



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

A.S. 2134

“MODIFICHE AL CODICE DELLE LEGGI ANTIMAFIA E DELLE MISURE DI PREVENZIONE DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 6 SETTEMBRE 2011 N.159, ALLE NORME DI ATTUAZIONE, COORDINAMENTO E TRANSITORIE DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE E ALTRE DISPOSIZIONI. DELEGA AL GOVERNO PER LA TUTELA DEL LAVORO NELLE AZIENDE SEQUESTRATE E CONFISCATE.”

PREMESSA

Il decreto legislativo 6 settembre 2011 n.159, più noto come “codice antimafia”, nonostante l’enfatizzazione politico-mediatica che ha caratterizzato le fasi di elaborazione e approvazione dello stesso, si è rivelato ben lontano dall’ambizioso progetto contenuto nella legge delega n.136 del 13.08.2010 “*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*”.

I limiti e l’inadeguatezza dell’intervento legislativo rispetto al fine dichiarato di potenziamento dell’azione di contrasto alla criminalità organizzata, emersi con assoluta evidenza sin dalle prime fasi di applicazione della normativa, danno ragione alle diffuse critiche mosse dagli operatori del settore e sono alla base delle numerose proposte di modifica del testo originario.

Il codice antimafia è stato giustamente definito “un’occasione perduta” nella prospettiva di un rafforzamento dell’azione di contrasto ai fenomeni criminali attraverso l’armonizzazione dell’intera disciplina in materia di criminalità organizzata, essenziale per superare le incertezze interpretative e applicative che nel passato avevano determinato ricadute negative sull’efficacia della normativa antimafia.

Nonostante i limiti evidenziati, il decreto legislativo del 2011 sembrava fosse indicativo di una inversione di tendenza rispetto al passato, il primo passo per l’abbandono definitivo della logica emergenziale che aveva contraddistinto la normativa antimafia dell’ultimo trentennio, in realtà, i successivi interventi legislativi e le più recenti ulteriori proposte di modifica, sembrano espressione di un ritorno alla stratificazione normativa che si voleva superare.

La rilevanza degli interventi integrativi e modificativi contenuti nella proposta di legge d’iniziativa popolare C.1138, negli elaborati conclusivi delle due Commissioni istituite dal precedente Governo, dalla Presidenza del Consiglio in carica e dalla Commissione parlamentare antimafia, **pur nella loro essenzialità e urgenza**, impongono una meditata riflessione, al fine di non incorrere, come avvenuto con il decreto legislativo 159/2011 e con i successivi provvedimenti integrativi, in un risultato non definitivamente risolutivo delle molteplici questioni connesse al sistema della prevenzione.



E' noto che il legislatore è intervenuto più volte sul testo normativo in esame, con il **decreto legislativo correttivo del 15 novembre 2012 n. 218**¹; con la **legge 24 dicembre 2012 n.228** (legge di stabilità 2013)²; con il **decreto legislativo 13 ottobre 2014 n.153**³ ed infine, con la **legge 28 dicembre 2015 n.208 –legge di stabilità 2016-**⁴, affrontando, solo parzialmente e non esaustivamente, alcune delle criticità di maggior impatto sui procedimenti di prevenzione in corso (il termine di efficacia del sequestro, il potenziamento dell'Agenzia nazionale, la disciplina dei diritti dei terzi creditori in procedure antecedenti all'entrata in vigore del codice antimafia, l'accertamento dei diritti dei creditori muniti di ipoteca iscritta sui beni confiscati prima della trascrizione del sequestro).

¹ *Il decreto legislativo correttivo del 15 novembre 2012 n. 218* contiene essenzialmente una rivisitazione della disciplina in materia di documentazione antimafia e dedica alla materia delle misure di prevenzione solo due norme che modificano l'art. 39 e l'art. 114 del "codice antimafia":

a) l'art. 1 d.lgs. 218/2012 modifica l'art. 39 del c.d. codice antimafia, nonostante il parere contrario espresso dagli operatori del settore, e introduce una valutazione di opportunità da parte dell'Avvocato generale dello Stato in ordine all'assistenza all'amministratore giudiziario nelle controversie, anche in corso, concernenti rapporti relativi a beni sequestrati;

b) l'art. 7 integra l'art. 114 del medesimo decreto legislativo ed estende all'Agenzia nazionale la disciplina prevista dall'art.1 testo unico delle leggi e delle norme giuridiche della rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato di cui al regio decreto 30 ottobre 1933 n.1611.

² *La legge 24 dicembre 2012 n.228 "Legge di stabilità 2013"*, introducendo norme attinenti ad una materia del tutto estranea alla funzione tipica della legge finanziaria, ha sensibilmente inciso sul sistema delle misure di prevenzione per il quale, al contrario, sarebbe stato opportuno un più attento approfondimento ed una maggiore organicità con il tessuto normativo esistente.

Il ricorso ad una normativa "omnibus" in un settore strategico per il contrasto alla criminalità organizzata come le misure di prevenzione patrimoniali non è, ovviamente, condivisibile, tuttavia, alcune delle modifiche al d.lgs 159/2011 introdotte dalla Legge di stabilità sono in linea con le proposte ampiamente sollecitate da tutti gli operatori del settore.

³ *Il decreto legislativo 13.10.2014 n.153* "Ulteriori disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 2011 n.159 recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 13 agosto n.2010 n.138." contiene modifiche attinenti la documentazione antimafia e la banca dati unica nazionale, interviene sulle misure di prevenzione solo introducendo all'art. 34 comma 7 il rinvio alle disposizioni dell'art. 27 per le impugnazioni dei provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e di confisca. Come noto la modifica si è resa necessaria alla luce della pronuncia della Corte Costituzionale che con la sentenza 20 novembre 1995 n.487 è intervenuta sulla impugnabilità dei provvedimenti di confisca. Il comma 7 dell'art. 34, come originariamente formulato nel codice antimafia, ricalcava essenzialmente la disciplina dettata dall'art. 3 quinquies comma 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575 senza tener conto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della stessa. In altri termini, nel riproporre la disciplina all'art. 34 del codice antimafia, nessun riferimento era stato fatto all'impugnazione del provvedimento, nonostante la citata sentenza della Corte costituzionale avesse già dispiegato effetti nel precedente assetto normativo. Di qui l'esigenza dell'intervento integrativo, il richiamo all'art. 27, che disciplina comunicazioni e impugnazioni, garantisce l'omogeneità di disciplina tra i soggetti che subiscono la confisca.

⁴ *La legge 28.12.2015 n.208* ai commi da 192 a 194, al fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata ed il corretto funzionamento del sistema di monitoraggio analitico sull'utilizzo di tali beni ha previsto lo stanziamento di parte delle risorse previste nell'ambito dei programmi operativi nazionali della Commissione europea 2014/2020 "Governance e capacità istituzionale" e "Legalità" nonché dei programmi di azione e coesione di cui alla delibera CIPE n.10/2015 del 28.01.2015. Dal comma 195 a 198 è autorizzata la spesa di 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2016/2018, al fine di assicurare alle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata nei procedimenti penali per uno dei reati previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p. e nei procedimenti di prevenzione limitatamente ai soggetti destinatari previsti dall'art. 4 comma 1 lettere a) e b) del d.lgs. 159/2011, la continuità del credito bancario e l'accesso al medesimo, il sostegno agli investimenti e agli oneri necessari 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 del lavoro, il sostegno alle cooperative previste dall'art. 48 comma 3 lett.c) e comma 8 lett. a) del d.lgs. 159/2011.



Interventi caratterizzati dall'emergenza, adottati senza l'approfondimento necessario volto ad **una rivisitazione complessiva e definitiva della materia attraverso norme che si inseriscano organicamente nel quadro normativo vigente affrontando i nodi cruciali del sistema**, più volte evidenziati dalla magistratura e dagli altri operatori del settore.

In tale contesto, si inserisce la proposta di legge di iniziativa popolare C.1138 *“Misure per favorire l'emersione alla legalità e tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata”* presentata il 3 giugno 2013 diretta a introdurre una serie di misure a tutela dell'occupazione e del proseguimento dell'attività economica legale nelle aziende sequestrate e confiscate alla mafia, alla quale sono state abbinare le altre due proposte di legge (GADDA – GARAVINI).

Peraltro, pochi mesi dopo l'inizio della XVII legislatura, il Governo, tornando sul tema della criminalità organizzata, annunciava tempestivi interventi legislativi volti al rafforzamento della normativa antimafia. A tal fine, a distanza di soli tre giorni, sono state istituite **due Commissioni, la prima presso la Presidenza del Consiglio con DPC 7 giugno 2013, la seconda con DM 10 giugno 2013 presso il Ministero della giustizia, entrambe finalizzate all'elaborazione di proposte per la lotta alla criminalità organizzata.**

Vale la pena sottolineare che le due Commissioni hanno approfondito i medesimi temi di diritto penale e processuale penale, di misure di prevenzione e prevenzione amministrativa offrendo soluzioni e proposte di intervento parzialmente diverse.

Per quel che attiene specificamente le misure di prevenzione, la Commissione istituita dalla Presidenza del Consiglio ha prevalentemente focalizzato la riflessione sui profili attinenti le fasi di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati con il dichiarato obiettivo di superare le criticità connesse alle difficoltà di destinazione degli stessi; la Commissione istituita dal Ministro della giustizia, invece, ha affrontato le problematiche attinenti la fase procedimentale di applicazione delle misure di prevenzione, in specie patrimoniali, muovendo dalla esigenza di contemperare l'efficienza del procedimento con le garanzie *“sotto il duplice profilo dei presupposti sostanziali di applicabilità e delle regole procedurali”*

Il tema della gestione e destinazione dei patrimoni sequestrati e confiscati è stato individuato come priorità anche nei lavori della **Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali**, istituita con legge 13.07.2013 n.87.

All'esito di un'approfondita istruttoria, è stata presentata al Parlamento una corposa relazione sulle prospettive di riforma dell'intero sistema di gestione dei beni che ha come obiettivo una revisione organica del decreto legislativo 6.09.2011 n.159 nelle parti attinenti le misure di prevenzione personali e patrimoniali.

La relazione, approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 9.04.2014, ha ricevuto l'avallo delle due Camere del Parlamento che nel giugno 2014 hanno approvato due risoluzioni di identico contenuto con le quali fanno proprio il contenuto della relazione ed impegnano *“il Governo, per quanto di propria competenza, ad intraprendere ogni iniziativa utile al fine di risolvere le questioni e i problemi evidenziati”*.

Nella seduta del 22 ottobre 2014 la Commissione parlamentare antimafia ha definitivamente approvato la Relazione accompagnata da un articolato normativo che illustra concretamente le



modifiche da apportare, in applicazione dei principi generali sulle linee di intervento delineate nella relazione.

L'elaborazione tiene conto degli esiti dei lavori svolti dalle due Commissioni ministeriali sopra menzionate e delle esigenze che sono state poste a fondamento delle modifiche proposte nelle rispettive relazioni conclusive.

Il pregio del lavoro svolto dalla Commissione parlamentare antimafia è quello di aver affrontato l'assetto complessivo del codice antimafia in un'ottica di potenziamento dell'efficacia delle procedure di prevenzione patrimoniale e d'incisività economica e sociale del sequestro e della confisca dei patrimoni illecitamente acquisiti.

Il lavoro della Commissione rappresenta, da un lato, un punto di sintesi delle reiterate istanze degli operatori del settore e, dall'altro, apre ad una prospettiva più ampia con interventi organici sull'intero quadro normativo proponendo soluzioni innovative.

Ed invero, all'esito dell'approfondita istruttoria svolta dalla Commissione sono stati focalizzati i punti di maggiore criticità della disciplina attualmente in vigore, **con particolare riferimento ai profili relativi al ruolo dell'amministratore giudiziario e alla gestione e amministrazione dei beni**, introducendo significative modifiche **nella prospettiva di potenziamento dell'Agenzia nazionale e di un'amministrazione improntata alla conservazione del valore economico dei beni**.

Le proposte di modifica del codice antimafia elaborate nelle sedi sopra menzionate sono poi confluite nel **testo unificato A.C. 1039** proposte di legge c.1138 d'iniziativa popolare, c1039 Gadda e c.1189 Garavini *“Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata”* e proposta di legge c.2737 Bindi *“Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n.159, alle norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989 n.271 e all'ordinamento giudiziario di cui al r.d. 30 gennaio 1941 n.12”*

IL TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE A.C. 1039 E ABBINATE E' STATO APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI L'11.11.2015.

Tanto premesso, **nella piena condivisione dell'esigenza di un intervento risolutivo** delle molteplici criticità dell'attuale disciplina del procedimento di prevenzione e in materia di gestione, amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e nella prospettiva di valorizzazione degli stessi come “valore economico” e “occasione di sviluppo” per le realtà territoriali ove insistono, limitatamente ai temi di maggior interesse, si sottopongono all'attenzione della Commissione Giustizia del Senato le seguenti osservazioni.

L'ESTENSIONE DELLE CATEGORIE DEI SOGGETTI DESTINATARI DELLE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI E PATRIMONIALI AGLI INDIZIATI DI REATI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

L'articolo 1 del testo approvato dalla Camera in data 11.11.2015 modifica **l'articolo 4 libro I capo II del decreto legislativo 6.09.2011 n.159 - Codice antimafia “Le misure di prevenzione**



personali applicate dall'autorità giudiziaria" inserendo fra i possibili destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali (ai sensi del rinvio contenuto nell'articolo 16, comma 1 del Codice) anche gli indiziati del reato di assistenza agli associati alle associazioni a delinquere e mafiose (art. 418 c.p.) e di numerosi reati contro la pubblica amministrazione.

A tal proposito si segnala quanto segue:

Gli indiziati del delitto previsto dall'art. 418 codice penale

E' certamente condivisibile l'estensione dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali agli indiziati del delitto di previsto **dall'art. 418 cod. pen. "Assistenza agli associati"** in ragione degli evidenti profili di pericolosità insiti nella condotta incriminata nella norma e la contiguità dei soggetti che la pongono in essere con le associazioni di tipo mafioso.

Gli indiziati dei delitti di pubblica amministrazione

Al contrario, non sembra in linea con la natura del procedimento di prevenzione, l'estensione della categoria dei destinatari agli indiziati dei delitti previsti dagli **artt. 314 e segg. in materia di pubblica amministrazione** che, secondo l'attuale interpretazione giurisprudenziale, se caratterizzati dal requisito dell'abitudine, sono già compresi nella più ampia categoria di soggetti previsti dall'art. 1 lett. a) e b) ⁵del Codice antimafia, articolo richiamato alla lett. c) dell'art. 4.

Invero, l'intervento integrativo dell'art. 4 con l'introduzione della lett. i bis) riferita ai **"soggetti indiziati di uno dei delitti di cui agli artt. 314, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319, 319 ter, 319 quater, 320, 321, 322 e 322 bis del codice penale"** si sovrappone all'attuale evoluzione interpretativa che individua, come destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, **coloro che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi o che, per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose, indipendentemente dalla tipologia di delitti posti in essere.**

L'esplicita previsione dei delitti contro la pubblica amministrazione, potrebbe legittimare la tesi della esclusione dall'applicazione del sistema della prevenzione per tutte le altre tipologie di delitto, pur se riconducibili a soggetti che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi o che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose (come ad esempio, l'evasore fiscale abituale – il truffatore abituale – il ricettatore abituale).

In proposito, merita di essere segnalato il recente notevole incremento del ricorso alle misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti dei soggetti di cui all'art. 1 del decreto legislativo 6.09.2011 n.159. L'efficacia del sistema della prevenzione patrimoniale ha determinato **una progressiva e crescente estensione della confisca a diverse tipologie di reati, se ed in quanto espressione di una abitudine a traffici illeciti ovvero produttivi di proventi tali da ritenere che i propositi vivano abitualmente con gli stessi.**

I provvedimenti ablativi collegati ai casi indicati, rappresentano il risultato di un processo evolutivo del sistema della prevenzione, oggi sempre più incentrato sui patrimoni illecitamente accumulati e volto al contrasto di nuove manifestazioni di pericolosità, ben lontane dalle caratteristiche che hanno connotato il sistema negli anni passati. Si è passati dalla pericolosità della persona alla

⁵ Art. 1 d.lgs. 159/2011 "Soggetti destinatari" I provvedimenti previsti dal presente capo si applicano a:

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



pericolosità dei beni e del patrimonio, il sistema della prevenzione punta oggi a colpire, non direttamente il soggetto ritenuto pericoloso, ma le ricchezze utilizzate o ottenute mediante l'attività delittuosa.

In conseguenza le misure di prevenzione devono tendere a neutralizzare la pericolosità insita nei patrimoni e ricchezze illecitamente acquisiti, indipendentemente dal tipo di attività delittuosa dalla quale provengono.

L'elaborazione riferita ha portato all'individuazione di **categorie generali di pericolosità svincolata dal tipo di delittuosità che consente di applicare la misura di prevenzione patrimoniale a qualunque soggetto con riferimento alla pericolosità che esprime per essere dedito a traffici delittuosi o per vivere dei proventi di attività delittuose indipendentemente alla tipologia di reati posta in essere.**

Di qui l'inopportunità della proposta integrazione legislativa che potrebbe avere come conseguenza una implicita esclusione per le altre categorie non esplicitamente menzionate.

Si segnala, inoltre, che in caso di estensione dei destinatari agli indiziati di reati di pubblica amministrazione, per evidente simmetria di disciplina, dovrebbe essere modificato l'art. 5 prevedendo, anche per questi ultimi, come per i casi previsti dalle lett. c) e i) dell'art. 4, la titolarità del potere di proposta al Procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona. Analogamente dovrà essere integrato l'art. 17 in materia di misure patrimoniali assegnando al Procuratore ordinario la titolarità della proposta patrimoniale nei casi previsti dall'art. 4 comma 1 lett.) i *bis*.

IL RAFFORZAMENTO DELLA PREVENZIONE ANTITERRORISMO. LA MODIFICA DELL'ART. 4 PER ADEGUARE LA CATEGORIA DEI DESTINATARI DI MISURE DI PREVENZIONE IN MATERIA DI TERRORISMO ALLE NUOVE MANIFESTAZIONI DEL FENOMENO.

Il testo approvato dalla Camera non è in linea con le modifiche apportate dal d.l. 18 febbraio 2015 n.7 conv. in legge 17 aprile 2015 n.43 in materia di terrorismo che ha modificato la lett. d) dell'art. 4 d.lgs. 6.09.2011 n.159⁶ **e delle finalità perseguite dal legislatore che ha chiaramente inteso rafforzare il contrasto al terrorismo anche con lo strumento delle misure di prevenzione.**

Invero, nell'attuale formulazione della norma, il riferimento ad "*atti preparatori obiettivamente rilevanti*" restringe il campo di applicazione delle misure di prevenzione e si presenta inadeguato rispetto alle nuove manifestazioni di pericolosità del terrorismo *jiadista* tenendo fuori dalla sfera di applicabilità quelle condotte come il proselitismo, l'apologia e la diffusione in rete di messaggi adesivi agli atti terroristici **che rappresentano oggi il più elevato livello di rischio e dunque l'esigenza di contenere la pericolosità delle relative condotte.**

⁶ Art. 4 d.l. 18 febbraio 2015 n.7 (*Modifiche in materia di misure di prevenzione personali e di espulsione dello straniero per motivi di prevenzione del terrorismo*)

Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 4, comma 1, lettera d), dopo le parole: "*nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale*" sono aggiunte le seguenti: "**ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale**";



Anche in materia di terrorismo, così come per il contrasto alla mafia, il controllo preventivo deve svolgere una funzione complementare ed integrativa della repressione penale.

L'attuale formulazione della lett. d), art. 4 del codice antimafia fa specifico riferimento ad “*atti preparatori obiettivamente rilevanti, diretti ...*” alla commissione di delitti connotati dalla finalità di terrorismo anche internazionale. Dunque deve trattarsi di atti preparatori che tuttavia non integrano il tentativo punibile come fattispecie penale.

L'equivoca formulazione normativa e il carattere residuale del controllo preventivo che ne deriva, è in palese contrasto con la legge 43/2015 volta ad un rafforzamento del sistema preventivo come sistema concorrente rispetto al sistema penale.

La modifica della lett.d) art. 4 è essenziale per rimuovere gli ostacoli che limitano fortemente la sfera di operatività delle misure di prevenzione in materia di terrorismo fino a renderle inapplicabili in oltre trent'anni di vigenza della legge che le ha introdotte. (legge 152/1975).

Peraltro, appare superfluo e limitativo il riferimento a specifiche tipologie di delitti come Libro II Titolo VI Capo I del codice penale (artt. 422, 423, ecc) e artt. 284 (Insurrezione armata contro i poteri dello Stato), 285 (Devastazione, saccheggio e strage), 286 (Guerra civile), 306 (Banda armata), 438 (Epidemia), 439 (Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 605 (Sequestro di persona), 630 (Sequestro di persona a scopo di estorsione), inserite all'epoca per contrastare il terrorismo interno degli anni '70, ed infatti, la legge che estese le misure di prevenzione a tali categorie di soggetti è la legge 22 maggio 1975 n. 152 (art. 18) palesemente inadeguata per il contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale.

La modifica che si propone per un effettivo rafforzamento del sistema anche in materia di terrorismo è la sostituzione della lett. d) dell'art. 4 come di seguito specificato

lett. d) “agli indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51 comma 3 quater cod. proc. pen.” (che comprende **tutti i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo**, comprende inoltre l'ipotesi dei *foreign fighter* oggi penalmente sanzionata e inserita dalla legge 43/2015).

LA MODIFICA DELL'ART. 20 – IL NUOVO COMMA 2 IL POTERE ATTRIBUITO AL TRIBUNALE DI INCIDERE SUL POTERE DI PROPOSTA E DI RESTITUIRE GLI ATTI INDICANDO GLI ULTERIORI ACCERTAMENTI DA SVOLGERE QUANDO RITIENE CHE LE INDAGINI NON SIANO COMPLETE

La modifica dell'art. 20 d.lgs. 6.09.2011 n.159 e l'introduzione del comma 2

La nuova formulazione dell'art. 20 introduce un inedito potere del Tribunale di restituzione degli atti all'organo proponente (pubblico ministero, procuratore nazionale, direttore della DIA, questore)

“Prima di ordinare il sequestro e di fissare l'udienza il tribunale restituisce gli atti all'organo proponente quando ritiene che le indagini non siano complete e indica gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti di cui al comma 1 per l'applicazione del sequestro o delle misure di cui agli artt. 34 e 34 bis”.

La modifica si inserisce in un contesto nel quale la legge attribuisce al Tribunale il potere di disporre, **anche di ufficio**, il sequestro dei beni dei quali la persona nei cui confronti è stata presentata la proposta risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base



di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Il potere attribuito dal legislatore al Tribunale va dunque oltre l'iniziativa dell'organo proponente (Procuratore della Repubblica, Procuratore nazionale, Questore e Direttore della DIA) con l'esplicita previsione che il Tribunale adotti provvedimenti di natura diversi da quelli richiesti come si evince dall'inciso **“ovvero dispone la misura di cui agli artt. 34 e 34 bis ove ne ricorrano i presupposti ivi previsti”**.

A fronte di tale ampiezza di poteri attribuiti al Tribunale della prevenzione che superano anche il principio della correlazione tra la richiesta e il provvedimento adottato - in considerazione del fatto che sono ben diversi i presupposti per l'adozione di un sequestro rispetto a quelli per l'adozione di un provvedimento ex art. 34 e 34 bis - **appare irragionevole e incoerente inserire una norma che consenta allo stesso Tribunale di restituire gli atti all'organo proponente “quando ritiene che le indagini non siano complete e di indicare gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti”** per adottare quei provvedimenti per i quali lo stesso legislatore ha attribuito al tribunale un potere di iniziativa che prescinde dall'organo proponente.

Peraltro, si introduce un'inedita interlocuzione tra il Tribunale e l'organo proponente che, come noto, non è solo il pubblico ministero ma può essere estraneo alla giurisdizione come il Questore e il direttore della DIA.

Irragionevole e incoerente anche con riferimento agli **autonomi poteri di indagine attribuiti al Tribunale dall'art. 19 comma 5**

“Nel corso del procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione iniziato nei confronti delle persone indicate nell'art.16, il tribunale, ove necessario può procedere ad ulteriori indagini oltre quelle già compiute a norma dei commi che precedono”.

Oltre alle ragioni che sono state indicate che attengono all'incidenza della modifica proposta con i principi fondamentali della giurisdizione penale va evidenziato che attribuire al Tribunale il potere di restituire gli atti all'organo proponente **potrebbe determinare un rallentamento della procedura** se non addirittura prestarsi a strumentalizzazioni.

Questa Direzione nazionale invita la Commissione ad una approfondita riflessione sulla nuova formulazione del comma 2 dell'art. 20 che deve essere estrapolata dal testo normativo per la sua evidente contrarietà al sistema.

LA MODIFICA DELL'ART. 22 – IL NUOVO COMMA 2 BIS LA DUPLICAZIONE DELL'UDIENZA EX ART. 7 ANCHE PER IL PROVVEDIMENTO DI CONDANNA DEL SEQUESTRO DISPOSTO DI URGENZA DAL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE

L'art. 22 disciplina il caso di richiesta di sequestro anticipato quando vi sia concreto pericolo che i beni vengano dispersi, sottratti o alienati. In tal caso il presidente del tribunale può disporre anticipatamente il sequestro entro cinque giorni dalla richiesta, tale provvedimento perde efficacia



se non convalidato dal tribunale entro trenta giorni dalla proposta. Analoga procedura può essere adottata in corso di procedimento.

Nel testo di modifica approvato dalla Commissione di giustizia della Camera dei deputati è stato inserito, dopo il comma 2 dell'art. 22, il nuovo comma 2 bis che così recita:

“Nei casi previsti dai commi 1 e 2 (quindi di sequestro anticipato) si applica, in quanto compatibile, il disposto dell’art. 7. L’avviso di fissazione dell’udienza è notificato o comunicato almeno cinque giorni prima dell’udienza. Ai fini del computo del termine per la convalida si tiene conto delle cause di sospensione previste dall’art. 24 comma 2”

Ebbene l'art. 7 che si vorrebbe applicare anche all'udienza di convalida del sequestro anticipato disposto di urgenza dal presidente del tribunale disciplina il procedimento applicativo della misura di prevenzione con tutte le rigide formalità e le regole che ne conseguono (udienza camerale, avviso alle parti con la concisa esposizione dei fatti, presenza degli interessati, dei difensori del pubblico ministero, attivazione della partecipazione a distanza dei proposti detenuti e di altri ecc).

Tanto premesso, **non è ben chiaro se con la modifica proposta si intenda riproporre il modello dell'art. 7 anche per la sola udienza di convalida, ma se fosse questa - come sembra - la corretta interpretazione, non può sfuggire l'inutile allungamento dei tempi e la rigidità di una procedura che è incompatibile con i provvedimenti di urgenza previsti dall'art 22.**

In ogni caso sarebbe una mera duplicazione dell'udienza che dovrà essere fissata dal tribunale per l'inizio del procedimento di prevenzione.

Se, al contrario, l'intento del legislatore non è stato quello indicato va segnalata che la norma andrà incontro a notevoli incertezze e difficoltà interpretative.

LA MODIFICA DELL'ART. 27 IN MATERIA DI IMPUGNAZIONI

Sono pienamente condivisibili le modifiche proposte relative alla disciplina delle impugnazioni, in particolare **l'estensione della disciplina della sospensione dell'esecutività del provvedimento di revoca del sequestro**, dettata per il primo grado dall'art. 27, ai casi di revoca della confisca disposta dalla corte di appello qualora il procuratore generale ne chieda la sospensione.⁷

⁷ La modifica era stata da tempo **sollecitata anche dalla DNA** nelle Osservazioni scritte trasmesse al Ministro della Giustizia nel 2012 e, successivamente, al Prof. Fiandaca - Presidente della Commissione istituita presso il Ministero della Giustizia - nel giugno 2013. Sul punto si osservava *“Non sono da sottovalutare gli effetti dell'esecutività della revoca della confisca disposta dalla corte di appello e la possibilità di disporre dei beni sottraendoli o occultandoli nelle more della decisione del ricorso in cassazione che potrebbe essere favorevole al procuratore generale.*

La modifica dell'art. 27 comma 6 trova altra valida giustificazione negli effetti negativi che tale norma determina sulle attività dell'Agenzia in tema di destinazione dei beni poiché rappresenta un ulteriore elemento di incertezza in ordine all'utilizzo dei beni confiscati. Sul punto l'art. 38 d.lgs. prevede che dopo la confisca di primo grado l'Agenzia amministra i beni ed entro sei mesi pubblica sul sito internet i beni immobili in linea con una progettazione in ordine alla destinazione che precede la definitività della confisca.

L'introduzione di una possibilità di sospensione della revoca nelle more del giudizio di Cassazione, analogamente a quanto previsto nel giudizio di appello, consente di non vanificare gli effetti di un eventuale fondato ricorso per cassazione da parte del procuratore generale; infatti, i beni oggetto di tale confisca, potrebbero essere stati nel frattempo oggetto di libera disposizione.



Anche la modifica dell'art. 27, nella parte relativa all'elenco dei provvedimenti impugnabili, con l'esplicito riferimento “*al rigetto della richiesta di confisca anche qualora non sia stato precedentemente disposto il sequestro*” è essenziale per evitare, nel futuro, interpretazioni abnormi della norma a causa di una evidente discrasia della legge vigente, come segnalato a questa Direzione nazionale dalla Procura distrettuale di Firenze. L'attuale formulazione dell'art. 27 del codice antimafia, infatti, al primo comma elenca i provvedimenti del tribunale in materia di prevenzione che sono appellabili. Questi sono la confisca dei beni sequestrati, la revoca del sequestro e la restituzione della cauzione o di altre garanzie. In questo elenco non è menzionata la confisca non preceduta dal sequestro, e sulla base di ciò, richiamandosi al principio di tassatività dei mezzi di impugnazione, la corte d'appello di Firenze ha dichiarato inappellabile un ricorso contro un diniego di confisca di un bene che non era stato previamente sequestrato.

Benché il sequestro sia la regola, per risolvere il segnalato problema interpretativo, è opportuno modificare il primo comma dell'art. 27 nel senso proposto dal testo unificato all'esame della Commissione.

LA MODIFICA DELL'ART.34 D.LGS.159/2011 “AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA DEI BENI CONNESSI AD ATTIVITÀ ECONOMICHE E DELLE AZIENDE”. L'INTRODUZIONE DELL'ART. 34 BIS “CONTROLLO GIUDIZIARIO DELLE AZIENDE”

L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche è un istituto che ha avuto, nel tempo, una limitatissima applicazione nonostante le potenzialità che offre, soprattutto in un'ottica di salvaguardia delle attività economiche che, per una serie di ragioni di seguito analizzate, si trovano in una condizione di assoggettamento e/o intimidazione ad opera di organizzazioni criminali, ovvero, quando l'esercizio dell'attività economica agevola soggetti proposti o sottoposti ad una misura di prevenzione o a procedimento penale per alcune tipologie di reato particolarmente pregnanti quali la partecipazione ad associazione mafiosa, l'estorsione, l'usura, il riciclaggio, il reimpiego di danaro, beni o altre utilità di provenienza illecita.

La modifica dell'art. 34 interviene:

- a) sui presupposti per l'adozione del provvedimento di amministrazione giudiziaria ancorandoli ai casi di “**intimidazione o assoggettamento**” e ai casi “**agevolazione mafiosa**”, intesa come agevolazione nei confronti di persone proposte o sottoposte a misura di prevenzione, ovvero, di persone sottoposte a procedimento penale per uno dei delitti previsti dall'art. 4 lett. a) e b) ovvero per i delitti di cui agli artt. 603 bis, 629, 644, 648 bis e 648 ter cod. pen.;
- b) sui provvedimenti conclusivi che il Tribunale può adottare al termine del periodo di amministrazione giudiziaria;
- c) sul controllo giudiziario già previsto nella attuale formulazione dell'art. 34 al comma 8, modificandone totalmente i contenuti e i presupposti per l'applicazione;
- d) sui doveri e poteri spettanti all'amministratore giudiziario estendendo la disciplina prevista dall'art. 36 d.lgs. 159/2011 e, in quanto compatibile, la disciplina dettata ai Capi I e II del Titolo III (L'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati);



- e) sulla procedura di applicazione della confisca e della impugnazione estendendo la disciplina prevista dal Titolo I, Capo II, Sez. I e dall'art. 27 ai casi di confisca disposta al termine del periodo di amministrazione giudiziaria;
- f) sulla introduzione di una nuova “**causa di sospensione degli effetti della informazione interdittiva antimafia**” estendendo, a richiesta, alle imprese destinatarie la disciplina del controllo giudiziario.

Le linee generali dell'intervento innovativo

La proposta di modifica dell'art. 34 presenta profili di grande interesse poiché individua un metodo innovativo per affrontare le diverse forme di infiltrazione mafiosa nelle attività economiche, in un'ottica di recupero e ripristino della legalità, per quelle che si trovino in condizioni di assoggettamento o intimidazione ovvero agevolino associazioni di tipo mafioso ma non sussistano i presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale.

L'obiettivo che si intende perseguire è che l'intervento dello Stato venga recepito, da parte del ceto imprenditoriale, da parte dei lavoratori e da parte della collettività, non come un evento negativo per l'economia ma come intervento a garanzia della libertà imprenditoriale, del libero mercato, della crescita della legalità e, ove possibile, una opportunità di rilancio dell'azienda sequestrata.

Particolarmente interessante il coordinamento tra la disciplina del controllo giudiziario, come ridisegnato nell'art. 34 bis, e la disciplina del controllo amministrativo sui pericoli di infiltrazione mafiosa e delle interdittive prefettizie.

L'istituto del controllo giudiziario, in presenza di alcuni presupposti e previa verifica di ammissibilità, può rappresentare uno strumento adeguato per assicurare la continuità dell'attività di impresa quando sia raggiunta da informazione antimafia interdittiva a tutela dell'interesse pubblico della continuità dell'esecuzione dei lavori volti alla realizzazione di opera di particolare rilevanza.

In tal senso l'istituto va visto come vincolo necessario per il recupero dell'esclusivo esercizio dell'attività d'impresa bonificato dal condizionamento mafioso.

E' richiesta, altresì, la condizione negativa che non sussistano i presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione personale e/o patrimoniale.

In altri termini, per disporre l'amministrazione giudiziaria, è necessario che l'attività economica non sia direttamente o indirettamente riconducibile a un soggetto che rientri tra le categorie di destinatari di misure di prevenzione elencati agli artt. 4 e 16 del d.lgs. 159/2011.

Invero, secondo dati acquisiti dall'esperienza giudiziaria, quando vi è una volontaria e consapevole agevolazione del soggetto mafioso da parte dell'imprenditore “non mafioso”, quasi sempre ad essa corrisponde un vantaggio da parte di quest'ultimo (aumento degli standard di mercato e, in alcuni casi, acquisizione di posizioni di monopolio, aumentata capacità di riscossione dei crediti e/o di accesso al credito se non immissione di liquidità di provenienza illecita, altro).

Nei casi descritti si realizza una commistione di interessi tra attività di impresa e attività mafiosa, dunque, non può parlarsi di attività economica condizionata o meramente agevolatrice nei confronti di organizzazioni mafiose, ma di impresa che diviene essa stessa “mafiosa” e come tale destinataria della misura ablativa, i cui effetti si riflettono sui beni di un soggetto certamente non estraneo nel quadro della complessiva gestione del patrimonio mafioso

Ben diversi sono i casi di attività d'impresa sottoposta alle condizioni di intimidazione e/o assoggettamento previste dall'art. 416 bis cod. pen., ovvero i casi di oggettiva agevolazione



“*esclusa la stabile collusione a fini di profitto*” per i quali si esige un intervento dello Stato volto ad incidere sulla infiltrazione mafiosa e al ripristino della condizioni di legalità a supporto della stessa impresa liberata dal condizionamento mafioso.

In tal caso, l'amministrazione giudiziaria è destinata a svolgere una funzione cautelare volta ad impedire che una determinata attività economica, che presenti connotazioni agevolative del fenomeno mafioso e, dunque, operi in posizione di contiguità rispetto a soggetti indiziati di appartenere ad organizzazioni mafiose, realizzi o possa comunque contribuire a realizzare un utile strumento di appoggio per l'attività di quei sodalizi, sia sul piano strettamente economico, sia su quello di un più agevole controllo del territorio e del mercato, con inevitabili riflessi espansivi della infiltrazione mafiosa in settori ed attività in sè leciti.

La funzione cautelare dell'amministrazione giudiziaria si radica sullo specifico presupposto del carattere ausiliario che una certa attività economica si ritiene presenti rispetto alla realizzazione degli interessi mafiosi. La qual cosa, pur lasciando normalmente presupporre che sia da escludere una situazione soggettiva di "sostanziale incolpevolezza" del soggetto colpito dal provvedimento impeditivo - sulla presunzione che lo svolgimento di un'attività che presenta connotazioni agevolative della criminalità organizzata sia comunque frutto di una scelta - non è da sola sufficiente ad integrare i presupposti legali per l'applicazione di una misura di prevenzione.

Questa è la ratio dell'art. 34, ed è a tali casi che va applicata.

A seguito di specifiche osservazioni formulate dalla Direzione nazionale, la rinnovata formulazione della norma, che modifica l'attuale art. 34, include nell'ambito di operatività dell'istituto, i casi di agevolazione in favore di soggetti sottoposti a procedimento penale per uno dei delitti previsti dagli articoli 603 bis, 629, 644, 648 bis e 648 ter del codice penale (non tutti compresi nell'art. 4 comma 1 lett. a) e b) esplicitamente richiamato dal comma 1 del medesimo art. 34) che, a ben vedere, rappresentano le modalità di condizionamento più frequenti trattandosi dei reati di usura, estorsione, riciclaggio, reimpiego di danaro beni e altre utilità di provenienza illecita.

L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI.

La modifica dell'art. 35

Il comma 3 dell'art. 3, come riformulato nel testo all'esame della Commissione, individua le categorie di soggetti che non possono essere nominati amministratori giudiziari, tra queste sono indicati **coloro nei cui confronti sia stato disposto il rinvio a giudizio per uno dei reati elencati nell'art. 4 del decreto.**

Nella parte che precede, è stato esaminato il testo dell'art. 4 e sono stati illustrati i motivi di non condivisione dell'inserimento del comma *ibis*) che include tra i destinatari delle misure di prevenzione i soggetti indiziati di uno dei delitti contro la pubblica amministrazione. Sul punto si rinvia alle osservazioni che precedono.

Al contrario, **si ritiene essenziale comprendere tra le categorie di soggetti con non possono essere nominati amministratori giudiziari coloro che sono stati rinviati a giudizio per uno dei reati contro la pubblica amministrazione** stante l'evidente insussistenza dei requisiti soggettivi per lo svolgimento dell'incarico.

Il comma 3 dell'art. 35 potrebbe essere integrato come segue:



“Non possono essere nominate le persone nei cui confronti sia stato disposto il rinvio a giudizio per i reati di cui all’art. 4 del presente decreto **o per uno dei reati previsti dal Libro II, Titolo II Capo I e Titolo III Capo I del codice penale.....**”

L’art. 41 bis “Strumenti finanziari per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate nonché per il monitoraggio analitico sull’utilizzo dei beni sequestrati e confiscati.

La norma di nuova introduzione richiama quanto previsto nella legge 28.12.2015 n.208 (Legge di stabilità 2016) ai commi 192 e segg. ed in particolare, al fine di assicurare l’efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata ed il corretto funzionamento del sistema di monitoraggio analitico sull’utilizzo di tali beni, lo stanziamento di parte delle risorse previste nell’ambito dei programmi operativi nazionali della Commissione europea 2014/2020 “Governance e capacità istituzionale” e “Legalità” nonché dei programmi di azione e coesione di cui alla delibera CIPE n.10/2015 del 28.01.2015. Inoltre è prevista l’autorizzazione della spesa di 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2016/2018, al fine di assicurare alle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata **nei procedimenti penali per uno dei reati previsti dall’art. 51 comma 3 bis c.p.p. e nei procedimenti di prevenzione limitatamente ai soggetti destinatari previsti dall’art. 4 comma 1 lettere a) e b) del d.lgs. 159/2011**, la continuità del credito bancario e l’accesso al medesimo, il sostegno agli investimenti e agli oneri necessari 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 del lavoro, il sostegno alle cooperative previste dall’art. 48 comma 3 lett.c) e comma 8 lett. a) del d.lgs. 159/2011.

I limiti, i criteri e le modalità per la concessione delle garanzie e dei finanziamenti saranno stabiliti con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell’economia e finanze sentiti il Ministro della giustizia e l’Agenzia.

La limitata applicazione delle disposizioni in esame alle sole aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata nei procedimenti penali per uno dei reati previsti dall’art. 51 comma 3 bis c.p.p. e nei procedimenti di prevenzione, limitatamente ai soggetti destinatari previsti dall’art. 4 comma 1 lettere a) e b) del d.lgs. 159/2011, non è in linea con il sistema atteso che la disciplina dell’amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati è stata totalmente uniformata per tutti i beni sequestrati e confiscati nell’ambito di un procedimento di prevenzione (qualunque sia la categoria di destinatario della misura ablativa (prevenzione ordinaria - antimafia – antiterrorismo) e applicata altresì a tutti i beni sequestrati e confiscati nell’ambito di procedimenti penali ai sensi dell’art. 12 sexies l.356/1992 dunque anche per delitti diversi da quelli elencati nell’art. 51 comma 3 bis cod. proc. penale.

Sul punto si rinvia all’art.110 d.lgs. 159/2011 che delinea l’ambito di operatività dell’Agenzia attribuendole compiti di ausilio all’autorità giudiziaria e di amministrazione diretta dei beni sequestrati e confiscati nei procedimenti penale per delitti ex art. 51 comma 3 bis e 12 sexies l.356/92 e in tutti i procedimenti di prevenzione.

Se l’ottica del legislatore nell’adottare la norma citata sin dalla legge di stabilità 2016 si individua nella valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata non si



comprendono **le ragioni della limitazione che tiene fuori dalle politiche di sostegno tutte le altre aziende in ragione della qualificazione soggettiva del destinatario della confisca di prevenzione o della tipologia di reato per il quale è stata applicata la confisca penale ex 12 sexies** quasi non vi fossero per tali realtà le medesime esigenze di continuità del credito bancario, di sostegno agli investimenti e agli oneri necessari per gli interventi di ristrutturazione aziendale, alla tutela dei livelli occupazionali, alla promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, alla tutela della salute e della sicurezza del lavoro, al sostegno alle cooperative previste dall'art. 48 comma 3 lett.c) e comma 8 lett. a) del d.lgs. 159/2011.

Si segnala l'opportunità di modificare il comma 3 dell'art. 41 bis come segue

“Per ciascun annoal fine di assicurare alle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata nei procedimenti penali per i delitti di cui all'art.51 comma 3 bis e 12 sexies l. 356/92 e nei procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione la continuità del credito bancario”.

IL RUOLO DELL'AGENZIA NAZIONALE

Premessa

Gli interventi legislativi proposti in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, toccano punti cruciali del sistema della prevenzione sui quali si gioca la tenuta del sistema della prevenzione.

L'incremento delle procedure penali e di prevenzione relative al sequestro e alla confisca di beni sottratti alle associazioni mafiose, ha determinato una duplice urgenza:

1. approntare uno strumento idoneo ad assicurare una migliore amministrazione dei beni sottoposti a sequestro, notevolmente aumentati per effetto delle più incisive politiche di aggressione ai patrimoni mafiosi;
2. individuare efficaci strumenti per assicurare una più rapida allocazione e destinazione dei beni confiscati, devoluti al patrimonio dello Stato.

L'affermazione dello Stato sui contesti mafiosi colpiti dalle misure patrimoniali si misura oggi sulla efficienza del sistema introdotto con l'Agencia nazionale.

La concentrazione in un solo soggetto con competenza nazionale è teoricamente l'unica risposta alle problematiche emerse nel corso della quasi ventennale esperienza che ha mostrato tutta l'inadeguatezza del sistema precedente.

La previsione di una immediata e diretta interlocuzione tra l'Agencia e l'autorità giudiziaria, preposta ai procedimenti penali e di prevenzione, è finalizzata a ridurre drasticamente i tempi intercorrenti tra l'iniziale sequestro e la definitiva destinazione dei beni, periodo questo che, se non compreso, a fronte dello straordinario sforzo investigativo per l'individuazione dei patrimoni della criminalità, rischia di provocare una crisi irreversibile nel sistema del contrasto alle mafie, con patrimoni di rilevante valore economico destinati all'abbandono e al degrado.

L'individuazione di strumenti improntati a rapidità ed efficienza per la fase di assegnazione e destinazione dei beni confiscati e, ancor più, per l'effettivo riutilizzo degli stessi, rappresenta la principale criticità dell'intero sistema.



L'intervento dell'Agenzia dopo la confisca di appello la modifica degli artt. 38 e 110

La nuova formulazione del comma 5 dell'articolo 38 del Codice, relativo ai compiti dell'Agenzia prevede che: **fino al decreto di confisca di secondo grado** (e non più, come l'attuale disciplina, di primo grado) **emesso dalla corte di appello nei procedimenti di prevenzione**, l'Agenzia svolge attività di supporto all'autorità giudiziaria (comma 1 dell'articolo 38);

Anche con riferimento ai procedimenti penali la nuova formulazione dell'art. 110 prevede che l'Agenzia in fase di sequestro "**coadiuva l'autorità giudiziaria nella gestione fino al provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello**"; diversamente, la previsione vigente (articolo 112, comma 2 del codice) dispone che "l'Agenzia *provvede* all'amministrazione dei beni confiscati anche in via non definitiva"; prevede inoltre che l'amministrazione da parte dell'Agenzia dei beni confiscati decorre *dal provvedimento di confisca emesso dalla corte d'appello* (anziché la data di conclusione dell'udienza preliminare) e per i procedimenti di prevenzione dal provvedimento di confisca emesso dalla corte d'appello.

In altri termini, l'intervento diretto dell'Agenzia nell'amministrazione dei beni è spostata all'esito del procedimento di secondo grado in sede penale e di prevenzione.

Per affrontare la questione relativa alla corretta individuazione del momento di intervento dell'Agenzia Nazionale nell'amministrazione dei beni occorre partire da alcune preliminari osservazioni.

La scelta che Governo e Parlamento hanno realizzato con l'istituzione dell'Agenzia Nazionale segna un momento di svolta strategica, frutto della consapevolezza della necessità di una "regia unica" basata sulla concentrazione, nell'Agenzia Nazionale, delle attività di amministrazione e, quindi, di valorizzazione e di destinazione dei beni.

Il sistema introdotto con il decreto legge n. 4/2010 è sembrato "il rimedio" alle pregresse inefficienze e ai ritardi cagionati da una "doppia amministrazione" (giudiziaria e demaniale) e strumento di supporto e sostegno all'attività dell'Autorità giudiziaria durante la fase del sequestro in vista della destinazione finale dei beni.

E' evidente che la finalità della disciplina che anticipa l'intervento dell'Agenzia alla fase del sequestro risponde all'esigenza di unitarietà dell'intervento e di anticipata programmazione, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, per la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca.

In altri termini, l'esigenza di una gestione unica e coordinata dei beni sequestrati è alla base dell'istituzione dell'Agenzia, **l'estrema lunghezza dei tempi intercorrenti tra il provvedimento di sequestro, la confisca definitiva e il provvedimento di destinazione ha spesso determinato il degrado dei patrimoni e il fallimento delle imprese sottoposte a sequestro.**

Non vi è dubbio che **spostare il momento di intervento dell'Agenzia al confisca di appello significa vanificare la parte più qualificante della legge istitutiva dell'Agenzia Nazionale** che assegna a quest'ultima un ruolo fondamentale sin dalla prima fase del sequestro essenziale **per la realizzazione di una efficiente amministrazione ed una rapida destinazione dei beni confiscati.** L'attuale insufficiente dotazione organica e l'inadeguatezza delle risorse assegnate all'Agenzia nazionale, la difficoltà nell'assolvere le molteplici e fondamentali funzioni ad essa attribuite, non



giustifica la soluzione proposta con la modifica degli artt. 38 e 110 del codice, in altri termini, non può giustificare il sostanziale ripristino del sistema precedente, **un passo indietro rispetto alle finalità perseguite con il d.l. 4/2010.**

Nell'individuazione dell'opzione da adottare il legislatore dovrà anche considerare che **i sequestri disposti in sede penale sono di gran lunga più numerosi rispetto ai sequestri di prevenzione** e solo rispetto a questi ultimi, il tribunale è in grado, per le specifiche competenze e per il ruolo esclusivo svolto, di assolvere ai compiti che l'attuale normativa attribuisce all'Agenzia nazionale. Al contrario, nel sequestro disposto in sede penale, l'amministrazione dei beni in sequestro da parte del giudice, non sempre specializzato, è comunque subordinata alle molteplici priorità della gestione dei detenuti, dei termini delle indagini e della gestione delle diverse fasi procedurali.

L'unitarietà di gestione e la necessità di assicurare l'effettiva operatività delle modifiche legislative proposte, con riferimento alla fase di amministrazione dei beni, anche nei sequestri disposti in sede penale, rendono indispensabile il mantenimento dell'attuale assetto normativo che individua nel decreto di confisca di prevenzione di primo grado e nella conclusione dell'udienza preliminare il momento di intervento dell'Agenzia nell'amministrazione dei beni.

INTERVENTI SULL'ORGANIZZAZIONE DELL'AGENZIA E SULLE STRUTTURE DI SUPPORTO

La modifica dell'art. 111- La composizione del Consiglio direttivo

Nei primi anni di operatività dell'Agenzia nazionale era emersa una sostanziale inadeguatezza dell'originaria composizione del Consiglio direttivo a fronte dei compiti ad essa assegnati, con particolare riferimento all'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati che presuppongono specifiche professionalità, per l'individuazione delle migliori scelte gestionali finalizzate ad una rapida destinazione dei beni.

Non è discutibile che all'interno del Consiglio direttivo siano essenziali specifiche professionalità in grado di affrontare, ancor prima della diretta amministrazione, la fase di programmazione per la futura destinazione. In tal senso, la proposta legislativa di integrazione della composizione del Consiglio è pienamente condivisibile **nei limiti che garantiscano la funzionalità dell'organo**, la composizione di un organo collegiale è tanto più efficace e adeguata, rispetto ai compiti ad esso assegnati, quanto più ampio sia il confronto tra specifiche professionalità di cui ciascuno è portatore.

Il Comitato consultivo - art. 111 comma 1 lett.d)-

L'istituzione dei Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate presso le prefetture –uffici territoriali del Governo (art. 41 ter)

E' essenziale, inoltre, garantire forme di ausilio centrali e decentrate all'Agenzia, sia nella fase del sequestro, quando svolge compiti di ausilio all'autorità giudiziaria, sia nelle fasi successive di amministrazione e destinazione dei beni.



Tanto premesso, le valutazioni in ordine alle modifiche proposte in materia di istituzione di nuovi organi dell'Agencia e relative attribuzioni, sono necessariamente subordinate alla soluzione che sarà adottata in ordine alle funzioni ad essa assegnate e al momento dell'intervento.

Invero, qualora fossero limitate le attribuzioni dell'Agencia a compiti di amministrazione e destinazione **solo dopo la confisca di appello**, l'introduzione di un organo "Comitato consultivo" che si affianca al Consiglio direttivo, **già integrato da esperti in materia di gestioni patrimoniali e aziendali e da un esperto in materia di finanziamenti europei e nazionali, appare sovrabbondante e rischia di appesantire ulteriormente l'iter e le procedure già complesse affidate al Consiglio direttivo.**

Peraltro, in un'ottica di anticipazione della destinazione dei beni e di assegnazioni provvisorie prima della definitività del provvedimento, ottica che caratterizza tutte le modifiche proposte, l'attività del "Comitato consultivo" andrebbe a sovrapporsi ai "Nuclei di supporto delle prefetture" e ai "Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate" pur previsti nel testo legislativo approvato dalla camera con l'introduzione dell'art. 41 ter del Codice.

Anche in ipotesi di adesione alla diversa opzione del mantenimento dell'attuale quadro normativo che attribuisce all'Agencia compiti di amministrazione diretta dei beni prima della definitività del provvedimento, il supporto tecnico più efficace **dovrebbe essere rappresentato dai Nuclei provinciali di supporto** le cui dimensioni locali li rendono maggiormente aderenti alle molteplici problematiche connesse ai singoli beni che insistono sul territorio.

La lettura coordinata delle norme relative al Consiglio direttivo (art.110), al Comitato consultivo di indirizzo (art. 111), ai Nuclei di supporto presso la Prefettura (art.112) e ai Tavoli provinciali sulle aziende (art.41 ter) **evidenzia una sovrapposizione e duplicazione di figure professionali, di ruoli e di competenze oltre a potenziali conflitti di interesse in considerazione delle qualifiche soggettive di coloro che dovrebbero farne parte.**

A ben vedere, tra i partecipanti al Comitato consultivo vi sono rappresentanti delle regioni, dei comuni, delle associazioni che possono essere destinatarie o assegnatarie dei beni ai sensi dell'art. 48 comma 3 lett. c) , delle associazioni sindacali tutti potenzialmente e direttamente interessati all'assegnazione dei beni cosa che determina un evidente conflitto di interesse che contrasta con il carattere di autonomia assicurato al Consiglio direttivo e all'Agencia dall'autonomia organizzativa e contabile prevista dall'art.110.

Quanto detto non giova alla necessaria snellezza delle procedure, al contrario, determina il concreto rischio di un appesantimento dell'iter decisionale in materia di amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate.

Senza considerare l'enorme aggravio di spesa che ne deriva, poiché se è vero che non sono previsti gettoni di presenza o emolumenti per la partecipazione alle sedute, sono comunque previsti compensi per gli organi dell'Agencia, infatti l'art. 111 prevede che "I compensi degli organi sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e posti a carico del bilancio dell'Agencia".



D'altra parte, **l'istituzione di nuovi e diversi organi di supporto all'attività dell'Agenzia e/o dell'A.G. non è risolutiva dei problemi conseguenti l'inoperatività dei nuclei di supporto**, in proposito basti ricordare che l'art. 112 comma 3 d.lgs. 159/2011, istitutivo dei nuclei di supporto presso le prefetture, nonostante la Circolare del Ministero dell'Interno del 13.07.2011 e la Circolare applicativa dell'ANBSC del 1.08.2011, non ha avuto mai concreta applicazione per l'assenza di disposizioni imperative che ne impongano l'istituzione e ne regolino il funzionamento.

Nelle poche sedi ove sono stati istituiti non sono stati raggiunti i risultati auspicati per il disinteresse totale anche degli enti e soggetti pubblici che dovrebbero farne parte.

Non si può non segnalare che l'istituzione di nuove strutture, con compiti parzialmente sovrapponibili a quelle già previste, non appare risolutiva del problema che attiene, viceversa, **alla effettiva operatività** delle stesse che dovrebbe essere assicurata con la previsione di strumenti di intervento cogenti a garanzia della partecipazione dei soggetti coinvolti.

L'esperienza di questi ultimi anni ha dimostrato che l'assenza di disposizioni legislative che rendano vincolante l'istituzione dei nuclei di supporto, soprattutto nelle sedi ove vi è un consistente numero di beni sequestrati e/o confiscati, e, ancor di più, l'assenza di una disciplina in ordine alle modalità operative, hanno determinato una sostanziale inoperatività della norma che li prevede.

Il vero problema è rappresentato dall'esigenza di rendere operativo l'organo di supporto locale, individuato nel Nucleo di supporto presso le prefetture, che, a seconda della tipologia e delle caratteristiche dei beni, deve immediatamente promuovere tutte le azioni necessarie per la gestione in vista della destinazione coinvolgendo, i soggetti interessati ed attuando ogni iniziativa utile per la conservazione del valore economico dei beni e la prosecuzione delle attività imprenditoriali, oltre che per il monitoraggio della effettiva utilizzazione dei beni destinati.

L'essenzialità di un supporto all'Agenzia, soprattutto in sede decentrata ove insistono i beni sequestrati e/o confiscati, è indiscutibile, tuttavia, **l'istituzione di un tavolo permanente sulle aziende presso le prefetture appare una mera duplicazione dei nuclei di supporto** già previsti dalla legge, peraltro, questi ultimi, **se funzionanti e opportunamente integrati**, dovrebbero promuovere il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti in base alla tipologia del bene, dunque, con un campo di operatività ben più ampio rispetto al Tavolo permanente sulle aziende.

Ad avviso di questo Ufficio il supporto presso la prefettura dovrebbe operare, sia pure con una diversa partecipazione, in via permanente, come supporto all'Agenzia durante la fase di ausilio all'autorità giudiziaria sin dal momento del sequestro, attraverso l'attivazione dello stesso da parte dell'Agenzia stessa, dopo il deposito della prima relazione dell'amministratore giudiziario dalla quale emerge il quadro dello stato e consistenza dei beni in sequestro o delle aziende; gli eventuali diritti dei terzi e, per le aziende, l'analisi sulla sussistenza delle concrete possibilità di prosecuzione e di ripresa dell'attività.

Il nucleo di supporto, oltre alla partecipazione del prefetto, di un rappresentante dell'Agenzia nazionale e dell'amministratore giudiziario, dovrebbe coinvolgere, **in base alla tipologia dei beni e/o aziende in sequestro**, tutti i soggetti interessati come i rappresentati delle associazioni sindacali, i rappresentanti delle associazioni dei datori di lavoro, gli enti territoriali, le rappresentanze dell'associazionismo presenti sul territorio, ed ogni altro soggetto la cui partecipazione, di volta in volta, appare utile o necessaria, al fine di attivare **sin dal primo momento una programmazione per la gestione, in vista della destinazione dei beni nel rispetto**



degli atti di indirizzo e delle linee guida in materia di amministrazione e destinazione dei beni adottate dall'Agencia (art. 112 comma 4 lett. a d.lgs. 159/2011) e del criterio dell'incremento della redditività ai sensi dell'art. 35 comma 5 d.lgs.159/2011.

Come già previsto dalla Circolare del Ministro dell'Interno in data 13.07.2011, i nuclei di supporto dovrebbero, inoltre, attraverso l'apporto dei vari organi pubblici e soggetti coinvolti, **accelerare i procedimenti di destinazione eventualmente rimuovendo ostacoli in sede locale che rendono i beni stessi poco appetibili per gli enti territoriali.**

Infine dovrebbero affiancare il prefetto nell'attività di **monitoraggio dei beni destinati** al fine di individuare eventuali situazioni di degrado, abbandono o utilizzo non adeguato al provvedimento di destinazione, ovvero, casi di utilizzo diretto o indiretto da parte degli stessi soggetti ai quali è stato sottratto.

L'istituzione di nuove strutture di supporto a livello centrale (Comitato consultivo) e locale (Tavoli provinciali permanenti) appesantiscono le procedure connesse alle diverse fasi del sequestro e della confisca dei beni che, al contrario, dovrebbero essere improntate a criteri di semplificazione e rapidità. Rappresentano una mera duplicazione di quelle esistenti, avrebbero le medesime attribuzioni con interventi sulle medesime questioni.

In conclusione, più che dell'istituzione di nuovi organi di sostegno a livello centrale (Comitato consultivo) o locale (Tavoli provinciali per le aziende), **questo Ufficio ritiene essenziale una disciplina vincolante per garantire l'effettiva operatività di quelli già esistenti - anche eventualmente integrati quanto alla composizione – attraverso un'attività stabile e continuativa modulata sulla tipologia, maggiore o minore consistenza e problematicità dei beni sequestrati e/o confiscati.**

Il vero obiettivo è rendere operativa l'Agencia nello svolgimento di tutte le molteplici competenze previste dalla legislazione attuale, da un lato garantendo le adeguate risorse economiche e strutturali per far fronte ai compiti che le sono assegnati e dall'altro favorendo una piena sinergia con gli altri soggetti istituzionali che, a vario titolo, sono coinvolti nel processo di gestione e destinazione dei beni.

LA GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI

A) IL COMODATO DI BENI IMMOBILI (art. 40 comma 3 ter) E L'AFFIDAMENTO DEI BENI MOBILI, ANCHE ISCRITTI I PUBBLICI REGISTRI, (art. 40 comma 5 bis) AI SOGGETTI PREVISTI DALL'ART. 48 comma 3 lett. c)

L'art. 48 disciplina per la destinazione dei beni e delle somme dopo la confisca, in particolare, per quanto riguarda i beni immobili, il comma 3 prevede quanto segue:

3. I beni immobili sono:

- a) mantenuti **al patrimonio dello Stato** per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- b) mantenuti al patrimonio dello Stato e, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio, utilizzati dall'Agencia per finalità economiche;



- c) 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 l. 11.08.1991 n.266 a cooperative sociali di cui alla l. 8.11.1991 n.381 o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al DPR 309/1990 nonché ad associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13 l. 8.07.1986 n.349 e successive modificazioni, ad altre tipologie di cooperative purchè a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro.**

La medesima norma impone agli enti territoriali **il rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento** per assegnazione in concessione a titolo gratuito dei beni alle comunità o associazioni sopra indicate.

L'art. 48 è stato inoltre integrato con la previsione di un'assegnazione diretta da parte dell'Agenzia, a titolo gratuito, alle associazioni indicate al comma 3 lett.c), sempre nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento.

Tanto premesso, l'anticipazione alla fase del sequestro della disciplina come sopra indicata attuata con **la modifica dell'art. 40 comma 3 ter** (comodato di beni immobili ai soggetti previsti dall'art. 48 comma 3 lett. c cioè *“a comunità anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla l. 11.08.1991 n.266 a cooperative sociali di cui alla l. 8.11.1991 n.381 o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al DPR 309/1990 nonché ad associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'art. 13, l. 8.07.1986 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 dell'**art. 40 comma 5 bis** che, in favore dei medesimi enti o associazioni, consente l'affidamento dei beni mobili, anche iscritti i pubblici registri, non è condivisibile poiché sottrae ingiustificatamente allo Stato e alla procedura disponibilità che potrebbero essere utilizzate per la valorizzazione del bene stesso per la migliore destinazione. In altri termini, per i beni immobili si prevede **in via prioritaria** di concederli in comodato ai soggetti previsti nell'art. 48 comma 3 lett.c) rinunciando alla locazione o all'indennità normalmente prevista a vantaggio della procedura.

Per i beni mobili anche registrati **si equiparano i soggetti previsti nell'art.48 comma 3 lett.c)**, comunque portatori di autonomi interessi, **non esclusivamente pubblici**, agli organi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai quali vengono affidati per impiego in attività istituzionali o esigenze di polizia giudiziaria, vengono equiparati all'Agenzia o agli enti pubblici, enti territoriali ai quali sono affidati per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o di tutela ambientale .

A differenza di quanto previsto all'art. 48 per i casi di assegnazione diretta di beni confiscati, la disciplina dettata dall'art.40 comma 3 ter e 5 bis, relativa alla fase del sequestro, non fa riferimento alle modalità di assegnazione e/o di affidamento di beni immobili o di mobili anche registrati ai soggetti previsti nell'art.48 comma 3 lett.c) né vi è esplicito riferimento al rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento.



B) IL COMODATO DI AZIENDA O DI RAMO DI AZIENDA (art. 41 comma 2 ter) ai soggetti previsti dall'art. 48 comma 3 lett. c) o imprenditori attivi nel medesimo settore o settori affini.

Analoga procedura è stata introdotta con riferimento alle aziende sequestrate per le quali l'art. 41 comma 2 bis prevede in via prioritaria l'affitto o la concessione in comodato ai soggetti previsti dall'art. 48 comma 3 lett. c), alle cooperative previste dall'art.48 comma 8 lett.a o agli imprenditori attivi nel medesimo settore o settori affini.

Le medesime considerazioni svolte con riferimento ai beni immobili e ai mobili registrati valgono ancor di più per il comodato di azienda o ramo di azienda in ragione della possibilità di accedere agli strumenti finanziari per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate previste dall'art. 41 bis la cui attrattiva potrebbe determinare richieste meramente strumentali e non facilmente controllabili.

In conclusione, appare utile una riflessione improntata a maggiore cautela in ordine alle modifiche introdotte dagli artt. 40 e 41 sulle modalità di assegnazione dei beni in fase di sequestro, quanto meno escludendo assegnazioni totalmente gratuite e disciplinando nel dettaglio le procedure di assegnazione nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento.

IL FONDO UNICO GIUSTIZIA

La specifica indicazione delle somme che affluiscono al FUG è contenuta nell'art. 48 comma 1 d.lgs. 159/2011⁸, inoltre, l'art. 37 comma 3, prevede che in esso affluiscono le somme apprese, riscosse o ricevute a qualsiasi titolo dall'amministratore giudiziario in tale qualità, escluse quelle derivanti dalla gestione delle aziende.

Tanto premesso non sfugge la rilevanza delle somme che affluiscono al FUG, a fronte dei limitatissimi casi in cui ne è previsto un ritorno a beneficio della conservazione del valore economico dei beni, della prosecuzione delle attività di impresa, della destinazione e riutilizzo degli stessi per finalità sociali e istituzionali.

Si condividono le proposte di modifica del decreto legislativo in esame e si auspica un ampio utilizzo delle somme del Fondo Unico Giustizia, sia per sostenere le spese di manutenzione dei beni assicurando che non se ne alteri il valore economico in vista della destinazione, sia per soddisfare i creditori dei quali sia stata accertata, secondo le procedure previste, la buona fede.

⁸ L'art. 48 prevede che affluiscono al FUG le somme derivanti dalla vendita dei beni non destinati o assegnati e i proventi dell'affitto, vendita o liquidazione dei beni aziendali.



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

In conclusione, la valutazione del testo approvato dalla Camera è complessivamente positivo, tuttavia, si ritiene ineludibile un forte impegno sulle tematiche evidenziate, che per la loro rilevanza e per il forte impatto sul sistema, richiedono una meditata riflessione, al fine di individuare le soluzioni operative più adeguate a rendere effettivo il sistema di contrasto patrimoniale alle organizzazioni criminali attraverso un organico intervento di riforma.

Il Procuratore Nazionale

Franco Roberti