

**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  
A.S. 2134**

**Audizione dell'Ance**

Commissione Giustizia del Senato della Repubblica

**19 maggio 2016**

## Sommario

PREMESSA .....	3
LE MISURE DI PREVENZIONE .....	3
L'AMMINISTRAZIONE, LA GESTIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI CONFISCATI .....	4
AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI .....	7
MODIFICHE AL CODICE PENALE.....	8

## PREMESSA

*Con riferimento al DDL n. 2134/S recante “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al D.Lgs n. 159/2011, 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”, l’Ance torna ad evidenziare il rischio che le proposte normative relative al processo di reinserimento di tali aziende nel circuito economico possano incidere sul corretto funzionamento del mercato.*

*Pur riconoscendo la necessità di prevedere forme di supporto per le imprese confiscate e sequestrate, soprattutto nella fase iniziale di inevitabile difficoltà di governance d’impresa, occorre tener presente il rischio concreto che questa azione di tutela possa determinare un’alterazione della concorrenza.*

*In questi anni, il sistematico ricorso a deroghe rispetto alle norme ordinarie ha impedito processi decisionali trasparenti ed ha finito per creare condizioni favorevoli al dilagare della corruzione, compromettendo il regolare funzionamento del mercato.*

*Il legislatore deve, quindi, garantire che la disciplina relativa al processo di reinserimento delle aziende nel circuito economico sano non incida sulle dinamiche di mercato.*

*Nello specifico, è assolutamente necessario evitare che tali norme determinino una disparità di trattamento tra imprese che vada a danno di quelle sane, che hanno sempre agito nel rispetto delle regole e che, peraltro, hanno pesantemente subito la concorrenza sleale delle imprese malavitose, in un contesto già fortemente compromesso dalla crisi economica.*

*L’azione di tutela delle imprese confiscate e sequestrate deve, quindi, offrire un quadro regolatorio certo e trasparente, che sappia, allo stesso tempo, affermare la presenza dello Stato sul territorio come alternativa alla “gestione malavitosa”, e sostenere lo sviluppo dell’intero sistema economico.*

*Secondo l’Ance la gestione dell’impresa sequestrata o confiscata, da parte dell’amministrazione giudiziaria, deve essere un’attività temporanea, limitata al tempo necessario per il ritorno in bonis dell’impresa, per il successivo affidamento, tramite procedure ad evidenza pubblica, a soggetti imprenditoriali in grado di proseguire la gestione delle aziende e di salvaguardare posti di lavoro.*

*Naturalmente, a tale scopo è fondamentale rafforzare l’analisi preliminare, come peraltro previsto all’art.14 del DDL in esame in Parlamento, per comprendere il legame tra l’imprenditore, rispetto al quale siano state adottate misure di prevenzione patrimoniale, e l’impresa, al fine di valutare l’opportunità di proseguire, o meno, l’attività d’impresa o preferire la sua liquidazione.*

## LE MISURE DI PREVENZIONE

L’articolo 1 del disegno di Legge prevede **l’estensione delle misure di prevenzione personali** (sorveglianza speciali, obbligo e divieto di soggiorno, ecc.) e patrimoniali (sequestro e confisca) **agli indiziati di tutti i principali reati contro la pubblica amministrazione**, dalla corruzione alla concussione, passando per il peculato e l’induzione indebita.

*L'estensione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali in presenza di generici indizi di reati contro la PA appare eccessivamente penalizzante per chi, nell'esercizio della propria attività opera con le amministrazioni pubbliche e può incorrere in indagini su fatti corruttivi, salvo poi dimostrare la propria completa estraneità.*

*E' opportuno, quindi, fatto salvo il rispetto delle disposizioni legislative relative alla responsabilità dell'impresa nei confronti della PA (D.Lgs 231/2001), che tale disposizione rientri nell'ambito di procedimenti giudiziari riconducibili a organizzazioni criminali di stampo mafioso. In questo modo si risponde all'esigenze di contrastare le mafie che, accanto alle tradizionali attività di controllo del territorio (pizzo, ciclo del cemento, ecc...), hanno sviluppato un vero e proprio sistema di corruzione diffusa attraverso il quale si insinuano, sempre più, nei processi politici e amministrativi.*

## **L'AMMINISTRAZIONE, LA GESTIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI CONFISCATI**

### *Amministratori giudiziari*

L'articolo 13 del disegno di legge interviene sulle norme del codice antimafia che definiscono i criteri per la scelta degli **amministratori giudiziari dei beni sequestrati**.

In particolare, il DDL prevede che l'**amministratore giudiziario dei beni immobili sequestrati** venga scelto, nell'ambito degli iscritti all'apposito albo, secondo criteri di trasparenza, di rotazione degli incarichi e tenendo in considerazione la corrispondenza del profilo professionale del professionista con la tipologia dei beni.

E' previsto un successivo decreto del Ministero della giustizia (di concerto con il Ministero dell'interno e dello sviluppo economico) per l'individuazione dei criteri di nomina e dei casi di particolare complessità per i quali è vietato il cumulo degli incarichi.

Con riferimento alle **aziende sequestrate**, invece, il DDL prevede che l'amministratore giudiziario sia scelto tra i soggetti iscritti nell'apposita sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari.

*Sul tema degli **amministratori giudiziari**, l'Ance apprezza le misure volte a garantire maggiore trasparenza e rotazione nell'attribuzione degli incarichi, ma ritiene necessario che, nel definire le modalità di **calcolo dei compensi**, si faccia riferimento ai risultati operativi dell'impresa prevedendo, quindi, **un importo minimo al quale aggiungere una retribuzione variabile commisurata alla redditività dell'impresa**.*

*In questo modo verranno premiati maggiormente quegli amministratori che sapranno assicurare una redditività aziendale attraverso una gestione efficiente ed efficace che consegna al mercato un'azienda sana, in grado di proseguire autonomamente la propria attività.*

### **Gestione di beni e aziende sequestrati**

L'articolo 14 del DDL interviene sulla **gestione delle aziende sequestrate** prevedendo, in particolare, una relazione aggiuntiva a quella ordinaria preliminare prevista all'art. 36 comma 1 del Codice delle leggi antimafia.

Tale **relazione aggiuntiva**, che l'amministratore giudiziario è chiamato a presentare al tribunale entro tre mesi dalla propria nomina, prorogabile di ulteriori tre mesi per giustificati motivi, deve contenere, tra l'altro, una **particolareggiata analisi delle possibilità di concreta prosecuzione o ripresa dell'attività produttiva**, che tenga conto del grado di caratterizzazione dell'impresa con l'imprenditore e i suoi familiari, la natura dell'attività, le modalità e l'ambiente in cui è svolta, la forza lavoro occupata, la sua capacità produttiva e il mercato di riferimento, nonché gli oneri correlati al processo di legalizzazione dell'azienda.

Qualora l'amministratore giudiziario valuti l'opportunità di proseguire l'attività d'impresa, dovrà predisporre una **proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività**, che contenga la descrizione puntuale delle modalità e dei tempi di adempimento della proposta e la relazione di un professionista che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del piano stesso.

Inoltre, alla proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività dovrà essere allegato **l'elenco dei creditori, quello delle persone che lavorano o hanno lavorato in azienda** e la natura dei loro rapporti di lavoro, nonché **le organizzazioni sindacali che operano all'interno dell'azienda** con le loro eventuali proposte per la ripresa delle attività.

***L'Ance ritiene estremamente importante l'analisi per comprendere il legame tra l'imprenditore, rispetto al quale siano state adottate misure di prevenzione patrimoniale, e l'impresa.***

*Questo è ancor più vero in settori, come quello delle costruzioni, in cui il successo dell'impresa è indissolubile dalle capacità tecniche e imprenditoriali dell'imprenditore. Al riguardo appare opportuno evidenziare che le costruzioni sono caratterizzate da un'elevata frammentazione, con un'incidenza particolarmente significativa delle micro e piccole imprese. Nel 2012, le imprese con meno di dieci addetti rappresentano il 95,9% del totale e, in particolare, le imprese con un solo addetto rappresentano il 59,2% del totale.*

*Nella fase di valutazione delle concrete possibilità di prosecuzione dell'attività aziendale, l'Ance offre la propria disponibilità a collaborare, fin dalle prime fasi del sequestro, con l'amministratore giudiziario e l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati, per una più efficace definizione del processo di reinserimento dell'impresa nell'economia, in considerazione delle dinamiche e delle peculiarità che caratterizzano il settore delle costruzioni.*

### **Strumenti finanziari in favore delle aziende sequestrate e confiscate**

Il DDL prevede, all'art.15, alcuni **strumenti finanziari in favore delle aziende sequestrate e confiscate**, nonché per il monitoraggio sull'utilizzo dei beni sequestrati e confiscati.

E' opportuno evidenziare che il contenuto dell'articolo è stato in larga parte ripreso ai commi da 192 a 198 dell'articolo 1 della Legge di stabilità del 2016.

Per assicurare l'efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata, prevista nel DEF 2015, la norma affida all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata il compito di promuovere azioni di sviluppo delle competenze necessarie per massimizzare il processo di valorizzazione di tali beni e aziende.

Alla realizzazione di tale processo di valorizzazione potranno contribuire, nel limite di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, le risorse dei Programmi operativi nazionali 2014-2020 "Governance e capacità istituzionale" e "Legalità" e dei Programmi di azione e coesione, di cui alla delibera Cipe 28 gennaio 2015.

Inoltre, si sottolinea lo stanziamento di **10 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018** destinato a favorire la continuità e l'accesso al credito, il sostegno agli investimenti e agli oneri da sostenere per gli interventi di ristrutturazione aziendale, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

In attuazione di tale norma è prevista la costituzione di due Fondi:

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

*Nel condividere l'obiettivo della disposizione, volta a favorire la continuità aziendale e a salvaguardare l'occupazione dei lavoratori irregolarmente impiegati nelle aziende sottoposte a sequestro o confisca, **si ritiene necessario**, al fine di garantire una regolare concorrenza tra le imprese secondo principi di equità, **estendere l'applicazione di tali misure anche alle imprese regolari che acquistano o affittano l'azienda.***

### **Supporto alle aziende sequestrate e confiscate**

L'articolo 16 introduce un nuovo articolo 41-quater nel Codice delle leggi antimafia che prevede la possibilità che l'amministratore giudiziario possa avvalersi, previa autorizzazione del giudice delegato e dell'Agenzia per i beni confiscati e sequestrati, del **supporto tecnico, a titolo gratuito di imprenditori attivi nello stesso settore in cui opera l'azienda sequestrata e confiscata.**

Tale possibilità è consentita solo a quegli imprenditori in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento Antitrust per l'attribuzione del rating di legalità, prescindendo dai limiti del fatturato, che verranno scelti nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, tenendo conto dei progetti di affiancamento presentati.

Per l'imprenditore che svolgerà tale attività di affiancamento per almeno 18 mesi viene attribuito il diritto di prelazione da esercitare al momento della vendita o dell'affitto dell'azienda.

***L'Ance esprime apprezzamento per queste forme di tutoraggio per l'impresa sequestrata e confiscata.***

*Inoltre, l'esplicito riferimento a procedure ad evidenza pubblica per la scelta dell'imprenditore privato che affiancherà l'amministratore giudiziario e potrà godere del diritto di prelazione, costituisce una garanzia del rispetto dei principi enunciati dalla norma di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità.*

## **AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI**

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

L'articolo 25 del DDL interviene sulla disciplina dell'**Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata**.

Tra i compiti attribuiti all'Agenzia si evidenzia l'attività di **acquisizione e trasmissione di dati e informazioni** con il sistema informativo del Ministero della Giustizia, dell'autorità giudiziaria, con le banche dati e i sistemi informativi delle prefetture, degli enti territoriali delle società Equitalia ed Equitalia Giustizia, delle agenzie fiscali e con gli amministratori giudiziari.

***L'Ance non può che esprimere apprezzamento per tale disposizione che potrà contribuire a definire finalmente un quadro preciso dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità.***

***La disponibilità di dati esaustivi e ufficiali appare, infatti indispensabile per chiarire la portata del fenomeno dei beni sequestrati e confiscati e formulare, di conseguenza, le proposte più adeguate per una loro gestione più efficiente.***

*Al momento la mappatura dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate risulta frammentaria e incompleta perché basata su rilevazioni gestite da amministrazioni pubbliche diverse. Da una parte il Ministero della Giustizia che con SIT-MP (Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione) offre una mappature solo dei beni sequestrati e confiscati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione e non anche di quelli Penali, dall'altra la banca dati dell'Agenzia per i beni confiscati e confiscati che contiene le aziende confiscate in via definitiva.*

***Secondo gli ultimi dati dell'Agenzia<sup>1</sup> le imprese confiscate in via definitiva nel settore delle costruzioni sono 471, pari al 27,6% del totale (1.708 imprese) e si attestano come secondo settore, dopo quello dei servizi e del commercio, che copre il 27,9% dei casi. Mancano, invece, dati analoghi sulle imprese sequestrate nel settore delle costruzioni, così come mancano dati ufficiali e condivisi sul numero di occupati in tali aziende.***

Nella fase di sequestro l'Agenzia dovrà agevolare l'assegnazione provvisoria dei beni e delle aziende agli enti territoriali o del terzo settore per finalità istituzionali o sociali, come previsto all'art. 48 del Codice delle leggi antimafia, e collaborerà con l'autorità giudiziaria nella gestione fino alla confisca definitiva dopo la quale provvederà all'amministrazione dei beni.

<sup>1</sup> Dati tratti dalla relazione sull'attività svolta nel 2012 dall'Agenzia dei beni sequestrati e confiscati, aggiornati a gennaio 2013.

## MODIFICHE AL CODICE PENALE

### *Modifiche al codice penale*

L'articolo 26, in tema di modifiche al codice penale, introduce una disposizione (art. 603-quater del codice penale) la quale stabilisce che, in caso di condanna o di applicazione della pena per intermediazione illecita di manodopera (art. 603-bis del codice penale), “è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato”. Ove essa non sia possibile, è disposta la confisca di beni di cui il reo ha la disponibilità per un valore corrispondente al prodotto, al prezzo o profitto del reato.

E' stata, inoltre, prevista, a modifica dell'art. 25-quinquies del D.Lgs n. 231/2001, l'estensione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche anche nelle ipotesi di *“intermediazione illecita di manodopera”*, di cui all'art. 603-bis del codice penale.

Con specifico riferimento alla disposizione relativa alla *“confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato di intermediazione illecita di manodopera”*, si evidenzia che la stessa è contenuta anche nel DdL n. 2217/S recante *“Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro in agricoltura”* e nell'ambito del DdL n. 2119/S recante *“Norme in materia di contrasto al fenomeno del caporalato”*, sui quali l'Ance è intervenuta, in occasione dell'Audizione presso l'Aula del Senato dello scorso 8 marzo, per rilevarne la criticità.

I due disegni di legge suddetti introducono, dopo l'art. 603-bis del codice penale recante *“Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro”*, l'articolo 603-bis2 (confisca obbligatoria), il quale prevede che, in caso di condanna o di applicazione della pena per intermediazione illecita e sfruttamento di manodopera, è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato nonché delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea.

*L'Ance condivide la necessità di un rigoroso contrasto a tutte le attività di intermediazione illecita di manodopera e di lotta al caporalato, fenomeni che, oltre a rappresentare una piaga sociale, alterano la leale concorrenza a danno delle imprese regolari.*

*Premesso ciò, già in occasione della suddetta audizione, avente per oggetto tali temi nell'ambito di un disegno di legge dedicato al settore dell'agricoltura, l'Associazione ha evidenziato che l'utilizzo, ai fini della confisca, del termine “cose che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto”, risulta eccessivamente ampio e generico per poterne comprendere effettivamente i riflessi.*

*Ciò, in particolare, con riferimento ad un settore, quale quello dell'edilizia, per il quale potrebbe intendersi anche il cantiere o l'opera realizzata presso il cantiere medesimo.*

*Si rileva, infatti, che l'opera edile spesso è il frutto dell'attività complessiva di una serie di attori, appaltatori, subappaltatori, fornitori con posa in opera etc., la compresenza dei*



*quali, nel cantiere, è connotata dalla molteplicità e dalla mobilità di numerosi operatori, il cui controllo puntuale potrebbe risultare non sempre agevole da parte di ciascuna impresa che concorre all'opera stessa.*

*Considerato che le singole attività edili sono spesso strettamente connesse tra di loro e funzionali alla realizzazione dell'opera nel suo complesso, tale previsione comporterebbe notevoli ripercussioni nei confronti di tutta la filiera impegnata nell'appalto, in quanto potrebbe essere arduo circoscrivere la responsabilità nonché, conseguentemente, l'effettiva quota parte di attività interessata dall'illecito e oggetto, pertanto, di confisca.*

*Occorrerebbe, quindi, con specifico riferimento alle opere edili, precisare che la confisca di dette cose, che ne sono il prezzo, il prodotto o il profitto, non operi non solo qualora esse appartengano a persona estranea, ma anche qualora le stesse non siano ormai più individuabili in modo indipendente, in quanto assorbite nell'opera complessiva.*

### **Delega al Governo per la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate**

Il DDL contiene alcuni principi "delega" che dovranno essere recepiti dall'Esecutivo in appositi strumenti normativi.

L'articolo 29 prevede, infatti, la **delega** per l'adozione, entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge, di norme su alcuni profili della **tutela del lavoro** nelle imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria.

Le norme devono prevedere: incentivi nelle forme della premialità fiscale e contributiva; misure per l'emersione del lavoro irregolare nonché per il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro; la salvaguardia dell'accesso all'integrazione salariale ed agli altri ammortizzatori sociali.

Appare opportuno segnalare alcuni principi richiamati per la delega per le loro possibili conseguenze sul regolare funzionamento del mercato, quali:

- l'attribuzione del **rating di legalità** alle aziende sequestrate e confiscate a prescindere dai limiti minimi di fatturato previsti da quest'ultima (pari a due milioni di euro) e mediante una semplificazione della relativa procedura;
- una possibile **riduzione, compatibilmente con la normativa dell'Unione Europea, dell'imposta sul valore aggiunto** rispetto all'aliquota prevista, per chiunque usufruisca di lavori, servizi o forniture erogate dalle aziende sottoposte a sequestro o confisca fino alla loro destinazione o alla loro vendita;
- **l'attribuzione di un titolo preferenziale, nell'assegnazione dei contributi e degli incentivi previsti dalla legge**, in favore delle cooperative costituite da dipendenti delle aziende sequestrate e confiscate.

*In tutti questi casi, si segnala la **preoccupazione per possibili alterazioni dei criteri concorrenziali tra diversi soggetti economici.***

*In particolare, non si comprende la scelta del legislatore di attribuire il rating di legalità alle imprese sequestrate e confiscate, indipendentemente dal limite di 2 milioni di euro previsto per il fatturato, né la possibilità di adottare procedure semplificate. Tale scelta, infatti, determinerebbe un'alterazione della concorrenza per quelle imprese che a causa del limite del fatturato non hanno accesso a tale strumento. Inoltre, non si*

*capisce quali procedure semplificatorie possano garantire lo stesso accertamento degli standard di legalità adottati dalle imprese.*

Appare positivo, invece, il principio che prevede l'estensione dell'applicazione della riduzione dell'aliquota contributiva e assistenziale a tutti i datori di lavoro che assumano, con contratto a tempo indeterminato, lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca.

18 maggio 2015