di XX si riserva la facoltà di revocare, con provvedimento motivato, in qualsiasi momento, in tutto od in parte, la presente concessione, senza che il concessionario possa vantare diritto a compensi ed indennizzi di sorta, per motivi di interesse pubblico.

Il concessionario riconosce altresì che, trattandosi di concessione amministrativa, l'uso ed il godimento dell'immobile, l'eventuale suo sgombero, sia durante la concessione che al momento della sua cessazione, saranno disciplinati dalle norme di diritto pubblico che regolano la materia.

Art. 10) DOMICILIO E CODICI FISCALI

Ai fini del presente atto la Civica Amministrazione elegge il proprio domicilio in _____ ed il concessionario in _____.

Alle parti sono stati attribuiti i seguenti numeri di Codice Fiscale:

- Comune di _____
- Associazione _____

Il concessionario autorizza la Civica Amministrazione a comunicare a terzi i suoi dati personali in relazione adempimenti connessi alla presente concessione amministrativa.

p. IL COMUNE DI _____

p. IL CONCESSIONARIO

VADEMECUM PER GLI ENTI LOCALI
PER IL RIUTILIZZO E LA VALORIZZAZIONE
DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI

Sezione di approfondimento

1. Tipologia di beni sequestrati e modalità di gestione prevista dal codice antimafia. Cenni
2. I beni immobili sequestrati e confiscati
3. Assegnazione provvisoria del bene immobile in confisca non definitiva
 - 3.a Come individuare un bene sul territorio dell'Ente Locale
 - 3.b Formulazione della "manifestazione di interesse"
4. La destinazione dei beni immobili confiscati
 - 4.a Mantenimento al patrimonio dello Stato
 - 4.b Trasferimento al patrimonio dell'Ente Locale
 - 4.c Assegnazione diretta agli enti e alle associazioni indicate nell'art. 48 comma 3, lettera c) del codice antimafia
 - 4.d Vendita o demolizione
5. Trasferimento presso il patrimonio dell'Ente Locale
 - 5.a La "manifestazione di interesse". Come formularla e quali documenti allegare
 - 5.b La sostenibilità economico-sociale
6. Le opportunità finanziarie per la valorizzazione dei beni confiscati
 - 6.a I fondi per la valorizzazione dei beni confiscati previsti dalle leggi regionali
 - 6.b Fonti di finanziamento pubblico reperibili in policy di intervento nazionale pubblico
 - 6.c Fonti di finanziamento reperibili in policy di intervento nazionale privato
 - 6.d Fonti di finanziamento reperibili in policy di intervento comunitario
7. L'utilizzo del bene immobile trasferito presso l'Ente Locale. Gestione diretta
 - 7.a La costituzione dei Consorzi tra Comuni
 - 7.b Regolamento comunale per la gestione dei beni confiscati
8. L'utilizzo del bene immobile trasferito presso l'Ente Locale. Gestione indiretta
 - 8.a Attivazione della procedura ad evidenza pubblica
 - 8.b La convenzione per la concessione in uso a titolo gratuito di un immobile confiscato e trasferito al patrimonio indisponibile del Comune
9. Obblighi a carico dell'Ente Locale a seguito del trasferimento del bene
10. Gestione e destinazione dei beni mobili
11. Beni aziendali. Come un Ente Territoriale può facilitarne la gestione delle aziende. L'utilizzo dei protocolli

1. TIPOLOGIA DI BENI SEQUESTRA TI E MODALITÀ DI GESTIONE PREVISTA DAL CODICE ANTIMAFIA. CENNI

Il Codice Antimafia regolamenta la destinazione dei beni confiscati prevedendo una distinzione tra beni, mobili, immobili ed aziende.

Beni mobili: denaro contante, liquidità e titoli, crediti personali, natanti, autoveicoli e altri beni mobili non costituiti in azienda.

Le somme di denaro di varia origine vanno versate al Fondo Unico Giustizia, dove confluiscono altresì le somme ricavate dalla vendita, anche mediante trattativa privata, dei beni mobili, registrati e non, confiscati, compresi i titoli e le partecipazioni societarie.

Beni immobili. Tali beni possono:

– essere utilizzati per usi governativi o pubblici nello svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse. In tale caso, questi beni vengono mantenuti al patrimonio dello Stato;

– essere trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune, della provincia, della città metropolitana o della regione dove è situato l'immobile;

– venire assegnati direttamente agli enti e associazioni del terzo settore;

– essere venduti o demoliti.

Beni aziendali. Rispetto ai complessi aziendali si cerca innanzitutto di mantenere in vita l'attività d'impresa ed i conseguenti livelli occupazionali.

L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata (di seguito, l'Agenzia o ANBSC) al momento della definitività del decreto di confisca, sarà chiamata ad effettuare una ponderazione degli interessi in gioco:

– una valutazione dei livelli occupazionali;

– la produttività dell'azienda al momento della definitività del decreto;

– il valore in concreto del compendio aziendale;

– la possibilità di cedere in affitto il ramo d'azienda produttivo.

L'esito della stima potrà condurre a soluzioni alternative e divergenti: affitto, vendita o liquidazione.

Nello specifico:

a) *affitto*, nel caso in cui vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva;

b) *vendita*, effettuata per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima eseguita dall’Agenzia;

c) *liquidazione*, disposta qualora si ravvisi vi sia una maggiore utilità per l’interesse pubblico o la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

2. I BENI IMMOBILI SEQUESTRATI E CONFISCATI

La destinazione dei beni dipende dalla loro tipologia e dal loro stato manutentivo, nonché dalle considerazioni in merito ai fabbisogni sociali e del tessuto economico-produttivo del contesto sui quali sorgono.

In base a tali considerazioni, le norme prevedono tre forme di utilizzazione:

Finalità istituzionali. Per soddisfare le esigenze di enti pubblici statali e territoriali gli immobili sono destinati a divenire sedi in cui si erogano servizi pubblici o si svolgono le rispettive attività istituzionali. Tale opzione è da ritenersi preferibile alle altre qualora si verificano le seguenti circostanze:

a) i servizi in questione vengano attualmente prestati, o le relative funzioni pubbliche svolte, all’interno di immobili per i quali l’Ente paghi un canone di locazione a soggetti privati. In tal caso, il valore sociale si realizza mediante la riduzione dell’onere sostenuto dalla finanza pubblica;

b) l’immobile possieda caratteristiche fisiche ed impiantistiche e disponga delle opportune autorizzazioni, tali da renderlo adatto ad ospitare le funzioni individuate.

Le spese per il trasferimento nella nuova sede andranno contabilizzate ai fini di una stima di massima del profilo temporale all’interno del quale i vantaggi economici per l’erario andranno a superare i costi.

Dal 2018 rientra formalmente tra le finalità istituzionali la realizzazione di progetti finalizzati alla risoluzione delle *emergenze abitative*. A tal fine è previsto che tali immobili vengano offerti in locazione, tramite procedure di evidenza pubblica, a soggetti in particolare condizione di disagio economico e/o sociale. (art. 48, comma 4-bis del codice antimafia).

Finalità sociali. Per realizzare percorsi di:

a) inclusione sociale delle persone che vivono in condizioni di marginalità ed esclusione;

b) realizzazione di spazi pubblici al servizio dei cittadini (servizi per l’infanzia, per i giovani, gli anziani, ecc.);

c) creazione e sostegno di nuove opportunità lavorative per i giovani e le fasce più deboli della popolazione con la contestuale produzione di beni e servizi di interesse pubblico.

Finalità economiche. Con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali. In tal caso l’Ente dovrà dimostrare che:

a) non è stato possibile procedere all’assegnazione (diretta/indiretta) dei beni per le finalità istituzionali o sociali, salvo il caso in cui le finalità

economiche non siano poste, già all'origine, a fondamento della manifestazione d'interesse;

b) per il soggetto affidatario non risultino cause ostative che indichino che il bene possa rientrare, anche per interposta persona, nella disponibilità della criminalità organizzata;

c) il soggetto affidatario venga individuato in modo da garantire la massima convenienza economica dall'operazione di messa a reddito del bene;

I proventi della messa a reddito dei beni devono essere utilizzati, in maniera correlata e diretta, per la realizzazione di specifiche e dettagliate progettualità di carattere sociale.

A dimostrazione, ogni anno l'Ente destinatario dovrà presentare all'ANBSC e al Nucleo di supporto presso la Prefettura competente, una dettagliata relazione sulle risorse effettivamente riscosse e sui progetti sociali finanziati con detti fondi.

3. ASSEGNAZIONE PROVVISORIA DEL BENE IMMOBILE IN CONFISCA NON DEFINITIVA

Benché il sigillo di definitività del percorso di rinascita e di rinnovamento giunga solo con la definitività della confisca che sancirà il passaggio del bene al patrimonio dello Stato, le prassi virtuose in atto hanno confermato l'importanza di intervenire tempestivamente sui beni sin dal momento della loro ablazione.

La collettività deve poter usufruire di questi beni, sin dalla fase del sequestro, pur nella consapevolezza di trovarsi in una fase embrionale del percorso e mantenendo salde le garanzie dei proprietari di tornare nel possesso dei loro beni, in caso di dissequestro o di revoca della confisca.

Prevedendo la possibilità di concedere in comodato i beni immobili in assegnazione provvisoria, la riforma introdotta con la legge 161/2017 ha normato una prassi già diffusa in molti tribunali che, nonostante le difficoltà connesse alla provvisorietà del vincolo, sono riusciti a rendere attuabile un utilizzo in una fase immediatamente successiva al provvedimento, facendo traslare naturalmente il bene da uno stato di illegalità ad un utilizzo a vantaggio della collettività.

Con questo spirito è stata prevista la possibilità di locare o concedere in comodato i beni immobili, sin dal momento del sequestro (art. 40, comma 3-bis, del codice antimafia), intervenendo con più risolutezza con lo sgombero dei locali per coloro che non ne hanno diritto e mettendo a reddito gli stessi immobili.

Nel caso in cui il Giudice delegato, in fase di sequestro o di confisca di primo grado, ritenga sussistano le condizioni per avviare un'assegnazione provvisoria, richiederà all'ANBSC di avviare le verifiche per l'individuazione dei soggetti interessati. Tali accertamenti verranno effettuati tramite il Nucleo di supporto presso la Prefettura nel luogo dove è collocato l'immobile.

In tale fase, l'ANBSC svolgerà un ruolo di ausilio (sino alla confisca di secondo grado) e riceverà dalla cancelleria del tribunale e dall'ammi-

nistratore giudiziario tutti i provvedimenti e i documenti necessari a raccogliere informazioni finalizzate alla programmazione di una assegnazione e destinazione in previsione della confisca.

3.a Come individuare un bene sito sul territorio dell'Ente Locale

Al fine di facilitare la richiesta di utilizzo da parte degli aventi diritto, entro 30 giorni dalla comunicazione del deposito del provvedimento di confisca di secondo grado, l'ANBSC pubblica sul proprio sito l'elenco dei beni immobili oggetto di confisca.

Una prima consultazione di questi beni può essere effettuata accedendo al sito Open Re.G.I.O. nella finestra dedicata agli « immobili in confisca non definitiva ».

Trattandosi di beni NON DEFINITIVAMENTE confiscati, si vuole evitare di esporli ad occupazioni o vandalizzazioni. Per questo, le informazioni pubblicate si riferiranno genericamente a:

- a) comune;
- b) tipologia catastale (appartamento, box, negozio...);
- c) consistenza catastale (vani o mq);
- d) indicazioni di massima sulla localizzazione (zona, area territoriale).

Nel caso in cui le Amministrazioni fossero interessate, potranno produrre istanza all'ANBSC, indicando il codice del bene, in modo tale che possa essere avviata l'istruttoria finalizzata ad accertare che « il bene sia disponibile e che sia stata esperita infruttuosamente la procedura di valorizzazione economica ».

A seguito della richiesta, verranno fornite le seguenti informazioni:

- a) dati catastali aggiornati;
- b) stato di occupazione;
- c) ultima planimetria depositata in catasto;
- d) stato di manutenzione e uso;
- e) conformità urbanistica;
- f) consistenza volumetrica.

Si tratta di informazioni provenienti da altri *data base* e quindi fornite solo se disponibili.

3.b Formulazione della « manifestazione di interesse »

Nel caso in cui l'Ente Locale fosse interessato ad una *assegnazione provvisoria in fase giudiziaria* dovrà esprimere una apposita « manifestazione di interesse » mediante la quale dovrà:

- a) dimostrare un'esigenza di pronto utilizzo del bene da concretizzarsi entro il termine di 60 giorni dalla consegna scaduto il quale l'assegnazione perderà la sua efficacia;
- b) dimostrare la disponibilità a farsi carico di una eventuale definitiva assegnazione del bene.

Nel caso in cui il bene si trovasse nello status tra la confisca di secondo grado e quella definitiva, questo verrà assegnato SOLO dopo il nulla osta dell'autorità giudiziaria adottato direttamente dall'ANBSC con decreto del Direttore.

4. LA DESTINAZIONE DEI BENI IMMOBILI CONFISCATI

A seguito del decreto di confisca definitivo il bene immobile transiterà nel patrimonio indisponibile dello Stato libero da ogni peso ed onere.

Il codice antimafia disciplina compiutamente le diverse possibilità di destinazione dei beni, prevedendo che possano:

- a) venire mantenuti al patrimonio dello Stato;
- b) venire trasferiti al patrimonio dell'Ente Territoriale;
- c) venire assegnati direttamente agli enti o alle associazioni indicati all'art. 48 comma 3, lettera c);
- d) essere venduti o venire demoliti.

4.a Mantenimento al patrimonio dello Stato

Il bene può essere trattenuto presso il patrimonio dello Stato nel caso in cui si ravvisi la possibilità di utilizzarlo per finalità di giustizia, di ordine pubblico o di protezione civile e, se ritenuto idoneo impiegarlo per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento di attività istituzionali.

I soggetti pubblici che mediante una apposita scheda patrimoniale demaniale potranno richiedere il bene sono: le amministrazioni statali, le agenzie fiscali, le università statali, gli enti pubblici e gli istituti culturali di rilevante interesse.

Questi beni entreranno nel patrimonio indisponibile dello Stato e non potranno essere utilizzati per finalità diverse da quelle previste dal codice antimafia. A seguito della confisca definitiva verranno sottoposti al regime giuridico tipico dei beni demaniali divenendo quindi inalienabili, con le eccezioni previste dalla normativa che saranno indicate di seguito.

La stessa ANBSC è titolata a trattenere ed utilizzare i beni immobili, previa autorizzazione del Ministro dell'Interno (art. 48, comma 3, lettera b).

Si tratta di una sorta di « autofinanziamento » mediante il quale l'Agenzia può provvedere al proprio potenziamento. Si prevede che, al netto delle spese di conservazione ed amministrazione, prima affluiscono al Fondo Unico Giustizia per poi essere versati all'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato ed infine venire riassegnati allo stato di previsione del Ministero dell'Interno, al fine di assicurare il potenziamento dell'Agenzia (art. 48, comma 4).

4.b Trasferimento al patrimonio dell'Ente Locale

A seguito di una manifestazione di interesse l'Ente Locale (in via prioritaria il Comune, oppure provincia, città metropolitana, regione) ove l'immobile è sito potrà richiedere all'Agenzia che lo stesso venga trasferito presso il proprio patrimonio indisponibile per utilizzarlo a fini istituzionali, sociali o economici con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità

sociali. Tale *iter* si perfezionerà con la delibera di destinazione emessa dal Consiglio direttivo dell'ANBSC ed il conseguente decreto del Direttore.

4.c Assegnazione diretta agli Enti e Associazioni indicati nell'art. 48 comma 3, lettera c) del codice antimafia

Con l'intento di semplificare la procedura di assegnazione la legge di riforma n. 161/2017 ha introdotto la possibilità che l'Agenzia assegni direttamente i beni agli Enti o alle associazioni indicati nella lettera c) del codice antimafia, nel caso risulti evidente la loro destinazione sociale secondo i criteri stabiliti dal Consiglio direttivo dell'Agenzia. L'assegnazione potrà avvenire a titolo gratuito ed in base ad una apposita convenzione nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento (art. 48, comma 3, lettera c-*bis*). Al fine di supportare questa modalità di assegnazione, la piattaforma informatica dell'ANBSC attiverà un'apposita pagina *web* finalizzata a raccogliere le manifestazioni di interesse tramite un sistema di autenticazione. La verifica del progetto di utilizzo verrà valutato direttamente dal Consiglio e, in caso di esito positivo, sarà direttamente l'Agenzia a stipulare le convenzioni secondo le modalità previste dal codice antimafia.

L'ANBSC emanerà degli appositi bandi pubblici che prevedranno come condizione: la previa presentazione di un analitico progetto di riutilizzo contenente l'individuazione della comunità territoriale ed il *target* sociale dei diretti beneficiari dell'attività; la complessiva e permanente sostenibilità economica e finanziaria del progetto; i tempi necessari per la realizzazione della piena operatività; le fonti di finanziamento che si intendano utilizzare; le modalità di gestione e le ricadute anche economiche indirette, soprattutto occupazionali, per i soggetti che beneficeranno della finalità proposta.

Il bando conterrà i punteggi da attribuire ad ogni voce che consentiranno di predisporre una graduatoria.

Alla domanda di partecipazione dovrà allegarsi apposita polizza a copertura degli eventuali danni causati dalla scorretta gestione del bene assegnato.

La consegna avverrà a seguito della stipula di un'apposita convenzione con l'ANBSC che terrà conto delle condizioni di diritto e di fatto in cui si trova il bene al momento dell'affidamento.

4.d Vendita o demolizione del bene

Nel caso in cui il bene non venga destinato o trasferito, l'ANBSC ne predisporrà la vendita, dandone annuncio sul proprio sito internet e su quello dell'Agenzia del demanio. Il prezzo non potrà essere inferiore al valore indicato dall'amministratore giudiziario nella relazione *ex art.* 36 del codice antimafia; nel caso in cui, entro novanta giorni non pervenissero offerte, il prezzo verrà ridotto in misura non inferiore all'80 per cento.

La legge di riforma ha previsto la vendita al « miglior offerente », non escludendo i privati e introducendo la possibilità di esercitare il diritto di prelazione da parte di:

- cooperative edilizie costituite da personale delle Forze armate o delle Forze di polizia;
- enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare;
- associazioni di categoria che, nello specifico progetto, assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico;
- fondazioni bancarie;
- enti territoriali.

Vengono esclusi dalla vendita: il proposto; colui che risultava proprietario all'atto di adozione della misura penale o di prevenzione, se diverso dal proposto; i soggetti condannati o sottoposti ad indagini connesse o pertinenti al reato di associazione mafiosa o a quello di cui all'art. 416-bis.1 del codice penale; i relativi coniugi o parti dell'unione civile, i parenti e affini entro il terzo grado, nonché le persone conviventi.

Al fine di scongiurare che il bene rientri nella disponibilità del proposto, vengono previste delle garanzie:

- l'acquisizione da parte dell'Agenzia dell'informazione antimafia dell'acquirente e dei soggetti a lui riconducibili;
- il divieto di alienare, anche solo parzialmente, i beni per i cinque anni successivi alla data di trascrizione del contratto di vendita;
- la revoca del provvedimento di vendita qualora risulti che i beni siano rientrati nella disponibilità del soggetto sottoposto a confisca.

I proventi derivanti dalla vendita, al netto delle spese per la gestione e la vendita degli stessi, affluiscono per il 10 per cento al Ministero dell'Interno e per il 90 per cento al Fondo Unico Giustizia così ulteriormente ripartito:

- 40 per cento al Ministero dell'Interno, per la tutela della sicurezza pubblica e per il soccorso pubblico;
- 40 per cento al Ministero della Giustizia, per il potenziamento degli uffici giudiziari e dei servizi istituzionali;
- 20 per cento all'ANBSC per assicurare lo sviluppo delle proprie attività istituzionali.

Decorsi infruttuosamente tre anni dall'avvio della procedura di vendita, i beni saranno mantenuti al patrimonio dello Stato e la gestione verrà affidata all'Agenzia del demanio.

Nell'eventualità in cui il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile, il Consiglio direttivo dell'ANBSC può disporre la distruzione o la demolizione.

5. TRASFERIMENTO PRESSO IL PATRIMONIO DELL'ENTE LOCALE

In base all'*iter* previsto dal codice antimafia, l'Ente Locale potrà trasferire l'immobile presso il proprio patrimonio indisponibile a seguito del

decreto di destinazione emesso dal Direttore dell’Agenzia emesso sulla base di una manifestazione di interesse formulata dallo stesso Ente.

Di fatto, seguendo questa sequenza si potrebbe incorrere nel rischio che, in attesa della piena operatività dei progetti di riuso, i beni rimangano inutilizzati per lunghi periodi, con conseguente ulteriore degrado.

La stessa Agenzia propone quindi una sorta di « inversione di sequenza procedimentale » finalizzata ad acquisire la « provvista sociale » prima della devoluzione formale del bene, consentendo così una accelerazione dei tempi di effettiva rifunzionalizzazione e un conseguente superamento dei profili di criticità che affliggono il sistema di destinazione.

L’iter consigliato prevede le seguenti tappe:

a) l’Ente Locale accede alla piattaforma di OPEN Re.G.I.O. al fine di individuare i beni siti sul proprio territorio seguendo la procedura indicata nella sezione precedente;

b) una volta individuato il bene i competenti uffici dell’Ente Locale svolgono un’articolata istruttoria partendo da sopralluoghi finalizzati a riscontrare:

- lo stato del bene;
- lo stato di occupazione;
- lo stato di manutenzione;
- la consistenza del bene;
- la conformità urbanistica del bene;
- l’abitabilità ed i titoli edilizi del bene;
- le eventuali difformità edilizie e le ipotesi di sanabilità laddove le stesse costituiscano violazione alle norme vigenti;

c) la successiva proposta di acquisizione verrà sottoposta all’approvazione del Consiglio Comunale che indicherà le valutazioni effettuate all’esito dei sopralluoghi con riferimento alle ipotesi di riutilizzo previste per l’immobile ed in conformità alle finalità di cui al codice antimafia;

d) qualora vi sia interesse ad utilizzarlo per finalità sociali, l’Ente provvede a pubblicare per tempo, e possibilmente prima della confisca definitiva, un apposito *avviso esplorativo*, finalizzato ad acquisire le disponibilità da parte dei soggetti provati indicati nell’art. 48, comma 3, lettera c) del codice antimafia.

Una volta che l’Ente ha valutato positivamente la possibilità di richiedere il trasferimento del bene presso il proprio patrimonio, lo stesso formulerà un’apposita « manifestazione di interesse ».

5.a La manifestazione di interesse. Come formularla e quali documenti allegare

Le “manifestazioni di interesse” all’assegnazione del bene dovranno essere inviate all’ANBSC⁽⁵¹³⁾ corredate da apposito *progetto di utilizzo* nel quale verrà specificato:

- a) le modalità di gestione del bene;

⁽⁵¹³⁾ Dal novembre del 2016 sino al 2019 l’ANBSC, al fine di facilitare l’acquisizione delle manifestazioni di interesse delle Amministrazioni destinatarie dei beni immobili confiscati ed

- b) i tempi di operatività necessari alla realizzazione del programma di riuso;
- c) le fonti di finanziamento che si intendono utilizzare;
- d) la sostenibilità economica del progetto e le ricadute, anche in termini economici per i soggetti che beneficeranno della finalità della proposta.

Nel progetto di valorizzazione dovrà emergere come l'impegno profuso sia indirizzato non solo alla ristrutturazione del bene, quanto piuttosto a stimolare l'interesse collettivo.

Per la formulazione del progetto si suggerisce di tenere in considerazione i consigli contenuti nel documento realizzato dall'ANBSC in collaborazione con il Dipartimento per le politiche di Coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei Ministri che definisce la *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*. In tale documento si indicano le finalità che dovranno perseguire gli enti coinvolti nel processo di destinazione ed assegnazione.

Nello specifico si tratta della finalità:

- *simbolica*: trasformare un bene da simbolo del potere criminale a simbolo di un riscatto del territorio, facendolo divenire bene comune, offre un messaggio dissonante anche per coloro che, pur non appartenendo a consessi criminali, con i loro comportamenti sostengono indirettamente o inconsapevolmente l'economia illegale;
- *sociale*: utilizzare un bene nell'interesse comune può produrre evidenti benefici per tutta la collettività;
- *democratica*: il riutilizzo sociale comporta l'applicazione di un nuovo metodo di collaborazione tra cittadini e Istituzioni che consolida una pratica caratterizzata da democrazia ed equità;
- *economica*: i beni riutilizzati producono una forma di ricchezza pulita andando ad incrementare il circuito di economia legale.

Tali obiettivi possono rappresentare una valida indicazione degli estremi del perimetro entro il quale delimitare l'area di intervento proposta nel progetto.

Attraverso il progetto di valorizzazione i beni immobili confiscati dovranno produrre valore nel tempo. A tal fine, è necessario che l'attività svolta al loro interno o per loro tramite sia *economicamente sostenibile*.

accelerare l'*iter* procedurale di destinazione, ha utilizzato lo strumento procedimentale previsto dal d.lgs. n. 127 del 30 giugno 2016: la *Conferenza dei Servizi*.

In una prima fase veniva avviata una conferenza in via telematica alla quale venivano invitati a partecipare i rappresentanti dell'Agenzia del demanio, i rappresentanti delle Regioni, dei liberi consorzi, delle provincie, comuni o città metropolitane su cui insistono i beni (Conferenza asincrona).

Tramite l'accesso ad un'area riservata della piattaforma web Open Re.G.I.O., gli enti interessati potevano visualizzare le informazioni e la documentazione riguardanti i beni e, in caso, richiedere degli incontri tematici, al fine di rimuovere possibili criticità che potessero impedire la potenziale fruizione dell'immobile da parte dell'Ente Locale interessato.

In una fase successiva, veniva indetto un incontro presso la Prefettura di riferimento, e alla presenza del Nucleo di supporto, con i vari Enti, finalizzato proprio ad attivare processi sinergici di valorizzazione degli immobili, in base alle necessità del territorio (Conferenza sincrona).

5.b La sostenibilità economico-sociale

La sostenibilità economica deve essere progettata e valutata all'atto di scegliere fra usi e destinatari.

Anche ai soggetti che intendono svolgere attività a carattere sociale va richiesto di elaborare piani di gestione realistici, specificando le diverse forme di sostentamento. Da questa sostenibilità dipende la capacità di generare valore sia economico-finanziario, sia sociale.

Il piano di gestione economica, che potrebbe anche essere l'esito di un percorso partecipativo con le parti sociali presenti sul territorio, deve prevedere una diversa indicazione di sostenibilità a seconda dell'attività che si intende svolgere.

a) *Attività di volontariato*. Nel caso in cui non si intenda utilizzare, se non occasionalmente, mano d'opera retribuita, sarà sufficiente indicare le modalità con cui i cittadini saranno coinvolti nello svolgimento delle attività a titolo gratuito, andando a stimare le spese essenziali di gestione. Queste ultimi dovranno essere coperte facendo ricorso a supporti finanziari che andranno indicati nella formulazione della proposta di riutilizzo o nella sottoscrizione della convenzione che attribuisce la disponibilità del bene.

b) *Attività organizzata in forma di impresa*. Il progetto dovrà contenere semplici ma credibili piani di impresa che possano far tendere l'attività all'autosufficienza nell'arco di 3-5 anni. Anche in questo caso la fonte di finanziamento deve essere specificata nel progetto.

c) *Attività riguardanti la fornitura di servizi socio-sanitari*. Sebbene la fonte di finanziamento principale potrebbe fare affidamento su risorse pubbliche, una quota di risorse dovrà comunque provenire da servizi resi a pagamento ad almeno una parte dell'utenza.

d) *Attività di natura imprenditoriale finalizzata all'inserimento lavorativo di persone socialmente svantaggiate*. Si dovrà prioritariamente prevedere la copertura dei costi attraverso la vendita di beni e/o servizi prodotti, anche se potranno beneficiare di agevolazioni pubbliche o donazioni.

Si consiglia la previsione di una diversificazione delle fonti di sostentamento.

5.c Manifestazioni multiple di interesse

In caso di concorrenti richieste finalizzate all'assegnazione del bene, l'unico criterio discrezionale che l'ordinamento introduce per la scelta da parte dell'Agenzia è la valutazione della « maggiore utilità per l'interesse pubblico ».

Per gestire l'ipotetico conflitto è opportuno appellarsi ad una decisione della Suprema Corte (Corte cost. 234/2012) che ha ritenuto debba essere privilegiata la restituzione alle collettività territoriali che sopportano il costo più alto dell'emergenza mafiosa.

La sentenza in questione affronta la delicata tematica, ritenendo che la scelta debba avvenire « caso per caso », in considerazione delle finalità intrinseche della destinazione dei beni sottratti alla criminalità e della

acquisizione di quelle risorse economiche contaminate « mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni a favore di un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità ».

La destinazione a favore di enti pubblici delle collettività territoriali danneggiate dalla criminalità organizzata e di pubbliche amministrazioni per finalità istituzionali rappresenta il « naturale approdo » del faticoso processo ablativo che ha comportato un serio investimento in termini di risorse umane ed economiche. È altresì importante effettuare una valutazione del bene e del contesto su cui insiste. La ponderazione del valore simbolico del primo e della sua efficacia « terapeutica » in termini di risanamento del territorio in termini risarcitori e di riscatto deve essere il perno sul quale poter valutare la correlazione tra la tipologia di utilizzo del bene ed il beneficio da esso generato.

6. LE OPPORTUNITÀ FINANZIARIE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI

Come è già stato rilevato, è opportuno che la “manifestazione di interesse” sia corredata da un progetto di valorizzazione che, accanto alle finalità che ci si prefigge di realizzare nel o mediante l'immobile, indichi chiaramente le fonti di finanziamento disponibili o alle quali si intende accedere.

La sostenibilità economica deve essere perseguita e realizzata mediante procedure trasparenti e tracciabili di acquisizione di finanziamenti pubblici o privati.

Tali finanziamenti possono essere utilizzati sia per ristrutturare i beni ridotti in stato di abbandono e di degrado dovuto anche al deperimento subito nei vari passaggi del procedimento giudiziario (sequestro, confisca, destinazione), sia per l'adeguamento dello stesso alle attività che si intendono avviare.

Il fatto che tali risorse non siano disponibili per la realizzazione dei lavori, né per l'ente locale, né per il soggetto assegnatario, non deve indurre a rinunciare alla richiesta di acquisizione del bene.

Esistono opportunità di finanziamento che devono essere attentamente individuate tra una serie di interventi di *policy* che mettono a disposizione risorse finanziarie per la ristrutturazione dei beni immobili confiscati e per rafforzamento ed avvio delle nuove attività.

È importante sottolineare come per la individuazione delle opportunità finanziarie di supporto al processo di valorizzazione dei beni e delle attività svolte al loro interno, non debbano essere considerate solo le azioni già specificatamente rivolte ai beni immobili confiscati, così come previste dalla normativa nazionale e da quelle regionali. L'indagine deve, altresì, estendersi a politiche pubbliche e private per le quali il bene confiscato e il processo di gestione dei beni confiscati diventano l'oggetto di un intervento più ampio, finalizzato ad un obiettivo più trasversale relativo ad esempio al rafforzamento del sistema produttivo e/o del sistema dei servizi e/o della capacità amministrativa della pubblica amministrazione.

Di seguito indichiamo alcune fonti di finanziamento in base ad indici di prossimità, partendo dalle più prossime come quelle previste dalle leggi regionali, trattando quelle nazionali pubbliche e private, sino a giungere alle *policy* dell'Unione europea.

6.a I fondi per la valorizzazione dei beni confiscati previsti dalle leggi regionali

Qui di seguito si indicano le leggi regionali che prevedono un finanziamento per la valorizzazione dei beni sequestrati:

CALABRIA: Legge regionale n. 3/2005 « Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa » più due normative collegate su Centri Antiviolenza sulle donne (L.R. 20/2007 « Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà ») e norma su attività integrative dello sport (L.R. 28/2010 « Norme in materia di sport nella Regione Calabria »).

Legge regionale 26 aprile 2018, n. 9 « Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto del fenomeno della *'ndrangheta* e per la promozione della legalità, dell'economia responsabile e della trasparenza ».

Progetti presentati da 12 comuni calabresi ammessi al finanziamento per un totale di 7 milioni e 659.950,83 euro dal Pon (Programma operativo nazionale) Legalità 2014-2020 nell'ambito dell'avviso pubblico per l'individuazione di interventi di recupero e rifunzionalizzazione di immobili confiscati alla criminalità organizzata in Regione Calabria (Asse 3 – Linea di Azione 3.1.1).

Due progetti finanziati in provincia di Catanzaro (Catanzaro e Conflenti) per 1,28 milioni, sei in provincia di Reggio Calabria (Bagnara Calabria, Gioiosa Ionica, Platì, Africo, Bovalino e Sinopoli) per 3,8 milioni; due in provincia di Crotone (Crucoli e Isola di Capo Rizzuto) per 1,12 milioni e due in provincia di Vibo Valentia (Vibo Valentia e San Calogero) per 1,44 milioni.

Inoltre, per il 2021 il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr) ha stanziato per la Calabria 49 milioni di euro (84 progetti).

CAMPANIA: Legge della Regione Campania n. 7 del 16 aprile 2012 e successive modifiche, per il riuso dei beni confiscati, Piano strategico triennale di riuso dei beni confiscati e relativo Programma annuale: che definisce le modalità operative per l'accesso al « Fondo unico per i beni confiscati » istituito dalla stessa legge regionale. Le risorse finanziarie disponibili per il presente Avviso Pubblico ammontano complessivamente ad euro 420.000,00 per il 2020 ed euro 1.500.000,00 per il 2021.

EMILIA-ROMAGNA: Legge regionale 28 ottobre 2016, n. 18 « Testo unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili » e successive modificazioni, che ha abrogato la precedente L.R. 3/2011. Dal 2011 al 2020 sono stati sottoscritti dalla Regione 31 Accordi di Programma riferiti a 18 beni immobili confiscati, con un contributo regionale di circa 2,5 milioni di euro.

FRIULI VENEZIA GIULIA: Legge regionale 9 giugno 2017 n. 21. Per le finalità previste dall'articolo 9 è autorizzata la spesa complessiva di

90.000 euro, suddivisa in ragione di 40.000 euro per l'anno 2017 e di 50.000 euro per l'anno 2018.

LAZIO: Legge regionale 5 luglio 2001, n. 15 (Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza, la cultura della legalità, della lotta alla corruzione e della cittadinanza responsabile nell'ambito del territorio regionale. Istituzione della giornata regionale contro tutte le mafie) e successive modifiche, vedi in particolare gli articoli 2, comma 1, lettera b-bis) e lettera c), 3 e 5; Regolamento regionale 29 marzo 2017, n. 8 (Regolamento per l'assegnazione in concessione d'uso a titolo gratuito, per finalità sociali, di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata).

Dall'anno 2017 all'anno 2019/2020 sono stati approvati avvisi pubblici per la concessione di contributi destinati al recupero di beni confiscati acquisiti al patrimonio degli enti locali, per un importo complessivo di euro 2.630,658,00.

Con deliberazione della Giunta Regionale n. 511 del 30 luglio 2020, è stato stanziato, per l'annualità 2020, l'importo complessivo di euro 1.555.842,00, da destinare al recupero di beni confiscati acquisiti al patrimonio degli enti locali, di cui euro 1.244.442,00 da destinare agli enti locali medesimi, ed euro 311.400,00 da destinare agli organismi del terzo settore assegnatari dei beni.

LIGURIA: Legge regionale n. 7 del 2012 (art. 11 beni confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa); nel 2020 è stata impegnata in favore del Comune di Genova la somma di 500.000 euro, a valere sul Fondo strategico regionale, da destinare alla ristrutturazione di immobili confiscati.

LOMBARDIA: Legge regionale 24 giugno 2015, n. 17 « Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità », il D.G.R. 2531/2019 del 26 novembre 2019, prevede criteri, modalità e termini per l'erogazione di contributi per il recupero e l'utilizzo a fini sociali o anche istituzionali dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata;

Per il biennio 2021-2022 é previsto uno stanziamento di oltre 4 milioni di euro.

MARCHE: Legge regionale 7 ottobre 2017, n. 27 « Norme per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile ». Per il biennio 2020-2022 la Regione ha riconosciuto un contributo economico di circa 240.000 euro per la prosecuzione delle attività del progetto « La fattoria della Legalità » (Isola del Piano).

MOLISE: Legge regionale n. 27/2017 « Norme per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile ».

PIEMONTE: Legge regionale 18 giugno 2007, n. 14 « Interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della “Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie” ». Il sopraggiungere dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia ha concentrato le risorse finanziarie e organizzative della Regione Piemonte nelle azioni di contrasto agli effetti pandemici e, la Giunta regionale è stata

impegnata in atti straordinari e non prevedibili che hanno conseguentemente determinato la rimodulazione degli interventi temporalmente prioritari, pertanto a tutt'oggi, per l'annualità 2020, non sono stati approvati provvedimenti finalizzati alla pubblicazione di un bando per l'erogazione di contributi per interventi volti a consentire il riutilizzo e la funzione sociale dei beni confiscati. Tuttavia, nel bilancio 2020-2021 sono stati stanziati 150.000,00 euro e nell'annualità 2021 dovrebbero essere adottati provvedimenti finalizzati all'approvazione di nuovi bandi o protocolli.

PUGLIA: Legge regionale n. 14 del 28 marzo 2019 « Testo Unico in materia di legalità, regolarità amministrativa e sicurezza ».

Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alle mafie » del PO Puglia 2014-2020. Dotazione finanziaria: euro 8.000.000,00.

Inoltre, la Regione Puglia promuove la valorizzazione e il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie anche attraverso altri avvisi, a valere sul FSE Azioni 9.5 e 9.6, che prevedono una quota di finanziamento per sostenere le spese di rifunzionalizzazione del bene. Gli avvisi sono: 1) « Cantieri Innovativi di Antimafia sociale » con una dotazione finanziaria di euro 11.300.000,00. Progetti finanziati n. 27; 2) « Discrimination Free Puglia » con una dotazione finanziaria di euro 5.250.000,00. Progetti finanziati n. 37. 3) « Bellezza e Legalità per una Puglia libera dalle mafie » con una dotazione di euro 7.500.000,00.

SICILIA: Legge regionale n. 15 del 2008 « Disposizioni per la legalità e misure di contrasto alla criminalità organizzata »; Sull'Azione 9.6.6 del PO FESR Sicilia 2014-2020 sono stati impegnati 3.300.000 euro per n. 6 progetti presentati dai Comuni per la rifunzionalizzazione ed il riuso sociale di beni immobili confiscati. Con riferimento al PON LEGALITÀ 2014-2020, azione 3.1.1, a valere dell'« Avviso per l'individuazione di interventi finalizzati al riuso e alla rifunzionalizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata » risultano ammessi a finanziamento 18 progetti per circa 17 milioni di euro.

TOSCANA: Legge regionale n. 11 del 10 marzo 1999, « Provvedimenti a favore delle scuole, delle università toscane e della società civile per contribuire, mediante l'educazione alla legalità e lo sviluppo della coscienza civile democratica, alla lotta contro la criminalità organizzata e diffusa e contro i diversi poteri occulti ».

Ristrutturazione di un bene immobile confiscato nel Comune di Cascina; impegno con D.D. n. 11947/2019 per Euro 19.295,64; ristrutturazione di due beni confiscati siti nel Comune di Viareggio; impegno con D.D. n. 11947/2019 per Euro 66.894,01, tenuta Suvignano – Ente Terre Regionali Toscane 2019 D.D. n. 21762/2019 per euro 113.810,35. 2020 D.D. n. 12065/2020 per euro 600.0000,00.

UMBRIA: Legge regionale n. 16/2012 concernente « Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso ».

VENETO: Art. 12 Legge Regionale 28/12/2012, n. 48 Art. 2 della Legge Regionale 8/8/2014, n. 26.

VALLE D'AOSTA: Legge regionale n. 11/2010 « Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza ».

Legge regionale 29 marzo 2010 n. 11 « Politiche e iniziative regionali per la promozione della legalità e della sicurezza ».

Delibera della Giunta regionale 14/10/2011 n. 2373 – Disposizioni applicative.

Il mutuo può essere richiesto per progetti di recupero che abbiano ad oggetto la ristrutturazione o la riqualificazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata assegnati ad enti territoriali ai sensi dell'articolo 48, comma 3, lettera c) del codice antimafia.

Possono presentare la domanda di mutuo:

a) gli enti territoriali della Regione Valle d'Aosta, assegnatari dei beni confiscati per progetti di recupero per fini istituzionali o per fini sociali;

b) gli enti territoriali non appartenenti alla regione Valle d'Aosta, assegnatari di beni confiscati per progetti di recupero per fini sociali, a condizione che si impegnino a garantire la fruibilità della struttura da parte di utenti provenienti dalla Regione Valle d'Aosta.

Con bando annuale, approvato con provvedimento dirigenziale del Capo del Servizio affari di prefettura della Regione Valle d'Aosta, vengono stabiliti i termini iniziali e finali per la presentazione a FINAOSTA S.p.A. delle domande di concessione di mutuo.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO: Legge provinciale n. 15/2011 « Promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile per la prevenzione del crimine organizzato ».

6.b Fonti di finanziamento pubblico reperibili in policy di intervento nazionale pubblico

La ricerca di fonti di finanziamento deve indirizzarsi non solo verso bandi specificatamente rivolti ai beni confiscati, ma deve essere orientata ad individuare politiche a più ampio spettro che fanno riferimento agli obiettivi di sviluppo e coesione.

Di seguito vengono indicati *solo a titolo esemplificativo* alcuni progetti contenenti previsioni di finanziamenti utilizzabili per la valorizzazione dei beni confiscati.

Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il ciclo di programmazione 2021-2027

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali. Il FSC ha la sua origine nei Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), presso il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle attività

produttive. Successivamente, la gestione del Fondo è stata attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri, che si avvale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, oggi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e denominato Dipartimento per le politiche di coesione (DPC).

La Commissione europea propone, per il periodo 2021-2027, risorse per la coesione economica, sociale e territoriale pari a circa 330 miliardi di euro a prezzi costanti 2018. La ripartizione tra i tre fondi sarebbe: circa 200 miliardi di euro per il FESR (circa 226 miliardi a prezzi correnti); 41,3 miliardi di euro per il Fondo di coesione (circa 46,6 miliardi a prezzi correnti); 88,6 miliardi di euro per il FSE+ (circa 100 miliardi a prezzi correnti).

La dotazione verrà impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche per la convergenza e la coesione economica, sociale e territoriale, sulla base delle missioni previste nel “Piano Sud 2030”, dando priorità alle azioni e agli interventi previsti nel Piano, compresi quelli relativi al rafforzamento delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con i contenuti dell’Accordo di partenariato per i fondi strutturali e di investimento europei del periodo di programmazione 2021-2027 e del *Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)*, secondo principi di complementarità e addizionalità delle risorse.

La legge di Bilancio 2021 ha stabilito la chiave di riparto territoriale che assegna l’80 per cento delle risorse alle aree del Mezzogiorno e il 20 per cento quelle del Centro-Nord.

Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

Si tratta di un pacchetto coerente di riforme e investimenti pubblici per il periodo 2021-2026, che può includere anche regimi pubblici volti a incentivare gli investimenti privati, purché in linea con la disciplina degli aiuti di Stato.

Il Piano si concentra su tre assi di intervento: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

I nodi da affrontare sono stati individuati nel superamento di fattori strutturali, nelle disparità di genere, generazionali e territoriali.

La struttura del piano si articola in 6 missioni in ognuna delle quali sono indicate le riforme di settore necessarie ad una più efficace realizzazione degli interventi nel perseguimento delle priorità trasversali individuati nella parità di genere, nei giovani e nel riequilibrio territoriale:

- missione 1: Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (46,3 miliardi);
- missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica (69,8 miliardi);
- missione 3: Infrastrutture per una mobilità sostenibile (31,98 miliardi);
- missione 4: Istruzione e ricerca (28,49 miliardi);
- missione 5: Inclusione e coesione (27,6 miliardi);
- missione 6: salute (19,72 miliardi).

Le aree di intervento posso essere, quindi, riconducibili a sei pilastri:

- 1) transizione verde;
- 2) trasformazione digitale;
- 3) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresi coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato unico ben funzionante con PMI forti;
- 4) coesione sociale e territoriale;
- 5) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, anche al fine di aumentare la capacità di reazione e la preparazione alle crisi;
- 6) politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse istruzione e competenze;

Ad una prima analisi risulta piuttosto evidente come ogni ambito di intervento possa includere come mezzo per il raggiungimento dell'obiettivo o come obiettivo stesso, la valorizzazione di un bene confiscato.

L'azione di valorizzazione dei beni confiscati è stata esplicitamente menzionata nella parte 2 del PNRR "riforme ed investimenti del piano", all'interno della Missione 5 « Inclusion e coesione ».

Nel documento si legge:

« La misura intende restituire alla collettività un numero significativo di beni confiscati per fini di sviluppo economico e sociale (inclusa la creazione di posti di lavoro), nonché come presidi di legalità a sostegno di un'economia più trasparente e del contrasto al fenomeno della criminalità organizzata.

La misura prevede la riqualificazione e valorizzazione di 300 beni confiscati alla criminalità organizzata per il potenziamento del *social housing*, la rigenerazione urbana e il rafforzamento dei servizi pubblici di prossimità, il potenziamento dei servizi socio-culturali a favore delle giovani e l'aumento delle opportunità di lavoro ».

Bandi ministeriali

Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha predisposto un *Fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa per la realizzazione del programma per il recupero a fini abitativi degli immobili confiscati alla criminalità*.

Gli immobili recuperati mediante questo fondo sono destinati alle categorie sociali più svantaggiate e prioritariamente ai soggetti nei cui confronti è stato emesso provvedimento esecutivo di rilascio.

Le attività relative alla progettazione, all'affidamento e alla gestione dei lavori sono svolte da ciascun ente locale direttamente ovvero avvalendosi dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche competenti per territorio.

Si consiglia la ricerca mediante appositi motori di ricerca che monitorano i bandi emessi dai diversi ministeri. A tal proposito si segnala che da marzo del 2021 sono aperti bandi indetti dal Ministero delle Pari Opportunità.

6.c Fonti di finanziamento reperibili in policy di intervento nazionale privato

I Fondi mutualistici

Fondosviluppo SPA è una società per azioni senza scopo di lucro aderente a Confcooperative. Nel proprio fondo confluiscono le somme derivanti dal 3 per cento degli utili di esercizio di tutte le cooperative che vi aderiscono.

Coopfond è una società che gestisce il fondo mutualistico alimentato da tutte le cooperative aderenti a Legacoop e dai patrimoni residui di tutte quelle poste in liquidazione. La *mission* è quella di concorrere alla creazione di nuove imprese cooperative.

Le Fondazioni

“*Fondazione Internazionale « Tertio Millennio » ETS*” è un organismo senza fini di lucro costituito per volontà di un gruppo di soci fondatori legati al mondo dell’imprenditorialità cooperativa e all’associazionismo cattolico. Promossa nell’ambito della cooperazione mutualistica di credito, nell’ottobre del 2020 la fondazione si è trasformata da Onlus a ETS (ente del terzo settore) ai sensi della riforma del cd. « *Terzo Settore* ». Partecipano alla fondazione: Federcasse (la Federazione Italiana delle Banche di Credito Cooperativo e Casse Rurali), Iccrea Banca spa, Iccrea BancaImpresa spa, BCC Risparmio e Previdenza Sgrpa, Ciscra Spa, il Movimento Cristiano Lavoratori.

“*Fondazione Vodafone*”. La fondazione del gruppo Vodafone si prefigge di contribuire a favorire l’integrazione delle categorie più fragili e a sostenere le imprese sociali, le persone con disabilità, la salute e la ricerca. Dal 2002 ha investito 100 milioni di euro e sostenuto 450 progetti tra cui nuove cooperative sui terreni confiscati alle mafie nelle province di Catania e Siracusa.

“*Enel cuore onlus*” sostiene iniziative promosse dalle organizzazioni no profit che si occupano del benessere e della famiglia.

“*Fondazione Unipolis*”. Fondazione d’impresa del Gruppo Unipol e UnipolSai. Supporta idee e progetti innovativi per la crescita culturale e civica delle persone e delle comunità. Sostiene con erogazioni economiche realtà che concorrono a produrre benessere sociale sul territorio nazionale.

“*Fondazione TIM*”. Promuove la cultura del cambiamento e dell’innovazione digitale, favorendo l’integrazione, la comunicazione e la crescita economica e sociale.

“*Fondazione BNL*”. Impegnata a favore delle Onlus e delle associazioni di settore più sensibili ed attente ai temi della solidarietà e dell’accoglienza, la fondazione indirizza una quota degli effettivi benefici in favore delle fasce più deboli, degli anziani e degli emarginati, dei disagi e dei migranti, per assicurare loro alternative di riscatto e prospettive di vita migliori.

“Fondazione « Con il Sud »”. Si tratta di un ente non profit privato nato dall’alleanza tra fondazioni di origine bancaria e il mondo del terzo settore e del volontariato, al fine di promuovere nuove infrastrutture sociali nel Mezzogiorno, ma non solo, e per favorire percorsi di coesione sociale per lo sviluppo. La fondazione sostiene interventi volti all’avvio di nuove attività di imprenditorialità sociale, o comunque economicamente sostenibili, basate sull’utilizzo di beni confiscati di nuova o recente assegnazione, privi di ipoteche o altri vincoli, da parte di enti del terzo settore con consolidata esperienza nello specifico settore di intervento proposto. Le proposte devono dimostrarsi idonee a garantire agli interventi continuità operativa oltre al termine di finanziamento e a configurare una gestione « autosostenibile » nel tempo, in termini di capacità di generare o raccogliere risorse economiche e catalizzare competenze e professionalità adeguate. Non vengono sostenute, iniziative singole ed eventi, ma interventi caratterizzati da una progettualità integrata, strutturata e di lungo periodo, in grado di sviluppare un processo virtuoso e duraturo di sviluppo locale.

“Banca etica”. Nasce dall’incontro tra le Mutue Autogestione (Mag), le cooperative apripista della finanza etica in Italia, e le organizzazioni del terzo settore, del volontariato e della cooperazione internazionale. Ad oggi sono soci di Banca Etica numerosi enti locali (5 regioni, 21 province e 213 comuni) con i quali sono state avviate numerose collaborazioni anche in ambito di legalità con la finalità specifica di « dare forza al contrasto alla criminalità organizzata finanziando le cooperative e le imprese assegnatarie di beni confiscati alla mafia, anche attraverso le esperienze *workers buyout* aziende che rinascono come cooperative grazie all’impegno degli ex-dipendenti che con il supporto di Legacoop e della finanza etica investono le somme ricevute come ammortizzatori sociali e diventano proprietari dell’azienda ».

6.d Fonti di finanziamento reperibili in policy di intervento comunitario.

La valorizzazione dei beni confiscati può essere implementata e resa operativa anche mediante strumenti finanziari previsti dai fondi strutturali e di investimento europei. Tali beni devono essere considerati alla stregua di un qualunque altro bene di proprietà pubblica per la valorizzazione del quale possono essere utilizzate tutte le azioni, gli strumenti e le risorse pubbliche previste dalle diverse azioni di intervento comunitario.

La nuova programmazione europea per il periodo 2021-2027 prevede una *budget* di 1.824,3 miliardi di euro, di cui:

- 1.074,3 miliardi sono destinati al Quadro Finanziario Pluriennale;
- 750 miliardi al nuovo strumento *Next Generation EU*.

L’agenda strategica si propone di rispondere a sfide attuali e future e di conseguire le sue priorità politiche, tra cui:

- proteggere i cittadini e le libertà;
- sviluppare una base economica forte e vivace;
- costruire un’Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero;

– promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale.

Agli obiettivi generale del Quadro Finanziario Pluriennale si sono aggiunti gli obiettivi per una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia, fissati dal Green Deal europeo e dal nuovo strumento denominato *Next Generation EU*, strategia che verrà utilizzata nel triennio 2021-2023 in risposta alle conseguenze socioeconomiche della pandemia di COVID-19.

Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027

Il *Multiannual Financial Framework* consentirà all'Unione europea di realizzare i suoi obiettivi a lungo termine e di preservare la piena capacità del piano per la ripresa.

Il programma coprirà i seguenti settori di spesa:

a) *Ricerca, innovazione e agenda digitale*

Questa voce di spesa, a cui sono destinati 132,8 miliardi di euro, importo innalzato a 134, 4 miliardi di euro grazie a finanziamenti supplementari a titolo di *Next Generation EU*, compresi e prestiti agli Stati membri –, copre quattro aree:

- ricerca e innovazione;
- investimenti strategici europei;
- mercato unico;
- spazio.

b) *Coesione e valori*

Con una spesa di 377,8 miliardi di euro, importo innalzato a 1.099,7 miliardi di euro grazie a finanziamenti supplementari a titolo di *Next Generation EU*, la Commissione ha incluso in questa rubrica programmi e fondi che contribuiscono a tre gruppi di politica:

- sviluppo regionale e coesione;
- Unione economica e monetaria;
- investimenti nelle persone;
- coesione sociale e valori.

c) *Risorse naturali e ambiente*

La terza voce di spesa (356,4 miliardi di euro, innalzato a 373,9 miliardi con *Generation EU*) ed è dedicata ai programmi che sostengono l'agricoltura e la politica marittima, l'ambiente e l'azione per il clima. Rientra, infatti, il programma LIFE che contribuisce all'attuazione, all'aggiornamento e allo sviluppo della politica in materia di ambiente e clima tramite il cofinanziamento di progetti.

d) *Migrazione e gestione delle frontiere*

I programmi e i fondi a sostegno di questo settore intendono rafforzare la barriera e aumentare significativamente la spesa per la migrazione e la sicurezza delle frontiere, riflettendo la crescente importanza

di questo settore politico e i cambiamenti nelle priorità dell'Unione. Si prevede di destinare un fondo di 22,7 miliardi di euro.

e) *Sicurezza e difesa*

Questa voce di spesa, a cui sono destinati 13,2 miliardi di euro, comprende la misura *RescEU*, il programma per rafforzare la risposta collettiva dell'Unione europea alle calamità naturali.

f) *Politica estera*

Con una spesa di 98,4 miliardi di euro, rappresenta lo strumento principale per contribuire a sradicare la povertà e promuovere lo sviluppo sostenibile, la prosperità, la pace e la stabilità.

g) *Pubblica amministrazione europea*

Con un bilancio di 73,1 miliardi di euro, la Commissione mira a garantire che l'Unione possa contare su un servizio amministrativo altamente qualificato, che rispetti l'equilibrio geografico e di genere.

h) *Next Generation EU*

Nel contesto dell'emergenza sanitaria da Covid-19, per favorire la ripresa e fornire all'Unione i mezzi necessari per sostenere le imprese in difficoltà, è stato previsto inoltre uno strumento temporaneo: *Next Generation EU*.

La dotazione finanziaria è di 750 miliardi di euro che verranno impiegati per raggiungere i seguenti obiettivi:

– sostenere gli Stati membri nella ripresa dalla crisi, per superarne efficacemente gli effetti (a cui saranno destinati 405 miliardi di euro in sovvenzioni e 250 miliardi di euro in prestiti);

– stimolare gli investimenti privati e sostenere le imprese in difficoltà (a cui saranno destinati 56,3 miliardi di euro per la costituzione di garanzie);

– rafforzare i programmi strategici dell'UE in vista di un mercato unico più forte e resiliente, accelerando la transizione verde e digitale (a cui saranno destinati 38,7 miliardi di euro in sovvenzioni, di cui 10,5 miliardi di euro per la costituzione di garanzie).

La Commissione sarà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali che verranno utilizzati per prestiti *back-to-back* e per spese effettuate attraverso i programmi del Quadro finanziario pluriennale.

I prestiti, in capitale e interessi, del nuovo strumento finanziario saranno rimborsati dall'Unione entro il 31 dicembre 2058.

7. L'UTILIZZO DEL BENE TRASFERITO PRESSO L'ENTE LOCALE. *GESTIONE DIRETTA*

Il decreto di assegnazione emesso dal Direttore dell'ANBSC e debitamente trascritto permetterà anche la trascrizione a titolo gratuito presso la

competente Conservatoria dei registri immobiliari. A tal fine, l'ente dovrà applicare la normativa prevista per gli acquisiti immobiliari prevista dal Testo Unico in materia di Enti Locali (D.lgs 18 agosto 2000, n. 267).

L'appartenenza del bene al patrimonio immobiliare indisponibile dell'ente, comporterà, oltre al divieto di alienazione e al vincolo di utilizzo stabilito dal codice antimafia e in particolare dal decreto di trasferimento di ANBSC, anche il potere di autotutela esecutiva, in alternativa ai mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso.

L'Ente Locale potrà gestire direttamente il bene, utilizzando competenze e professionalità già attive ed operative.

Spesso accade che tali enti non dispongano né delle risorse né delle competenze necessarie ad affrontare un impegno così complesso. Ciò vale soprattutto per i Comuni di piccole dimensioni che in alcuni casi non riescono a garantire le necessarie condizioni di sicurezza e di protezione. Il tema della valorizzazione degli immobili confiscati è spesso relegato ad una dimensione localistica e frammentata. È pertanto necessario programmare interventi di ampio respiro con il coinvolgimento anche di più beni, localizzati in territori diversi e con la partecipazione di soggetti di rilievo regionale o nazionale.

Uno strumento estremamente interessante che può essere strategico al superamento di queste difficoltà è la costituzione di Consorzi, esplicitamente prevista dall'art. 48, comma 3, lettera c) del codice antimafia.

7.a La costituzione dei Consorzi tra Comuni

L'unione di Comuni in Consorzi permette lo sviluppo di progettualità d'area condivise, rispondendo all'esigenza di operare in forma coordinata e condivisa allo scopo di garantire l'efficienza dell'apparato amministrativo.

I Consorzi possono essere costituiti in forma pubblicistica o privatistica.

1) *Consorzio in forma pubblicistica.* Ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 è possibile costituire un Consorzio tra enti locali, al fine di dare attuazione ai principi di efficacia ed economicità e tale da consentire di rispettare i ridotti termini di assunzione degli impegni di spesa e di attuazione degli interventi imposti dalla normativa dell'Unione europea.

La struttura consortile potrebbe seguire il seguente organigramma:

– l'*Assemblea* formata dai Sindaci dei comuni consorziati determina gli indirizzi del consorzio per il conseguimento dei compiti statutari e controlla l'attività degli organi consorziali;

– il *Presidente dell'Assemblea* viene eletto dall'assemblea a rotazione annuale tra i componenti della stessa; rappresenta e convoca l'Assemblea e controlla l'attività complessiva dell'ente promuovendo indagini e verifiche sull'attività degli uffici;

– il *consiglio di amministrazione* è formato da tre membri e viene eletto per un triennio dall'Assemblea; è l'organo di indirizzo dell'attività amministrativa dell'ente;

– il *Presidente del consiglio di amministrazione* viene eletto per un triennio dall'Assemblea ed è l'organo di raccordo fra l'Assemblea e il Consiglio di amministrazione; coordina l'attività di indirizzo con quello di

governo e di amministrazione ed assicura l'unità delle attività del consorzio; adotta gli atti ed assume le determinazioni concernenti l'amministrazione del consorzio;

— il *Segretario direttore*, scelto a voti unanimi dall'Assemblea tra i Segretari dei comuni consorziati, dura in carica un triennio; sovrintende sull'attività di gestione per l'attuazione degli indirizzi programmatici e degli obiettivi individuati per il perseguimento dei fini del Consorzio e svolge tutte le attività gestionali anche a rilevanza esterna che non sono espressamente riservate dalla legge dalla convenzione dallo statuto e dei regolamenti ad altri soggetti; ha la rappresentanza legale del Consorzio di fronte a terzi ed in giudizio;

2) *Consorzio in forma privatistica*. La necessità di dotarsi di uno strumento più agile di quello pubblicistico può far propendere per la scelta di una forma di società consortile a responsabilità limitata senza scopo di lucro a partecipazione pubblica *in house providing*.

In tal caso, la società consortile non solo può assumere il ruolo di stazione appaltante, ma divenire il soggetto chiamato a predisporre i progetti di fattibilità, a redigere i progetti e ad istruire le pratiche di finanziamento e di rendicontazione, sia nelle ipotesi nelle quali sia la società consortile ad indire le procedure di gara, sia in quelle nelle quali il ruolo di stazione appaltante sia svolto dai Comuni soci ed in quelle nelle quali i beneficiari dei finanziamenti siano soggetti i Comuni o soggetti terzi.

Il *Consiglio di Amministrazione* è composto da componenti indicati dai comuni soci sulla base della rilevanza e della complessità delle attività svolte. Ad esso è affidata l'amministrazione e la rappresentanza della società ed il compimento degli atti gestori. Fermo restando la possibilità per i soci all'atto della nomina dei componenti del Consiglio di prevedere specifici limiti ai poteri di quest'ultimo.

L'assemblea dei soci è anche investita del potere di procedere alla revoca.

Ai comuni soci viene inoltre riconosciuta la possibilità di esercitare diritti di controllo ed, in particolare, di ricevere dagli amministratori notizie sullo svolgimento degli affari sociali e di consultare anche tramite professionisti di fiducia i libri sociali e documenti relativi all'amministrazione.

È opportuno istituire un organo di controllo nelle forme del collegio sindacale disciplinandone dettagliatamente composizione, funzioni, ipotesi e modalità di revoca con disposizione in larga misura ricalcate su quelle previste dalla norma in materia di società per azioni.

7.b Regolamento comunale per la gestione dei beni confiscati

Al fine di semplificare la procedura di gestione del bene immobile e renderla trasparente, l'Ente Locale può dotarsi di un regolamento contenente specifiche disposizioni concernenti le procedure di acquisizione al civico patrimonio e quelle di gestione ed assegnazione a terzi dei suddetti beni.

Seppur non previsto dalla normativa, il regolamento rappresenta un presupposto fondamentale per dare attuazione ai principi di uguaglianza

imparzialità, sostenibilità pubblicità e trasparenza che permettono una uniformità nell'espletamento dei procedimenti.

Si prevede la esplicita e precisa indicazione:

a) dei principi e delle finalità del regolamento; delle modalità di riutilizzo dei beni immobili e delle modalità di procedimento dell'acquisizione del bene da parte del dell'ente territoriale. Modalità di formulazione della manifestazione di interesse;

b) delle modalità di gestione dei beni a seconda che si tratti di finalità istituzionali (con specifiche a seconda che si tratti di uso per emergenza abitativa o se si preveda l'assegnazione del bene a società partecipate, enti strumentali, aziende speciali); assegnazione del bene ai terzi per lo svolgimento di attività di utilità sociale o finalità economico con obblighi di reimpiego degli utili;

c) degli elementi previsti dalle regole di diritto pubblico nella forma della concessione amministrativa. Nello specifico è necessario specificare:

- l'oggetto e la finalità dell'accordo;
- l'individuazione del bene oggetto del contratto;
- gli obblighi del concessionario;
- gli oneri e le modalità di utilizzo del bene;
- la data di decorrenza del rapporto il termine di scadenza;
- la revoca per ragioni di pubblico interesse e le cause di decadenza per inadempimento;

d) indicazioni precise sulla rendicontazione e monitoraggio.

8. L'UTILIZZO DEL BENE IMMOBILE TRASFERITO PRESSO L'ENTE LOCALE. *GESTIONE INDIRECTA*

Nel caso in cui l'Ente Locale opti per la gestione indiretta, sarebbe opportuno effettuare la selezione dei soggetti assegnatari del privato-sociale indicati nell'art. 48, mediante procedura di evidenza pubblica.

In tal modo, verrà assicurata la trasparenza, la pubblicità e la parità di trattamento e, oltre a perseguire al massimo il beneficio sociale nell'utilizzo del bene stesso, si permetterà l'affermazione della cultura della legalità tra Pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale.

La gestione indiretta dovrà espletarsi sulla base dei seguenti principi:

– gratuità del rapporto concessorio. Non potrà essere previsto alcun pagamento a favore dell'Ente;

– trasparenza della procedura di assegnazione. Tale principio si realizzerà mediante la preventiva adozione da parte dell'Ente di un regolamento di assegnazione dei beni confiscati;

– adeguata pubblicità. Si dovranno assumere idonee forme che permettano la massima partecipazione di tutti i soggetti in grado di realizzare le finalità sociali perseguire dall'Ente;

– parità di trattamento. La scelta tra più richieste dovrà essere sempre motivata e comprovata in base ad una specifica valutazione dei requisiti di ammissione alla selezione.

Al fine di ottemperare a questi principi, si consiglia l'adozione di un bando di selezione per la concessione dell'immobile confiscato.

8.a Attivazione della procedura ad evidenza pubblica

Nell'avviso pubblico di selezione necessario per selezionare i concessionari in uso gratuito dei beni, è fondamentale specificare le caratteristiche dei soggetti ammessi alla selezione, l'indicazione specifica dell'immobile e delle attività progettuali, la durata della concessione, le modalità di valutazione delle domande, incluse le indicazioni concernenti la esclusione delle domande, gli obblighi del concessionario.

Risulta opportuno indicare i criteri in base ai quali vengono attribuiti punteggi:

– *curriculum* del concorrente in riferimento ai servizi e le esperienze gestite a livello locale che dimostrano il legame con il territorio, il radicamento, la ramificazione e la concreta attitudine a realizzare il progetto;

- validità ed efficacia del modello organizzativo proposto;
- grado di utilità sociale e idoneità del progetto a generare valore aggiunto per la comunità di riferimento anche in via prospettica e potenziale;
- grado di fruibilità pubblica degli spazi in assegnazione;
- coerenza ed interoperabilità del progetto con gli strumenti di pianificazione e le iniziative attuate in ambito sociale del comune;
- sostenibilità economico finanziaria del progetto.

Al fine di rendere chiare, trasparenti e pubbliche le norme che regolamentano i rapporti tra le parti contraenti (Ente territoriale e parte privata del sociale) sarà opportuno disciplinarli mediante un'apposita convenzione.

8.b La convenzione per la concessione in uso a titolo gratuito di un immobile confiscato e trasferito al patrimonio indisponibile del comune

Anche in questo caso, si consiglia di prevedere determinati obblighi a carico del concessionario che possano salvaguardare e tutelare l'interesse pubblico, sempre in celebrazione dei principi di trasparenza, pubblicità e parità di trattamento.

Gli elementi essenziali sono i seguenti:

- a) identificazione dell'oggetto della convenzione con specifica delle caratteristiche e degli estremi della collocazione sul territorio comunale;
- b) indicazione della durata di concessione, fissata in conformità al relativo avviso di selezione pubblica per l'assegnazione degli immobili;
- c) previsione dell'esclusione di ogni forma di rinnovo tacito della concessione, indicando che l'amministrazione possa, previa verifica della sussistenza delle condizioni, concedere il rinnovo per una sola volta;
- d) possibilità per il concessionario di recesso in qualsiasi momento, previo avviso al comune;

e) specifica degli obblighi del concessionario, in particolare:

– assunzione a proprie cure e spese, senza richiedere rimborsi o indennizzi, di tutti gli interventi manutentori ordinari e straordinari e di ogni lavoro di riadattamento, miglioramento e addizione;

– il concessionario è custode dei locali e dei loro impianti. Si impegna a rispettare le norme materia di sicurezza degli impianti ed esonera la parte concedente da ogni responsabilità per danni diretti ed indiretti che possono derivare da fatti dolosi e colposi, compresi quelli compiuti da terzi;

– obbligo di stipulare apposita polizza assicurativa contro tutti i rischi;

– obbligo di utilizzare il bene concesso per la realizzazione dell'attività di cui alla proposta progettuale presentata in sede di selezione pubblica;

– obbligo di avviare tale attività entro tre mesi (termine consigliato) dalla stipulazione del presente contratto o dal termine degli eventuali lavori di ristrutturazione dell'immobile;

– obbligo di mantenere inalterata la destinazione del bene concesso per tutta la durata del contratto. A tal fine, il concedente potrà esercitare controlli periodici, avvalendosi di personale specializzato ed organi di polizia per la verifica dell'attività effettuata ed effettuare ispezioni e accertamenti d'ufficio;

– il concessionario si impegna a comunicare entro 30 giorni dalla sottoscrizione del contratto, il nominativo del referente cui il concedente di indirizzerà tutte le comunicazioni relative la gestione;

– il concessionario si impegna ad inserire nel materiale divulgativo relativo ad ogni attività posta in essere, le finalità previste e lo stemma del comune;

– il concessionario si obbliga a restituire il bene concesso nella sua integrità come da verbale di consegna salvo il deperimento di uso. Nel caso in cui si riscontrassero danni al momento della restituzione, l'amministrazione potrà chiedere al concessionario l'immediato ripristino nel bene, dando specifiche prescrizioni in tal senso. Nell'ipotesi di mancata ottemperanza l'Ente locale potrà provvedere in proprio, addebitando i costi al concessionario. Si prevede la decadenza della concessione, qualora intervengono fatti e situazioni che risultino modificativi delle finalità dell'utilizzo dell'immobile e violazione dell'obbligo di cura della manutenzione dell'immobile;

– divieto di cessione del bene e del contratto;

– divieto di utilizzare l'immobile per attività di propaganda politica. Divieto di installare apparecchi o congegni dominati *new slot* (opportuno, in linea con la funzione di legalità).

Il Comune potrà poi valutare di inserire la previsione di un deposito cauzionale da restituire solo alla fine della concessione e dopo la riconsegna del locale.

9. OBBLIGHI A CARICO DELL'ENTE LOCALE A SEGUITO DEL TRASFERIMENTO DEL BENE

Decorso infruttuosamente un anno dalla destinazione, il Sindaco dovrà inviare, pena la revoca dell'assegnazione, una relazione all'Agenzia sullo Stato della procedura.

Trascorsi due anni dall'assegnazione del bene, senza che l'Ente lo abbia utilizzato direttamente o indirettamente, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento o la nomina di commissario con poteri sostitutivi.

La legge 161/2017 ha sottolineato la necessità di un monitoraggio dell'effettivo utilizzo dei beni, secondo le modalità previste dalle convenzioni. A tal fine, la piattaforma della ANBSC in uso anche presso le Prefetture è dotata di una funzione in grado di elaborare alla scadenza dei termini prescritti dalla legge, un elenco dei beni oggetto di verifica con l'indicazione della documentazione da acquisire.

Come sollecito all'invio della documentazione, tali elenchi vengono inviati agli Enti locali e saranno i nuclei di supporto ad effettuare le verifiche anche mediante sopralluoghi.

Al fine di acquisire le informazioni relative al concreto utilizzo dei beni, il codice antimafia prevede la *pubblicazione dell'elenco dei beni confiscati a carico degli enti locali*, i quali sono tenuti a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti che deve essere aggiornato dagli uffici competenti con cadenza mensile. La mancata pubblicazione comporterà responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 del d.lgs. n. 33 del 2013.

L'elenco dovrà essere reso pubblico nel sito internet istituzionale dell'Ente e dovrà contenere per ciascun bene immobile confiscato le seguenti informazioni:

- i dati concernenti gli estremi del decreto di trasferimento;
- l'indirizzo e i dati catastali;
- la consistenza la destinazione;
- le modalità di utilizzazione del bene;
- in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario, gli estremi dell'oggetto e la durata dell'atto di concessione;
- in caso di bene confiscato utilizzato per finalità di lucro. oltre alle informazioni relative al contratto di concessione, devono essere indicati anche l'importo del canone e le concrete modalità di impiego delle somme accertate in entrata.

Mediante la pubblicazione dell'elenco dei beni confiscati e trasferiti presso l'Ente, sarà possibile attuare una sinergica comunicazione ed informazione con i cittadini che potrà anche sfociare in una sorta di monitoraggio civico.

10. GESTIONE E DESTINAZIONE DEI *BENI MOBILI*

La gestione e la destinazione dei beni immobili varia a seconda della loro natura. Ricordiamo: somme di denaro, beni appartenenti al preposto o

in sua disponibilità, beni mobili aziendali, beni mobili di terzi rinvenuti in immobili confiscati.

a) I beni mobili quali autoveicoli e natanti possono essere affidati ad organi statali, tra i quali gli Enti territoriali (oltre a organi di polizia, Corpo dei vigili del fuoco, enti pubblici non economici, ANBSC o altri organi dello Stato), al fine di essere utilizzati per l'impiego nelle attività istituzionali, per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o di tutela ambientale. Nel caso in cui l'amministrazione di questi beni comporti pericolo o rilevanti diseconomie, ne verrà predisposta la vendita i cui proventi confluiranno, al netto delle spese sostenute, al Fondo Unico Giustizia. Nel caso in cui i beni sequestrati risultino privi di valore, inutilizzabili o non alienabili, il tribunale ne disporrà la distruzione.

b) Gli automezzi ed i veicoli non necessari ad attività aziendali possono essere affidati agli stessi soggetti di cui sopra, con l'indubbio vantaggio di evitare il loro ricovero presso depositi giudiziari a pagamento a carico dello Stato per molti anni, sino alla conclusione del processo, con una spesa ben superiore al valore del bene del tutto svalutato o da rottamare. Nel caso in cui il veicolo, nel corso o a causa dell'utilizzo, subisse una svalutazione o un danneggiamento e venisse prevista la restituzione, l'interessato avrebbe diritto alla restituzione di una somma equivalente al valore del bene confiscato, al netto delle migliorie e rivalutato sulla base del tasso di inflazione annua.

c) Le somme di denaro di varia origine come denaro in contante, liquidità e titoli, crediti personali confluiranno parimenti nello stesso FUG (Fondo Unico Giustizia).

d) Rispetto ai beni mobili di terzi rinvenuti in beni immobili confiscati, l'Agenzia provvede a invitare i proprietari al ritiro che se non effettuato entro trenta giorni, comporterà l'alienazione degli stessi mediante asta giudiziaria. I proventi confluiranno nel FUG con le modalità sopra descritte. Nel caso in cui la vendita vada deserta dopo due tentativi, i beni verranno assegnati a titolo gratuito alle amministrazioni statali o agli enti territoriali che ne avranno fatta richiesta. Tale procedura prevede che l'avviso di vendita venga pubblicato per quindici giorni sul sito internet dell'Agenzia. In via residuale verranno distrutti.

Rispetto ai beni mobili l'Ente Locale potrà ottenere sia l'affidamento (principalmente automezzi e autoveicoli, di beni aziendali non necessari alla prosecuzione dell'attività aziendale), sia l'assegnazione di beni mobili di terzi rinvenuti in immobili sequestrati, per i quali la vendita giudiziaria sia andata deserta. L'uso è concesso per finalità di soccorso pubblico, di protezione civile o tutela ambientale e se ne possono avvalere oltre agli enti regionali, anche le comunità, enti o associazioni maggiormente rappresentativi degli enti locali, le organizzazioni di volontariato (legge n. 266/1996), le cooperative sociali (legge 382/1991), le comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti (d.P.R. 309/1990), le associazioni di protezione ambientale, gli operatori dell'agricoltura sociale.

Tutti questi soggetti possono senza dubbio essere allertati dall'Ente locale che può farsi promotore di un'azione di recupero di un bene utilizzabile per il bene dell'intera collettività.

È richiesta una costante azione di monitoraggio del sito dell'Agenzia per verificare le procedure di vendita in atto ed un controllo attento del territorio, anche mediante una collaborazione di organismi sindacali, al fine di entrare in contatto con l'amministratore giudiziario, in grado di segnalare la presenza di beni di interesse per l'Ente.

11. BENI AZIENDALI. COME UN ENTE TERRITORIALE PUÒ FACILITARNE LA GESTIONE. L'UTILIZZO DEI PROTOCOLLI

Nel caso in cui il vincolo colpisca le aziende, il riutilizzo si converte in un processo di emersione alla legalità molto complesso ed articolato che richiede tempi di intervento molto celeri ed un livello di competenze multidisciplinari da parte di chi è chiamato ad amministrarli. Sarà, quindi, più appropriato riferirsi ad una ristrutturazione del bene impresa con una radicalità direttamente proporzionale al livello di inquinamento della compagine aziendale.

Il percorso di emersione dall'illegalità potrà essere molto complesso e richiedere di operare in condizione di mercato del tutto avverse.

Tradizionalmente, uno degli ostacoli più ardui da superare era rappresentato dall'atteggiamento ostruzionistico degli enti locali che pretendevano, nell'immediatezza del decreto di sequestro, la presentazione dei permessi di conformità degli impianti e di agibilità dei locali, mai richieste alla precedente gestione.

In contesti condizionati da dinamiche mafiose, l'azienda sequestrata o confiscata si trovava a contrastare anche le istituzioni locali che, se prima erano piuttosto « svogliate » nell'effettuare i controlli, improvvisamente diventavano efficienti e tempestive negli interventi, attuando una sorta di accanimento legalitario.

Con il tempo si è assunta la consapevolezza di come fosse del tutto irragionevole la pretesa della messa in regola immediata di un'azienda che prima del sequestro agiva indisturbata, venendo favorita anche da questi lassismi della pubblica amministrazione, mediante i quali, il più delle volte, si mascheravano dinamiche intimidatorie, o pratiche corruttive subite o attuate dagli pubblici amministratori. Di vitale importanza per la sopravvivenza dell'azienda è la norma introdotta con la legge n. 161/2017 che prevede una proroga per la regolarizzazione amministrativa dei beni sequestrati e confiscati (urbanistico-catastali, condoni, sicurezza nei luoghi di lavoro).

In tal senso, in base all'art. 35-*bis*, per un periodo di sei mesi dalla notificazione dell'accertamento è sospesa l'irrogazione delle sanzioni; entro lo stesso tempo l'amministratore giudiziario presenterà alla pubblica amministrazione un'istanza finalizzata alla concessione della sanatoria delle violazioni eventualmente riscontrate.

Al di là della previsione normativa, si ritiene di estrema importanza sensibilizzare le amministrazioni pubbliche verso un ruolo attivo e propul-

sivo indirizzato a sostenere le aziende nel complesso percorso di emersione dalla illegalità. L'ente locale può svolgere un ruolo fondamentale nella realizzazione di quella virtuosa sinergia che si viene a creare tra le parti sociali a seguito della stipula del c.d. « Protocollo d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati ».

Il « Protocollo », strumento di *soft law* per eccellenza, viene formulato in base alle necessità dello specifico contesto e in considerazione delle opportunità offerte da una determinata comunità e struttura sociale chiamate a capitalizzare le risorse presenti del territorio. Proprio per questo motivo non esiste un modello di protocollo universale, piuttosto un prototipo che poi va plasmato sulla realtà sociale al quale viene indirizzato.

Non secondarie sono le criticità determinate anche dagli oneri economici connessi alla gestione dei beni. Un efficace raccordo tra i soggetti titolari di competenze in materia di beni sequestrati, può essere strategico al fine di individuare adeguate risorse finanziarie finalizzate a rendere, se possibile, il bene veicolo di sviluppo economico e/o sociale.

I protocolli potranno coinvolgere i sindacati, il mondo cooperativo e le associazioni imprenditoriali, il sistema bancario e le associazioni di territorio operanti nel sociale. Un ruolo importante di raccordo potrà essere svolto proprio dagli Enti Locali i quali potranno promuovere meccanismi di sostegno pro-attivo che tutelino la continuità produttiva e la salvaguardia dei livelli occupazionali, anche mediante la predisposizione di corsi di formazione per i dipendenti di imprese sequestrate o confiscate, coerenti con i piani industriali predisposti dagli amministratori giudiziari e concordati con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Si potranno attivare per avviare una rete di aziende sequestrate o confiscate nel territorio e di aziende che nascono sui beni confiscati o sequestrati alla criminalità organizzata, al fine di connettere fabbisogni e opportunità produttive.

Dando impulso ad azioni di tutoraggio imprenditoriale e manageriale verso le imprese sequestrate o confiscate, potranno favorirne il consolidamento, lo sviluppo e il pieno inserimento nelle filiere produttive di riferimento, anche attraverso accordi e protocolli di intesa con le associazioni imprenditoriali comparativamente più rappresentative, le associazioni dei manager pubblici e privati e l'ANBSC.

PAGINA BIANCA