



DOCUMENTO

**II COMMISSIONE PERMANENTE
SENATO DELLA REPUBBLICA**

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

S. 2134

*(già C. 1138-A d'iniziativa popolare, Testo Unificato,
C. 1039 Gadda, C. 1189 Garavini, C. 2580 Vecchio,
C. 2737 Bindi, C. 2786 Bindi e C. 2956 Formisano)*

**Le proposte del Consiglio Nazionale dei Commercialisti
e degli Esperti Contabili**

Indice

Premessa	3
Le “luci”	3
Le “ombre”	4
1) Il ruolo dell’amministratore giudiziario ed i criteri di nomina.....	4
2) Il ruolo dell’Agenzia Nazionale (A.N.B.S.C.).....	6
3) Gestione dei beni sequestrati e confiscati	7
4) La destinazione dei beni sequestrati e confiscati	9

Premessa

Gentilissimo Presidente D'Ascola, gentilissimo Relatore,

illustriamo brevemente le proposte di modifica legislativa che nascono dall'esperienza maturata sul campo da centinaia di Commercialisti amministratori giudiziari e dalle incessanti interlocuzioni con le principali autorità giudiziarie chiamate ad applicare la normativa che ci occupa.

Le proposte emendative affrontano le principali criticità tuttora presenti nel testo del disegno di legge in approvazione da parte del Senato, la cui risoluzione potrebbe migliorare sensibilmente il processo di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati e la loro restituzione alla collettività.

Riteniamo che il vaglio del Senato costituisca un'occasione imperdibile per migliorare ulteriormente l'impianto del disegno di legge in questione, che contiene già numerosi interventi risolutivi delle criticità presenti nell'attuale Codice antimafia, interventi peraltro in parte suggeriti negli anni anche dal Consiglio Nazionale.

In effetti a nostro avviso il disegno di legge contiene molte luci, ma anche molte ombre.

Le "luci"

Quanto alle luci vale la pena di ricordare ad esempio la modifica all'art. 24 del codice antimafia escludendosi che la disponibilità di beni possa essere giustificata con proventi di evasione fiscale.

Ancora degna di menzione è la modifica all'art. 34 consentendo l'applicazione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche anche avvalendosi degli accertamenti compiuti dall'ANAC; si estende poi la misura ex art. 34 anche nei casi disciplinati dall'articolo 603-bis c.p. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro). Parimenti si introduce nel codice antimafia, l'articolo 34-bis che disciplina una nuova e più flessibile misura di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel mercato (il controllo giudiziario). Si tratta – assieme all'art. 34, di strumenti più flessibili per contrastare le infiltrazioni mafiose nel mercato, senza ricorrere alle misure più invasive già consacrate dalla vigente disciplina.

Viene poi introdotto nel codice antimafia l'articolo 35-bis rubricato "Responsabilità nella gestione e controlli della pubblica amministrazione". Si tratta di una norma elaborata dal CNDCEC e che consente di escludere - salvi i casi di dolo o colpa grave – la responsabilità civile dell'amministratore giudiziario, del coadiutore nominato ai sensi dell'articolo 35, comma 4, e dell'amministratore nominato ai sensi dell'articolo 41, comma 6, per gli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro. Nella stessa ottica di evitare di imputare responsabilità gestionali all'amministratore giudiziario per condotte riferite al periodo precedente la misura di prevenzione patrimoniale, viene previsto che dalla data del sequestro e sino all'approvazione del programma di cui all'articolo 41, comma 1, lettera c), gli accertamenti a qualsiasi titolo disposti sull'azienda sequestrata dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono notificati all'amministratore giudiziario. Entro sei mesi dalla notificazione dell'accertamento è sospesa l'irrogazione delle sanzioni e l'amministratore giudiziario procede alla sanatoria delle violazioni eventualmente riscontrate, presentando apposita istanza alla pubblica amministrazione interessata, sentito il giudice delegato. Per la durata indicata nel periodo precedente rimangono sospesi i relativi termini di prescrizione. Ulteriore disposizione di rilievo è quella contenuta nel comma 3° della nuova norma laddove si prevede che, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività

dell'impresa sequestrata o confiscata, il prefetto della provincia possa rilasciare all'amministratore giudiziario la nuova documentazione antimafia di cui all'articolo 84. Tale documentazione ha validità per l'intero periodo di efficacia dei provvedimenti di sequestro e confisca dell'azienda e sino alla destinazione della stessa disposta ai sensi dell'articolo 48».

Le “ombre”

Quanto alle ombre, le stesse possono essere ricondotte a **quattro grandi aree tematiche**:

- 1) **Il ruolo dell'amministratore giudiziario ed i criteri di nomina;**
- 2) **Il ruolo dell'Agenzia Nazionale (A.N.B.S.C.);**
- 3) **La gestione dei beni sequestrati e confiscati;**
- 4) **La destinazione dei beni sequestrati e confiscati.**

1) Il ruolo dell'amministratore giudiziario ed i criteri di nomina

Nel DDL in commento sono state inserite delle previsioni che, ad avviso del Consiglio Nazionale, tendono a penalizzare fortemente la figura dell'amministratore giudiziario, figura come noto fondamentale per garantire un'efficace gestione dei beni.

Al riguardo, va innanzitutto menzionato l'articolo 10 del DDL che modifica l'articolo 34 del codice antimafia il quale, come sopra evidenziato, disciplina l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende. Al comma 3°, in particolare, viene stabilito che *“nel caso di imprese esercitate in forma societaria, l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa, **senza percepire emolumenti**”*.

Non si comprende – se non in un'ottica punitiva - per quale motivo l'amministratore giudiziario debba assumere su di sé le gravose e aggiuntive responsabilità connesse “agli organi di amministrazione” e “agli altri organi sociali” senza percepire emolumenti.

Analoga disposizione che il Consiglio Nazionale contesta fortemente è l'art. 13 del DDL che va a modificare l'art. 35 recante “amministrazione dei beni sequestrati”. In effetti nel 2° comma si prevede che relativamente agli “incarichi aziendali”, il singolo amministratore giudiziario ne possa assumere ma **“comunque non superiori a tre”**. La disposizione risulta mal formulata, illogica e affetta *ab origine* da illegittimità costituzionale.

In particolare la disposizione è mal formulata perché non tiene conto:

- a. Delle tipologie di sequestro di beni aziendali concretamente eseguibili di talché ci si interroga se il divieto di cumulo debba applicarsi, come il buon senso farebbe ritenere, soltanto al c.d. sequestro tombale oppure vada illogicamente applicato anche al sequestro totalitario o addirittura al sequestro minoritario;
- b. Non tiene conto delle prassi tribunitarie le quali - nella medesima procedura di sequestro in danno allo stesso proposto - sovente affidano ad un unico amministratore giudiziario

una pluralità di “incarichi aziendali” ovvero la gestione di una molteplicità di complessi aziendali, ma riferiti allo stesso proposto. Tali prassi, sono evidentemente finalizzate a massimizzare la gestione ed a rendere economicamente meno dispendiosa l'amministrazione atteso che, per la medesima procedura di sequestro, la gestione non viene disgregata in capo a più amministratori giudiziari e si riducono quindi i costi di gestione essendo uno l'amministratore giudiziario a gestire.

La norma, così come approvata dalla Camera, esprime, invero, una evidente diffidenza verso la categoria degli amministratori giudiziari e verso il tribunale che li nomina.

Riteniamo che tale approccio non rappresenti il metodo più efficace per arginare abusi e concentrazioni sostanziali di incarichi; peraltro il metodo è discutibile anche perché rimette inopinatamente la trasparenza ad una rotazione cieca, che pone tutti i professionisti sullo stesso piano, senza tenere conto del fatto che la funzione dell'amministratore giudiziario si evolve verso livelli di complessità sempre maggiore, che implicano un corredo integrato di competenze e che presuppongono un significativo investimento in formazione professionale.

Ciò posto riteniamo che la proposta formulata dalla Commissione Antimafia in seno alla Camera dei Deputati possa rendere più trasparenti le scelte dei Tribunali nel conferimento degli incarichi agli amministratori giudiziari, senza ingabbiarli in meccanismi rigidi e inadatti alla complessità delle funzioni che dovevano essere svolte. In effetti l'obbligo per il giudice di motivare nel suo provvedimento la scelta dell'amministratore in relazione alle sue specifiche competenze e all'azienda o al bene da amministrare ben si unisce, all'obbligo dell'amministratore di depositare davanti al giudice l'elenco degli incarichi già assunti in modo da valutarne la compatibilità con quello che gli sarebbe stato conferito. Allo stesso tempo demandando ad un decreto del Ministro della giustizia il compito di individuare i criteri di nomina di amministratori e coadiutori giudiziari si fa salva l'introduzione di un opportuno e necessario limite qualitativo (no quantitativo) al cumulo degli incarichi che tenga conto di una molteplicità di criteri (es. : numero degli incarichi in corso, natura monocratica o collegiale dell'incarico, tipologia e valore dei compensi da amministrare, etc).

La sfiducia sulla figura dell'amministratore giudiziario ha indotto il legislatore ad introdurre una nuova tipologia di amministratore giudiziario: il dipendente della società INVITALIA S.p.A.

In particolare il DDL, nell'introdurre un nuovo art. 41-bis, prevede al comma 14 che qualora il sequestro o la confisca riguardino “aziende di straordinario interesse socio-economico”, l'amministratore giudiziario possa essere nominato tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, indicati dalla società INVITALIA Spa tra i suoi dipendenti. In tal caso l'amministratore giudiziario, dipendente della società INVITALIA Spa, per lo svolgimento dell'incarico non ha diritto ad emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento, ad eccezione del rimborso delle spese previsti dal codice antimafia.

Pur apprezzando lo sforzo di coinvolgere la società INVITALIA S.p.A. nel processo di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, riteniamo che – stante l'elevato tecnicismo della materia - la figura dell'amministratore giudiziario debba essere necessariamente affidata ad un libero professionista qualificato (avvocato o dottore commercialista) e non possa coincidere con un dipendente pubblico e/o di una società partecipata, anche per i possibili conflitti di interesse che potrebbero in concreto configurarsi.

Oltre a ciò è utile ricordare che la gestione di un'impresa sequestrata, oltre agli inevitabili profili di

pericolosità che l'incarico implica, richiede un impegno costante e continuo che va oltre le mansioni e gli orari lavorativi di un dipendente pubblico.

Per questo motivo il Consiglio Nazionale - pur ritenendo utile creare una "rete" di rapporti tra l'amministratore giudiziario e gli enti istituzionali preposti - propone che il dipendente della società INVITALIA S.p.A. possa eventualmente assumere l'incarico di coadiutore dell'amministratore giudiziario, incarico questo di minore impegno e portata.

2) Il ruolo dell'Agenzia Nazionale (A.N.B.S.C.)

Per quanto riguarda l'Agenzia, purtroppo la Camera ha ritenuto di non dover recepire le proposte formulate anche dal Consiglio Nazionale in ordine alla necessità di traslare le competenze dell'Agenzia alla confisca definitiva sicché, pur rimanendo le competenze di ausilio e supporto in costanza di procedura giudiziaria, l'Agenzia dovrebbe assumere la competenza gestoria e quella relativa alla destinazione dei beni soltanto con la confisca definitiva.

Ciò consentirebbe all'Agenzia di convogliare le (poche) risorse umane disponibili soltanto sulla gestione post confisca definitiva e sulla destinazione oltre che sul monitoraggio. In effetti riteniamo che l'Agenzia, anche adeguatamente strutturata, non possa concretamente gestire l'imponente mole di beni che la magistratura sequestra e confisca ogni anno. Ricordiamo che secondo gli ultimi dati ufficiali a disposizione, i beni sequestrati e confiscati ammontano a circa 140 mila unità.

Ricordiamo altresì che nell'atto Camera 1138 approvato, le competenze gestorie dell'ANBSC sono state posticipate al provvedimento di confisca di secondo grado: si ritiene trattasi di scelta illogica che rischia di duplicare ruoli e dilatare le tempistiche di gestione, costringendo l'Agenzia a convogliare le proprie risorse in una fase gestoria non necessaria.

Per il Consiglio Nazionale appare ancora più superflua l'istituzione di un Comitato consultivo e di indirizzo all'interno dell'Agenzia, organo pensato come "laboratorio propulsivo per il concreto perseguimento delle finalità istituzionali di destinazione sociale dei beni sequestrati e confiscati" e che sarebbe chiamato (art. 112, comma 5°) a svolgere le seguenti funzioni:

1. Esprime parere sugli atti di cui al comma 4 (ovverosia su tutti gli atti di competenza del Consiglio Direttivo dell'ANBSC);
2. Può presentare proposte e fornire elementi per fare interagire gli amministratori giudiziari delle aziende, ovvero per accertare, su richiesta dell'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, la disponibilità degli enti territoriali, delle associazioni e delle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, lettera c), a prendere in carico i beni immobili, che non facciano parte di compendio aziendale, sin dalla fase del sequestro;
3. Esprime pareri su specifiche questioni riguardanti la destinazione e l'utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati nonché su ogni altra questione che gli venga sottoposta dal Consiglio direttivo, dal Direttore dell'agenzia o dall'autorità giudiziaria.

Seppur quale organo consultivo e non decisionale, si ritiene che il Comitato in esame non possa e non debba occuparsi di tutti gli "affari" dell'Agenzia e ciò vuoi per ragioni di riservatezza sulle quali sovente il Consiglio Direttivo è chiamato ad esprimersi, vuoi per la propria composizione non interamente "istituzionale"

che potrebbe in ipotesi far profilare situazioni di conflitto di interessi di taluno dei componenti.

In effetti se la finalità di tale organismo è quella di far perseguire concretamente la destinazione sociale dei beni sequestrati e confiscati, si ritiene che la stessa possa essere ben conseguita approntando degli strumenti organizzativi diversi e segnatamente:

- a) Coinvolgendo direttamente i rappresentanti delle Pubbliche Amministrazioni all'interno dell'organo deliberativo dell'ANBSC (il Consiglio Direttivo), auspicabilmente facendovi partecipare anche un magistrato della Corte dei Conti;
- b) Convogliando all'interno dei Nuclei di Supporto Prefettizi già istituiti a norma dell'articolo 112 del Codice, le proposte per la "migliore destinazione" provenienti dai soggetti non rappresentativi delle Pubbliche Amministrazioni. I Nuclei di supporto prefettizio, in effetti, potrebbero riferire a loro volta al Consiglio Direttivo dell'ANBSC le proposte di gestione e destinazione dei beni.

In questo modo - pur costruendo una rete di rapporti tra i vari interlocutori (a livello territoriale tra associazioni e Tavoli permanenti ed a livello nazionale tra Tavoli Permanenti e Consiglio Direttivo dell'ANBSC), si eviterebbero potenziali conflitti di interesse e ingerenze nelle attività gestorie di un Ente Pubblico quale l'Agenzia.

Peraltro, al pari di quanto accade già oggi, i rappresentanti dell'associazionismo e delle Organizzazioni datoriali e dei lavoratori, potrebbero comunque partecipare al processo di gestione e destinazione dei beni in seno ai menzionati Nuclei di Supporto Prefettizi.

Il Consiglio Nazionale propone altresì la soppressione dell'art. 41-ter il quale, come noto, introduce nel codice antimafia i "Tavoli provinciali permanenti e supporto delle aziende sequestrate e confiscate". Si ritiene che l'istituzione di tali "tavoli" costituisca un'inutile superfetazione dei Nuclei di supporto già istituiti presso ciascuna Prefettura a norma dell'art. 112 del codice antimafia. Pertanto, si suggerisce di ricondurre nell'alveo di operatività di questi ultimi tali indispensabili attività di sostegno alle aziende sequestrate e confiscate senza creare nuovi centri decisionali.

Ultima considerazione in materia di Agenzia riguarda la modifica che il DDL in questione vorrebbe introdurre nell'art. 110 del codice antimafia, in particolare laddove – in uno sforzo ermeneutico – esplicita il contenuto della funzione di "ausilio" all'autorità giudiziaria all'uopo evidenziando come lo stesso sia *"finalizzato a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, un'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, ferma restando la valutazione del giudice delegato sulla modalità dell'assegnazione"*. Riteniamo che nella funzione di ausilio, vi rientrino una molteplicità di attività, non essenzialmente riconducibili alla sola gestione delle attività propedeutiche all'assegnazione provvisoria (peraltro non sempre possibile).

3) Gestione dei beni sequestrati e confiscati

L'art. 5 del DDL, nel modificare l'art. 20 e l'art. 24 del codice antimafia, recepisce a livello normativo la prassi tribunizia del c.d. "sequestro o confisca in via autonoma" che, come noto, può creare evidenti problemi gestionali allorché sul bene immobile aziendale si cristallizza definitivamente la misura ablatoria. In particolare la proposta del Consiglio Nazionale è di eliminare la previsione che consente – nei casi di sequestro totalitario di partecipazioni sociali – l'estensione automatica del sequestro (e della successiva

confisca) anche ai beni aziendali. Come noto la *ratio* della norma è quella di evitare che i beni aziendali non oggetto di sequestro, possano essere aggrediti dai creditori sociali in costanza di procedura giudiziaria. In proposito si evidenzia che tale norma potrebbe generare problemi gestori in capo all'Agenzia ai fini della destinazione in quanto, a seguito della confisca definitiva, i beni sui quali risulta trascritto un provvedimento di sequestro (e annotata la successiva confisca) dovrebbero essere estromessi dal patrimonio sociale dell'azienda cui afferivano (c.d. "confisca in via autonoma") giacché a norma dell'articolo 45 del codice antimafia, "con la confisca definitiva i beni confiscati vengono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da pesi ed oneri". In altri termini se rimanesse invariata la norma in esame, gli amministratori delle aziende interessate, dovrebbero senza indugio disporre l'estromissione dall'azienda dei beni definitivamente confiscati (siccome acquisiti al patrimonio dell'Erario), nonché dovrebbero procedere alle conseguenti rettifiche contabili e bilancistiche per non sfociare in fattispecie penalmente rilevanti (falso in bilancio). Risulta evidente che per effetto dell'estromissione dei beni dal patrimonio societario – l'azienda potrebbe avere un patrimonio netto negativo che costringerebbe gli amministratori a presentare istanza di fallimento in proprio o quantomeno ad attivare la procedura di liquidazione della società. Parimenti si evidenzia che l'estensione automatica del sequestro sui beni costituiti in azienda, sembrerebbe contrastare con quanto disposto dallo stesso articolo 20 relativamente ai presupposti che legittimano l'adozione di un provvedimento di sequestro. Si evidenzia in proposito che per disporre il sequestro, il bene deve essere frutto di attività illecite o ne deve costituire il reimpiego; nella fattispecie disciplinata dalla norma in esame i beni costituiti in azienda, pur non costituendo frutto di attività illecite o di reimpiego, "subiscono" il sequestro per il solo fatto di afferire ad un'azienda le cui quote o azioni sono sequestrate nella totalità. Al fine di evitare tali negative conseguenze si propone di modificare la norma secondo la previsione in commento. In particolare si prevede che dalla data del sequestro delle quote o delle azioni, ai beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e successivi del codice civile ancorché non oggetto di sequestro non possano essere sottoposti a procedura esecutiva (tramite il richiamo all'art. 55 del codice antimafia). Parimenti, al fine di assicurare la tutela dei creditori sociali che quindi possono vantare diritti sui beni aziendali, viene prevista l'applicazione del titolo IV (c.d. tutela dei diritti dei terzi – ex artt. 52 e ss del codice antimafia).

Ulteriore disposizione in materia di gestione dei beni che si ritiene utile modificare per efficientare l'amministrazione degli stessi è l'art. 34 del codice antimafia.

Tale disposizione, come già evidenziato, disciplina un fondamentale strumento di contrasto che sta avendo molta diffusione ovverosia l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche.

Nell'ambito di tale misura, l'amministratore giudiziario è chiamato ad effettuare un controllo sull'attività d'impresa onde verificare se sussiste il rischio di infiltrazioni mafiose procedendo se del caso a richiedere strumenti più gravosi quale la confisca dei beni.

Nell'ambito di tale attività di controllo ed eventuale bonifica, l'amministratore giudiziario deve poter disporre di strumenti gestori analoghi a quelli previsti per il sequestro di prevenzione, segnatamente con riferimento alla possibilità prevista dall'art. 56 di sospendere l'esecuzione di un contratto ed eventualmente di subentrarvi.

Per l'effetto il Consiglio Nazionale propone l'introduzione del comma 5-bis all'interno dell'art. 56 all'uopo prevedendo l'applicazione di tale disposizione anche all'istituto dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34.

Per garantire una gestione dinamica ed efficiente dei beni sequestrati o confiscati, il Consiglio Nazionale propone di emendare l'art. 37, comma 3 del codice antimafia relativamente alle somme derivanti dalla gestione dei ricavi derivanti dall'amministrazione o messa a reddito dei beni. Allo stato attuale, come noto,

queste somme (ad eccezione di quelle derivanti dalla gestione di aziende) vengono fatte confluire nel Fondo Unico Giustizia di talché l'amministratore giudiziario o l'Agenzia ogni qualvolta necessitano di risorse per la gestione (es. pagamento oneri condominiali, spese di conservazione, etc), debbono necessariamente ricorrere, previa autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria, al FUG che provvede, sovente dopo molto tempo, al reperimento delle risorse necessarie. Con la modifica proposta si vuole superare questa articolata e defatigante procedura consentendo all'amministrazione giudiziaria o all'Agenzia di disporre immediatamente delle somme a disposizione della procedura, tramite il preventivo passaggio autorizzatorio dell'autorità giudiziaria.

Sempre nella medesima ottica di efficientare il processo di gestione dei beni aziendali sequestrati, il Consiglio Nazionale propone di emendare l'art. 41 del codice antimafia all'uopo specificando che:

- a) qualora il sequestro abbia a oggetto partecipazioni societarie che assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 del codice civile, il tribunale impartisce le direttive sull'eventuale revoca dell'amministratore della società che può essere nominato, nelle forme previste dal comma 6, in una persona diversa dall'amministratore giudiziario; in tali casi il tribunale determina le modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario. Riteniamo al riguardo che i profili funzionali e gestori vadano tenuti distinti e pertanto **non sia possibile mantenere la contemporanea assunzione dell'incarico di amministratore della società e di amministratore giudiziario**: in tale fattispecie, in effetti, ci si troverebbe al cospetto di un potenziale conflitto di interesse che, in ipotesi, necessiterebbe di una nomina di altro professionista quale curatore speciale ex art. 78 c.p.c..
- b) qualora il giudice autorizzi la prosecuzione dell'impresa sequestrata, conservino efficacia, tra l'altro, anche le certificazioni antimafia di cui all'articolo 82;
- c) Infine per corresponsabilizzare l'Agenzia nella gestione delle imprese sequestrate è previsto che l'ANBSC sia vincolata al contenuto del decreto giudiziario di approvazione del programma di gestione dell'impresa in sequestro salvo che la stessa Agenzia, nell'udienza all'uopo convocata non decida di opporsi alla prosecuzione aziendale proponendo una diversa soluzione gestoria.

Altra importante proposta emendativa riguarda l'art. 63 del codice antimafia che, come noto, regola i rapporti tra misura di prevenzione e procedura fallimentare dichiarata successivamente alla misura di prevenzione stessa.

In proposito il Consiglio Nazionale propone di modificare la norma in esame nella parte in cui ammette che l'istanza di fallimento possa provenire dal debitore o da uno o più creditori. Il fine è quello di ammettere la fallibilità di un'azienda sequestrata o confiscata soltanto su iniziativa del PM anche d'impulso dell'amministratore giudiziario e quindi evitando che l'iniziativa medesima possa essere intrapresa, in via strumentale, dal debitore proposto o per uno o più creditori per sfuggire alla procedura per la tutela dei terzi di cui agli artt. 52 e seguenti del codice antimafia.

4) La destinazione dei beni sequestrati e confiscati

Per quanto concerne le proposte emendative in materia di destinazione di beni, suscita perplessità la disposizione che consente all'Agenzia di assegnare a titolo gratuito beni "ove risulti evidente la loro destinazione sociale" direttamente agli enti o alle associazioni indicati nell'art. 48, comma 3, lettera c), in deroga a quanto previsto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Dal punto di vista tecnico tale previsione pone problemi operativi non facilmente risolvibili. Innanzitutto la deroga alla legge n. 191/2009 consentirebbe ai destinatari menzionati nella norma (gli enti o alle associazioni

ivi indicati), di essere preferiti allo Stato ed agli altri enti territoriali sulla destinazione dei beni confiscati.

Tale previsione appare evidentemente censurabile, anche dal punto di vista contabile, atteso che se interpretata letteralmente, un'amministrazione statale che necessiterebbe di un immobile per fini istituzionali, dovrebbe soccombere di fronte ad un ente o ad una associazione che dimostrerebbe "l'evidente destinazione sociale".

Parimenti la disposizione in esame, letta in combinato disposto con la norma che vorrebbe prevedere - all'interno del Comitato consultivo - la partecipazione diretta degli enti e delle associazioni "potenziali destinatari", potrebbe ingenerare possibili conflitti di interesse.

Inoltre, pur ammettendone la legittimità, la norma di che trattasi pone un importante interrogativo: nel caso di destinazione diretta del bene all'ente o all'associazione, quale dovrebbe essere l'amministrazione pubblica competente nella gestione e nella manutenzione del cespite definitivamente confiscato?

In linea generale, in effetti, il bene "mantenuto al patrimonio dello Stato" ai sensi dell'articolo 48 viene gestito e mantenuto dall'Agenzia del Demanio salvo quelli che l'ANBSC non decide di patrimonializzare per l'autofinanziamento.

Diversamente i beni trasferiti al patrimonio degli enti territoriali, sono gestiti e mantenuti dai medesimi enti territoriali destinatari.

Nel caso di destinazione diretta ad enti o associazioni l'interrogativo rimane: *tertium non datur*.

Ciò posto il Consiglio Nazionale propone di modificare l'art. 48 in materia di destinazione apportando taluni emendamenti meglio descritti nell'unita relazione tecnica e che possono riassumersi nel modo seguente:

- a) Introduzione dell'housing sociale quale destinazione dei beni immobili confiscati;
- b) Eliminazione del comma 7 che consente (inutilmente) agli enti territoriali di acquistare i beni immobili confiscati (quando i medesimi enti già possono acquisire i cespiti a titolo gratuito ai sensi del comma 3°);
- c) Viene agevolata la destinazione dei beni confiscati pro-quota (nuovo comma 7) nonché per l'alienazione di beni mobili non confiscati rinvenuti all'interno di beni immobili confiscati (7-bis);
- d) Vengono introdotte delle previsioni tese ad agevolare la destinazione dei beni mobili anche registrati (12-ter), nonché delle partecipazioni societarie di minoranza (8-quater).
- e) È stata introdotta (8-bis) una specifica previsione volta a consentire all'Agenzia l'espletamento degli accertamenti in capo agli acquirenti o agli affittuari delle aziende confiscate ovvero in capo ai soci della cooperativa di dipendenti onde superare le difficoltà operative riscontrate nella prassi nei rapporti con le Prefetture;
- f) Viene altresì chiarita (comma 15-ter) la disciplina da applicare per la destinazione dei beni immobili riferibili ad aziende confiscate;
- g) Infine viene proposto di stralciare la previsione introdotta dal DDL in esame, tesa a garantire l'assegnazione diretta del bene alle associazioni.

Da ultimo pare opportuno evidenziare che il DDL non ha recepito le modifiche legislative proposte dal Consiglio Nazionale presso la Camera dei Deputati, in particolare con riferimento all'art. 46 del codice

antimafia in tema di restituzione per equivalente.

Come noto tale disposizione disciplina i casi in cui si debba procedere alla restituzione all'avente diritto del bene. La restituzione può avvenire consegnando in natura il medesimo bene sequestrato/confiscato (salvo i beni culturali e del paesaggio, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico) ovvero per equivalente quando i beni medesimi sono stati assegnati per finalità istituzionali o sociali, per fini di giustizia o di ordine pubblico o di protezione civile di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 48, comma 3, e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico.

È previsto (art. 46, comma 3) che il pagamento della somma equivalente venga posta a carico del Fondo Unico Giustizia, nel caso in cui il bene sia stato venduto, ovvero dell'amministrazione assegnataria, in tutti gli altri casi. È evidente che tale disposizione scoraggia l'utilizzazione dei beni confiscati da parte delle amministrazioni statali e degli enti territoriali i quali, salvo le (rare) ipotesi derogatorie che non ammettono il pagamento per equivalente, costringono l'amministrazione usuaria a corrispondere la somma equivalente oppure stante l'endemica assenza di risorse finanziarie la (più probabile) restituzione in natura.