



23 Novembre 2015

## **Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale**

A.C. 1039 (Modifiche al Codice antimafia e delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate) - Ora d.d.l. 2134/S  
[[Costantino Visconti](#) ]

*Per scaricare il testo del d.d.l. 2134/S approvato dalla Camera l'11 novembre 2015, clicca sotto su download documento.*

*Per scaricare il testo del codice antimafia con il testo delle modifiche ora approvate in lettura, predisposto dall'Ufficio Studi della Camera, [clicca qui](#).*

**1. Premessa.** La Camera dei deputati ha approvato l'11 novembre in prima lettura una robusta riforma del Codice antimafia, all'esito di una lunga e complessa gestazione in cui sono confluite via via diverse proposte di legge di iniziativa governativa, parlamentare e popolare. A prima lettura, si può prendere atto che il risultato è, tutto sommato, apprezzabile: e ciò nonostante le premesse non fossero le migliori, visto che durante i lavori preparatori erano emerse ispirazioni e impostazioni tra loro molto eterogenee con il rischio di dar vita a soluzioni pasticciate. Vero è, d'altro canto, che alcuni punti della riforma non proprio irrilevanti suscitano perplessità e meriterebbero quantomeno un ulteriore approfondimento. Qui di seguito proveremo a segnalare in estrema sintesi le novità più interessanti, classificandole per aree di intervento.

**2. Verso un'estensione dell'area di applicabilità delle misure di prevenzione.** Con due aggiunte all'art. 4 del Codice antimafia, la riforma prevede un **notevole ampliamento dei soggetti potenzialmente destinatari delle misure di prevenzione**. Da un lato, l'inserimento degli **indiziati per il reato di assistenza agli associati di cui all'art. 418 c.p.** (art. 4, lett. b), che completa il novero dei reati di criminalità organizzata che fungono da delitti-spia per l'attivazione delle misure di prevenzione grazie al richiamo all'art. 51, comma 3 bis, c.p.p. Dall'altro, e soprattutto, un **indiscriminato richiamo ai reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione**: secondo questa previsione, dunque, sarà sufficiente disporre di indizi, ad esempio, riguardo alla commissione anche di un solo reato di peculato per avviare nei confronti del sospettato un procedimento suscettibile di culminare nel sequestro e nella confisca del suo patrimonio.

A ben vedere, tale proposta germina dalle proposte formulate dalla Commissione antimafia, la quale però più prudentemente aveva previsto che oltre i predetti indizi fosse necessario riscontrare i requisiti "dell'abitudine" per il tramite di un preciso richiamo alle lettere a) e b) dell'art. 1 del Codice antimafia. Ora, se pure è comprensibile - visto lo spirito dei tempi - l'intento di contrastare a tutto campo la malattia corruttiva che affligge il nostro paese, rimane giuridicamente inconcepibile la scelta di mettere sullo stesso piano reati di criminalità organizzata e reati contro la pubblica amministrazione, laddove occorre nutrire di fondamenti razionali le presunzioni di pericolosità che giustificano l'eventuale ablazione patrimoniale. Un conto, infatti, è agganziare simili presunzioni a forme organizzate di produzione di profitti illeciti come le

mafie nostrane, tutt'altro conto è appenderle all'incerto appiglio degli indizi di un singolo reato di corruzione o simili. Su questo punto sarà necessario tornare: mantenere la soluzione varata dalla Camera potrebbe rendere davvero vulnerabile l'intero sistema della prevenzione rispetto alle probabili censure di costituzionalità che ne scaturirebbero.

**3. Verso un "giusto" procedimento di prevenzione.** Nell'ambito delle garanzie processuali, certamente il più costituzionalmente vulnerabile per l'evidente sbilanciamento del sistema vigente in favore delle esigenze preventive, va registrata una **maggiore cura per i diritti della difesa** che si traduce soprattutto in due innovazioni significative.

La prima (art. 41, comma 1 *quinquies*) prevede la **partecipazione anche della difesa alla camera di consiglio** in seguito alla quale il Tribunale decide se approvare o meno le **proposte dell'amministrazione giudiziaria riguardo la prosecuzione dell'impresa**: una soluzione importante perché allarga il perimetro del controllo giudiziale sulla gestione ispirato al contraddittorio.

La seconda, in tutta evidenza ancor più rilevante, introduce la **possibilità per l'interessato di impugnare il provvedimento di sequestro innanzi alla Corte di Appello** (art. 27, comma 1 e 2), sia pure nelle forme "sincopate" già previste dall'art. 10 per il decreto di confisca. Si tratta di una direzione di marcia certamente condivisibile ma probabilmente non sufficientemente meditata sul piano del rito: la specificità del provvedimento interinale in materia di misure di prevenzione patrimoniali, infatti, richiederebbe verosimilmente una disciplina *ad hoc*.

Non è stata prevista, inoltre, la possibilità di impugnare il provvedimento del Tribunale che rigetta l'istanza di revoca del sequestro, istanza che verosimilmente apre maggiori spazi alla difesa rispetto alla stessa impugnazione del provvedimento di applicazione del sequestro, la quale deve essere proposta entro il brevissimo termine di 10 gg. dalla notifica: lacuna grave, sol se si pensi che invece il pubblico ministero può impugnare la revoca del sequestro. Tale asimmetria tra accusa e difesa potrebbe costituire oggetto di censura di costituzionalità.

**3. Verso una rotazione effettiva e trasparente degli incarichi giudiziari.** Sull'onda del recente scandalo che ha riguardato una delle più importanti sedi giudiziarie italiane, si sono congegnate soluzioni per un problema in realtà dibattuto da tempo, ossia la qualità professionale degli amministratori giudiziari e la concentrazione degli incarichi.

In particolare, è stato riformulato quasi interamente l'art. 35 (sotto la rubrica: *Nomina e revoca degli amministratori giudiziari*), prevedendo **regole più stringenti**, tre le quali il limite massimo di tre incarichi per gestioni aziendali, l'obbligo della motivazione del decreto di nomina in relazione alla tipologia del bene da gestire, l'indicazione all'atto della nomina di eventuali altri incarichi in corso anche in altre sedi giudiziarie, una serie di incompatibilità incentrate tra l'altro su pregressi rapporti professionali con il preposto o su rapporti di parentela o amicali con il magistrato che conferisce l'incarico.

Del tutto innovativa, inoltre, la norma che conferisce la facoltà al Tribunale di avvalersi in qualità di amministratori dei dipendenti di Invitalia, a condizione che abbiano i requisiti per l'iscrizione nell'albo speciale (ancora non operativo, per la verità) degli amministratori giudiziari: e ciò quando "il sequestro e la confisca riguardino aziende di straordinario interesse socio-economico, tenuto conto della consistenza patrimoniale e del numero degli occupati" (art. 41 bis, comma 14).

Nel complesso è ragionevole aspettarsi dall'insieme di tali disposizioni che gradualmente si ottenga un miglioramento delle *performances* gestionali, anche se il limite dei tre incarichi porta con sé un rischio da non sottovalutare: e cioè che per questa via si finisca, da un lato, per impedire il crescere di un "saper fare" specialistico e altamente professionalizzato nell'ambito della amministrazione giudiziaria, e, dall'altro, per disperdere il *know how* fin qui accumulato. Probabilmente al riguardo stenta a farsi strada la consapevolezza diffusa che il ruolo dell'amministratore giudiziario è talmente complesso e peculiare da richiedere una preparazione e un'organizzazione professionale non estemporanea o saltuaria.

**4. Verso una più rapida tutela dei terzi creditori.** Sapiienti e decisive appaiono le modifiche nel campo della tutela dei terzi creditori, settore nevralgico sia dal punto di vista giuridico in senso stretto sia dal

punto di vista socio-economico, visto che un approccio non ponderato a tale segmento problematico rischia di arrecare danni irreparabili al tessuto civile in cui risulta insediata l'azienda sequestrata e alle stesse prospettive di prosecuzione dell'attività di quest'ultima.

Oltre a una serie di non irrilevanti correzioni alle procedure di accertamento della buona fede dei creditori, più volte denunciate per eccesso di farraginosità e di indeterminatezza temporale, le misure più significative riguardano i primi passi dell'azienda sequestrata nei confronti dei creditori strategici. Per quanto concerne i contratti in tutto in parte da eseguire, il giudice delegato può, subito dopo il sequestro, autorizzare l'amministratore a subentrare nella posizione del prevenuto ovvero a risolvere il rapporto (art. 56), così come può autorizzare il pagamento di prestazioni di beni o servizi avvenuti in data anteriore al sequestro stesso qualora "tali prestazioni siano collegate a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività" (art. 54 *bis*). Più in generale, inoltre, l'amministratore giudiziario deve indicare, in uno con il programma di prosecuzione elaborato nei primi tre o sei mesi ai sensi dell'art. 41, l'elenco dei creditori "essenziali" (comma 1 ter), quelli cioè senza i quali le attività d'impresa stenterebbero a riprendere normalmente: il che significa che con l'approvazione del programma da parte del Tribunale, tale elenco fungerà da viatico per il pagamento dei relativi debiti.

**5. Verso l'adozione di strumenti di bonifica aziendale in alternativa a quelli ablatori.** Sul versante sostanziale, e cioè degli strumenti di intervento contro le infiltrazioni criminali nelle attività imprenditoriali, il provvedimento prevede novità rilevanti.

Anzitutto una riscrittura dell'art. 34 vigente con l'effetto di ridare slancio e profondità al vecchio istituto della "Sospensione temporanea dall'esercizio di attività imprenditoriali" introdotto nel 1992 e poi ribattezzato nel 2011 "Amministrazione giudiziaria". E' una modalità di intervento che riguarda quelle varieguate forme di infiltrazione mafiosa nel sistema delle imprese che non hanno raggiunto lo spessore tale da giustificare il sequestro finalizzato alla confisca ma che nondimeno possono condizionare l'operato anche di importanti attori imprenditoriali e/o avvantaggiare oggettivamente interessi mafiosi. In tal caso il focus dell'intervento giudiziario è costituito da una bonifica del contesto aziendale che non necessariamente determina il "congelamento" dell'intera *governance* imprenditoriale e che comunque deve dispiegarsi entro un periodo ben limitato, non inferiore a un anno e non superiore a due.

Rimane comunque salva la possibilità di procedere alla confisca di proventi illeciti ove rinvenuti o di applicare alla scadenza della misura l'istituto, nuovo di zecca, del "Controllo giudiziario delle aziende", previsto dal successivo art. 34 *bis*. Quest'ultimo è applicabile qualora l'agevolazione degli interessi mafiosi da parte di un'azienda "risulta occasionale" e "sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività": il Tribunale può limitarsi a imporre all'azienda oneri comunicativi nei confronti dell'autorità giudiziaria e di polizia, oppure nominare una sorta di tutor (definito impropriamente "amministratore giudiziario") che, guidato dal giudice delegato, attua una "vigilanza prescrittiva" entro un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre, al fine di munire l'attività imprenditoriale dei presidi occorrenti per tenerla indenne dal condizionamento mafioso.

E' anche prevista la possibilità che la stessa azienda chieda spontaneamente al Tribunale l'applicazione della misura qualora sia stata destinataria di un'interdittiva antimafia e l'abbia però impugnata innanzi al T.a.r. competente: se l'autorità giudiziaria accoglie l'istanza, si sospendono gli effetti del provvedimento prefettizio (art. 34 *bis*, comma 6 e 7).

Ora, i due istituti qui sommariamente esposti potrebbero conferire all'intero sistema delle misure di prevenzione patrimoniale quella flessibilità di intervento necessaria al fine di graduare meglio il contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia lecita nel rispetto del principio di proporzionalità e di minor invasività possibile nel libero esercizio dell'impresa.

Due aspetti critici, tuttavia, vanno segnalati.

Il primo riguarda i presupposti di fatto per l'applicazione dell'art. 34: il riferimento anche a imprese "sottoposte al condizionamento mafioso" potrebbe preludere a un'applicazione dell'istituto in contesti ove l'imprenditore è semplicemente vittima dell'attività estorsiva, il che significherebbe avallare una forma di "pedagogia bullonata" o di "autoritarismo ben intenzionato", non facilmente condivisibile.

L'altro aspetto critico riguarda, invece, il nuovo istituto del "Controllo giudiziario", la cui applicazione a richiesta di parte privata è condizionata dalla preventiva impugnazione dell'interdittiva antimafia prefettizia: sfugge, davvero, il senso politico-criminale di tale disposizione e mantenerla significa

rinunciare aprioristicamente al provvidenziale effetto deflattivo sulla giurisdizione amministrativa che invece potrebbe scaturire dall'escludere questo ulteriore requisito.

**6. Verso una Agenzia nazionale (ANBSC) più operativa ed efficiente.** Notevoli anche le modifiche riguardanti la struttura e le funzioni dell'ANBSC. In primo luogo, l'ente viene sottoposto al vigilanza della Presidenza del Consiglio e pertanto sottratto all'orbita del ministero dell'interno; e le funzioni di amministrazione diretta di beni e aziende vengono assunte non più dall'emissione del decreto di confisca di primo grado (e nel processo penale dall'Udienza preliminare) ma a partire dalla confisca di secondo grado, con un evidente alleggerimento del carico di lavoro. Sul piano della *governance*, inoltre, il Direttore non è scelto più soltanto tra i prefetti (tra l'altro provenienti esclusivamente dalla carriera prefettizia), bensì anche tra i magistrati "anziani" e tra i dirigenti dell'Agenzia del demanio, tutti in ogni caso che abbiano maturato "un'esperienza professionale specifica". Il consiglio direttivo, oltre a un ulteriore membro "esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali", è affiancato da un Comitato consultivo che raccoglie i rappresentanti di numerosi enti pubblici e privati interessati alla gestione e destinazione dei beni e delle aziende sequestrate o confiscate.

**7. Verso un supporto specifico delle aziende sequestrate e confiscate.** Un consistente "pacchetto" di misure ha per obiettivo il sostegno alle imprese attinte dai provvedimenti di sequestro e confisca, al fine di sfatare la ricorrente pressa d'atto che esse presentano un alto tasso di mortalità prematura. Questione, questa, molto complessa e non sempre affrontata nel dibattito pubblico con la dovuta serietà e cioè al riparo da toni sensazionalistici e sulla scorta di dati empirici affidabili.

Ad ogni modo, un punto va chiarito: non tutte le aziende che vengono colpite dalle misure di prevenzione patrimoniali sono in grado di reggersi con le proprie gambe: anzi, una buona parte di esse, una volta reciso il legame con il crimine organizzato, perdono quei distorti "vantaggi competitivi" che consentivano loro di stare sul mercato. Quindi, per farla breve, è fuorviante invocare a ogni piè sospinto la necessità di salvare tutte, indiscriminatamente, le aziende sequestrate e confiscate: salvo che non si voglia far attecchire l'idea strampalata di una sorta di rediviva "IRI Antimafia" che a spese dei contribuenti tenga in vita ciò che naturalmente morirebbe meritatamente.

Ciò premesso, tra le novità più convincenti va registrata una accurata riscrittura dell'art. 41 che contiene le norme disciplinate la fase cruciale della vita di tali aziende, ossia i primi sei mesi dal momento del sequestro: periodo nel quale l'amministratore giudiziario è incaricato di svolgere un serio *screening* dell'attività imprenditoriale all'esito del quale formulare - ove ne ricorrano i presupposti tecnico-economici - un analitico *business plan* che l'autorità giudiziaria, nel contraddittorio tra le parti, deciderà se approvare o meno.

Le altre misure introdotte recano un segno invero ambivalente. Ad esempio, la previsione di un infinito numero di "tavoli" istituiti in ogni prefettura "a supporto" delle aziende sequestrate, composti dai rappresentanti dei sindacati, delle associazioni di terzo settore, delle organizzazioni datoriali, rispondono alla giusta intuizione che il coinvolgimento della società civile rimane pur sempre necessario per "proteggere" la gestione delle imprese che grazie all'intervento dell'autorità giudiziaria ambiscono a rientrare nell'ambito della legalità: ma oggettivamente costituiscono un appesantimento inaudito per gli apparati dello stato periferici già stressati nell'opera di supporto all'amministrazione giudiziaria, senza contare che sembrano ricalcare modelli "neoconcertativi" o peggio "neoassistenzialisti" di cui francamente non si ha nessuna nostalgia.

Lascia perplessi anche la previsione di un affiancamento durante l'amministrazione ad opera di enti no profit o addirittura da parte di singoli imprenditori del settore (peraltro selezionati discrezionalmente dai giudici), affiancamento che può anche tradursi in forme di affidamento gratuito delle aziende o -comunque - in una prelazione per chi ha svolto tale opera al momento di affittare o acquistare l'azienda. Non vorremmo che - sia pure in buona fede - si innescasse un perverso meccanismo per il quale le aziende ancora non confiscate definitivamente diventassero preda di fenomeni di spoliazione anticipata all'insegna del ritorno alla legalità: non bisogna dimenticare, infatti, che quelle stesse aziende vanno gestite "per conto di chi spetta", ossia con le dovute garanzie anche per il legittimo proprietario fin tanto che non arriva il provvedimento ablativo irrevocabile. Vedremo, comunque, la validità di tali misure alla prova del campo: molto dipenderà dalla cultura e dalla sensibilità degli attori della società civile che si candidano a collaborare e a intrecciare i loro interessi con quelli delle pubbliche autorità.

**8. Conclusioni.** Il testo approvato in prima lettura alla Camera ora passa al vaglio del Senato. L'altro ramo del Parlamento dovrà decidere se avallare senza interventi ulteriori l'operato dei colleghi, come in molti auspicano. Forse, però, la fretta di chiudere in tal caso non rende un buon servizio ai nobili propositi che hanno animato tutti coloro che hanno lavorato fin qui per dare vita a una riforma del Codice antimafia in grado di cogliere il doppio obiettivo di rendere il sistema insieme più garantito e più efficiente.