



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



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di Coesione

STRATEGIA NAZIONALE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ATTRAVERSO LE POLITICHE DI COESIONE

ALLEGATO 1

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Febbraio 2018

(con parere favorevole Conferenza Stato-Regioni del 19 aprile 2018)

Il documento è stato realizzato in collaborazione con l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Ragioneria
Generale
dello Stato

Premessa

Il contesto normativo di riferimento della strategia nazionale per la valorizzazione di beni e di aziende confiscati alla criminalità organizzata non può prescindere dalla normativa generale inerente la lotta alle mafie, dalla metodologia del contrasto al fenomeno e dalle sue dinamiche.

L'evoluzione del fenomeno conosciuto come "criminalità organizzata", intendendo con tale accezione non solo le organizzazioni mafiose, camorristiche e 'ndranghetistiche, ha trasformato le relative associazioni in veri e propri attori economici i cui componenti, identificabili anche con i cd "colletti bianchi", sono sempre più simili a manager di società di altissimo livello.

In tale contesto il fenomeno violento e dell'intimidazione, pur rimanendo attuale, assume un carattere residuale dell'intero meccanismo e di conseguenza, affianco alla lotta di prevenzione e di repressione, colpire le risorse economiche attraverso le quali queste associazioni si potenziano e si finanziano costituisce un elemento fondamentale del contrasto alla criminalità organizzata.

Questo concetto non è solo alla base di tutta l'evoluzione normativa degli ultimi trentacinque anni ma è anche un'idea maturata anche nelle società civile ed istituzionale.

La variabilità e l'enorme evoluzione delle norme, che allo stato ha portato all'approvazione definitiva - avvenuta il 27 settembre 2017- del nuovo testo del Codice antimafia, consente di evitare, in questa sede, una descrizione delle disposizioni da cui è stato avviato il processo, limitandone l'uso ad una mera citazione delle leggi fondamentali sulle misure di prevenzione personale, la Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e patrimoniale, la Legge 31 maggio 1965, n. 575¹.

Ciò anche in considerazione del fatto che su queste due leggi fondamentali si sono poi innestate molte leggi speciali, frutto dell'emergenza o di situazioni peculiari, che ne hanno definito modifiche talmente profonde da cambiarne completamente il contenuto, assumendo, allo stato attuale, una fisionomia affatto diversa da quella originaria nel senso che verrà indicato più avanti.

Al fianco del tradizionale approccio repressivo teso a colpire i comportamenti illeciti e l'attuazione di reati solo successivamente al verificarsi degli eventi, il Legislatore ha, quindi, introdotto norme e misure di carattere cautelare incentrate sul ripristino della legalità attraverso l'attacco dei benefici economici acquisiti illegalmente.

Tutta la normativa si è quindi evoluta, con numerosi tentativi di razionalizzazione, concentrandosi sulle procedure dei sequestri e delle confische, agendo in parallelo sia contro l'individuo che contro i beni ed i proventi frutto di attività illecite dell'individuo. La caratteristica di fondo della dinamica evolutiva della norma è individuabile nell'estensione della tipologia dei reati e dell'ambito dei sequestri e delle confische.

Nello scenario internazionale della lotta alla criminalità organizzata, l'Italia, quindi, rappresenta un caso unico dove l'Ordinamento attuale prevede due regimi diversi, non necessariamente collegati l'uno all'altro.

Da una parte vi è il sistema della confisca a seguito di un procedimento penale di condanna o di patteggiamento caratterizzato da un approccio repressivo volto a colpire *ex post* i comportamenti illeciti e la commissione di reati. Sequestro e confisca seguono, in tale procedimento, le norme processuali penali e la confisca definitiva si concretizza solo dopo la decisione del Giudice di terzo grado in Corte di Cassazione.

Dall'altra vi è il sistema di confisca cautelare di prevenzione patrimoniale incentrato sul ripristino della legalità attraverso un attacco dei benefici economici acquisiti con la realizzazione di reati.

¹ Abrogate ex articolo 120 D.Lgs n. 159/2011.

Questo sistema è attuato con un procedimento differente rispetto al precedente, più magro e snello, che prescinde dalla condanna della persona a cui il bene o il provento viene confiscato, ideato per fronteggiare il fenomeno senza rimanere ancorati all'iter penale. Con il procedimento cautelare è possibile procedere alla confisca per alcune categorie di reati e di persone a prescindere dal procedimento penale in itinere o dalla condanna.

Inoltre, al di là degli elementi comuni o dei fattori di distinzione tra i due procedimenti, della loro diversa natura e funzionamento, corre l'obbligo evidenziare che elementi non cogenti nel procedimento penale, possono essere invece pregnanti nel caso della confisca di prevenzione cautelare (es. pericolosità sociale).

Il concetto si è poi ulteriormente evoluto, arrivando a sancire il principio che il riutilizzo di tali proventi illeciti, divenuti leciti a seguito di confisca definitiva, serve a riaffermare il principio di legalità.

Nel Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, istituita dal Presidente del Consiglio con decreto del 7 giugno 2013, viene affermato che "Una moderna politica antimafia va condotta concentrando gli sforzi non sul solo fronte della repressione personale ma, prima ancora, sul contrasto di tipo patrimoniale. In questo ambito un ruolo centrale va senza dubbio assegnato al sistema di gestione e destinazione dei beni confiscati, di cui occorre assicurare una più adeguata efficienza con l'intento di promuovere la riaffermazione della legalità, in uno allo sviluppo dei territori interessati dal fenomeno mafioso. In questa prospettiva, si rende necessario predisporre misure che rendano i beni sottratti alla criminalità mafiosa "presidi di legalità", forieri di rinnovate relazioni economiche, sane e legali, con una particolare attenzione alle aziende sequestrate e confiscate, perché divengano occasione di rilancio economico, soprattutto per le aree geografiche maggiormente interessate dal fenomeno mafioso, tra cui le zone economicamente più depresse del Paese, ponendo il lavoro al centro di un nuovo percorso di riscatto civile e sociale."

Parallelamente a tale evoluzione, quindi, è maturata negli ultimi anni anche la considerazione della necessità di poter disporre di risorse utili per predisporre il bene al suo riutilizzo attraverso la destinazione.

In tal senso, quindi, sin dal 2014 le norme regolamentari e legislative di pertinenza hanno incominciato anche a prevedere un'assegnazione di risorse ordinarie da destinare al recupero ed alla valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate, risorse da affiancare a quelle utilizzabili attraverso i fondi, nazionali e comunitarie, riconducibili alla politica di coesione per il ciclo di programmazione 2014/2020.

La confisca come conseguenza dell'azione penale

Gli elementi peculiari la confisca come conseguenza dell'azione penale sono sostanzialmente due: la necessità di essere in presenza di una condanna e il collegamento tra il bene che si intende confiscare ed il reato per cui è emessa la sentenza.

I precetti competenti sono disseminati tra varie fonti normative il cui punto di partenza può essere individuato nell'articolo 240² - Confisca - del Codice Penale (CP) che definisce i principi generali per la confisca.

² Art. 240 (Confisca):

1. Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose, che ne sono il prodotto o il profitto.
2. E' sempre ordinata la confisca: 1) delle cose che costituiscono il prezzo del reato; 1bis) dei beni e degli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione dei reati di cui agli articoli 615-ter, 615 -quater, 615-quinquies, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinquies, 617-sexies, 635-

Da una disamina del testo dell'articolo emerge che, tranne alcuni casi particolari definiti al secondo comma, la confisca è opzionale, ossia a discrezionalità del Giudice, ed è attuabile solo come conseguenza di condanna. Essa è riferita alle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, ed alle cose che ne sono il prodotto, ossia il risultato effettivo del reato, o il profitto, ossia il vantaggio economico scaturito direttamente o indirettamente dal reato.

Di contro, il secondo comma introduce l'obbligatorietà della confisca per alcune categorie, per il prezzo del reato, ossia l'utilità economica ricavata o promessa per commetterlo, e per i beni ritenuti criminali per loro natura intrinseca.

L'obbligatorietà della confisca viene ripresa da altri articoli del CP come il 322 *ter*, profitto e prezzo per i reati commessi da pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (PA); il 600 *septies*, prodotto, profitto e prezzo per crimini contro la persona; il 640 *quater*, truffa e truffa aggravata per l'ottenimento di erogazioni pubbliche e frode informatica; il 644 – usura –, beni che costituiscono il prezzo ed il profitto del reato ed altre utilità pari al valore degli interessi usurari; il 648 *quater*, per i reati di riciclaggio di denaro e per l'uso di denaro, beni e utilità di illecita provenienza; il 722, denaro e strumenti connessi al gioco d'azzardo.

L'obbligatorietà della confisca viene sancita anche da altre norme come, ad esempio, l'articolo 2641 del Codice Civile per alcuni reati economici, l'articolo 44 del Testo unico in materia di edilizia³ per la lottizzazione abusiva, l'articolo 301 del Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, per i beni rilevanti per il reato di contrabbando, nonché, infine, dall'applicazione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale⁴.

Ma è con la legge Rognoni La Torre⁵ e con l'introduzione del reato di associazione di tipo mafioso - l'articolo 416 *bis* al Codice Penale che ne determina attualmente le caratteristiche - che viene sancita l'obbligatorietà della confisca dei beni connessi e collegati al reato di mafioso⁶ e che viene annullata, per questa tipologia di reati, la discrezionalità del Giudice, *ex art.* 240 CP.

Allo stato, quindi, l'oggetto della confisca consiste: a) nel prezzo, prodotto o profitto del reato secondo l'art. 240 CP; b) nel bene stesso secondo l'art. 322 *ter* CP; c) nell'utilizzo del prodotto, profitto o prezzo secondo l'art. 416 *bis*.

Un approccio più aggressivo contro la proprietà della criminalità organizzata viene poi determinato dall'articolo 12 *sexies* del Decreto Legge 8 giugno 1992, n. 306, come introdotto dal Decreto Legge 20 giugno 1994, n. 399, convertito dalla Legge n. 501/94 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 48/94, meglio conosciuto come la cd "confisca allargata" in quanto amplia lo spettro di azione delle confische.

bis, 635-ter, 635- quater, 635-quinquies, 640-ter e 640-quinquies; (1) 2) delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna.

3. Le disposizioni della prima parte e dei numeri 1 e 1-bis del capoverso precedente non si applicano se la cosa o il bene o lo strumento informatico o telematico appartiene a persona estranea al reato. La disposizione del numero 1-bis del capoverso precedente si applica anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale.

4. La disposizione del n. 2 non si applica se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.

³ Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

⁴ Articolo 11 Legge 16 marzo 2006, n. 146.

⁵ Legge 13 settembre 1982, n. 646, "Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia."

⁶ Il comma 7 prescrive: "Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego."

Tale articolo, che apre la strada anche al sistema di confisca preventiva di cui al successivo paragrafo, non è una norma incriminante ma raffigura una misura patrimoniale di confisca di beni senza alcun collegamento tra questi ed i reati commessi.

Particolarmente significativo è l'introduzione in questo articolo del paragrafo 2 *ter*⁷ inerente la confisca per equivalente di beni sproporzionati oggetto di confisca allargata allorquando il regime generale di confisca non sia possibile per diversi motivi come la perdita, la distruzione o l'assenza del bene.

I requisiti di applicabilità di quest'articolo sono sostanzialmente riconducibili a: 1) condanna o patteggiamento per uno dei reati previsti dall'articolo; 2) sproporzione tra beni posseduti da un individuo e relativo reddito; 3) spiegazioni non cogenti relativamente all'origine lecita dei beni.

La confisca come misura di prevenzione

Le norme cardine di questa tipologia di confisca sono riconducibili alla legge cd Rognoni La Torre, all'articolo 12 *sexies* del DL 306/92 e successive modificazioni ed integrazioni, alla Legge 7 marzo 1996, n. 109, "Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati" ed al Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito, con modificazioni, in Legge 24 luglio 2008, n. 125, oltre a norme di natura trasversale.

Gli elementi peculiari della confisca come misura di cautela patrimoniale, che non necessita di sentenza di condanna, sono riconducibili, sostanzialmente, alla necessità di una verifica della pericolosità e alla fattispecie confiscabile che prevede anche beni di provenienza lecita.

La legge cd Rognoni La Torre, è stata il primo provvedimento normativo specifico e diretto con cui il Legislatore ha esteso il novero degli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata ad aspetti di natura patrimoniale, attaccando le proprietà criminali ed i profitti illeciti, anche con misure preventive.

La norma ha quindi inserito nell'Ordinamento le misure di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca dei beni illecitamente acquisiti da soggetti destinatari di misure di prevenzione personale nei casi di condanna per reati gravi, come quelli previsti dal 416 *bis* del Codice Penale, o di patteggiamento, misure quindi legate alla proprietà piuttosto che all'individuo.

La Legge 7 marzo 1996, n. 109, "Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati" ha poi, per la prima volta, introdotto regole per organizzare l'iter procedurale dei beni sequestrati e confiscati, prevedendone l'utilizzo per finalità sociali attraverso la restituzione alle comunità che avevano subito le conseguenze di comportamenti illeciti derivanti dalle attività della criminalità organizzata, con il duplice obiettivo di indebolirne le organizzazioni e riaffermare il principio di legalità.

Per la confisca di prevenzione uno dei principali parametri è identificabile con l'affiliazione del soggetto all'organizzazione criminale: il collegamento deve essere basato su elementi concreti che possono essere riscontrati attraverso un procedimento penale, le abitudini di vita e l'affinità con noti criminali. Anche se non è richiesta un'affiliazione per comprovare la pericolosità del soggetto, la conoscenza di una partecipazione alle attività criminose è una prova sufficiente.

Inoltre, un'altra caratteristica di tale procedure è definita dalla possibilità di continuare il procedimento di confisca anche in caso di decesso del soggetto⁸.

⁷ Ex articolo 10 Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", convertito, con modificazioni, in Legge 24 luglio 2008, n. 125.

⁸ Legge n.575/1965, art. 2-*bis*, comma 6- *bis*.

Le novità normative perseguono lo scopo di “oggettivazione” delle norme di prevenzione antimafia, ai fini del contrasto alla criminalità organizzata e ai mezzi di arricchimento ed il legislatore ha così deciso di separare il procedimento penale da quello di prevenzione, come ben evidenziato da due diverse pronunce della Corte di Cassazione: Cass., sez. VI pen., n.16030/08 e sez. II pen., n.2542/00.

Le categorie di individui nei confronti dei quali può essere effettuata una confisca indipendentemente da una provata responsabilità penale sono elencate nel Codice antimafia⁹ che individua puntualmente soggetti destinatari di misure di prevenzione personali applicate dal Questore (art. 1) e dall’Autorità Giudiziaria (art. 2).

Particolarmente significativo è il fatto che detti soggetti possono essere sottoposti ad una procedura di confisca su iniziativa indipendente di vari organi amministrativi e giudiziari come il Procuratore della Repubblica, il Procuratore Nazionale Antimafia, il Direttore della Divisione Investigativa Antimafia (DIA) e il Questore e che la competenza appartiene al Tribunale del circondario in cui la persona dimora.

Oltre ad una maggiore specificazione dei casi di confisca obbligatoria disciplinati da varie norme, prima dell’approvazione del Codice antimafia di cui al D.Lgs n. 159/2011, altre norme meritano menzione per la particolarità evolutiva della misura, tra cui il Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”, che introduce la confisca nei confronti delle persone giuridiche.

Gli ultimi interventi normativi inerenti le misure di prevenzione prima del riordino del Codice antimafia di cui al D.Lgs n. 159/2011 possono essere individuate in tre interventi normativi.

Il primo è il Decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito dalla Legge 24 luglio 2008, n.125, “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”.

Questa norma sostanzialmente estende l’ambito di applicazione del sequestro e della confisca preventiva, comportando, oltre la confisca per equivalente, un’ulteriore accentuazione della persecuzione dalla persona a quella dei beni. I punti salienti riguardano:

- l’estensione della normativa antimafia anche alle ipotesi di riciclaggio, impiego di denaro proveniente da attività illecita;
- la valorizzazione dell’esperienza delle direzioni distrettuali antimafia con l’attribuzione della competenza ad indagare ed a proporre le misure di prevenzione;
- l’applicazione disgiunta delle misure di prevenzione patrimoniali da quelle di prevenzione personali, consentendo così all’Autorità giudiziaria di aggredire il patrimonio mafioso anche in caso di morte del proposto o del sottoposto;
- l’introduzione della possibilità di un’assegnazione temporanea di magistrati della direzione nazionale antimafia alle procure distrettuali per la trattazione di singoli procedimenti di prevenzione.

Il secondo è la Legge 15 luglio 2009, n. 94, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” con il quale viene sostituito, tra l’altro, l’articolo 2 quater della L. n. 575/65, rendendo più efficace la disciplina del sequestro dei beni conseguenti all’applicazione delle misure di prevenzione poiché ne delinea con precisione le modalità esecutive con riferimento alle diverse tipologie di beni.

Inoltre, la norma consente l’affidamento dei beni mobili registrati alle Forze di polizia operanti, analogamente a quanto già previsto in materia di repressione dei reati di contrabbando,

⁹ Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136” e successive modifiche ed integrazioni.

immigrazione clandestina, riciclaggio e traffico di sostanze stupefacenti, realizzando, così anche una riduzione delle spese che l'Erario sostiene per la custodia dei beni mobili registrati sottoposti a sequestro e che spesso risultano privi di utilità e di valore commerciale.

Tale *corpus* normativo, unitamente al numero di beni ed aziende che nel frattempo è stato oggetto di procedure di sequestro e confisca, hanno portato il Legislatore a definire il terzo intervento normativo, il Decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, "Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", convertito dalla Legge 31 marzo 2010, n.50, provvedimento che impianta un Ente (ANBSC) specificatamente responsabile della gestione ed assegnazione dei beni confiscati, sotto la vigilanza del Ministero dell'interno e con sede principale a Reggio Calabria.

La norma disciplina gli organi ed i compiti dell'Agenzia ma rinvia ad uno o più regolamenti l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane, la contabilità e le comunicazioni con l'autorità giudiziaria.

In particolare, poi, l'ANBSC sostituisce l'amministratore giudiziario nelle procedure di prevenzione patrimoniali e nei procedimenti penali in relazione ai quali è possibile applicare la confisca ex art. 12 *sexies* DL 306/92 dopo l'emanazione del provvedimento di primo grado mentre nella fase precedente ha il compito di coadiuvare l'Autorità e L'amministratore giudiziario nella gestione.

Di fatto, quindi, l'ANBSC, oltre ad acquisire ed analizzare i dati di tali beni, ha l'incarico di amministrare e custodire tutti i predetti beni, incluse le aziende, dalla pronuncia di primo grado fino alla confisca definitiva e si occupa anche della assegnazione e destinazione dei beni confiscati e di individuarne anche eventuali criticità.

Infine, a corollario, norma di particolare rilievo assume la Finanziaria del 2010¹⁰ con la quale è stata introdotta la possibilità della vendita, attraverso un provvedimento dell'ANBSC, dei beni immobili per i quali non sia stato possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per finalità di pubblico interesse con devoluzione del ricavato al Fondo unico di giustizia (FUG) per la successiva riassegnazione di un 50% al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e dell'altro 50% al Ministero della giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali.

Il Decreto legislativo n. 159/2011 - Codice Antimafia

La legislazione ha subito una notevole stratificazione normativa, spesso non organica, che ha generato un sistema alquanto nebuloso e spesso di difficile interpretazione - attesa anche l'evoluzione particolarmente cruenta del fenomeno della criminalità organizzata - nel qual il Legislatore ha adottato lo svariato numero di leggi, soprattutto in materia di reati, confische e tipologie di beni, precedentemente enunciati .

Il Legislatore ha quindi espletato un primo tentativo di riunire tutte le norme contro la criminalità organizzata e la regolamentazione degli strumenti di contrasto, accorpando tutto l'accorpabile in un testo unico, il Decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136", il cd Codice antimafia.

Si tratta, quindi, dell'attuazione di una delega contenuta nel cd "Piano straordinario antimafia", la L. 136/10 appunto, che, con lo scopo di riordinare e razionalizzare la materia, prescrive una ricognizione della vigente normativa di contrasto alla criminalità organizzata, la sua armonizzazione

¹⁰ Legge 23 novembre 2009, n. 191,

ed il relativo coordinamento con le disposizioni in materia di misure di prevenzione, il tutto in un unico decreto.

L'esercizio della delega con tale modalità ha restituito una norma che costituisce un'integrale punto di riferimento in materia per tutti gli operatori del diritto ma consente anche di semplificare notevolmente l'attività dell'interprete, evitando la necessità di utilizzare nel testo riferimenti esterni a differenti atti normativi attesa l'enorme lavoro di razionalizzazione di tutte le norme precedenti operato.

La norma è articolata in quattro libri inerenti le misure di prevenzione (I), la documentazione antimafia (II), le attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata e l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (III) e le modifiche al codice penale e alla legislazione penale complementare, le abrogazioni e le disposizioni transitorie e di coordinamento (IV).

Nei primi due titoli del primo libro sono inserite, razionalizzandole, tutte le norme vigenti in tema di applicazione ed esecuzione delle misure di prevenzione, con un'estensione dei soggetti nei confronti dei quali possono essere applicate le misure personali da parte, rispettivamente, del Questore o dell'Autorità giudiziaria, ma anche dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali, prevedendo anche la facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato, in primo come in secondo grado, in udienza pubblica, nonché una puntuale previsione temporale del procedimento onde garantirne la speditezza ma anche le necessarie garanzie.

Inoltre, è stata introdotta anche la possibilità della revoca della confisca di prevenzione fino a quel momento esclusa dalla giurisprudenza, in quanto la revoca può essere esperita non solo con efficacia *ex nunc*, per l'essere venuti meno i presupposti di applicazione della misura di prevenzione (ad esempio: la pericolosità sociale del sottoposto), ma anche per far valere difetti genetici del provvedimento applicativo.

Da tale principio ne deriva la necessità di fornire una disciplina compiuta che assicuri agli interessati le necessarie garanzie ma consenta alla confisca di mantenere, dopo la sua "definitività", il connotato della "irreversibilità" e quindi il principio che ispira tutto il provvedimento è che quando un bene è stato confiscato con provvedimento definitivo, esso non possa più essere retrocesso ed eventuali ipotesi soddisfatorie dei diritti del sottoposto o di terzi possano avvenire esclusivamente "per equivalente".

Dal momento che per il sequestro penale era prevista la sola custodia, mentre per quello di prevenzione erano prescritte forme di gestione ed amministrazione, il D.Lgs 159/11 prevede che nel caso di coesistenza delle due tipologie di sequestro, prevalga quello di prevenzione con conseguente affidamento dei beni in sequestro all'amministratore giudiziario, al fine di consentire, in caso di confisca, la migliore destinazione del bene stesso.

Le altre disposizioni dei primi due titoli non sono innovative, ma costituiscono semplice riorganizzazione di previsioni già vigenti.

Nel terzo titolo vengono raggruppate tutte le disposizioni vigenti in tema di amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, mentre la novità risiede nell'enunciato che l'Amministratore giudiziario diviene sostituto d'imposta per i beni sequestrati.

Il titolo quarto dà attuazione alla delega disciplinando la materia dei rapporti dei terzi con il procedimento di prevenzione e, conseguentemente, regolando la disciplina dei rapporti pendenti al momento dell'esecuzione del sequestro. Quindi viene disciplinata, sempre in funzione della tutela delle pretese dei terzi interessati, l'ipotesi della coesistenza delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca con le procedure esecutive e le procedure concorsuali.

In particolare, merita menzione la regola per la quale la sola confisca definitiva determina lo scioglimento dei contratti aventi ad oggetto diritti personali di godimento, ovvero l'estinzione di diritti reali di godimento sui beni medesimi in modo da mantenere il bene libero da pesi in vista della sua destinazione, una volta acquisito al patrimonio dello Stato, ancorché il pregiudizio del terzo è equamente indennizzato, come nel caso del terzo comproprietario del bene oggetto di misura di prevenzione, cui è concesso - se in buona fede -, diritto di prelazione per l'acquisto della quota confiscata al valore di mercato.

L'attività di accertamento dei diritti dei terzi viene effettuata con uno schema che ricalca l'accertamento dei crediti e dei diritti nel passivo fallimentare e sono anche disciplinati i rapporti tra misure di prevenzione e fallimento dell'imprenditore i cui beni siano stati sequestrati ma nel rispetto del principio della sottrazione dei beni sottoposti alla prevenzione rispetto alla massa fallimentare.

Le norme che disciplinano gli effetti delle misure di prevenzione e le sanzioni connesse alle predette misure sono contenute nel titolo quinto dove la materia viene riunita e coordinata.

L'esigenza di disporre di strumenti sempre più efficaci per il contrasto della criminalità organizzata non può prescindere dalla riforma del sistema relativo alle certificazioni e documentazioni antimafia, le cui norme si sono stratificate senza il necessario coordinamento per cui il secondo Libro del Codice antimafia, in attuazione delle delega di cui alla L. 136/10, riunisce, organizza, ed innova tutte le norme precedenti in materia, con particolare attenzione verso quei soggetti che, al fine di ottenere contributi ed erogazioni pubbliche, hanno a che fare con la Pubblica amministrazione.

Il Codice prevede, quindi, l'estensione delle cautele antimafia anche al Direttore tecnico ed al Collegio di revisione contabile delle società, assumendo particolare rilevanza la struttura informativa prefettizia tesa a realizzare un meccanismo di controllo preventivo amministrativo sul pericolo delle infiltrazioni criminali nel sistema degli appalti pubblici.

In tal senso è stato anche aggiornato ed esteso l'elenco dei casi da cui poter desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, nonché il conferimento alla figura del Prefetto del potere di desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa anche da elementi idonei a fondare un giudizio preventivo in merito alla sussistenza del condizionamento mafioso, anche indiretto, dell'attività d'impresa.

La verifica antimafia qui disciplinata vede il suo elemento di forza nell'istituzione della banca dati nazionale della documentazione antimafia (BDNA) presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - che consente alle stazioni appaltanti alle Camere di Commercio ed agli Ordini professionali punto cardine l'assunzione diretta dell'insussistenza di condizioni ostative a contrarre, da parte di un determinato soggetto, con la PA, ottenendo, peraltro, non solo benefici in termini di semplificazione, tempi e risorse per tutti i soggetti coinvolti ma anche relativamente alle informazioni assunte solamente in relazione alla fattispecie contrattuale per cui è stata avanzata richiesta.

Il Libro III riunisce tutte le disposizioni vigenti a quella data in tema di Procura nazionale antimafia, Direzione distrettuale antimafia, Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, Direzione investigativa antimafia ed ANBSC, con le sole modifiche dettate dalla necessità di rendere il testo compatibile con la sua nuova collocazione, come ad esempio l'inserimento nel Libro primo delle misure di prevenzione previste con la norma istitutiva dell'Agazia.

L'ultimo Libro, il quarto, raccoglie tutte le norme transitorie, di coordinamento e modifica della legislazione vigente a quella data necessarie per il riordino, nonché le disposizioni finanziarie inerenti l'ANBSC.

Infine, anche questo Testo unico ha evidenziato numerose esegesi che non sono state risolte e per le quali è stata riformulato il nuovo Codice antimafia che, dopo il passaggio in Senato è stato

approvato in Parlamento il 27 settembre 2017 e di cui si tratteranno gli elementi salienti di modifica del vecchio D.lgs 159/11 in un paragrafo successivo.

Dall'Europa al ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020, passando per i provvedimenti ordinari nazionali

E' noto che la criminalità organizzata opera a prescindere dalle frontiere e sempre più spesso acquisisce beni ed aziende in Stati Membri (SM) dell'Unione Europea (UE o Unione) diversi da quelli di origine.

La Commissione Europea si trova non solo ad affrontare il problema della criminalità organizzata dilagante da uno SM all'altro ma anche a dover omogeneizzare tra loro Ordinamenti giuridici alquanto differenti sia per impostazione che per origine. Basti pensare alle differenze degli Ordinamenti derivanti dal diritto romano con quelli derivanti dal sistema del Common Law ovvero al termine "congelamento" che nel diritto dell'Unione viene a significare il divieto temporaneo di trasferire, distruggere, convertire, eliminare o far circolare un bene o di assumerne temporaneamente la custodia o il controllo, termine che non trova riscontro nel nostro Ordinamento se non nel contenuto della definizione.

Con lo scopo di omogenizzarne i diversi sistemi per meglio fronteggiare il fenomeno, la Commissione rileva che l'adozione di norme minime possa avvicinare i diversi regimi degli SM favorendo un più efficace contrasto al fenomeno della criminalità organizzata. In tale senso, quindi, l'azione della Commissione e del Parlamento Europeo si concentra sulla materia del congelamento e confisca dei beni in modo da favorire così la fiducia reciproca e l'efficace cooperazione transfrontaliera.

Il quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni è composto dall'azione comune 98/699/GAI¹¹, dalla decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio¹², dalla decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio¹³, dalla decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio¹⁴ (4) e dalla decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio¹⁵.

A tale quadro si aggiunge la Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea con lo scopo di individuare norme minime comuni ma di non impedire agli Stati membri di attribuire poteri più estesi nel proprio diritto nazionale, anche, per esempio, in relazione alle norme sulle prove.

La Direttiva prevede un'ampia definizione dei beni che possono essere oggetto di congelamento o confisca che comprende i documenti o gli strumenti legali comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti su tali beni, documenti o strumenti che possono includere, ad esempio, strumenti finanziari o documenti che possono far sorgere diritti di credito e di norma si trovano in possesso della persona interessata dalle procedure in questione.

¹¹ Azione comune 98/699/GAI del 3 dicembre 1998 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea (GU L 333 del 9.12.1998).

¹² Decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato (GU L 182 del 5.7.2001).

¹³ Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (GU L 196 del 2.8.2003).

¹⁴ Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (GU L 68 del 15.3.2005).

¹⁵ Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (GU L 328 del 24.11.2006).

Il congelamento e la confisca così come enunciati nella direttiva sono concetti autonomi che non impediscono agli Stati membri di attuarla utilizzando strumenti che, in base al diritto nazionale, sarebbero considerati sanzioni o altri tipi di misure. Il precetto comunitario, quindi, lascia impregiudicate le vigenti procedure nazionali per la tenuta dei documenti legali o degli strumenti comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti sui beni applicate dalle autorità nazionali o dagli organismi pubblici competenti conformemente al diritto nazionale.

Dal lato dell'Europa, la Direttiva, vincolante sulla confisca dei beni a esponenti della criminalità organizzata, invita gli Stati Membri a valutare se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico e sociale. Nella sua proposta del marzo 2012, inoltre, la Commissione aveva già sostenuto che “la confisca dei beni viene inclusa tra le iniziative strategiche nell'ambito di una iniziativa politica più ampia destinata a tutelare l'economia lecita da infiltrazioni criminali, contribuendo alla crescita e all'occupazione in Europa”.

Tali elementi rappresentano, quindi, una nuova impostazione della lotta alla criminalità organizzata in quanto si incomincia a riflettere sul passaggio da mera gestione immobilistica ad un uso dinamico dei beni sequestrati e confiscati finalizzato allo sviluppo.

L'Italia recepisce in maniera sostanziale tale approccio sia nei documenti di programmazione di impostazione comunitaria che in quelli nazionali, ordinari o delle politiche di coesione, ma anche nelle norme finanziarie e di bilancio.

Nell'Accordo di partenariato¹⁶ (AdP), ossia nel documento che definisce la strategia e le priorità di sviluppo di uno SM della UE nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi comunitari per il periodo di programmazione 2014-2020 al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva e che per l'Italia è stato approvato con Decisione di esecuzione della Commissione del 29 ottobre 2014, vengono individuati due approcci complementari tra loro e concetti chiave in termini di beni ed aziende confiscate in collegamento con lo sviluppo economico.

Il primo identifica il bene confiscato (immobile o azienda che sia), ovviamente in confisca definitiva, come un bene di proprietà pubblica e quindi per il recupero, la valorizzazione e la gestione è possibile utilizzare tutte le competenti azioni e strumenti previsti in tutti gli Obiettivi tematici (OT) dell'AdP con la possibilità, in fase di redazione dei bandi, di assegnare puntuali priorità nell'applicazione dei criteri di selezione delle operazioni quando si tratta di beni ed aziende confiscate ovvero realizzare bandi di scopo.

Il secondo postula che il principio di legalità viene riaffermato anche attraverso l'utilizzo di un bene confiscato con lo scopo di garantire l'accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro ed ai diritti fondamentali. Il bene confiscato rappresenta, quindi, un'opportunità per creare presidi assistenziali, di protezione sociale, di accoglienza, di funzione educativa, di reinserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La materia “beni (mobili, immobili e aziendali) confiscati alla criminalità organizzata e diffusi sul territorio nazionale” rientra, quindi, negli ambiti di azione promossi dalle politiche di coesione, in linea con il loro generale obiettivo di sostenere i territori nel far leva sui propri vantaggi comparati e sulle proprie peculiarità per innescare e dare vita a proprie traiettorie di sviluppo autonome e sostenibili ed i relativi beni ed aziende possono essere utilizzati come risorse per le politiche di sviluppo e coesione territoriale e nel contempo come strumenti per affermare i principi di legalità e democrazia nelle comunità locali.

¹⁶ Ex articoli 14 e seguenti del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013

Le politiche di coesione in Italia non sono finanziate solo da risorse comunitarie ma anche da risorse nazionali, di tipo “aggiuntivo”, previste dalla Costituzione e riconducibili al Fondo sviluppo e coesione ed ai Programmi complementari, e di tipo ordinario.

In tale direzione vanno il Documento di economia e finanza (DEF) del 2014, allorché enuncia la “Necessità di impedire i condizionamenti della criminalità organizzata sui circuiti dell’economia legale e di sostenere il rilancio economico e sociale intensificando la lotta alla corruzione, all’illegalità e al crimine organizzato (...) attraverso l’impiego dei fondi europei mediante nuovi processi di gestione e destinazione degli *asset* sottratti alla criminalità organizzata”, e del 2015, allorché viene auspicato il “riutilizzo in termini di welfare e inclusione sociale, di promozione cooperativa e di imprenditorialità giovanile, di tutela del lavoro e nuova occupazione, di sviluppo economico e produttivo”.

La valorizzazione in chiave socio economica dei beni confiscati alla criminalità organizzata assume, quindi, il rango di intervento per lo sviluppo territoriale che, facendo leva su una originaria dimensione di svantaggio, trova un sostegno sempre più rilevante nell’ambito delle politiche di coesione che si propongono di contribuire alla valorizzazione degli *asset* territoriali delle comunità, ambito in cui la rilevanza dei beni confiscati nel contesto nazionale è considerevole dal punto di vista della potenzialità d’uso a fini economici e inclusivi e ciò anche nella considerazione che il riutilizzo dei beni (mobili, immobili e aziendali) confiscati alla criminalità organizzata e la loro valorizzazione in chiave socio economica ha assunto in Italia una dimensione patrimoniale, economica e finanziaria considerevole.

Lo Stato si inizia a muovere in questa direzione anche con atti regolamentari e normativi specifici.

Il Ministero dello sviluppo economico istituisce, con Decreto del Ministro 4 dicembre 2014, un apposito regime di aiuto di finanza agevolata, all’interno del Fondo crescita sostenibile¹⁷, per l’intero territorio nazionale al fine di promuovere la nascita e lo sviluppo di cooperative di piccola e media dimensione, tra cui quelle che gestiscono aziende confiscate, con una dotazione finanziaria, al 2016, pari a 9,8 M€ e con la previsione che tale sezione del Fondo possa essere alimentata dai fondi comunitari delle politiche di coesione. Questo regime di aiuto, con le medesime finalità, è stato ulteriormente incrementato con la Legge di bilancio 2017 in ragione di ulteriori 10 M€ per il biennio 2017/18¹⁸.

Il Ministero delle Infrastrutture e trasporti stanZIA, con decreto del Ministro 30 gennaio 2015, 18 M€ finalizzati al recupero abitativo degli immobili sottratti alla criminalità da destinare ai Comuni, su individuazione dell’ANBSC, per essere assegnati alle categorie sociali più svantaggiate con priorità per i soggetti sotto sfratto esecutivo.

La Legge di stabilità (LS) del 2016¹⁹ all’articolo 1 prevede due gruppi di commi per il rafforzamento dell’ANBSC e possibili azioni di valorizzazione (192 - 194) e per l’accesso al credito per le aziende confiscate (195 - 197).

Il Legislatore con tale norma ha inteso rafforzare sia l’azione che l’ANBSC stessa ma anche la valorizzazione di tale tipologia di beni.

La norma, infatti prevede che l’ANBSC promuova specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l’efficace svolgimento delle funzioni istituzionali, con il fine di assicurare l’efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale di valorizzazione dei beni ed il corretto funzionamento di monitoraggio analitico sull’utilizzo. Prevede anche che per la realizzazione di tale azione concorrano 15 M€ per il triennio 2016/18 da destinare nell’ambito dei

¹⁷ Articolo 23 del Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134

¹⁸ Articolo 1, c. 74, Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

¹⁹ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”

programmi operativi nazionali “Governance e capacità istituzionale” e “Legalità”, cofinanziati dall’Unione europea, nonché dei Programmi di azione e coesione di cui alla delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015.

Al fine di rafforzare il concetto di valorizzazione dei beni confiscati, il comma 194 prevede che gli Enti interessati, titolari di risorse della politica di coesione - comunitaria e nazionale -, possano pianificare, di concerto con l’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, specifiche azioni rivolte all’efficace valorizzazione dei predetti beni.

La seconda azione messa in campo dalla norma di stabilità del 2016 intende arginare le problematiche insorgenti per quelle aziende che rientrano in una condizione di legalità allorquando vengono sottratte alla criminalità organizzata con un provvedimento ablatorio e devono fronteggiare un aumento dei costi di gestione, dovuto alla regolare fatturazione ed alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, una difficoltà di accesso al credito, per diminuita bancabilità dell’impresa, ed una revoca delle commesse e del credito dei fornitori.

Al riguardo, con il secondo gruppo di commi citati, il Legislatore autorizza una spesa di 30 M€ per il triennio 2016/18 per assicurare alle aziende sequestrate e confiscate la continuità e l’accesso al credito bancario, il sostegno agli investimenti e agli oneri accessori per le ristrutturazioni aziendali, 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 delle cooperative.

Tali risorse sono ripartite in ragione del 30% in un’apposita sezione del Fondo di garanzia (FdG) per le Piccole e media imprese (PMI) per operazioni finanziarie in favore di dette aziende, indipendentemente dalla dimensione, ovvero di imprese che le rilevano, ed il ragione del 70% in una sezione dedicata del citato Fondo di crescita sostenibile per l’erogazione di finanziamenti agevolati alle medesime imprese.

Al riguardo, quest’ultima sezione del Fondo è stata incrementata di 20 M€, a favore solo di imprese operanti nel territorio della Regione Siciliana, con Decreto del Direttore generale per gli incentivi alle imprese del Ministero per lo sviluppo economico del 20 dicembre 2016.

Inoltre, entrambe le sezioni dei citati Fondi sono state ulteriormente incrementate complessivamente di 10 M€ per l’anno 2019, con la medesima modalità di riparto enunciata, dal comma 612 della citata Legge di bilancio 2017.

I limiti, i criteri e le modalità per la concessione delle garanzie e dei finanziamenti di cui ai commi precedenti sono stati determinati, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di aiuti di Stato, con un apposito Decreto interministeriale adottato dal Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro della giustizia, in data 4 novembre 2016.

In relazione all’attuazione dei commi 192 e 193 dell’articolo 1 della LS 2016, l’ANBSC, di concerto con l’Agenzia per la coesione territoriale, hanno predisposto un progetto di rafforzamento della Struttura preposta alla gestione e destinazione dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata. Il progetto è stato approvato dall’Autorità di gestione del Programma complementare al PON Governance e capacità istituzionale per un valore pari a 8,3 M€, della durata di un biennio, con lo scopo di traghettare l’Agenzia verso il suo assetto operativo definitivo individuato dalla L. 17 ottobre 2017, n. 161, di integrazione e modifica al Codice antimafia di cui al D. Lgs 159/11.

La Legge di bilancio 2017 non effettua esclusivamente stanziamenti per questa materia ma prescrive anche una serie di indicazioni molto rilevanti.

Il comma 611, infatti, prescrive anche che l'ANBSC predisponga, in collaborazione con Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, da sottoporre all'approvazione del CIPE, sentita la Conferenza permanente Stato – Regioni, strategia che contenga strategie d'area e piani di azione territoriale.

Precisa, inoltre il citato comma, che i soggetti titolari di programmi cofinanziati dai Fondi comunitari 2014/20, in coerenza con la citata strategia, pianificano, di concerto con l'ANBSC specifiche azioni volte alla valorizzazione e che le sezioni dei Fondi di garanzia e di crescita sostenibile possono essere incrementate dai fondi, nazionali e comunitari, delle politiche di coesione.

Infine, il DEF 2017 ulteriormente procede a definire puntuali indicazioni in tal senso, infatti precisa che la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati è un importante strumento per lo sviluppo territoriale e che alle risorse stanziare dalla LB 2017 si potranno aggiungere quelle attivabili, a livello nazionale e regionale, con i programmi cofinanziati UE programmazione 14/20, con il FSC, «anche finalizzati a supportare progetti specifici di recupero e valorizzazione di beni».

Inoltre, effettua un passaggio molto importante per l'attuazione della strategia di valorizzazione allorché chiarisce che il processo di valorizzazione passa attraverso «uno stretto coordinamento tra le Amministrazioni interessate e» l'ANBSC, «con l'obiettivo di definire la strategia nazionale, la pianificazione operativa degli interventi, il monitoraggio e la verifica dei risultati.» e che al fine di un rafforzamento degli strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti, entro il 2017 deve essere conclusi l'iter del nuovo «Codice antimafia» e delle «Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata ed ai patrimoni illeciti».

La Legge n. 161/2017 che modifica ed integra il Codice antimafia

Il 27 settembre 2017 la Camera dei Deputati ha approvato importanti modifiche al Codice antimafia, al Codice penale, alle norme di attuazione e di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, congiuntamente ad altre disposizioni, a mezzo della Legge 27 ottobre 2017, n. 161, di cui a seguire verranno descritte le principali innovazioni in relazione a agli istituti del sequestro, della confisca, della destinazione e valorizzazione.

In sostanza la norma effettua una riforma della disciplina e delle misure di prevenzione personali e patrimoniali ma incide anche sull'amministrazione, gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati, con particolare riferimento all'assetto dell'ANBSC, nonché sull'abbreviazione dei tempi di alcune procedure, ovvero sull'ampliamento delle competenze propositive e decisionali.

Una delle misure più rilevanti riguarda l'ampliamento dei possibili soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali che possono essere applicate anche ai soggetti indiziati di prestare assistenza agli associati e alle organizzazioni a delinquere e mafiose nonché di una serie di reati contro la pubblica amministrazione - ove collegati al reato di associazione a delinquere - di atti persecutori, di delitti con finalità di terrorismo e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Altro elemento qualificante è inerente la fase di sequestro disposta dal Tribunale che prevede alcune particolari innovazioni come il sequestro dei beni nelle disponibilità di una persona nei cui confronti è stata presentata una proposta, ovvero quello di valori ingiustificati ritenuti probabile frutto di attività illecite, così come l'amministrazione giudiziaria di aziende, nonché dei beni strumentali necessari alla conseguente attività d'esercizio o ancora l'estensione *ex lege* a tutti i beni aziendali quando si tratti di un sequestro di partecipazioni sociali totalitarie, misura, quest'ultima, prevista non solo per il sequestro preventivo ma anche per la confisca.

La norma poi, apporta significative modifiche alla disciplina relativa al sequestro e confisca per “equivalente” che prescinde dalle finalità di dispersione e occultamento dei beni. Infatti, è previsto che se dopo la presentazione della proposta da parte dell’Autorità che ne ha la competenza - che nel nuovo testo coinvolge una platea più ampia del D.Lgs 159/11 - non risulti possibile procedere al sequestro di quei beni perché l’indiziato non ha la disponibilità, diretta o indiretta, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto altri beni di valore equivalente, di cui viene precisata la legittima provenienza, dei quali il proposto ha la disponibilità anche per interposta persona.

In tema di confisca “allargata” o per “sproporzione”, molte sono le novità introdotte alla disciplina della confisca penale di valori ingiustificati, sia in relazione ai presupposti della misura che al procedimento. Viene ampliato il catalogo dei reati per i quali è possibile procedere alla confisca allargata e sono direttamente richiamati i gravi reati di cui all’art. 51, comma 3-bis, c.p.p., mentre viene esplicitamente escluso che la legittima provenienza dei beni possa essere giustificata adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego di evasione fiscale e viene assimilata la disciplina della confisca allargata a quella del Codice antimafia.

Inoltre, la norma prevede che terzi, titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni sequestrati di cui l’imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo, devono essere citati nel processo di cognizione al fine di garantire piena tutela ai loro diritti difensivi, così come prevede anche che il giudice dell’esecuzione è il giudice competente ad adottare con ordinanza sia la confisca allargata ordinaria che quella per equivalente.

E’ anche individuata una nuova ipotesi di confisca “senza condanna”, stabilendo l’applicazione della disciplina della confisca allargata quando, pronunciata la condanna in uno dei gradi di giudizio, il giudice di appello o la cassazione dichiarino l’estinzione del reato per prescrizione o amnistia.

Altra innovazione puntuale riguarda il caso in cui sussistano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, anche imprenditoriali, sia sottoposto, direttamente o indirettamente, ad assoggettamento o condizionamento mafioso o possa agevolare l’attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale; in questi casi il Tribunale dispone l’amministrazione giudiziaria dell’azienda e dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle citate attività. Nei casi meno gravi o maggiormente sfumati come l’esercizio occasionale di attività aziendali, in luogo dell’amministrazione giudiziaria è possibile ricorrere all’istituto del “controllo giudiziario”, intervento meno invasivo che non implica lo spossessamento del bene ma solo una sorta di “vigilanza prescrittiva” dell’attività economica.

Anche nel campo della scelta degli Amministratori giudiziari la norma definisce delle disposizioni che mirano a superare le difficoltà connesse alla mancata operatività dell’Albo, come ad esempio, il demando ad un decreto interministeriale proposto dal Ministro della giustizia che definisca i criteri di nomina e del numero degli incarichi concedibili, comunque non superiori a tre, e dei casi in cui è vietato il cumulo. In tale ambito viene anche modificato il ruolo dell’ANBSC che supporta l’Autorità giudiziaria nei procedimenti di prevenzione, non più fino alla confisca di primo grado ma fino alla confisca di secondo grado, mentre le competenze esclusive dell’Agenzia decorrono solo dopo la confisca definitiva e fino all’emissione del provvedimento di destinazione del bene.

La norma interviene anche sulla disciplina della gestione dei beni e delle aziende sequestrati consentendone, ad esempio, l’utilizzo per fini sociali o istituzionali sin dalla fase del sequestro, così come per i beni mobili prescrive disposizioni stringenti onde evitare costose custodie per beni privi di redditività. Infatti, per tali tipologie di beni, il legislatore ha introdotto gli Enti territoriali, tra i soggetti cui affidarne la custodia giudiziale, così come obbliga il Tribunale a perseguire l’opzione vendita nei casi in cui la gestione e l’amministrazione degli stessi implichi deterioramento o

diseconomie, prevedendone fintanto anche la distruzione per quei casi in cui i beni siano improduttivi, privi di valore, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili.

Sempre in tema di sequestro, il Legislatore, con lo scopo di rimuoverne le criticità, interviene sul tema della gestione delle aziende sequestrate riformando i compiti dell'amministratore giudiziario soprattutto in ragione della possibile prosecuzione dell'attività d'impresa e prescrivendo la presentazione, da parte dell'amministratore giudiziario, di una relazione in aggiunta a quella particolareggiata nella quale, oltre a tutti i dati patrimoniali, venga dettagliata un'analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di riavvio dell'attività con allegato un puntuale programma contenente modalità e tempi di attuazione.

Relativamente agli strumenti finanziari già operativi in esecuzione della Legge di Stabilità 2016, il nuovo Decreto legislativo, nel rimandare a detta norma per il sostegno del credito utile per la valorizzazione delle aziende sequestrate, puntualizza che qualora l'accesso alle risorse del Fondo di garanzia e del Fondo di crescita sostenibile sia effettuato da un Amministratore giudiziario tale richiesta può essere soddisfatta solo dopo l'autorizzazione del Giudice delegato o dell'ANBSC previa adozione, da parte del Tribunale, del provvedimento di prosecuzione dell'attività. Stabilisce, inoltre, che i crediti di finanza agevolata erogati dal Fondo crescita sostenibile hanno privilegio sugli immobili, sugli impianti, sui macchinari e utensili d'impresa e loro pertinenze. Sempre a sostegno delle aziende sequestrate, è previsto poi che l'Amministratore giudiziario, acquisite le autorizzazione ed i pareri del caso, possa avvalersi di un supporto tecnico fornito a titolo gratuito da imprenditori operativi nel medesimo settore o in settori affini, i quali acquisiranno un diritto di prelazione da esercitare, a parità di condizioni, in caso di vendita o affitto dell'azienda.

Al fine di favorire il coordinamento tra istituzioni, sindacati e datori di lavoro, la riforma istituisce tavoli permanenti presso le prefetture operativi in materia di aziende sequestrate e confiscate.

Dal punto di vista della destinazione dei beni confiscati e delle somme, oltre una più incisiva e puntuale regolamentazione della discipline inerente lo sgombrò e la liberazione degli immobili ancora occupati nonostante l'intervenuto provvedimento di confisca definitiva, il nuovo codice interviene apportando modifiche alle condizioni per la vendita delle partecipazioni societarie e la destinazione dei relativi beni immobili, al potere di autorizzazione al mantenimento al patrimonio dello Stato - che viene trasferito al Presidente del Consiglio dei Ministri - con le modalità e secondo i tipici presupposti di trasferimento agli enti territoriali, alla possibilità di affittare in comodato beni aziendali nonché alla destinazione a finalità istituzionali delle aziende.

L'ANBSC viene riorganizzata e potenziata dalla riforma che ne modifica anche alcune competenze, come quella inerente la gestione dei beni confiscati che decorre solo dal provvedimento di confisca definitiva ed avviene in base a linee guida adottate dell'Agenzia stessa, per adattare ai cambiamenti introdotti.

Il primo cambiamento riguarda la sede principale dell'Agenzia che viene trasferita a Roma mentre quella di Reggio Calabria diviene sede secondaria così come possono divenire nuove sedi secondarie anche Palermo, Catania, Napoli, Bologna e Milano, possibilmente utilizzando immobili confiscati.

Il Direttore non è più scelto solo tra i Prefetti, ma viene indicata una platea più ampia in cui figurano anche i Dirigenti dell'Agenzia del Demanio, i Magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità tra quelli delle magistrature superiori (viene introdotto per la nomina uno specifico requisito di competenza: esperienza professionale specifica, almeno quinquennale, nella gestione di beni e aziende),

Il Consiglio direttivo viene ampliato di due unità di cui uno di designazione del Ministro dell'interno e l'altro del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la politica di coesione, esperto in materia di finanziamenti europei e nazionali.

Alle attuali strutture dell'Agazia viene aggiunto il Comitato consultivo di indirizzo che esprime una serie specifica di pareri motivati e può presentare proposte.

Il regolamento di organizzazione deve prevedere che la selezione del personale, il cui organico è aumentato a 200 unità complessive, avvenga privilegiando le specifiche competenze in materia di gestione aziendale, accesso al credito e finanziamenti europei. Il Direttore può ricorrere anche a contratti a tempo determinato, per il conferimento di incarichi di particolare specializzazione a professionisti esperti in gestioni aziendali e patrimoniali, così come alle sue dirette dipendenze, in aggiunta alla dotazione organica, può porre un contingente massimo di 10 unità per incarichi speciali ricorrendo a dirigenti con particolari professionalità comandati o distaccati da altri settori della pubblica amministrazione.

I compiti attribuiti all'ANBSC vengono ridisegnati partendo dal presupposto che l'ausilio all'Autorità giudiziaria sia nella fase del procedimento di prevenzione patrimoniale sia nel corso dei procedimenti penali per i gravi reati, come quelli che consentono la c.d. confisca allargata, è finalizzato a rendere possibile fin dalla fase del sequestro l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali a enti, associazioni, cooperative, ferma restando la valutazione del Giudice delegato sulle modalità di assegnazione.

Un particolare riferimento è esplicitato in merito alla necessità dello scambio dei flussi informativi con il Ministero della giustizia, l'Autorità giudiziaria, le banche dati delle Prefetture, degli Enti territoriali, di Equitalia ed Equitalia-giustizia, delle Agenzie fiscali e con gli Amministratori giudiziari, attività, questa, alla quale il Legislatore riserva un finanziamento di 850.000 €/anno per un triennio.

Coerentemente con le modifiche introdotte con la riforma, l'Agazia collabora con l'Autorità giudiziaria nella gestione dei beni sequestrati fino alla confisca di secondo grado mentre per le attività di competenza si avvale delle Prefetture territorialmente competenti anche al fine di individuare enti e associazioni che partecipino con propri rappresentanti ai lavori del nucleo di supporto. Il fine di tutto ciò è anche di raccogliere informazioni che l'Agazia utilizzerà per facilitare le collaborazioni tra Amministratori giudiziari e Coadiutori e a favorire sul territorio, soprattutto in relazione alle aziende, l'instaurazione e prosecuzione di rapporti commerciali tra imprese oggetto di sequestro e confisca.

Inoltre, l'Agazia predispone modelli di analisi aziendale per verificare la possibilità di proseguire l'attività imprenditoriale o avviare la liquidazione o la ristrutturazione del debito e stipula protocolli d'intesa, anche con associazioni di categoria, per individuare professionalità necessarie alla ripresa dell'attività aziendale e protocolli operativi nazionali con l'ABI per garantire la rinegoziazione dei rapporti bancari in corso con le aziende sequestrate e confiscate.

Infine, è prevista una verifica continua e sistematica della conformità dell'utilizzo dei beni ai relativi provvedimenti di assegnazione e destinazione.