

VERSO LA RIFORMA DEL D.LGS. N. 159/2011 (CD. CODICE ANTIMAFIA) E DELLA CONFISCA ALLARGATA

Il disegno di legge approvato l'11 novembre 2015 dalla Camera dei Deputati

di Francesco Menditto

SOMMARIO: 1. Premessa: le proposte di modifica e l'iter del disegno di legge. – 1.1. Il dibattito sulla modifica del d.lgs. n. 159/2011 e della confisca allargata. – 1.2. Le prime proposte di modifica avanzate in sede istituzionale. – 1.3. L'iter del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati. – 2. Le linee generali del testo approvato dalla Camera dei deputati. – 3. Un primo commento. – 4. L'obiettivo (e i limiti) del presente lavoro. – 5. Una questione preliminare: il diritto transitorio. – 6. L'ampliamento delle categorie di pericolosità: gli indiziati di delitti contro la pubblica amministrazione. La compatibilità con la Costituzione e con la Cedu. – 6.1. La modifica. – 6.2. I rapporti con l'applicazione giurisprudenziale della confisca di prevenzione ai "colletti bianchi". – 6.3. Le prime proposte di modifica. – 6.4. La soluzione adottata. La razionalità sistematica e la compatibilità costituzionale e con la Cedu. – 6.5. La competenza dell'organo proponente. – 6.6. La norma transitoria. – 7. La competenza (e il coordinamento) dell'organo proponente. La competenza del Giudice. L'eccezione d'incompetenza. – 7.1. La competenza dell'organo proponente. – 7.2. La "nuova" competenza delle sezioni o dei collegi distrettuali – 7.3. L'eccezione d'incompetenza. – 8. Il procedimento di applicazione delle misure personali. – 8.1. Il procedimento di primo grado. – 8.2. L'impugnazione e il procedimento di secondo grado. – 9. Le prescrizioni determinate dal Tribunale, l'esecuzione della misura personale. – 9.1. Le prescrizioni determinate dal Tribunale. – 9.2. L'esecuzione della sorveglianza speciale. – 10. Il sequestro. – 10.1. Sequestro ordinario, urgente, anticipato. – 10.2. Oggetto del sequestro. Quote sociali e beni aziendali. – 10.3. Misure alternative al sequestro. – 10.4. Sequestro (e confisca) per equivalente. – 10.5. La restituzione degli atti all'organo proponente. – 10.6. L'impugnazione del decreto che decide sul sequestro. – 11. L'esecuzione del sequestro per i beni immobili e per le aziende: sgombero e allontanamento. – 12. La confisca. – 13. Il procedimento patrimoniale. – 13.1. La trattazione prioritaria. – 13.2. Il procedimento di primo grado. – 13.3. Il procedimento di secondo grado – 13.4. La revocazione. – 14. La cauzione. – 15. L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende; il controllo giudiziario. – 15.1. La ragione delle modifiche. – 15.2. L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende. – 15.3. Il controllo giudiziario delle aziende. – 16. L'amministrazione dei beni sequestrati: a) amministratore giudiziario e Agenzia nazionale. – 16.1. L'amministratore giudiziario. – 16.1.1. La nomina. – 16.1.2. La responsabilità. – 16.1.3. La relazione. – 16.1.4. Compiti e assistenza legale. – 16.2. L'Agenzia nazionale. – 16.3. Il rendiconto di gestione. – 17. L'amministrazione dei beni sequestrati: b) la gestione dei beni diversi dalle aziende. – 18. L'amministrazione dei beni sequestrati: c) la gestione delle aziende. – 18.1. Premessa. La problematicità del sequestro dell'azienda. – 18.2. La gestione delle aziende. – 18.2.1. L'ambito applicativo, la relazione dell'amministratore giudiziario. – 18.2.2. La centralità del provvedimento sulla prosecuzione dell'impresa. – 18.2.3. Il sequestro di azienda di impresa individuale e di quote sociali (impresa collettiva). – 18.2.4. La concreta gestione. – 18.3. Gli strumenti di sostegno delle aziende sequestrate (e confiscate). – 18.3.1. Gli strumenti introdotti. – 18.3.2. Una nuova forma di amministrazione giudiziaria per le aziende di straordinario interesse socio-economico: INVITALIA Spa. – 18.4. La delega al Governo per l'introduzione di ulteriori strumenti di sostegno alle aziende. – 18.5. Tavoli permanenti provinciali. – 18.6. Il supporto alle aziende sequestrate. – 18.7. La tutela "anticipata" dei crediti sorti prima del sequestro. – 19. La destinazione dei beni confiscati. – 20. La tutela dei terzi. – 21. Le azioni esecutive e le procedure concorsuali. – 22. L'Agenzia nazionale. – 22.1. La collocazione istituzionale dell'Agenzia nazionale. – 22.2. Attribuzioni e competenze. – 22.3. Organi dell'Agenzia. – 22.4. Il mancato "potenziamento" dell'Agenzia. – 22.5. La mancanza di una chiara norma transitoria sulle competenze dell'Agenzia. – 23. Le norme di attuazione. –

24. Le modifiche alla confisca allargata o per sproporzione. – 24.1. Premessa. – 24.2. I presupposti: i delitti che consentono sequestro e confisca; il provento dell'evasione fiscale; la confisca per equivalente. – 24.3. Il procedimento. – 24.4. La confisca senza condanna. – 24.4. L'amministrazione dei beni sequestrati: la tutela dei terzi. – 25. Le disposizioni sui sequestri penali. – 26. Le disposizioni sul "caporalato". – 27. Conclusioni.

1. Premessa: le proposte di modifica e l'iter del disegno di legge.

1.1. Il dibattito sulla modifica del d.lgs. n. 159/2011 e della confisca allargata.

Sono note le critiche formulate al d.lgs. n. 159/11 che, in attuazione della legge delega n. 136/2010, ha proceduto alla ricognizione e "riscrittura" della disciplina delle misure di prevenzione, personali e patrimoniali, con specifico riferimento all'amministrazione dei beni e alla tutela dei terzi creditori¹.

Pur in presenza di un testo organico che aveva il merito di raccogliere disposizioni presenti in diversi testi e di proporre una non agevole tutela dei terzi, sono stati sottolineati i limiti delle nuove disposizione: mancato "aggiornamento" del procedimento con eliminazione di disposizioni incompatibili con un "giusto" procedimento di prevenzione, assenza di una specifica disciplina dell'incompetenza, frammentarietà della regolamentazione dell'amministrazione dei beni, eccessiva assimilazione della tutela dei terzi al procedimento fallimentare, ecc.

Numerose le proposte di modifica, alcune avanzate già pochi mesi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/2011², anche con riferimento alla delicata questione dell'amministrazione dei beni sequestrati e alla destinazione di quelli confiscati³, con particolare riferimenti alle aziende che presentano numerose specificità⁴.

¹ I limiti della regolamentazione venivano rappresentati nel corso dell'iter di formazione del decreto delegato emanato in attuazione della l. n. 136/10: F. MENDITTO, [Lo schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione: esame, osservazioni e proposte](#), in *questa Rivista*, 1 luglio 2011, 87 ss; Id, [Lo schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione \(Libri I, II, IV e V\): esame, osservazioni e proposte. Primo commento al c.d. Codice antimafia, attualmente all'esame del Parlamento](#) (testo depositato in sede di audizioni in Commissione Giustizia della Camera), *ivi*, 3 agosto 2011, 19 ss. Raccogliendo le perplessità avanzate, le [Commissioni Giustizia della Camera](#) e del Senato proponevano numerose osservazioni e condizioni nei pareri formulati il 2 agosto 2011, in *questa Rivista*, 3 agosto 2011. Per alcuni commenti successivi: G. MINUTOLI, *Verso una fallimentarizzazione del giudice della prevenzione antimafia*, in *Fa*, 2011, 1271 ss; A. BALSAMO – C. MALTESE, *Il codice antimafia*, Milano, 2011; F. MENDITTO, *Le luci e le (molte) ombre del c.d. Codice Antimafia*, in *Cass. Pen.*, 2012, 722 ss.

² Cfr. [Prime proposte correttive al Codice antimafia](#), documento predisposto dal DEMS di Palermo presentato il 18 febbraio 2012, in *questa Rivista*, 18 febbraio 2012.

³ F. MENDITTO, [Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati? Proposte essenziali per ridurre le criticità esistenti, in questa Rivista](#), 27 settembre 2013.

⁴ F. MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia nazionale)*, in *Questione Giustizia on line*, 19 settembre 2013. Cfr. anche il numero monografico *Le aziende sequestrate alla criminalità organizzata. Valore, limiti e problematiche di gestione della Rassegna economica* 2, 2014.

Limitate e settoriali le modifiche approvate⁵, a eccezione della disciplina contenuta nella l. n. 228/2012⁶, nonostante le elaborazioni giurisprudenziali che hanno delineato progressivamente i principi guida della materia⁷ (definiti anche lo “Statuto” della confisca di prevenzione⁸) e un ritrovato “fermento” dottrinario rivolto in particolare alle misure patrimoniali⁹.

⁵ Si possono menzionare, in particolare:

- i cd. decreti “correttivi”: d.lgs. n. 228/2012 (modifica degli artt. 39 e 114) e 153/2014 (modifica dell’art. 34);
- il d.l. n. 119/2014, conv. dalla l. n. 146/2014, che ha esteso l’ambito delle pericolosità derivante dalla violenza sportiva delineata dall’art. 4 lett. i).

- il d.l. n. 7/2015, conv. dalla l. n. 47/2015 (decreto antiterrorismo), che ha inserito all’art. 4 lett. d) i potenziali cd. *foreign fighters* che, tra l’altro, ha esteso la titolarità delle proposte patrimoniali al Procuratore nazionale antimafia.

⁶ Si rinvia a F. MENDITTO [Con la legge di stabilità ulteriori modifiche al c.d. Codice antimafia](#), in questa Rivista, 31 dicembre 2012; Id. [Le Sezioni Unite Civili sulla tutela dei terzi nella confisca di prevenzione dopo la legge n. 228/12: l’ambito di applicabilità della nuova disciplina](#), ivi, 27 maggio 2013; K. TASSONE, [Ancora sulla sentenza delle Sezioni unite civili a proposito del sequestro e della confisca di prevenzione \(n. 10532 del 2013\). Il non detto dice?](#), ivi, 19 novembre 2013.

⁷ Cfr. Cass. Pen. Sez. Un. 29 maggio 2014 (dep. 29 luglio 2014), n. 33451, Repaci e altri, in *CED Cass.* n. 260244, e in questa Rivista, con nota critica di A.M. MAUGERI, [La lotta all’evasione fiscale tra confisca di prevenzione e auto riciclaggio](#); Cass. Pen., Sez. Un., 26 giugno 2014 (dep. 2 febbraio 2015), n. 4880, Spinelli e altro, in *CED Cass.*, n. 262603, e in questa Rivista, con nota critica di F. MAZZACUVA, [Le Sezioni Unite sulla natura della confisca di prevenzione: un’altra occasione persa per un chiarimento sulle reali finalità della misura](#), 15 luglio 2015. Sulla sentenza da ultimo citata delle Sezioni Unite (imp. Spinelli) cfr. anche, criticamente, A.M. MAUGERI, *Una parola definitiva sulla natura della confisca di prevenzione? Dalle Sezioni Unite Spinelli alla sentenza Gogitidze della Corte EDU sul civil forfeiture*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2015, 942 ss.; adesivamente F. MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, Milano, 2015, 28 ss.; Id., *Le misure di prevenzione patrimoniali: profili generali*, in *Giur. It.*, 2015, 1531 ss.

⁸ A.M. MAUGERI, [La resa dei conti: alle Sezioni Unite la questione sulla natura della confisca antimafia e sull’applicazione del principio di irretroattività](#), in questa Rivista, 7 febbraio 2014; F. MENDITTO, [Le sezioni unite verso lo “statuto” della confisca di prevenzione: la natura giuridica, la retroattività e la correlazione temporale](#), ivi, 26 maggio 2014.

⁹ Non è agevole dare conto, sia pure in modo sommario, dei contributi dottrinari sulle misure di prevenzione, con specifico riferimento alla confisca di prevenzione. A solo titolo esemplificativo si possono richiamare: A. BALSAMO, *Voce Codice Antimafia*, in *Digesto delle discipline penalistiche-Aggiornamento*, Torino, 2014; F. BASILE (a cura di), *Dossier Misure di prevenzione*, in *Giur. It.*, 2015, 1520, ss.; S. FURFARO, (a cura di), *Misure di prevenzione*, Torino, 2013; V. MAIELLO (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Torino, 2015; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, La confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/1992*, Milano, 2012.

Il rinnovato interesse della dottrina è attestato, ad esempio, dal tema del recente congresso degli Studiosi del processo penale del 29-31 ottobre 2015 *La giustizia preventiva*, i cui atti sono in corso di pubblicazione, potendo consultarsi attualmente solo la [sintesi delle relazioni](#).

Il dibattito sulla confisca di prevenzione si interseca col tema delle confische, sanzionatorie, misure di sicurezza e preventive, oltre che della confisca senza condanna, che impone uno sguardo complessivo su queste misure ablatorie. Cfr., ad esempio, V. MAIELLO, [Confisca, CEDU e Diritto dell’Unione tra questioni risolte ed altre ancora aperte](#), in *Dir. Pen. Cont. – Riv. trim.*, n. 3/4 2012, 43; V. MANES, *La confisca “punitiva” tra Corte costituzionale e Cedu: sipario sulla “truffa delle etichette”*, in *Cass. Pen.*, 2011, 535 ss.; Id., *Nullum crimen sine confiscatione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2015, n. 3; F. MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, cit., 1 ss., 413 ss.

Il dibattito ha assunto anche un più ampio respiro, con riferimenti alle possibili modifiche della cd. confisca allargata (o per sproporzione) nell'ambito della valorizzazione della prevenzione del contrasto alla criminalità da profitto¹⁰.

1.2. *Le prime proposte di modifica avanzate in sede istituzionale.*

Le prime proposte di modifica al d.lgs. n. 159/2011 avanzate in sede istituzionale sono contenute negli stessi pareri resi dalle commissioni giustizia della Camera (all'esito di un'approfondita indagine conoscitiva¹¹) e del Senato allo schema di decreto legislativo¹² contenenti numerose osservazioni e condizioni.

Il Governo, che non accoglieva gran parte dei suggerimenti delle Commissioni parlamentari, anche a seguito delle critiche proposte dagli operatori, istituiva due commissioni che elaboravano interessanti proposte di modifica:

a) la relazione della Commissione ministeriale presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca, istituita nel giugno del 2013 dal Ministro della Giustizia *Per elaborare proposte di riforma in materia di criminalità organizzata*¹³;

b) il rapporto della Commissione presieduta dal cons. Roberto Garofoli per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, istituita dal Presidente del Consiglio con decreto del 7 giugno 2013, *Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e di riforma*¹⁴.

1.3. *L'iter del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati.*

L'iter del progetto di legge approvato dalla Camera dei deputati veniva avviato dalla proposta di iniziativa popolare avanzata da numerose associazioni¹⁵, presentata il 3 giugno 2013 (AC. 1138), *Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*¹⁶.

¹⁰ G.L. GATTA, [La confisca nella \(annunciata\) proposta governativa di riforma della corruzione](#), in *questa Rivista*, 16 dicembre 2014; F. MENDITTO, [Le confische nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità "da profitto" \(mafie, corruzione, evasione fiscale\)](#), in *Questa Rivista*, 2 febbraio 2015. Utili contributi si possono leggere in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, numero, 3-4, nella sezione dedicata a *Economia e diritto penale in Europa*.

¹¹ Gli interventi possono leggersi nel sito www.camera.it.

¹² Cfr. nota 1.

¹³ La Relazione si può leggere in [questa Rivista](#), 12 febbraio 2014.

¹⁴ Il Rapporto si può leggere in [questa Rivista](#), 20 febbraio 2014. L'articolato elaborato dalla Commissione non è stato pubblicato.

¹⁵ Cgil, Libera, ACLI, AR CI, Avviso Pubblico, Centro Studi Pio La Torre, Lega COOP, SOS Impresa,

¹⁶ Il testo può leggersi sul sito www.camera.it.

La proposta di legge, abbinata ad alcuni disegni di legge, all'esito di una prima indagine conoscitiva¹⁷, "confluiva" in un *testo base* adottato dalla Commissione Giustizia costituito da 32 articoli e 7 Capi¹⁸:

- Capo I, disposizioni sull'accelerazione del procedimento di prevenzione;
- Capo II, disposizioni sull'amministrazione e sulla gestione dei beni sequestrati nel procedimento di prevenzione;
- Capo III, disposizioni sull'amministrazione e gestione delle aziende sequestrate e confiscate;
- Capo IV, disposizioni sulla destinazione dei beni confiscati;
- Capo V, disposizioni sull'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati dirette a semplificare il procedimento di riconoscimento dei diritti dei terzi;
- Capo VI, disposizioni sull'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- Capo VI, disposizioni sulla confisca prevista dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 e sull'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati;
- Capo VII, disposizioni di attuazione e transitorie.

L'articolato, estendendo l'intervento anche in materia non trattate dai progetti di legge, aveva l'ambizione di intervenire su parti significative del d.lgs. n. 159/2011, cogliendo l'importanza di modificare anche la confisca allargata attraverso un approccio organico delle criticità emerse¹⁹. Si abbandonava, dunque, l'ottica dell'intervento settoriale, raccogliendo anche alcune proposte avanzate dal Governo con il testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014, depositato il 20 novembre 2014 al Senato (AS 1687)²⁰.

Durante l'iter del disegno di legge la Commissione antimafia, dopo un'approfondita indagine conoscitiva, approvava il 9 aprile 2014 un'interessante relazione *Sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, sottoposta all'esame della Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica che, in data 17 giugno 2014, indicavano le linee guida per un'utile riforma della materia. La Commissione antimafia redigeva anche due articolati, uno di modifica organica del d.lgs. n. 159/2011, l'altro contenente deleghe al Governo per il sostegno alle aziende e il potenziamento dell'Agenzia nazionale²¹.

Nella seduta della Commissione Giustizia del 27 gennaio 2015 si disponeva l'abbinamento al *testo base* delle deleghe proposte dalla Commissione antimafia (AC

¹⁷ Gli interventi, dell'1 luglio 2014, sono reperibili sul sito www.camera.it.

¹⁸ Il "testo base", approvato nella seduta dell'8 ottobre 2014, può leggersi sul sito www.camera.it.

¹⁹ L'esposizione delle ragioni poste a fondamento delle modifiche proposte può leggersi nella relazione del relatore, On. Davide Mattiello, esposta nella seduta dell'1 ottobre 2014 presente sul sito www.camera.it.

²⁰ Il disegno di legge del Governo [Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti](#) interviene col Capo III sul d.lgs. n. 159/2011 e col Capo V sulla confisca allargata.

²¹ Il testo della relazione e degli articolati può leggere, in [questa Rivista](#), 2 dicembre 2014.

2786). Nella seduta del 17 marzo 2015 veniva abbinato anche la riforma organica proposta dalla Commissione antimafia (AC 2787).

All'esito di ulteriori audizioni²², la Commissione Giustizia licenziava il 5 novembre un testo che, con ulteriori modifiche, veniva approvato dalla Camera dei deputati l'11 novembre 2015²³.

Nel corso dell'iter parlamentare venivano conclusa l'attività della Commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta anche patrimoniale alla criminalità organizzata, presieduta dal dott. Nicola Gratteri, istituita con decreto del 30 maggio 2014 del Presidente del Consiglio dei Ministri. La relazione finale, depositata nel gennaio 2015, non veniva resa disponibile nell'intero testo (anticipato e riassunto in più sedi) pur contendo utili proposte in materia di amministrazione giudiziaria e riforma dell'Agenda nazionale.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati²⁴, trasmesso al Senato il 16 novembre 2015 (AS 2134), è all'esame della Commissione Giustizia dal 20 novembre 2015.

2. Le linee generali del testo approvato dalla Camera dei deputati.

Il testo approvato, che costituisce un intervento complessivo sul d.lgs. n. 159/2011 e sulla confisca allargata, trova significativamente la propria genesi in una proposta di legge d'iniziativa popolare, esattamente come la legge 7 marzo 1996 *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati* con cui si modificava profondamente la l. n. 575/1965²⁵.

Il testo approvato, costituito da 32 articoli, è così organizzato:

Capo I, Misure di prevenzione personali;

Capo II, Misure di prevenzione patrimoniali;

Capo III, Amministrazione, gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati;

Capo IV, Tutela dei terzi e rapporti con le procedure concorsuali;

Capo V, Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;

Capo VI, modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legislazione complementare. Deleghe al governo per la disciplina del regime di incompatibilità relativo agli uffici di amministratore giudiziario e di curatore fallimentare e per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate;

Capo VII, Disposizioni di attuazione e transitorie.

I punti qualificanti del provvedimento possono così riassumersi:

²² Gli interventi, del 13 aprile 2015, sono reperibili sul sito www.camera.it.

²³ I lavori della Commissione giustizia e dell'Aula sono consultabili sul sito www.camera.it.

²⁴ Il testo è reperibile in *questa Rivista*, 23 novembre 2015, unitamente al testo del d.lgs. n. 159/2011 con il testo delle modifiche approvate, predisposto dall'Ufficio Studi della Camera, e a un primo sintetico commento di C. VISCONTI, [Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale](#).

²⁵ E' noto che la l. n. 109/1996 veniva approvata a seguito della presentazione di una proposta di legge d'iniziativa popolare promossa da *Libera, Associazioni e numeri contro le mafie* e altre organizzazioni.

a) ampliamento dei destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali agli indiziati del reato di assistenza agli associati (art. 418 c.p.) e di numerosi reati contro la pubblica amministrazione;

b) disciplina degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 291/2013 sulla sospensione dell'esecuzione della sorveglianza speciale nel caso di detenzione;

c) trattazione prioritaria del procedimento di prevenzione patrimoniale, con specifici provvedimenti organizzativi di competenza dei dirigenti degli Uffici giudicanti e requirenti;

d) istituzione di sezioni o collegi giudicanti specializzati in sede distrettuale;

e) modifica di numerose disposizioni sul procedimento di prevenzione, personale e patrimoniale: potere di raccordo del Procuratore della Repubblica con gli altri organi proponenti; limiti di eccezionalità dell'incompetenza territoriale e della competenza dell'organo proponente; modifica dei termini di efficacia del sequestro, anche con nuova decorrenza nel caso di annullamento del decreto di confisca con rinvio; sospensione dell'esecutività della revoca della confisca pronunciata dalla Corte di appello;

f) revisione della disciplina dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 d.lgs. n. 159/2011;

g) introduzione del nuovo istituto del controllo giudiziario delle aziende quando sussiste il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose che ne condizionino l'attività;

h) trasparenza e rotazione nella scelta degli amministratori giudiziari, con incremento delle ipotesi d'incompatibilità. Il Ministro della Giustizia dovrà individuare criteri di nomina che tra l'altro tengano conto del numero degli incarichi in corso (comunque non superiori a 3). Possibilità di nominare, nei sequestri di aziende di particolare interesse socio-economico, esperti iscritti all'Albo indicati tra i suoi dipendenti da Invitalia Spa (società interamente partecipata dal MISE);

i) modifica di numerose disposizioni in tema di amministrazione dei beni sequestrati, anche al fine di assicurarne sgombero e liberazione (con esecuzione a carico del Questore);

l) valorizzazione del provvedimento di prosecuzione dell'attività d'impresa adottato dal Tribunale;

m) introduzione di misure dirette a consentire la ripresa delle aziende sequestrate, anche attraverso forme sostegno (istituzione di un Fondo articolato in una sezione di garanzia per il credito bancario e in uno per il sostegno agli investimenti e all'emersione alla legalità). Il governo è delegato a individuare altre misure a sostegno dell'occupazione. Al fine di favorire la continuità produttiva sono istituiti tavoli provinciali permanenti presso la prefettura con i rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni datoriali e dei lavoratori;

n) revisione delle norme sulla tutela dei terzi, anche al fine di consentire all'amministratore giudiziario di pagare i "creditori strategici" per la continuità aziendale;

o) riorganizzazione dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati, posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio, con competenze nell'amministrazione dei beni dalla confisca di secondo grado;

p) modifica della confisca allargata: impossibilità di giustificare la legittima provenienza col provento dell'evasione fiscale; estensione delle disposizioni in materia di tutela dei terzi del procedimento di prevenzione; disciplina del Giudice che amministra; introduzione della confisca senza condanna definitiva in determinati casi;

g) disciplina dell'amministrazione dei beni sequestrati in sede penale nei casi previsti dall'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.;

h) potenziamento delle forme cd confisca per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro di cui all'art. 603-*bis* c.p.

3. Un primo commento.

Va apprezzato la scelta di procedere a una modifica organica di gran parte del d.lgs. n. 159/2011, affrontando plurime criticità procedurali, di amministrazione dei beni i sequestrati (in particolare delle aziende) e di destinazione di quelli confiscati.

Opportuni e condivisibili anche gli interventi sulla tutela dei terzi e sulla diversa collocazione istituzionale dell'Agenzia nazionale, rivedendone l'organizzazione.

Particolarmente rilevanti le modifiche sulla confisca allargata che assume contorni più definiti, con una migliore disciplina dell'amministrazione giudiziaria e, soprattutto, con l'introduzione della confisca "senza condanna".

Il giudizio positivo complessivo, relativo alla gran parte delle nuove disposizioni non può esimere dal rilevare alcune criticità che possono essere facilmente affrontate ed emendate e che saranno esaminate oltre. A solo titolo esemplificativo:

a) alcune imprecisioni tecniche derivanti dall'ampiezza dell'intervento;

b) la necessità di incrementare le norme transitorie;

d) il mancato intervento su alcune disposizioni, ad esempio in tema di esecuzione delle misure di prevenzione personale che risentono dell'originaria formulazione lontana nel tempo.

In definitiva non può che esprimersi un giudizio complessivo positivo alla luce della difficoltà dell'intervento e delle problematiche esistenti.

4. L'obiettivo (e i limiti) del presente lavoro.

La complessità del testo, costituito da 32 articoli che intervengono su decine di articoli del d.lgs. n. 159/2011 oltre che su plurime normative (l. n. 228/2012; art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 306/1992; disp. att. c.p.p.; Ord. Giud.), consente solo un esame sommario, trattandosi – peraltro – di regolamentazioni che attendono l'esame del Senato.

Si raggrupperanno le modifiche esponendo solo quelle principali, riducendo al minimo i riferimenti alle criticità della disciplina oggi vigente e agli orientamenti

giurisprudenziali, con ampi rinvii (in nota) ai contributi in cui tali argomenti sono esplicitati²⁶.

In definitiva, si intende proporre una lettura ragionata²⁷ delle profonde innovazioni in corso, anche per consentire l'approfondimento del dibattito.

Per rendere più leggibile il testo si farà costante riferimento alla disposizione del d.lgs. n. 159/2011²⁸, riportando solo talvolta l'articolo del disegno di legge (dis. l.) che apporta la modifica.

5. Una questione preliminare: il diritto transitorio.

L'introduzione di nuove disposizioni in materia di misure di prevenzione pone rilevanti problemi di diritto transitorio.

La questione era ben nota, ad esempio, al legislatore delegante del 2010 che con la l. n. 136 disponeva che il decreto delegato contenesse «una disciplina transitoria per i procedimenti di prevenzione in ordine ai quali sia stata avanzata proposta o applicata una misura alla data di entrata in vigore del decreto legislativo» (art. 1, comma 3, lett. i)²⁹.

Vanno coordinati, infatti, il principio generale operativo almeno per le norme procedurali, *tempus regit actum*, con quello per cui le norme in materia di misure di prevenzione (personali e patrimoniali) trovano applicazione anche con riferimento a condotte poste in essere prima della loro entrata in vigore. Dovendo essere espresso un giudizio di pericolosità sociale nei confronti del proposto, si deve necessariamente fare riferimento al momento attuale della decisione, anche se le occasioni e le ragioni su cui poggia tale pericolosità sono desunte da comportamenti e circostanze pregresse, le quali, nella logica del sistema creato dalle norme di prevenzione, riverberano sul tempo futuro le conseguenze del loro valore sintomatico.

A eguali conclusioni si perviene per le proposte di sequestro e confisca avanzate ai sensi di nuove normative, nel senso che possono essere oggetto della misura i beni che risultino acquisiti al patrimonio del soggetto in epoca precedente all'entrata in vigore della nuova disposizione.

Tali principi sono stati ribaditi anche recentemente dalla Sezioni Unite: non trova applicazione, il principio d'irretroattività, riferibile alle sanzioni, bensì l'art. 200 c.p. (richiamato dall'art. 236 c.p. anche per la confisca), relativo alle misure di sicurezza; questa disposizione appare l'unica cui potersi fare riferimento in presenza di un istituto

²⁶ Per ragioni di sintesi espositiva si farà riferimento a precedenti scritti di questo Autore. I rinvii consentiranno di evitare di dilungarsi su questioni affrontate in modo organico in altra sede.

²⁷ Un primo commento è stato offerto da C. VISCONTI, [Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale](#), cit.

²⁸ Le indicazioni degli articoli non seguiti dal testo di riferimento riguardano il d.lgs. n. 159/2011.

²⁹ Art. 1, comma 3, lett. i).

comunque assimilabile (per la funzione preventiva) alle misure di sicurezza disciplinate dal codice penale e richiamate dalla Costituzione (art. 25, co. 3, Cost.)³⁰.

Il d.lgs. n. 159/2011, superando le iniziali carenze dello schema predisposto, contiene un'espressa norma secondo cui le disposizioni contenute nel libro I non si applicano ai procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore del decreto (13 ottobre 2011), «sia già stata formulata proposta di applicazione della misura di prevenzione. In tali casi, continuano ad applicarsi le norme previgenti».

I rilevanti effetti che possono derivare da nuove disposizioni ai procedimenti in corso, sia se soggetti al d.lgs. n. 159/2011 (proposte avanzate dal 13 ottobre 2011), sia se disciplinate dalle norme previgenti (proposte avanzate prima del 13 ottobre 2011), suggeriscono la previsione di una disciplina transitoria particolarmente dettagliata per evitare i problemi evidenziati in questi primi anni di applicazione del d.lgs. n. 159/2011³¹.

Le disposizioni transitorio dovrebbero tenere conto dei seguenti principi orientativi:

a) le modifiche di norme del Libro I del d.lgs. n. 159/2011 (artt. da 1 a 81), ovvero gli articoli inseriti *ex novo*, sono regolati, in assenza di diversa espressa disciplina, dall'art. 117, comma 1, d.lgs. cit. per cui trovano applicazione solo per le proposte presentate dal 13 ottobre 2011;

b) l'eventuale estensione degli effetti delle modifiche anche ai procedimenti iniziati prima della data indicata *sub a)* richiede un'espressa disposizione;

c) vi sono modifiche che è opportuno disciplinare espressamente per evitare problemi applicativi.

Si vedrà oltre, seppur per estrema sintesi, che la norma transitoria introdotta (art. 31 dis. l.) si limita a regolare solo alcuni aspetti, seppur rilevanti, dei tanti che sarebbe opportuno disciplinare. A solo titolo esemplificativo non si prevede l'applicabilità ai procedimenti non disciplinati dal d.lgs. n. 159/2011 delle disposizioni su sgombero e allontanamento del proposto, amministrazione dei beni, ecc.

6. L'ampliamento delle categorie di pericolosità: gli indiziati di delitti contro la pubblica amministrazione. La compatibilità con la Costituzione e con la Cedu.

6.1. La modifica.

Due le modifiche alle categorie di pericolosità.

Ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p. ovvero del delitto di intestazione fittizia di cui all'articolo 12-*quinquies*, comma 1, d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992, si aggiungono gli indiziati del delitto di *Assistenza*

³⁰ Cass. Pen., Sez. un., 26 giugno 2014 (dep. 2 febbraio 2015), n. 4880, Spinelli e altro, cit.

³¹ Si rinvia a F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, La confisca ex art. 12 sexies l. n. 356/92*, cit., 119, 124, 224, 303, 374, 382, 431, 458, 561, 601.

agli associati previsto dall'art. 418 c.p. (modifica all'art. 4, comma 1, lett. b) d.lgs. n. 159/2011.

Maggiori effetti derivano dall'introduzione di una lettera *i-bis*) al citato art. 4, comma 1, per cui le misure di prevenzione personali (e ai sensi del rinvio mobile contenuto nell'art. 16, comma 1, d.lgs. cit., le misure patrimoniali) si applicano «ai soggetti indiziati di uno dei delitti di cui agli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322 e 322-*bis* del codice penale».

Viene introdotta, dopo una meditata valutazione della Commissione e dell'Aula della Camera dei Deputati, una nuova categoria di pericolosità riconducibile alle persone *indiziate* di delitti, previste attualmente dalle lettere a) e b) (ragion per cui la nuova disposizione andava collocata sistematicamente in una lettera *b-bis*), elencando numerosi reati contenuti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale *dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione*.

Si tratta dei medesimi delitti che consentono la confisca allargata o per sproporzione di cui all'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992, includendo anche l'art. 321 c.p. che prevede le "pene per il corruttore". In definitiva, l'area dei destinatari delle misure patrimoniali indiziati dei reati ora elencati coincide con i condannati per i delitti previsti dall'art. 12-*sexies* col solo ampliamento del *corruttore* che la giurisprudenza non comprende tra i destinatari della confisca allargata³².

Il richiamo dei medesimi delitti previsti per la cd. confisca allargata dimostra, con immediatezza, la "razionalità" della proposta per la nota "vicinanza" (ma non assimilazione) tra questa e la confisca di prevenzione sotto il profilo della "probabile" accumulazione patrimoniale illecita da parte dei soggetti destinatari delle due misure.

6.2. I rapporti con l'applicazione giurisprudenziale della confisca di prevenzione ai "colletti bianchi".

Per corrotti abituali la giurisprudenza già ritiene applicabili le misure di prevenzione, personali e patrimoniali.

Chi vive di delitti di corruzione o di concussione (ovvero dei delitti contro la pubblica amministrazione da cui può trarsi profitto), anche in parte, rientra nelle categorie di pericolosità ora indicate. Anche in questo caso la pericolosità sociale deve essere desunta da condotte reiterate.

Sono numerose le applicazioni, sia in sede di sequestro³³, sia con la confisca pronunciata all'esito del contraddittorio³⁴ in cui si richiamano i principi già elaborati per l'evasore fiscale socialmente pericoloso, che ormai possono ritenersi patrimonio diffuso nella giurisprudenza.

³² Cass. Pen., Sez. I, 31 maggio 2012 (dep. 13 luglio 2012), n. 28011, Pg in proc. Acampora, in *CED Cass.* n. 253392.

³³ Trib. Roma, 28 maggio 2013, inedito; Trib. Roma, 26 maggio 2014, inedito.

³⁴ Trib. Roma, 12 maggio 2014 (dep. 16 settembre 201), relativo ai beni di cui al decreto di sequestro del 28 maggio 2013 menzionato alla nota precedente.

Questo orientamento nasce, come è noto, dalle frequenti applicazioni delle misure di prevenzione personali (e, di conseguenza, del sequestro e della confisca) “all’evasore fiscale socialmente pericoloso” derivante dalla constatazione dell’assenza di limiti a tipologie di attività delittuose o di traffici delittuosi di cui al combinato disposto degli artt. 4, lett. c), e 1, lett. a) e b), d.lgs. n. 159/2011, sicché possono essere applicate la misura personale ai soggetti pericolosi, qualunque sia l’attività delittuosa sottostante sulla base della quale è manifestata la pericolosità.

Questo è l’approdo delle misure di prevenzione che consente di renderle, allo stesso tempo, compatibili con i principi costituzionali e “moderne”³⁵.

L’ambito di applicabilità delle misure di prevenzione è diverso da quella del commesso reato, venendo in rilievo, non l’accertamento del fatto reato, ma la pericolosità derivante da fatti idonea a ravvisare *un’abitudine* delle condotte descritte dalle categorie di pericolosità. La pericolosità sociale non può essere desunta da condotte isolate, ma deve procedersi, come per qualsiasi attività delittuosa, all’accertamento di una condotta *abituale* di evasione fiscale, corruzione, ecc.

Particolarmente persuasive sono condotte prolungate e reiterate, tali da evidenziare uno stile di vita “delittuoso”, così come indice persuasivo sono condotte illecite e delittuose che evidenzino lo “stile di vita illecito”.

Spesso si tratta di persone aduse a vivere di espedienti elusivi della legge, non facilmente individuabili dagli organi dello Stato che talvolta intervengono in modo occasionale. Le misure di prevenzione, proprio perché tendono a *ricostruire* l’intera condotta di vita del soggetto, consentono di individuare le attività poste in essere nel tempo e, dunque, quelle elusive e delittuose.

Viene delineata una categoria di pericolosità di persone dedite a traffici delittuosi e/o che vivono col provento di attività delittuose di evasione fiscale, corruzione, bancarotta e delitti connessi.

L’attuale approdo della giurisprudenza di merito³⁶ ha superato il vaglio del giudice di legittimità, sia con riferimento a chi è dedito – in modo massiccio e continuativo – a condotte elusive degli obblighi contributivi con cui realizza una provvista finanziaria «da considerarsi quale “provento” di delitto (inteso quale sostanziale vantaggio economico che si ricava per effetto della commissione del reato³⁷, sia in materia di corruzione³⁸.

³⁵ Si ripercorrono gli argomenti in diritto esposti nella proposta presentata dalla Procura della Repubblica di Lanciano il 12 giugno 2012, pubblicato in *questa Rivista*. Si consenta il rinvio anche a F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, La confisca ex art. 12 sexies l. n. 356/92*, cit., 71 ss.

³⁶ La prima applicazione di questi principi è del Tribunale di Chieti, 12 luglio 2012, in *questa Rivista*, [Un caso di applicazione di misure di prevenzione, personale e patrimoniale, nei confronti di un evasore fiscale socialmente pericoloso](#), 3 settembre 2012. Nella stessa *Rivista* può leggersi il decreto del Tribunale di Cremona 23 gennaio 2013. I due provvedimenti sono commentati in *questa Rivista* da F. RAPINO, [La modernizzazione delle misure di prevenzione. Riflessioni a margine dell’applicazione di misure personali e patrimoniali all’evasore socialmente pericoloso](#), 26 marzo 2013.

³⁷ Cass. Pen., Sez. I, 10 giugno 2013 (dep. 23 luglio 2013), n. 32032, De Angelis, in *C.E.D. Cass.*, n. 256450.

³⁸ Cass. Pen., Sez. I, 24 marzo 2015 (dep. 17 luglio 2015), n. 31209, Scagliarini e altro, in *C.E.D. Cass.*, n. 264321.

Queste forme di pericolosità possono essere raggruppate con una definizione che, differenziandola dalla pericolosità *comune tradizionale* si potrebbe definire *pericolosità comune dei "colletti bianchi"*, utilizzando l'analogo termine relativo a tale tipo di delinquenza³⁹.

Le applicazioni ora esposte non comportano, come appare evidente, un'equiparazione dell'evasore fiscale o del corrotto abituale agli indiziati di appartenenza alla mafia cui si applicano diversi principi.

6.3. Le prime proposte di modifica.

Nel corso del dibattito parlamentare la Commissione antimafia e il Governo evocavano l'estensione in materia di corruzione delle disposizioni sul contrasto alle mafie⁴⁰.

Nella relazione della Commissione antimafia⁴¹ si legge «Vengono aggiunti gli indiziati di delitti contro la pubblica amministrazione, sempreché risulti che siano dediti abitualmente a traffici illeciti o vivano abitualmente, anche in parte, dei proventi di tali delitti». Si proponeva la modifica l'art. 4 d.lgs. n. 159/11 (che delinea le categorie di pericolosità cui può applicarsi la misura personale e, dunque, quella patrimoniale ai sensi dell'art. 16 comma 1) inserendo la lettera "1)" che indica come destinatari «i soggetti indiziati di uno dei delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal titolo II, Capo I, del codice penale che rientrino nelle categorie di cui all'articolo 1, lettere a) e b)».

I primi commenti sottolineava l'inidoneità della modifica proposta rispetto all'obiettivo indicato⁴². Per evitare problematiche applicative si suggeriva una diversa formulazione: «L'estensione della normativa in materia di criminalità organizzata alla corruzione, evocata da più parti, richiederebbe l'inserimento dei relativi delitti nella lett. b) dell'art. 4 d.lgs. n. 159/11 che attualmente prevede l'applicabilità della misura personale (e ai sensi dell'art. 16 di quella patrimoniale) «b) ai soggetti indiziati di uno dei

³⁹ V. MAIELLO, *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, cit.

⁴⁰ Cfr. G.L. GATTA, *La confisca nella (annunciata) proposta governativa di riforma della corruzione*, cit.

⁴¹ Il testo, come già ricordato, è pubblicato in [questa Rivista](#).

⁴² F. MENDITTO, *Le confische nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità "da profitto" (mafie, corruzione, evasione fiscale)*, cit., par. 6.: «il termine "indiziati", evoca le categorie di pericolosità qualificata, di cui all'art. 4 lett. a) e b), rappresentate dagli indiziati di partecipazione ad associazione di tipo mafioso e di commissione di gravi delitti in materia di mafia. Sembra, dunque, che ci si voglia riferire al mero indiziato (anche di un solo reato) con l'estensione della disciplina relativa agli appartenenti alle associazioni di tipo mafioso. La disposizione, però, prosegue con la precisazione che l'indiziato deve rientrare nelle categorie (di pericolosità comune) di persone che vivono anche in parte di traffici delittuosi o del provento di delitti. La lettura complessiva della norma induce a ritenere che il testo si limiti al riconoscimento dell'applicazione giurisprudenziale in precedenza descritta. L'intento della Commissione è apprezzabile perché è utile un riconoscimento legislativo, pur se il riferimento ai soli indiziati di delitti di reati contro la pubblica amministrazione potrebbe autorizzare interpretazioni dirette a limitare l'applicabilità della misura a indiziati di altri reati (ad esempio di evasione fiscale) che vivono col provento di delitti o di traffici delittuosi; interpretazioni ad avviso di chi scrive infondata, ma che dovrebbe superare il vaglio della giurisprudenza».

reati previsti dall'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.». Infatti, la Commissione antimafia quando vuole estendere l'area della prevenzione ad altre tipologie d'indiziati di reato interviene in tale modo, aggiungendo alla citata lettera b) «ovvero dei delitti di cui agli artt. 416-*ter* c.p., 418 c.p.»⁴³.

6.4. La soluzione adottata. La razionalità sistematica e la compatibilità costituzionale e con la Cedu.

Il testo approvato introduce, coerentemente alle proposte avanzate, una nuova tipologia di *indiziati* di reato derivante da mere opzioni di politica criminale, collocabile sotto il profilo sistematico a una specifica categoria di pericolosità.

Le preoccupazioni espresse dalla dottrina sull'ampliamento delle categorie di *indiziati* di reato⁴⁴, riservate originariamente dalla l. n. 576/1965 ai soli appartenenti ad associazioni di tipo mafioso, possono essere superate sotto il profilo sistematico perché per questi *indiziati*, così come per qualunque categoria di *indiziati*, andrà accertata la pericolosità sociale⁴⁵, requisito imprescindibile per qualsivoglia tipologia di pericolosità (anche se qualificata)⁴⁶.

Non si consente, infatti, l'applicazione della misura (personale e patrimoniale) sulla base del mero accertamento dell'indizio di commissione di un singolo reato (tra quelli specificamente indicati, che inducono a presumere una maggiore probabilità di pericolosità, oltre che di accumulazione illecita), dovendosi in ogni caso accertare la pericolosità sociale dell'indiziato, così come avviene oggi sulla base di consolidate interpretazioni costituzionalmente orientate. In altre parole, come per gli indiziati di

⁴³ F. MENDITTO, [Le confische nella prevenzione e nel contrasto alla criminalità "da profitto" \(mafie, corruzione, evasione fiscale\)](#), cit., par. 6.

⁴⁴ Cfr., ad esempio, V. MANES, *Nullum crimen sine confiscatione*, cit., che pone in rilievo il "rischio" della riduzione delle garanzie; C. VISCONTI, [Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale](#), cit. «Ora, se pure è comprensibile – visto lo spirito dei tempi – l'intento di contrastare a tutto campo la malattia corruttiva che affligge il nostro paese, rimane giuridicamente inconcepibile la scelta di mettere sullo stesso piano reati di criminalità organizzata e reati contro la pubblica amministrazione, laddove occorre nutrire di fondamenti razionali le presunzioni di pericolosità che giustificano l'eventuale ablazione patrimoniale. Un conto, infatti, è agganciare simili presunzioni a forme organizzate di produzione di profitti illeciti come le mafie nostrane, tutt'altro conto è appenderle all'incerto appiglio degli indizi di un singolo reato di corruzione o simili. Su questo punto sarà necessario tornare: mantenere la soluzione varata dalla Camera potrebbe rendere davvero vulnerabile l'intero sistema della prevenzione rispetto alle probabili censure di costituzionalità che ne scaturirebbero».

⁴⁵ F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, La confisca ex art. 12 sexies l. n. 356/92*, cit., 81 ss.; Id, *Attualità della pericolosità sociale e presunzioni*, in *Il Penalista*, 28 agosto 2015.

⁴⁶ In tal senso la giurisprudenza ormai prevalente, Cass. pen., sez. I, 11 febbraio 2014 (dep. 5 giugno 2014), n. 23641, Mondini, in *CED Cass.*, n., 260114; Cass. pen., sez. VI, 6 ottobre 2015 (dep. 14 ottobre 2015), n. 41325, Giustolisi, inedita; Cass. pen., sez. VI, 7 ottobre 2015 (dep. 28 ottobre 2015), n. 43471, Chilà e altro.

appartenenza alla mafia o dei gravi delitti previsti dall'art. 4, comma 1, lett., b) d.lgs. cit., occorre una rigorosa verifica della sussistenza di plurimi elementi:

a) l'accertamento dell'indizio di commissione dei reati indicati. Il termine *indiziato* sta a indicare "la qualificata probabilità" di commissione del reato. Occorre, in primo luogo, la certezza della commissione dei reati indicati, secondo il tipico standard penalistico; la diversità tra procedimento penale e di prevenzione rilava solo sotto il profilo del grado e del tipo di "prova" della partecipazione del soggetto all'associazione criminale ovvero di commissione del reato: nel procedimento di prevenzione, a differenza di quello penale, non si richiedono elementi tali da indurre a un convincimento di certezza, essendo sufficienti circostanze di fatto, oggettivamente valutabili e controllabili, che conducano a un giudizio di ragionevole probabilità circa l'appartenenza del soggetto al sodalizio criminoso o la commissione dei reati previsti⁴⁷. L'accertamento va compiuto, comunque, esclusivamente sulla base di "elementi di fatto", vale a dire circostanze obiettivamente identificabili, controllabili, con esclusione di elementi privi di riscontri concreti, quali meri sospetti, illazioni e congetture⁴⁸;

b) l'accertamento della *pericolosità sociale della persona*, intesa "in senso lato", comprendente l'accertata predisposizione al delitto, anche nei confronti di persona nei cui confronti non si sia raggiunta la prova di reità. Occorre una valutazione globale della intera personalità del soggetto risultante da tutte le manifestazioni sociali della sua vita e in un accertamento di un comportamento illecito e antisociale – persistente nel tempo – tale da rendere necessaria una particolare vigilanza da parte degli organi di pubblica sicurezza⁴⁹. La valutazione va compiuta sulla base di elementi di fatto, che siano sintomatici e rivelatori di tale pericolosità⁵⁰;

c) *l'attualità della pericolosità*, non potenziale ma, concreta e specifica, desunta da comportamenti in atto nel momento in cui la misura di prevenzione deve essere applicata⁵¹. Tale requisito non è necessario, secondo gli ordinari criteri, nel caso di applicazione disgiunta della misura patrimoniale (art. 18 d.lgs. cit.).

Sulla conformità a Costituzione è sufficiente ricordare che il Giudice delle leggi con riferimento alla "tipizzazione" delle categorie di pericolosità ha precisato che la particolarità delle misure di prevenzione comporta che nella descrizione delle categorie

⁴⁷ Cass. Pen., Sez. II, 16 dicembre 2005 (dep. 12 gennaio 2006), n. 1023, Canino, in *C.E.D. Cass.*, n. 233169; Cass. Pen., Sez. I, 3 febbraio 2010 (dep. 26 febbraio 2010), n. 7937, Russo, *ivi*, n. 246308 (in motivazione); Cass. Pen., Sez. II, 30 aprile 2013 (dep. 19 giugno 2013), n. 26774, Chianese e altro, *ivi*, n. 256820.

⁴⁸ Cass. Pen., Sez. I, 13 giugno 2007 (dep. 12 luglio 2007), n. 27665, Muscolino, in *C.E.D. Cass.*, n. 236909; Cass. Pen., Sez. II, 28 maggio 2008 (dep. 26 giugno 2008), n. 25919, Rosaniti e altri, *ivi*, n. 240629; Cass. Pen. S.U., 25 marzo 2010 (dep. 9 aprile 2010), n. 13426, Cagnazzo e altri (in motivazione), *ivi*, n. 246272.

⁴⁹ Cass. Pen., Sez. VI, 6 febbraio 2001 (dep. 28 marzo 2001), n. 12511, Guzzetta, in *C.E.D. Cass.*, n. 218434; Cass. Pen., Sez. V, 11 luglio 2006 (dep. 14 dicembre 2006), n. 40731, Magrone e altro, *ivi*, n. 218434.

⁵⁰ Si deve trattare di comportamenti obiettivamente identificabili, di circostanze oggettive, fattuali, che consentano di pronunciare una prognosi di ragionevole probabilità di commissione di attività delittuose, dovendosi perciò escludere sospetti, illazioni, congetture e quanto non oggettivamente estrinsecabile. Cfr. le sentenze citate alla nota 45.

⁵¹ Cass. Pen., Sez. V, 22 settembre 2006 (dep. 12 dicembre 2006), n. 34150, Comisso, in *C.E.D. Cass.*, n. 235203; Cass. Pen., Sez. I, 10 marzo 2010 (dep. 11 maggio 2010) n. 17932, De Carlo, *ivi*, n. 247053.

(o fattispecie) si proceda con criteri diversi da quelli concernenti la determinazione degli elementi costitutivi di una fattispecie di reato, potendosi fare riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti in ogni caso a comportamenti obiettivamente identificabili⁵².

Il principio di legalità in materia di prevenzione, implica che l'applicazione della misura trovi il presupposto necessario in "fattispecie di pericolosità", previste – descritte – dalla legge costituenti il parametro dell'accertamento giudiziale e, insieme, il fondamento di una prognosi di pericolosità, che solo su questa base può dirsi legalmente fondata. Occorrono presupposti di fatto "previsti dalla legge" accertabili nel contraddittorio, perciò descritti con un sufficiente grado di determinatezza. E tali da consentire di individuare la o le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio prognostico, perciò rivolto all'avvenire⁵³.

Conclusivamente, per la Corte costituzionale «sotto il profilo della determinatezza, non è affatto rilevante che la descrizione normativa abbia ad oggetto una condotta singola ovvero una pluralità di condotte, posto che apprezzabile può essere sempre e soltanto il comportamento o contegno di un soggetto nei confronti del mondo esterno, come si esprime attraverso le sue azioni od omissioni.....Si deve ancora osservare che le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione della o delle condotte considerate acquista tanto maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione (del pericolo) che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti»⁵⁴.

La disposizione introdotta risponde ai criteri di tipicità e determinatezza indicati dalla Corte costituzionale individuando con precisione delitti che, accertato l'indizio di commissione da parte del proposto, sono rivelatori di possibile realizzazione di delitti che il legislatore intende prevenire

Va sottolineato che i diritti di difesa, di proprietà e d'iniziativa economica, tutelati dalla costituzione (il primo in modo "inviolabile", gli altri con i limiti previsti dai commi 2), sono garantiti dai principi in tema di onere probatorio e di allegazione riconosciuti dalla giurisprudenza: è onere dell'accusa provare la disponibilità (diretta o indiretta) dei beni in capo al proposto e di dimostrare la provenienza illecita dei beni, sia pure in modo indiziario attraverso la rigorosa dimostrazione della sproporzione tra valore dei beni e redditi dichiarati. In definitiva, a fronte degli elementi offerti dall'accusa, il proposto potrà difendersi allegando elementi che giustifichino la legittima provenienza del bene, sicché se il bene è stato acquisito legittimamente, attraverso la relativa allegazione e gli

⁵² Corte cost., 4 marzo 1964.

⁵³ Corte cost., 16 dicembre 1980, n. 177.

⁵⁴ Corte cost., 16 dicembre 1980, n. 177.

eventuali riscontri disposti dal Tribunale l'interessato potrà ottenere la restituzione del bene⁵⁵.

La Corte europea ha riconosciuto la compatibilità convenzionale di misure patrimoniali fondate sull'indizio di commissione di delitti di corruzione, indipendentemente dal procedimento penale, previste da altri ordinamenti⁵⁶. La Corte, dopo avere valorizzato il quadro giuridico internazionale di prevenzione e contrasto alla corruzione (par. 71-73), ritiene la legittimità dell'obiettivo perseguito dalla confisca in esame che «costituiva una parte essenziale di un più ampio pacchetto legislativo volto a intensificare la lotta contro la corruzione nella pubblica amministrazione...» finalizzata alla confisca dei beni acquisiti in modo ingiustificato da persone accusate di gravi reati per ragioni compensative e preventive (par. 101 e 102), nonché la proporzionalità della misura rispetto allo scopo perseguito.

6.5. *La competenza dell'organo proponente.*

Per le nuove fattispecie di pericolosità previste dalla lett. *i-bis*) nulla di specifico viene previsto sulla competenza dell'organo proponente.

Ne consegue l'applicabilità degli artt. 5, comma 1 (per le proposte personali), e 17, comma 1, (per le proposte patrimoniali), con attribuzione al Procuratore Nazionale antimafia, al Procuratore della Repubblica distrettuale, al Direttore della DIA e al Questore.

Rimane ferma la sola competenza del procuratore della Repubblica circondariale, oggi prevista dal comma 2 degli artt. 5 (art. 4, comma 1, lett. c) ed i) e 17 (art. 4, comma 1, lett. c).

Si tratta, come appare evidente, di una scelta che potrà comportare problemi applicativi perché si attribuisce il potere di proposta al Procuratore distrettuale che non è competente per le indagini penali relative ai reati previsti dalla lett. *i-bis*), attribuita al procuratore circondariale.

Attualmente una "discrasia" di tale natura opera per il solo reato di intestazione fittizia di cui all'art. 12-*quinquies* d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992.

6.6. *La norma transitoria.*

L'art. 30, comma 2, dis. l. prevede che la modifica all'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 159/2011 non si applichi «ai procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia già stata formulata proposta di applicazione della misura di prevenzione».

⁵⁵ Cass. Pen., Sez. II, 22 aprile 2009 (dep. 18 maggio 2009), n. 20906, Buscema e altri, in *CED Cass.*, n. 244878; Cass. Pen., Sez. V, 21 aprile 2011 (dep. 12 luglio 2011), n. 27228, Cuzzo e altro, *ivi*, n. 250917; Cass. Pen., Sez. Un., 26 giugno 2014 (dep. 2 febbraio 2015), n. 4880, Spinelli e altro, *cit.*

⁵⁶ Corte eur. dir. uomo, 12 maggio 2015, Gogitidze e altri c. Georgia.

La disposizione, eccentrica rispetto alle modifiche con cui nel passato sono state introdotte nuove categorie di pericolosità potrebbe comportare seri problemi applicativi.

7. La competenza (e il coordinamento) dell'organo proponente. La competenza del Giudice. L'eccezione d'incompetenza.

7.1. La competenza dell'organo proponente.

Oltre a confermare la competenza del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per le misure patrimoniali, introdotta dal d.l. n. 7/2015, conv. dalla l. n. 47/2015 (cd. decreto antiterrorismo)⁵⁷, il disegno di legge affronta il tema del coordinamento tra i diversi organi proponenti. Si tratta di questione di non agevole soluzione per la scelta del legislatore (oggetto della stratificazione nel tempo delle diverse disposizioni) di prevedere una competenza concorrente tra Autorità amministrative e autorità giudiziaria, con possibili problemi di coordinamento tra le stesse Autorità giudiziarie.

Per le proposte personali si modifica l'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 159/2011 prevedendo che il procuratore della Repubblica del circondario comunichi la proposta al procuratore della Repubblica distrettuale, per le possibili interferenze che possono derivare per indagini penali e di prevenzione in corso presso i diversi Uffici (analogo onere è posto a carico del questore e del direttore della DIA, dall'art. 81, co. 2, d.lgs. cit.).

Per le proposte patrimoniali, la concomitante titolarità attribuito ad Autorità amministrative impone quanto meno il coordinamento ad opera del pubblico ministero⁵⁸.

Secondo l'art. 17 un comma *3-bis* il procuratore della Repubblica competente «attraverso il raccordo informativo con il questore e con il direttore della Direzione investigativa antimafia... cura che non si arrechi pregiudizio alle attività di indagine condotte anche in altri procedimenti».

Per assicurare l'effettività del raccordo sono previste stringenti oneri per il questore e il direttore della Dia:

a) dare immediata comunicazione dei nominativi delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali (si ribadisce il disposto dell'art. 81, non sempre attuato);

b) tenere costantemente aggiornato e informato il procuratore della Repubblica sullo svolgimento delle indagini;

c) dare comunicazione per iscritto della proposta al procuratore della Repubblica almeno dieci giorni prima della sua presentazione al Tribunale. La mancata comunicazione comporta l'inammissibilità della proposta;

⁵⁷ Si elimina solo il riferimento all'esercizio della proposta nell'ambito dei poteri di coordinamento di cui all'art. 371-bis c.p.p.

⁵⁸ Si rinvia a F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, La confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/1992*, cit., 386.

d) trasmettere al procuratore della Repubblica, ove ritengano che non sussistano i presupposti per l'esercizio dell'azione di prevenzione, provvedimento motivato entro dieci giorni dall'adozione.

Appaiono utili tutte le prescrizioni, ivi compresa la comunicazione della "autoarchiviazione" che consente al pubblico ministero di apprezzare le ragioni del mancato esercizio dell'azione di prevenzione (potendo proporla personalmente se non condivide la decisione).

Non può non rilevarsi che la disciplina appare ancora carente dovendosi condividere la proposta (avanzata dalla Commissione Gratteri) di eliminare il potere di proposta patrimoniale in capo alle Autorità amministrative (questore e direttore della Dia), retaggio della natura amministrativa delle misure di prevenzione ovvero della legislazione speciale sull'Alto commissario antimafia⁵⁹.

7.2. La "nuova" competenza delle sezioni o dei collegi distrettuali.

Si modifica la competenza del Giudice, attribuita attualmente al Tribunale capoluogo di provincia.

Intervenendo sull'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 159/2011 e introducendo un nuovo comma (2-sexies) all'art. 7-bis Ord. Giud. Si attribuisce la competenza a sezioni o collegi che trattano in via esclusiva i procedimenti di prevenzione personali e/o patrimoniali presso il Tribunale del capoluogo del distretto in primo grado, e presso la Corte di appello.

Presso i soli Tribunali di Trapani e di Santa Maria Capua Vetere si deroga alla competenza delle sezioni distrettuali per il rilevante numero di procedimenti di prevenzione proposti presso questi Uffici. In sostanza, per le persone dimoranti nel circondario di Trapani e di Santa Maria Capua Vetere la proposta va presentata presso tali uffici giudiziari (e non presso i Tribunali distrettuali rispettivamente di Palermo e di Napoli).

Si prevedono, opportunamente, norme di dettaglio dirette ad assicurare la copertura delle sezioni o collegi e particolari modalità di composizione⁶⁰. Le relative

⁵⁹ Si legge nella relazione della commissione presieduta dal dott. Gratteri: «In un processo di completa giurisdizionalizzazione e specializzazione si propone la modifica dell'art. 5 del D. Lgs. 159/11. Preliminare e necessaria appare essere la modifica inerente la titolarità della proposta che si ritiene debba spettare, in maniera diretta, esclusivamente al Procuratore della Repubblica presso il capoluogo di distretto ed al Procuratore Nazionale Antimafia nel solo ambito delle attività di cui all' art. 371 bis comma II e III c.p.p. Resta ferma la competenza, nei limiti già indicati dal comma II, per il Procuratore non distrettuale, con specifica richiesta di preventivo coordinamento con il Procuratore presso il Tribunale del capoluogo del distretto. La modifica s' impone al fine di evitare che la sovrapposizione di competenze fra autorità giudiziaria e autorità amministrativa, nonché il mancato coordinamento delle rispettive attività, possa di fatto frustrare i risultati dell'attività di prevenzione».

⁶⁰ A tali collegi o sezioni, ai quali è garantita una copertura prioritaria delle eventuali carenze di organico, è assegnato un numero di magistrati rispetto all'organico complessivo dell'ufficio pari alla percentuale che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura e comunque non inferiore a tre

disposizioni dovranno essere attuate dal CSM entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, e dai dirigenti degli uffici nei successivi sessanta giorni (art. 30, comma 1, dis. 1.).

La scelta di concentrare la competenza del Giudice in sede distrettuale, mossa dalla condivisibile necessità di assicurare la specializzazione, propone una soluzione che incide significativamente sull'attuale organizzazione giudiziaria, comportando alcune problematiche operative che imporranno il rafforzamento degli organici dei Tribunali e delle Procure della Repubblica distrettuali, gravate le prime anche da numerosissime misure personali (avanzate in gran numero dai questori delle singole provincie del distretto) in una materia che non richiede una specifica specializzazione, le seconde dall'incremento delle udienze.

Un'utile soluzione poteva essere quella di introdurre sezioni specializzate negli uffici di maggiori dimensioni (eliminando la commistione oggi spesso prevista con la trattazione di altre materie) e di collegi specializzati per gli Uffici di minori dimensioni⁶¹, con la concentrazione in capo al Tribunale distrettuale della competenza per le proposte relative alle categorie di pericolosità attribuite al pubblico ministero distrettuale, con un'opportuna coincidenza di competenza tra pubblico ministero e giudice.

Manca una disposizioni transitoria. Sarebbe opportuno prevedere l'applicabilità delle nuove disposizioni solo alle proposte successive all'entrata in vigore della legge, pur se può pervenirsi ad analoga conclusione in via interpretativa sulla base dei principi *tempus regit actum e perpetuo jurisdictionis* per cui si ancora la disciplina della competenza del giudice al momento della presentazione della proposta⁶².

7.3. L'eccezione d'incompetenza.

Si regola, opportunamente, l'eccezione di incompetenza dell'organo proponente e del Tribunale, attualmente proponibile o rilevabile in ogni stato e grado del giudizio⁶³. La nuova disciplina, che riguarda sia le proposte personali che quelle

componenti. Se per le dimensioni dell'ufficio i magistrati componenti delle sezioni o collegi specializzati in materia di misure di prevenzione dovranno svolgere anche altre funzioni, il carico di lavoro nelle altre materie dovrà essere proporzionalmente ridotto nella misura che sarà stabilita con delibera del Consiglio superiore della magistratura. Il presidente del Tribunale o della corte di appello assicura che il collegio o la sezione sia prevalentemente composto da magistrati forniti di specifica esperienza nella materia della prevenzione o dei reati di criminalità organizzata, o che abbiano svolto funzioni civili, fallimentari e societarie, garantendo la necessaria integrazione delle competenze.

⁶¹ Questa proposta era stata avanzata dalla commissione giustizia della Camera in sede di redazione di parere allo schema di decreto del c.d. Codice Antimafia e dalla Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio.

⁶² Cfr., ad esempio, Cass. Pen., Sez. IV, 14 ottobre 2004 (dep. 10 dicembre 2004), n. 47917, P.G. in proc. Favaro, in *CED Cass.*, n. 230403.

⁶³ L'incompetenza dell'organo proponente comporta l'inammissibilità della proposta proveniente dal questore e la nullità di quella del procuratore della Repubblica Cass. Pen., Sez. V, 31 marzo 2010 (dep. 19/05/2010), n. 19067, Gagliano' e altri, in *CED Cass.*, n. 247503. L'incompetenza territoriale del giudice, correlata all'incompetenza funzionale dell'organo proponente (e, di conseguenza, essendo essa stessa di

patrimoniali, è collocata agli articoli 7 e 27 del d.lgs. intersecando le due diverse tipologie di proposte.

Con riferimento al giudizio di primo grado (art. 7, nuovi commi 10-*bis*, 10-*ter* e 10-*quater*) si prevede un'articolata e condivisibile regolamentazione che si può così riassumere:

a) le questioni concernenti la competenza per territorio (sia se relative a proposte personali, sia se relative a proposte patrimoniali congiunte o disgiunte attraverso il rinvio dell'art. 23, comma 1, d.lgs. cit.): 1) devono essere eccepite, a pena di decadenza, alla prima udienza e comunque subito dopo l'accertamento della regolare costituzione delle parti e il Tribunale le decide immediatamente; 2) possono essere altresì rilevate d'ufficio con la decisione di primo grado;

b) il Tribunale, se ritiene la propria incompetenza, la dichiara con decreto e ordina la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica territorialmente competente (anche se è diverso l'organo proponente);

c) la declaratoria di incompetenza non produce l'inefficacia degli elementi già acquisiti;

d) le disposizioni *sub* a), b) e c) si applicano anche qualora la proposta sia stata avanzata da soggetti non legittimati ai sensi dell'articolo 5;

e) quando il Tribunale accoglie l'eccezione d'incompetenza il sequestro eventualmente disposto perde efficacia se, entro venti giorni dal deposito del provvedimento il Tribunale competente (se investito dal pubblico ministero competente che ha ricevuto gli atti) non dispone il sequestro. Il termine di efficacia previsto dall'articolo 24, comma 2, decorre nuovamente dalla data del decreto di sequestro emesso dal Tribunale competente (tale norma andava inserita, con evidenza, all'art. 24).

f) nel caso di annullamento del decreto di confisca da parte della Corte di cassazione, con rinvio al Tribunale competente, il termine di efficacia previsto dall'articolo 24, comma 2, decorre nuovamente dalla ricezione degli atti presso la cancelleria dello stesso Tribunale (anche tale norma andava inserita, con evidenza, all'art. 24).

Con riferimento al giudizio di appello (art. 27, nuovi commi 2-*bis* e 2-*ter*, d.lgs. cit.) si prevede, per le sole proposte congiunte o disgiunte patrimoniali, una disciplina analoga a quella ricordata:

a) la Corte di appello annulla il decreto di primo grado quando riconosce che il Tribunale era incompetente territorialmente e l'incompetenza è stata riproposta nei motivi di impugnazione. In tal caso ordina la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica competente; la declaratoria di incompetenza non produce l'inefficacia degli elementi già acquisiti;

b) il sequestro eventualmente disposto perde efficacia se, entro venti giorni dal deposito del provvedimento il Tribunale competente non dispone il sequestro. Il termine

natura funzionale e inderogabile), è rilevabile in ogni stato e grado del procedimento: Cass. Pen., Sez. V, 31 marzo 2010. (dep. 19/05/2010), n. 19067, Gagliano' e altri, cit; Cass. Pen., Sez. I, 20 febbraio 2015 (dep. 25 marzo 2015), n. 12564, Confl. comp. in proc. Rinzivillo e altro *ivi*, n. 262871.

di efficacia previsto dall'articolo 24, comma 2, decorre nuovamente dalla data del decreto di sequestro emesso dal Tribunale competente;

c) le disposizioni *sub* a), b) si applicano anche qualora la proposta sia stata avanzata da soggetti non legittimati ai sensi dell'articolo 5 (in realtà andava richiamato l'art. 17 relativo agli organi proponenti le misure patrimoniali).

Viene introdotta una specifica **disciplina transitoria** (art. 31, comma 2, dis. 1.).

Le modifiche relative all'eccezione d'incompetenza (in primo e secondo grado) «si applicano ai procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, sia già stata formulata proposta di applicazione della misura di prevenzione».

Le nuove disposizioni, dunque, si applicano a tutti i procedimenti in corso, sia se precedenti sia se successivi all'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/11.

L'immediata applicazione delle nuove disposizioni non lede i diritti delle parti che, qualora il procedimento alla data di entrata in vigore della legge si trovi in una in fase successiva alla prima udienza, potranno proporre tempestivamente l'eccezione alla prima udienza successiva.

Alcune osservazioni.

Manca un'espressa disciplina dell'eccezione d'incompetenza relativa alla sola proposta personale riproposta innanzi alla Corte di Appello che andava inserita all'art. 10 d.lgs. n. 159/2011. La lacuna, se non colmata, potrà essere risolta in via interpretativa attraverso l'applicazione dei principi contenuti nell'art. 27 con riferimento alla proposta patrimoniale che può essere anche congiunta alla misura personale. La Corte, ritenuta fondata l'eccezione riproposta nei motivi d'appello, annullerà il decreto (con conseguente cessazione dell'esecuzione della misura personale) e trasmetterà gli atti al Tribunale competente.

Il termine per la conservazione degli effetti del sequestro, fissato nei 20 giorni entro cui deve essere adottato il provvedimento dal Tribunale competente, appare assai breve.

Non è disciplinata la competenza all'amministrazione dei beni prima dell'intervento del Giudice competente, pur se non dovrebbero esservi ostacoli (anche in assenza di una precisazione normativa) a riconoscerlo nel giudice delegato del Tribunale dichiaratosi incompetente.

8. Il procedimento di applicazione delle misure personali.

8.1. Il procedimento di primo grado.

Numerose le modifiche al procedimento innanzi al Tribunale (art. 7 d.lgs. n. 159/2011), di cui è possibile offrire solo qualche cenno:

a) l'**avviso di fissazione dell'udienza** deve esporre in modo conciso i contenuti della proposta.

Viene recepita una pacifica indicazione giurisprudenziale, ponendo, però, a carico del Presidente la formulazione della "contestazione" che dovrebbe costituire un'incombenza dell'organo proponente. Per queste ragioni il testo della commissione

giustizia proponeva in alternativa, recependo alcune prassi, la notifica di copia della proposta e degli eventuali provvedimenti con cui il Tribunale aveva (prima dell'udienza) acquisito documentazione.

La disposizione non si applica alle proposte formulate prima dell'entrata in vigore della legge (art. 31, comma 3, dis. 1.)

b) se l'**interessato è detenuto o internato** in luogo posto fuori della circoscrizione del giudice e ne fa tempestiva richiesta, si prevede, la partecipazione all'udienza a distanza mediante collegamento audiovisivo ai sensi dell'articolo 146-*bis*, commi 3, 4, 5, 6 e 7, disp. att. c.p.p., salvo che il collegio ritenga necessaria la presenza della parte. Solo in caso di indisponibilità di mezzi tecnici idonei, il presidente dispone la traduzione dell'interessato detenuto;

c) si modifica l'art. 7, comma 6, retaggio del passato, prevedendo che ove l'interessato **non intervenga e occorra** la sua presenza per essere sentito, il presidente lo invita a comparire, avvisandolo, però, che avrà la facoltà di non rispondere

d) anche per l'**audizione di persone informate sui fatti** si prevede l'utilizzo dei collegamenti audiovisivi ex art. 147, co. 2, disp. att. c.p.p.;

e) si colma la lacuna, più volte segnalata, sui **termini di deposito del decreto** del Tribunale. Il decreto deve essere depositato entro quindici giorni dalla conclusione dell'udienza. Quando la stesura della motivazione è particolarmente complessa, il Tribunale, dopo le conclusioni delle parti, può indicare un termine più lungo, comunque non superiore a novanta giorni. Il termine può essere ulteriormente prorogato di 180 giorni ai sensi dell'articolo 154 disp. att. c.p.p.;

f) il decreto di accoglimento, anche parziale, della proposta pone a carico del proposto il **pagamento delle spese processuali**, oggi dovute solo per il giudizio di Cassazione (art. 204 d. P.R. n. 115/2000)⁶⁴.

Alcune osservazioni.

Manca una disciplina del rinvio per legittimo impedimento del difensore (negato dalla giurisprudenza di legittimità, salvo il caso dell'astensione proclamata dalle udienze) disposto spesso dai giudici di merito), necessaria in un procedimento in materia di libertà personale; così come sarebbe stata opportuna una più attenta disciplina del legittimo impedimento del proposto non detenuto che presenta alcuni contrasti giurisprudenziali⁶⁵.

⁶⁴ Cass. Pen., Sez. I, 16 gennaio 2013 (dep. 4 aprile 2013), n. 15665, Vitale, in *CED Cass.*, n. 254951; Cass. Pen., Sez. I, 26 gennaio 2015 (dep. 27 maggio 2015), n. 22229, Bellina, inedita. Cass. Pen., Sez. I, 30 marzo 2015 (dep. 13 luglio 2016), n. 30100, Piazza e altri, inedita, con cui è stato annullato senza rinvio il decreto della Corte di appello che aveva rigettato la richiesta ed è stata disposta la correzione del decreto definitivo «eliminando la statuizione di condanna al pagamento delle spese processuali».

⁶⁵ Ancora una volta si rinvia a F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, La confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/1992*, cit.

8.2. *L'impugnazione e il procedimento di secondo grado.*

Ponendo fine a un'inammissibile carenza, colmata dalla giurisprudenza, si menziona espressamente il difensore tra i soggetti destinatari della comunicazione del decreto e della facoltà d'impugnazione (artt. 8 e 10 d.lgs. cit.).

9. Le prescrizioni determinate dal Tribunale, l'esecuzione della misura personale.

9.1. *Le prescrizioni determinate dal Tribunale.*

Si modifica una delle prescrizioni previste per la sorveglianza speciale, sostituendo il divieto di soggiorno in uno o più provincie con l'analogo divieto in una o più regioni (artt. 6, comma 5, e 8, comma 5, d.lgs. n. 159/2011).

Pur derivando la modifica dalla "abolizione" delle provincie la natura del provvedimento, limitativo della libertà di circolazione, induce a ritenere particolarmente afflittivo il divieto imposto in una o più regioni.

9.2. *L'esecuzione della sorveglianza speciale.*

L'art. 4 del dis. l. disciplina opportunamente gli effetti della sentenza n. 291 del 2013 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 12 l. n. 1423/1956 e 15 del d.lgs. n. 159/2011 nella parte «in cui non prevedono che, nel caso in cui l'esecuzione di una misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato di detenzione per espiazione di pena della persona ad essa sottoposta, l'organo che ha adottato il provvedimento di applicazione debba valutare, anche d'ufficio, la persistenza della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura».

E' noto che diverse sono le prassi operative sull'individuazione del periodo di tempo di sospensione che impone la nuova verifica della pericolosità, così come la natura sospensiva o meno del mero avvio del procedimento di verifica (d'ufficio o a istanza).

Queste le modifiche apportate all'art. 14 d.lgs. n. 159/2011:

a) l'esecuzione della sorveglianza speciale resta sospesa durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto alla misura della custodia cautelare. Sarebbe stato opportuno prevedere la sospensione anche in presenza di altre misure incompatibili (ad esempio divieto di dimora nel comune in cui è stato imposto l'obbligo di soggiorno). Il termine di durata della misura di prevenzione continua a decorrere dal giorno nel quale è cessata la misura cautelare, con redazione di verbale di sottoposizione agli obblighi. Si richiama correttamente il verbale di sottoposizione agli obblighi che costituisce l'unico documento che attesta, con certezza, l'effettiva soggezione del prevenuto alla misura.

b) l'esecuzione della sorveglianza speciale resta sospesa durante il tempo in cui l'interessato è sottoposto a detenzione per espiazione di pena;

c) la verifica della pericolosità avviene ad opera del Tribunale (anche d'ufficio), dopo la cessazione della detenzione che si è protratta per almeno due anni, attraverso un articolato procedimento, assumendo le necessarie informazioni presso l'amministrazione penitenziaria e l'autorità di pubblica sicurezza:

- se la pericolosità sociale è cessata, il Tribunale emette decreto con cui revoca il provvedimento di applicazione della misura di prevenzione;
- se, invece, persiste la pericolosità sociale, il Tribunale emette decreto con cui ordina l'esecuzione della misura di prevenzione, il cui termine di durata continua a decorrere dal giorno in cui il decreto stesso è comunicato all'interessato.

Il riferimento all'ordine di esecuzione comporta che il soggetto all'atto della scarcerazione non possa essere sottoposto se non dopo l'adozione di tale ordine. Va osservato che la prosecuzione della sorveglianza speciale più correttamente dovrebbe essere correlata al verbale di sottoposizione conseguente all'ordine di esecuzione e non alla comunicazione che produce effetti ai fini del decorso dei termini di impugnazione (ricorso per Cassazione).

Alcune osservazioni

L'intervento sull'esecuzione delle misure personali avrebbe potuto essere più radicale con "l'aggiornamento" di disposizioni assai risalenti nel tempo che comportano notevoli problemi applicativi⁶⁶. Queste alcune utili modifiche:

a) l'introduzione all'art. 11 di un comma 1-*bis* diretto a disciplinare in modo chiaro l'esecuzione e il computo della misura con una disposizione del seguente tenore «Il questore provvede agli adempimenti previsti dall'art. 14 e cura lo stato di esecuzione della misura, computando gli eventuali periodi di sospensione»; la contestuale modifica dell'art. 14, comma 1, per cui «la sorveglianza speciale comincia a decorrere dal giorno in cui l'interessato è sottoposto, con apposito verbale, alla misura e cessa allo scadere del termine, tenuto conto degli eventuali periodi di sospensione. Al termine della misura il verbale di cessazione degli obblighi viene notificato all'interessato»;

b) l'abrogazione dell'art. 14, comma 2, d.lgs. n. 159/2011, disposizione retaggio del passato sostanzialmente disapplicata, secondo cui «Se nel corso del termine stabilito il sorvegliato commette un reato per il quale riporti successivamente condanna e la sorveglianza speciale non debba cessare, il Tribunale verifica d'ufficio se la commissione di tale reato possa costituire indice della persistente pericolosità dell'agente; in tale caso il termine ricomincia a decorrere dal giorno nel quale è scontata la pena»;

c) la riscrittura degli artt. 13 e 15 d.lgs. cit. che in modo "confuso" e creando notevoli problemi alla giurisprudenza disciplinano i "Rapporti della sorveglianza speciale con le misure di sicurezza e la libertà vigilata" e i "Rapporti dell'obbligo di soggiorno con la detenzione, le misure di sicurezza e la libertà vigilata".

⁶⁶ Si rinvia a F. MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, cit., 199 ss.

10. Il sequestro.

10.1. Sequestro ordinario, urgente, anticipato.

E' nota la differenza tra sequestro ordinario (art. 20 d.lgs. cit.), anticipato e urgente (art. 22 d.lgs. cit.), individuata – in sintesi – sulla base del grado di *periculum in mora* che, stante la diversa e particolare urgenza, richiede un provvedimento adottato rapidamente (se positivo) del presidente del Tribunale, con successiva convalida del collegio, organo titolare del potere di sequestro:

- a) nel sequestro ordinario ricorre l'ordinario pericolo di dispersione dei beni che deriva dalla conoscenza del procedimento da parte degli interessati;
- b) nel sequestro anticipato il pericolo è concreto, perciò desunto da circostanze di fatto o dalla natura del bene, ed è noto all'organo proponente al momento della proposta;
- c) nel sequestro urgente il pericolo concreto diviene noto all'organo proponente (e agli altri soggetti previsti) in un momento successivo alla presentazione della proposta.

Si discute sull'ammissibilità del **sequestro ordinario** *inaudita altera parte*, senza necessità di fissare contestualmente l'udienza camerale per la confisca⁶⁷.

Secondo una tesi, fondata sul tenore letterale della disposizione (frutto, però, di diverse "stratificazioni" normative) che fa riferimento alla persona «nei cui confronti è iniziato il procedimento», un procedimento può ritenersi iniziato solo con la fissazione dell'udienza.

La giurisprudenza di legittimità, però, non ha mai dichiarato la nullità del sequestro adottato *inaudita altera parte* (e la prassi dei principali Tribunali è in tal senso) in quanto l'intervento dell'organo collegiale prima dell'udienza comporta maggiori garanzie, trattandosi del titolare del potere di sequestro. Recentemente la Corte di cassazione ha affermato con chiarezza che il Tribunale è il naturale organo titolare del potere di sequestro, adottato senza previa fissazione di udienza o di convalidare né termini⁶⁸.

⁶⁷ F. MENDITTO, [Sequestro di prevenzione ordinario, anticipato, urgente e applicazione disgiunta della misura patrimoniale nel caso di misura personale in atto: caratteri distintivi e norme applicabili](#), in *questa Rivista*, 2 ottobre 2012.

⁶⁸ Cass. Pen., Sez. I, 1 aprile 2014 (12 settembre 2014), n. 37263, Russello e altri, inedita: «È evidente, tuttavia che tale previsione regolamentata – in via di urgenza – essenzialmente il potere Presidenziale di anticipare una valutazione che resta, in via ordinaria, attribuita all'organo collegiale ai sensi del D.Lgs. n. 159 del 2011, art. 20. Ne è dimostrazione l'inciso contenuto nel primo periodo della disposizione di cui al D.Lgs. n. 159 del 2011, art. 20 ove si evidenzia che il Tribunale, anche d'ufficio, ordina con decreto motivato il sequestro dei beni, in presenza degli specifici presupposti. L'aver evidenziato, da parte del legislatore, che il sequestro può essere disposto "anche" d'ufficio è confermativo del fatto che, in via ordinaria, il provvedimento ben può essere sollecitato da una richiesta dei soggetti titolari del potere di proposta (secondo il principio della domanda). In tal caso, pertanto, l'emissione del provvedimento di sequestro – direttamente da parte dell'organo collegiale – non è sottoposta ad alcun termine perentorio rispetto al momento di formulazione e deposito della proposta, né il decreto motivato va sottoposto ad alcuna convalida. Né a diversa interpretazione può addivenirsi in riferimento al fatto che l'art. 20 fa riferimento ai beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento risulta poter disporre, posto che il procedimento inizia con il

Il testo approvato, per superare ogni incertezza, sostituisce il riferimento alla persona «nei cui confronti è iniziato il procedimento» con la persona nei cui confronti «è stata presentata la proposta». Sulla stessa linea il nuovo art. 20, comma 1-*bis*, attribuisce al Tribunale la facoltà di restituire gli atti all'organo proponente «Prima di ordinare il sequestro e di fissare l'udienza».

Si procede (introducendo all'art. 22 il comma 2-*bis*) all'assimilazione del procedimento previsto per il **sequestro anticipato e urgente**:

- a) unificando il termine per la convalida in 30 giorni;
- b) prevedendo l'applicabilità delle disposizioni sul procedimento di cui all'art. 7 d.lgs. cit., con avviso di fissazione dell'udienza notificato o comunicato almeno cinque giorni prima dell'udienza;
- c) computando nel termine per la convalida le cause di sospensione previste dall'articolo 24, comma 2, d.lgs. cit.

10.2. Oggetto del sequestro. Quote sociali e beni aziendali.

Il nuovo testo dell'art. 20, comma 1, dal secondo al quarto periodo, tenta di affrontare il tema del rapporto tra sequestro delle quote sociali e dei beni aziendali della società che ha impegnato la giurisprudenza penale e civile (e la dottrina)⁶⁹ attraverso due disposizioni.

La questione è regolamentata con riferimento all'oggetto del sequestro, laddove le problematiche sugli analoghi problemi in tema di amministrazione sono affrontati all'art. 41 (*infra* par 18.2.3)

Il Tribunale «quando dispone il sequestro di partecipazioni sociali totalitarie» deve ordinare «il sequestro dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile». Tale onere è imposto «anche al fine di consentire gli adempimenti previsti dall'articolo 104, comma 1, lettera b)» disp. att. c.p.p., vale a dire per assicurare la pubblicità presso i pubblici registri per i beni immobili e mobili registrati.

In ogni caso, dunque anche se il Tribunale omette la precisazione indicata, il sequestro (avente ad oggetto partecipazioni sociali totalitarie) «si estende di diritto a tutti i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile».

Le disposizioni ora ricordate si riferiscono inequivocabilmente al sequestro di quote totalitario (cd "schermo" del proposto), laddove il quarto periodo del comma 1 non sembra prevedere alcuna limitazione prescrivendo che: «Nel decreto di

semplice deposito della proposta presso la cancelleria del competente Tribunale, ai sensi del D.Lgs. n. 159 del 2011, art. 5, comma 4, art. 7, comma 1, artt. 23 e 81. Lì dove la proposta applicativa contenga una richiesta di emissione del provvedimento di sequestro, la stessa – ferma restando la natura di atto urgente connaturata al tipo di intervento richiesto – ben può essere oggetto di valutazione da parte del Tribunale anche oltre il termine di trenta giorni, per quanto sinora affermato».

⁶⁹ La complessità e specificità del tema consente solo un rinvio a F. MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, cit., 78 ss., 221 ss.

sequestro avente ad oggetto partecipazioni sociali il Tribunale indica in modo specifico i conti correnti e i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile ai quali si estende il sequestro». La norma mal si coordina con le precedenti, evocando un sequestro “diretto” di beni aziendali a prescindere dal sequestro della totalità delle quote (e perfino da un numero di quote tali da rappresentarne la maggioranza). Del resto, se l’onere di indicare i conti correnti può essere adempiuta senza particolare difficoltà, appare problematica l’indicazione specifica dei beni costituiti in azienda.

Un evidente difetto di coordinamento emerge dal nuovo comma 1-*bis* dell’art. 24 che, in tema di confisca, regola il rapporto tra sequestro di azienda e di quote sociali riproduce solo in parte il disposto del citato art. 20⁷⁰.

10.3. Misure alternative al sequestro.

Il Tribunale qualora non ritenga sussistenti i presupposti del sequestro può disporre, ricorrendone i presupposti (art. 20, comma 1, d.lgs. n. 159/2011),

a) l’amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende (art. 34 d.lgs. cit.);

b) ovvero il controllo giudiziario delle aziende (nuovo art. 34-*bis* d.lgs. cit.).

10.4. Sequestro (e confisca) per equivalente.

Viene riscritto l’art. 25 d.lgs n. 159/2011, svincolando il sequestro (e la confisca) per equivalente dagli atteggiamenti soggettivi (dispersivi dei beni) del proposto previsti dal testo vigente. Le misure patrimoniali sono ancorata agli *ordinari* presupposti delle forme di confisca per equivalente previste in sede penale (comma 1), con l’opportuna specificazione dell’applicabilità anche agli eredi (comma 2), peraltro già consentita per l’interpretazione prevalente⁷¹.

Dunque, «Dopo la presentazione della proposta, se non è possibile procedere al sequestro dei beni ... perché il proposto non ne ha la disponibilità, diretta o indiretta, anche ove trasferiti legittimamente in qualunque epoca a terzi in buona fede, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto altri beni di valore equivalente di legittima provenienza dei quali il proposto ha la disponibilità, anche per interposta persona».

Ai sensi dell’art. 31, comma 3, dis. 1, la nuova disposizione non si applica alle proposte presentate prima dell’entrata in vigore della legge. La natura “sanzionatoria”

⁷⁰ Art. 20, comma 1-*bis* «Il Tribunale, quando dispone la confisca di partecipazioni sociali totalitarie, ordina la confisca anche dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile. Nel decreto di confisca avente ad oggetto partecipazioni sociali il Tribunale indica in modo specifico i conti correnti e i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile ai quali si estende la confisca».

⁷¹ F. MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, Milano, 2015, 123, 129.

della confisca per equivalente comporta la sua irretroattività, opportunamente disciplinata con riferimento alla data di presentazione della proposta.

10.5. La restituzione degli atti all'organo proponente.

E' noto che il Tribunale ha ampi poteri istruttori potendo disporre indagini e il sequestro d'ufficio di beni non indicati dall'organo proponente (art. 19).

Con l'obiettivo di evitare un'eccessiva "esposizione istruttoria" del Tribunale il nuovo comma 2 dell'art. 20 d.lgs. n. 159/2011 prevede che il Tribunale, prima di ordinare il sequestro e di fissare l'udienza, possa restituire gli atti all'organo proponente quando ritiene che le indagini non siano complete; in tal caso indica gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti del sequestro e delle misure alternative applicabili.

10.6. L'impugnazione del decreto che decide sul sequestro.

L'art. 27, comma 1, prevede attualmente l'impugnabilità della sola "revoca del sequestro", disposta all'esito dell'udienza funzionale alla confisca (con rigetto della richiesta di confisca e conseguente revoca del sequestro) ovvero con autonomo provvedimento prima dell'udienza (o nel corso di questa).

Pacificamente non è impugnabile dal pubblico ministero il rigetto della richiesta di sequestro.

Eguale non è impugnabile il decreto di sequestro da parte del proposto o degli interessati in quanto le eventuali censure sono proponibili, successivamente, con la confisca⁷². È consentita la richiesta di revoca avanzata allo stesso Tribunale che decide *de plano* (artt. 676, co. 1, e 667, co. 4, c.p.p.); il decreto di rigetto è opponibile dinanzi allo stesso Tribunale, la cui decisione è ricorribile in Cassazione⁷³.

Il testo approvato introduce, all'art. 27, comma 1, d.lgs. n. 159/2011, l'appellabilità **dell'applicazione e del diniego** del sequestro, secondo le disposizioni previste dallo stesso articolo. Non è, però, prevista una specifica impugnazione del provvedimento del Tribunale che rigetta l'istanza di revoca del sequestro, che, perciò, rimano opponibile come attualmente previsto dalla giurisprudenza innanzi allo stesso Tribunale.

⁷² Giurisprudenza costante, recentemente: Cass. Pen., Sez. I, 1 aprile 2014 (dep. 12 settembre 2014), n. 37623, Russello e altri, inedita; Cass. Pen., Sez. II, 12 gennaio 2015 (dep. 30 gennaio 2015), n. 4400, Ambrosio, in *CED Cass.*, n. 262373.

⁷³ Giurisprudenza costante: Cass. Pen., Sez. II, 18 gennaio 2011 (dep. 1 febbraio 2011), n. 3624, De Padova e altri, in *CED Cass.*, n. 249271; Cass. Pen., Sez. II, 12 gennaio 2015 (dep. 30 gennaio 2015), n. 4400, Ambrosio, cit. Qualora il Tribunale provveda direttamente nel contraddittorio il ricorso si converta in opposizione, Cass. Pen., Sez. VI, 12 febbraio 2014 (dep. 21 marzo 2014), n. 13445, Avvocatura Distr. dello Stato in proc. Matuozzo e altri, in *CED Cass.*, n. 259454.

La modifica incide in modo significativo sul procedimento introducendo una fase impugnatoria, per gli interessati (proposto e terzi intestatari) e per il pubblico ministero che mal si concilia con la specificità del procedimento di prevenzione che “garantisce” una celere celebrazione dell’udienza per la confisca nel pieno contraddittorio, con un termine di efficacia del provvedimento cautelare. Del resto è già consentito un rimedio, con l’opposizione innanzi allo stesso Tribunale e la possibilità, all’esito, del ricorso per Cassazione, peraltro per il solo proposto (e terzi interessati) e non anche per il pubblico ministero.

La modifica non sembra tenere conto delle diverse ipotesi che si possono verificare e delle ricadute operative.

Nel caso di sequestro anticipato e urgente esiste già un contraddittorio con convalida del decreto dal Tribunale.

Qualora l’impugnazione proposta dal pubblico ministero sia accolta dalla Corte di appello con emissione del decreto di sequestro negato dal Tribunale si pone il problema dell’individuazione del giudice delegato (del Tribunale o della Corte?).

In definitiva la modifica, pur rispondendo a ragioni di garanzia, presenta plurime problematiche che dovrebbero indurre a una rivalutazione, occorrendo comunque una specifica disciplina⁷⁴.

11. L’esecuzione del sequestro per i beni immobili e per le aziende: sgombero e allontanamento.

Plurime e significative le modifiche sull’esecuzione del sequestro.

Con la modifica dell’art. 21, comma 1, si dispone che le **formalità esecutive** del sequestro previste dall’art. 104 disp. att. c.p.p. siano di competenza della polizia giudiziaria, con l’assistenza eventuale dell’ufficiale giudiziario. Dunque, le annotazioni presso i pubblici registri e gli altri adempimenti previsti dalla norma ora citata sono attribuiti alla polizia giudiziaria, ivi compreso il verbale di immissione in possesso, sempre che il Tribunale non richieda l’assistenza dell’ufficiale giudiziario.

Si prevede, poi, un articolato provvedimento di esecuzione del sequestro diretto ad ottenere lo sgombero dei beni immobili e la liberazione delle aziende, anche se occupati dal proposto, dai terzi intestatari e dai familiari di costoro, coordinato col disposto degli articoli 40 (beni immobili) e 41 (aziende).

L’obiettivo delle nuove disposizioni, recependo le migliori prassi, è quello di assicurare la liberazione dei beni contestualmente al loro reale utilizzo o gestione diretta (dell’azienda) per evitare le criticità che si verificano quando il bene non è utilizzato, oltre che per evitare i ritardi della destinazione finale derivanti dalla presenza di persone da sgomberare o allontanare dalle aziende.

⁷⁴ In tal senso C. VISCONTI, [Approvate in prima lettura dalla Camera importanti modifiche al procedimento di prevenzione patrimoniale](#), cit., pur condividendo le modifiche introdotte.

L'intervento, particolarmente articolato, può essere solo sintetizzato esponendo anche il contenuto delle norme (collegata) sulla gestione del bene.

Per i beni immobili:

a) se occupati senza titolo, va disposto immediatamente lo sgombero (art. 21, comma 2). Il Tribunale, su proposta del giudice delegato, può disporre il differimento dell'esecuzione dello sgombero per il tempo necessario per la stipula o l'esecuzione dei contratti previsti dall'articolo 40, commi *3-bis* (locazione o comodato con cessazione in data non successiva alla confisca definitiva) e *3-ter* (concessione in comodato ai soggetti previsti nell'articolo 48, comma 3, lettera c), con cessazione alla data della confisca definitiva), sempre che l'occupante corrisponda l'indennità eventualmente determinata e provveda a sue cure alle spese e a tutti gli oneri, compreso il pagamento di oneri fiscali, inerenti all'unità immobiliare, esclusa ogni azione di regresso. Dunque, eseguito il sequestro il giudice delegato, unitamente all'amministratore valuterà se procedere al materiale sgombero dell'occupante senza titolo, ovvero, se richiedere al Tribunale i provvedimenti ora indicati al fine di evitare che il bene, sgomberato, rimanga libero e possa essere soggetto a deterioramento.

b) se occupati dal proposto e dai familiari conviventi, ovvero dai terzi formali titolari del bene (soggetti equiparati agli occupanti senza titolo), si coordina il procedimento di sgombero, (art. 21, comma *2-bis*) col possibile esercizio della facoltà attribuita dall'art. 47, comma 2, 1. fall (richiamato dal nuovo art. 40, comma *2-bis*) di assegnazione della "casa" e, comunque, con l'esigenza di salvaguardare l'integrità del bene. Il Tribunale, su proposta del giudice delegato, può disporre il differimento dello sgombero in due ipotesi:

1) se entro dieci giorni dalla notifica del decreto di sequestro sia presentata l'istanza di assegnazione. Trattasi di facoltà del Tribunale (che valuta, evidentemente, il *fumus* dell'istanza):

- nel caso in cui l'istanza sia rigettata viene disposta l'esecuzione dello sgombero se precedentemente differito (art. 40, comma *2-ter*, ult. per.);
- qualora l'istanza sia accolta viene disposta contestualmente, con decreto revocabile in ogni momento, il differimento dell'esecuzione dello sgombero, ma comunque non oltre il decreto di confisca definitivo. Il beneficiario, pena la revoca del provvedimento, è tenuto a corrispondere l'indennità eventualmente determinata dal Tribunale e a provvedere a sue cure alle spese e agli oneri inerenti all'unità immobiliare; è esclusa ogni azione di regresso;

2) se la permanenza nell'immobile delle persone indicate è necessaria per la migliore conservazione dei beni. Il provvedimento del Tribunale, che dispone il differimento dello sgombero non oltre la confisca definitiva:

- è revocabile in ogni tempo;
- deve essere revocato se l'occupante non corrisponde l'indennità eventualmente determinata e non provvede a sue cure alle spese e a tutti gli oneri, compreso il pagamento di oneri fiscali, inerenti all'unità immobiliare, esclusa ogni azione di regresso;
- deve essere revocato nel caso di successiva assegnazione ai soggetti previsti nell'articolo 48, comma 3, lettera c).

Si assicura “l’effettività” **dei provvedimenti di sgombero** con la trasmissione «per l’immediata esecuzione e per la necessaria successiva vigilanza al questore del luogo ove è ubicato il bene» e la comunicazione (art. 21, comma 2-ter, d.lgs. cit.).

I provvedimenti descritti sono «opponibili esclusivamente con incidente di esecuzione, a norma dell’articolo 666 c.p.p. innanzi allo stesso Tribunale, con citazione anche dell’Agenzia. L’opposizione non sospende l’esecuzione del provvedimento, a meno che il Tribunale che l’ha emesso disponga diversamente» (art. 21-comma 2-quater, d.lgs. cit.).

Per le aziende l’allontanamento di proposto, familiari conviventi e terzi formali intestatari è disciplinato dall’articolo 41 d.lgs. cit., cui rinvia l’art. 21, comma 2-quinquies. In particolare:

a) l’allontanamento avviene sulla base delle disposizioni impartite dal Tribunale su proposta del giudice delegato, dando priorità all’allontanamento del proposto. Lo stesso Tribunale, su proposta del giudice delegato, impartisce disposizioni, fino al momento dell’allontanamento, sulla presenza dei soggetti indicati (comma 1-septies);

b) l’allontanamento è, comunque, disposto (comma 1 quater) qualora l’amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato affitti l’azienda o un ramo di azienda (come previsto ai commi 2-bis e 2-ter).

Manca una **disposizione transitoria** diretta a consentire l’applicabilità di queste utili modifiche ai procedimenti sorti prima del 13 ottobre 2011, non disciplinati dal d.lgs. n. 159/2011 (cfr. *supra* par. 5).

12. La confisca.

Il nuovo art. 24, comma 1, recependo il consolidato orientamento giurisprudenziale⁷⁵, introduce l’espreso riferimento alla impossibilità per il proposto di «giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell’**evasione fiscale**». Prevede, inoltre, la possibilità di applicare «anche d’ufficio le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ne ricorrano i presupposti» quando non dispone la confisca.

Numerose e di rilievo le modifiche sul **termine d’efficacia del sequestro**:

a) la proroga del termine (di anni uno e mesi sei dall’immissione in possesso) è consentita solo per sei mesi (e non più per complessivi dodici mesi);

b) la sospensione del termine per l’espletamento di accertamenti peritali è contenuta nel limite di novanta giorni;

c) la sospensione è estesa: 1) al tempo necessario per la decisione definitiva sull’istanza di ricusazione presentata dal difensore (ma non a quella presentata dalle “parti”); 2) per il tempo decorrente dalla morte del proposto, intervenuta durante il

⁷⁵ In tal senso Cass. Pen., Sez. Un. 29 maggio 2014 (dep. 29 luglio 2014), n. 33451, Repaci, cit. Sulla rilevanza dell’evasione fiscale nella confisca di prevenzione e allargata cfr. A.M. MAUGERI, [La confisca allargata: dalla lotta alla mafia alla lotta all’evasione fiscale?](#), in *questa Rivista*, 9 marzo 2014; F. MENDITTO, [La rilevanza dei redditi da evasione fiscale nella confisca di prevenzione e nella confisca “allargata”](#), *ivi*, 9 marzo 2014.

procedimento, fino all'identificazione e alla citazione dei soggetti previsti dall'articolo 18, comma 2; 3) durante la pendenza del termine per il deposito del decreto conclusivo del procedimento.

d) nel caso di annullamento del decreto di confisca con rinvio al Tribunale (da parte della Corte di appello o della Corte di cassazione) il termine decorre nuovamente dalla ricezione degli atti presso la cancelleria del Tribunale stesso.

Quanto al **diritto transitorio**, le disposizioni ora indicate si applicano ai procedimenti pendenti (sempre che gli effetti non si siano già verificati) sulla base del principio *tempus regit actum*, ad eccezione di quanto previsto dall'art. 31, comma 3, dis. l. per cui la modifica dell'art. 24, comma 2, «per la parte in cui prevede un termine più breve per la pronuncia della confisca senza che si determini l'inefficacia del sequestro» non si applica ai procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore della legge, sia già stata formulata la proposta.

Per la **confisca per equivalente** si rinvia a quanto esposto al par. 10.4.

13. Il procedimento patrimoniale.

13.1. La trattazione prioritaria.

Un celere procedimento patrimoniale è necessario non solo per salvaguardare i diritti di coloro ai quali il bene potrà essere restituito in caso di revoca del sequestro, ma anche per giungere celermente alla possibile confisca definitiva atteso che le criticità dei beni sorgono spesso a causa del decorso del tempo, in particolare per le aziende⁷⁶.

Si introduce, opportunamente, un Capo V-bis al d.lgs. n. 159/2011 *Trattazione prioritaria del procedimento* ove l'art. 34-ter prevede:

a) la priorità assoluta nella trattazione dei procedimenti di prevenzione patrimoniale;

b) l'obbligo per i dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti di adottare provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la trattazione e la definizione prioritaria dei procedimenti patrimoniali;

c) la valutazione da parte del CSM dei provvedimenti adottati;

⁷⁶ Appare illuminante lo studio della Banca d'Italia [Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario](#): «valutando l'andamento del credito in CR alla luce dell'anzianità dell'Amministrazione Giudiziaria [...] emerge chiaramente come – pur scartando le code della distribuzione che possono risultare poco significative per l'esiguità numerica dei soggetti rappresentati – con l'aumentare degli anni di permanenza in amministrazione giudiziaria diminuisce l'accordato nei confronti delle imprese mentre si deteriora la qualità del credito, come comprovato dall'aumento delle segnalazioni a sofferenza. In definitiva col passare del tempo si riduce il credito concesso dagli Istituti di Credito alle imprese. Infatti, i dati esistenti dimostrano che col passare del tempo si incrementa il numero delle aziende che “chiudono». Cr. Anche par. 18.1.

d) l'onere per il Ministro della Giustizia di riferire sull'andamento dei procedimenti patrimoniali di prevenzione in sede di comunicazioni sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 Ord. Giud.

Ai sensi dell'art. 30, comma 1, dis. l. i provvedimenti del CSM devono essere emanati entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, quelli dei dirigenti degli uffici nei successivi sessanta giorni.

13.2. Il procedimento di primo grado.

L'unica modifica che riguarda specificamente il procedimento patrimoniale si riferisce alla citazione anche dei titolari dei diritti reali di garanzia (art. 23, comma 4).

La citazione di questi "creditori" comporta, come conseguenza indiretta che la richiesta di riconoscimento dei presupposti per la tutela del credito (e, specificamente, di quanto previsto dall'art. 52, comma 1, lett. a) e b), avvenga nell'udienza di confisca.

Deve ritenersi che qualora l'istanza non sia avanzata il terzo "decada" così come accade nel caso di mancata istanza di riconoscimento nel termine fissato dal giudice delegato.

La sede del riconoscimento del credito comporta che l'accertamento definitivo avvenga, di norma, con la definizione del procedimento funzionale alla confisca, col necessario coordinamento col procedimento di verifica e pagamento previsto per gli altri creditori.

Una modifica opportuna doveva riguardare l'espunzione tra i soggetti da citare dei titolari dei diritti personali di godimento, disposizione ampiamente disattesa nella prassi giudiziaria per la sostanziale inutilità della chiamata in giudizio e per l'appesantimento del procedimento, in particolare nel caso di sequestro di numerosi immobili locati.

13.3. Il procedimento di secondo grado.

Numerosi gli interventi sul procedimento di secondo grado:

a) **l'appellabilità del decreto del Tribunale di rigetto della richiesta di confisca anche qualora non sia stato precedentemente disposto il sequestro** (art. 27, comma 1, d.lgs. n. 159/2011 in relazione al comma 2). Se è pacifica l'impugnabilità da parte del pubblico ministero del decreto del Tribunale di rigetto della confisca preceduto da un sequestro (dunque con contestuale revoca del sequestro ovvero con sequestro revocato prima dell'udienza), la giurisprudenza è attestata su posizioni non univoche nel caso che si intende disciplinare, vale a dire qualora il Tribunale senza mai avere emesso in

precedenza un decreto di sequestro rigetti, all'esito dell'udienza, la richiesta di confisca⁷⁷;

b) la trasmissione del fascicolo del procuratore della Repubblica al procuratore generale presso la corte di appello competente per il giudizio di secondo grado.

L'attenzione per il procedimento d'appello si desume anche dall'espressa previsione che al termine del procedimento di primo grado il procuratore della Repubblica forma un fascicolo nel quale vengono raccolti tutti gli elementi investigativi e probatori eventualmente sopravvenuti dopo la decisione del Tribunale; gli atti inseriti nel predetto fascicolo sono portati immediatamente a conoscenza delle parti, mediante deposito nella segreteria del procuratore generale (art. 27, comma 4 bis);

c) **i termini di efficacia del decreto di confisca**, regolati dall'art. 27, comma 6, d.lgs. cit., subiscono le modifiche apportate al sequestro dal nuovo art. 24, comma secondo, espressamente richiamato. Le innovazioni, per la citata norma transitoria (art. 30, comma 3, dis. 1.) operano solo per le proposte presentate dopo l'entrata in vigore della legge;

d) la "ridecorrenza" dei termini di efficacia della confisca nel caso di annullamento del decreto della Corte di appello, con rinvio, da parte della Corte di cassazione. Così come nel caso di annullamento da parte della Corte di appello (o della Corte di cassazione) con rinvio al Tribunale il termine di efficacia del sequestro dovrà nuovamente decorrere dalla data di ricezione degli atti presso la cancelleria del giudice di primo grado (nuovo art. 24, comma 2-bis) emergendo la chiara l'intenzione di adottare un'analogia disposizione nel caso di annullamento da parte della Cassazione con rinvio alla Corte d'appello. Il nuovo comma 6-bis dell'art. 27 prevede, però, «Nel caso di annullamento del decreto di confisca con rinvio al Tribunale, il termine previsto dal comma 2 dell'articolo 24 decorre nuovamente dalla ricezione degli atti presso la cancelleria del Tribunale stesso»; trattasi di un evidente difetto di formulazione, riferendosi la disposizione al Tribunale, laddove avrebbe dovuto prevedere «Nel caso di annullamento del decreto di confisca con rinvio alla corte di appello il termine previsto dal comma 6 decorre nuovamente dalla ricezione degli atti presso la cancelleria della stessa corte di appello». Il Senato dovrà, evidentemente, rettificare il testo;

e) l'introduzione, come per il giudizio di primo grado, della condanna alle spese: « In caso di conferma anche parziale del decreto impugnato, la corte di appello pone a carico della parte che ha proposto l'impugnazione il pagamento delle spese processuali» (art. 27, comma 2-quater);

g) la previsione, nel caso di revoca del sequestro disposto dalla Corte di appello, di una disposizione analoga a quella vigente per la revoca del sequestro disposta dal Tribunale, al fine di differirne l'esecuzione: «I provvedimenti della corte di appello che, in riforma del decreto di confisca emesso dal Tribunale, dispongono la revoca del

⁷⁷ Per l'appellabilità: Cass. Pen., Sez. V, 1 ottobre 2014 (dep. 8 gennaio 2015), n. 494, P.M. in proc. Grasso, in *Ced. Cass.*, n. 262213; Cass. Pen., Sez. I, 24 settembre 2015 (dep. 29 ottobre 2015), n. 43794, Beccellato e altri, inedita. Per la sola ricorribilità per Cassazione: Cass. Pen., Sez. VI, 17 ottobre 2013 Cc. (dep. 21 novembre 2013), n. 46478, P.M. in proc. Fotia e altri, in *CED. Cass.*, n. 257748; Cass. Pen. Sez. II, 7 luglio 2015 (dep. 14 luglio 2015), n. 30422, Callea, inedita.

sequestro divengono esecutivi dieci giorni dopo la comunicazione alle parti, salvo che il procuratore generale, entro tale termine, ne chieda la sospensione alla medesima corte di appello. In tal caso, se la corte entro dieci giorni dalla sua presentazione non accoglie la richiesta, il provvedimento diventa esecutivo; altrimenti l'esecutività resta sospesa fino a quando nel procedimento di prevenzione sia intervenuta pronuncia definitiva».

13.4. *La revocazione.*

Traducendo normativamente l'interpretazione dominante, si prevede che la revocazione sia richiesta, nelle forme previste dagli articoli 630 ss c.p.p., in quanto compatibili, alla Corte di appello individuata secondo i criteri di cui all'articolo 11 c.p.p. (art. 28, comma 1, d.lgs. n. 159/2011).

Opportunamente si attribuisce alla stessa Corte di appello, nel caso in cui accoglie la richiesta di revocazione, di provvedere ai sensi dell'articolo 46 con la restituzione per equivalente, evitando che gli atti siano trasmessi per questa incombenza al Tribunale (art. 28, comma 4).

14. **La cauzione.**

Recependo la prassi giurisprudenziale si prevede che il Tribunale possa «disporre in relazione alle condizioni economiche della persona sottoposta alla misura di prevenzione, che la cauzione sia pagata in rate mensili»⁷⁸.

15. **L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende; il controllo giudiziario.**

15.1. *La ragione delle modifiche.*

Il presente lavoro non consente di approfondire le modifiche apportate all'art. 34 d.lgs. n. 159/2011 e la contestuale introduzione del controllo giudiziario (nuovo art. 34-bis d.lgs. cit.) con cui sono state raccolte le proposte avanzate inizialmente della Commissione Fiandaca, riprese dal disegno di legge presentato dal Governo (e della Commissione antimafia).

Le modifiche tentano di affrontare il tema dei rapporti tra organizzazioni di tipo mafioso e impresa, assai complesso e oggetto di un recente approfondimento cui può rinviarsi integralmente⁷⁹. Si inseriscono, inoltre, nel più ampio dibattito *dell'anticipazione*

⁷⁸ F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali, La confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/1992*, cit. 625.

⁷⁹ C. VISCONTI, [Proposte per recidere il nodo mafie-imprese](#), in *questa Rivista*, 7 gennaio 2014. L'autore è stato componente della Commissione presieduta dal Prof. Fiandaca.

dell'intervento degli organi dello Stato sulle imprese criminali o *contaminate* da fenomeni criminali⁸⁰.

15.2. *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende.*

L'art. 34 d.lgs. n. 159/2011 ha la funzione di arginare il proliferare del fenomeno mafioso e prosciugarne i canali di accumulazione economica, scindendo il rapporto di stretta connessione esistente tra il sequestro e la confisca. L'istituto (introdotto col d.l. n. 306/1992) interviene su attività economiche esercitate con modalità, anche del tutto lecite che e che non sono nella disponibilità nemmeno indiretta di soggetti di pericolosi, ma sono comunque in grado di offrire un contributo agevolatore in favore di questi.

Le innovazioni contenute nel testo approvato dalla Camera dei deputati non incidono sulle due fasi, ciascuna con caratteri propri, delineate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 487/95 (amministrazione giudiziaria e confisca), ma procedono: alla razionalizzazione dei presupposti applicativi, eliminando la fase delle ulteriori indagini disposte dal Tribunale; alla migliore disciplina della fase dell'amministrazione; alla soppressione della misura del "controllo giudiziario" prevista dall'attuale comma 8 applicabile all'esito del procedimento (divenendo il controllo giudiziario un'autonoma misura prevista dal nuovo art. 34-bis).

Queste le caratteristiche dell'istituto, con le principali innovazioni introdotte:

a) sono confermati gli attuali organi proponenti, coincidenti con i titolari del potere di proposta patrimoniale; di conseguenza è ricompreso il procuratore nazionale (comma 1);

b) la proposta segue le ordinarie indagini di cui all'art. 19 o gli accertamenti compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa ovvero (innovativamente) ex art. 6 d.lgs. n. 163/2006 (codice dei contratti pubblici) dall'Autorità nazionale anticorruzione (comma 1);

c) la misura può essere (innovativamente) applicata dal Tribunale, pur in assenza di proposta dell'organo proponente, quando non ritiene sussistenti i presupposti del richiesto sequestro (art. 20, comma 1) ovvero della confisca (art. 24, comma 1);

d) i presupposti sono rappresentati (comma 1) dall'insussistenza di elementi per l'applicazione di una misura patrimoniale e dall'esistenza di «sufficienti indizi» per ritenere che l'esercizio (libero) di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale:

- sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'art. 416-bis c.p.;
- o possa comunque agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione (personale o patrimoniale)

⁸⁰ Cfr. G. PIGNATON, [Mafia e corruzione: tra confische, commissariamenti e interdittive](#), in questa Rivista, 24 settembre 2015; R. GAROFOLI, [Il contrasto ai reati di impresa nel d.lgs. n. 231 del 2001 e nel d.l. n. 90 del 2014: non solo repressione, ma prevenzione e continuità aziendale](#), questa Rivista, 30 settembre 2015.

ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e i-bis) d.lgs. n. 159/2011 ovvero per i delitti di cui agli articoli 603-bis 629, 644, 648-bis e 648-ter c.p. Le modifiche riguardano, l'inserimento dei delitti di cui alla nuova lett. i-bis dell'art. 4 d.lgs. cit. e 603-bis c.p.;

e) la misura, applicata dal Tribunale, consiste nell'amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche (comma 1);

f) la misura è adottata per un periodo non superiore a un anno e può essere prorogata di ulteriori sei mesi per un periodo comunque non superiore complessivamente a due anni, a richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, se permangono le condizioni (comma 2). Le innovazioni riguardano la durata iniziale (che passa da un limite di mesi sei a un anno) e la durata complessiva all'esito delle possibili proroghe che univocamente non può superare complessivamente la durata di due anni. Oltre all'incremento complessivo si superano alcune incertezze interpretative sulla durata complessiva della misura (un anno o diciotto mesi).

g) il Tribunale nomina, così come previsto attualmente, il giudice delegato e l'amministratore giudiziario. Si precisano i poteri attribuiti a quest'ultimo consistenti:

- nel caso di beni e aziende riferibili a imprese individuali, nell'esercizio di «tutte le facoltà spettanti ai titolari»;
- nel caso di imprese collettive, nell'esercizio dei «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». Dunque, l'amministratore giudiziario si sostituisca agli organi societari (secondo quanto specificamente indicato dal Tribunale) che, perciò, sono privati dei relativi poteri.

Pur se la nuova regolamentazione tende a chiarire plurimi aspetti non affrontati dalla norma vigente, tenendo conto opportunamente della distinzione impresa individuale-impresa collettiva spesso ignorata dal legislatore nonostante i rilevanti effetti di ordine applicativo, la disposizione forse richiederebbe un'ulteriore riflessione;

h) si disciplina dettagliatamente l'esecuzione della misura che avviene «sui beni aziendali con l'immissione dell'amministratore nel possesso e con l'iscrizione nel registro tenuto dalla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel quale è iscritta l'impresa. Qualora oggetto della misura siano beni immobili o altri beni soggetti a iscrizione in pubblici registri, il provvedimento [...] deve essere trascritto nei medesimi pubblici registri» (comma 4);

i) l'amministratore adempie agli obblighi di relazione e segnalazione di cui all'articolo 36, comma 2, anche nei confronti del pubblico ministero. Opportunamente si rinvia, in quanto compatibili, alle disposizioni in materia di amministrazione giudiziaria di cui agli artt. 35 e ss.;

l) le autorità proponenti possono anche richiedere al Tribunale il sequestro dei beni, come avviene attualmente, «Quando vi sia concreto pericolo che i beni [...] vengano dispersi, sottratti o alienati». Si aggiunge, opportunamente, che il sequestro è disposto quando sussiste il presupposto che potrebbe portare alla confisca, vale a dire

«nei casi in cui si ha motivo di ritenere che i beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscano l'impiego». Il sequestro ha la medesima durata della misura dell'amministrazione;

i) entro la data di scadenza (oggi 15 giorni prima della scadenza) dell'amministrazione giudiziaria dei beni o del sequestro, il Tribunale (se non dispone la proroga nei limiti consentiti) delibera:

- la revoca della misura disposta ed eventualmente (innovativamente) la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 34-bis,
- ovvero la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Al procedimento si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal titolo I, capo II, sezione I, del libro I. Precisazione opportuna, ma non necessaria, atteso che ai sensi dell'art. 23, comma 1, salvo che sia diversamente disposto, al procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale (dunque anche quella in esame) si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dettate dal titolo I, capo II, sezione I;

m) per le impugnazioni contro i provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e di confisca si applicano le disposizioni previste dall'articolo 27.

n) l'amministrazione giudiziaria sospende espressamente gli effetti dell'interdittiva antimafia di cui all'art. 94 d.lgs. cit. Tale disposizione è inserita nel successivo art. 34-bis, comma 7, pur se evidentemente andava inserita in un comma dell'art. 34. Un'analogia norma è prevista per le aziende sequestrate e confiscate dal nuovo art. 35-bis, comma 3 (*infra* par. 16.2.2).

15.3. Il controllo giudiziario delle aziende.

Una delle principali innovazioni del testo approvato dalla Camera è costituito dalla nuova misura patrimoniale del controllo giudiziario con caratteristiche proprie rispetto all'istituto con analogia denominazione previsto oggi dall'art. 34, comma 8 (quale misura che segue in alcuni casi l'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 cit.).

Si è ricordato che la proposta di introdurre la misura del controllo giudiziario è stata avanzata dalla commissione presieduta dal prof. Fiandaca nella cui relazione finale si legge: «Come si è anticipato, la Commissione propone un insieme di innovazioni volte all'obiettivo di promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni, nel quadro di una ammodernata disciplina tendente a bilanciare in maniera più equilibrata le diverse aspettative ed esigenze oggi in gioco in questo campo [...]; e, soprattutto, è prevista al contempo l'introduzione del nuovo istituto del "Controllo giudiziario" (art. 34 bis cod. ant.), destinato a trovare applicazione in luogo dell'amministrazione (e altresì del sequestro ai sensi dell'art. 20 e della confisca ai sensi dell'art. 24 cod. ant.) nei casi in cui l'agevolazione "risulti occasionale [...]" e sussistano circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare" l'attività d'impresa. Si tratta di una misura del tutto innovativa, dal momento che non determina lo "spossamento gestorio" bensì configura – per un periodo minimo di un anno e

massimo di tre – una forma meno invasiva di intervento: la quale consiste in una “vigilanza prescrittiva”, condotta da un commissario giudiziario nominato dal Tribunale, al quale viene affidato il compito di monitorare “dall’interno dell’azienda” l’adempimento di una serie di obblighi di *compliance* imposti dall’autorità giudiziaria. La Commissione ha, inoltre, ritenuto che l’istituto del controllo giudiziario possa fungere da adeguato strumento per consentire la prosecuzione dell’attività di impresa nei casi in cui le aziende vengano raggiunte da interdittiva prefettizia, garantendo così nel contempo il prevalente interesse alla realizzazione di opere di rilevanza pubblica [...]».

Il presupposto applicativo della misura è rappresentato dall’agevolazione prevista dal comma 1 dell’articolo 34 di natura «occasionale», sempre che sussistano «circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l’attività» (comma 1). Risaltano, dunque, l’occasionalità dell’agevolazione e la necessità di accertamenti derivanti da circostanze di fatto da cui desumere il condizionamento dell’impresa.

Il controllo giudiziario è adottato dal Tribunale, sussistendone i presupposti, anche d’ufficio, nei seguenti casi (comma 1):

- a) non ritenga sussistenti i presupposti del sequestro (art. 20, comma 1);
- b) non ravvisi i presupposti della confisca (art. 24, comma 1);
- c) revochi l’amministrazione giudiziaria di cui all’art. 34-bis (art. 34-bis, comma 6);
- d) su richiesta dei legali rappresentanti delle imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell’articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l’impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, limitatamente alla misura di cui al comma 2, lett. b), attraverso un apposito procedimento descritto dal comma 6⁸¹.

Pur se non espressamente previsto sembra potersi desumere che la misura possa essere applicata:

- a) su proposta avanzata direttamente degli organi proponenti;
- b) nel caso di proposta dell’amministrazione giudiziaria di cui all’art. 34 di cui non si ravvisino i presupposti per l’occasionalità dell’agevolazione;

Il controllo giudiziario è adottato dal Tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni (comma 2).

Con il provvedimento che dispone la misura il Tribunale può: 1) in primo luogo (comma 2, lett. a) imporre obblighi che richiamano, sostanzialmente quelli previsti dall’attuale art. 34, comma 8⁸²; 2) inoltre, nominare un giudice delegato e un

⁸¹ Art. 34-bis, comma 6: «Il Tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente e gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all’articolo 127 del codice di procedura penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell’amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali».

⁸² Si prevede, in particolare «l’obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all’estero, ovvero della sede legale se si tratta di un’impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di

amministratore giudiziari che riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero (comma 2, lett. b); il Tribunale stabilisce i compiti dell'amministratore giudiziario e può imporre numerosi obblighi finalizzati a rendere effettivo il controllo (comma 3)⁸³, disponendo specifici accertamenti diretti alle necessarie verifiche (comma 4)⁸⁴.

La misura del controllo giudiziario cessa:

a) alla scadenza fissata dal Tribunale. Non è prevista la proroga se fissata in misura inferiore a quella massima, pur se sembra consentita in considerazione degli ampi poteri attribuiti al Tribunale dal comma 1;

b) su richiesta del titolare dell'attività economica. In tal caso il Tribunale fissa l'udienza entro dieci giorni dal deposito dell'istanza e provvede nelle forme di cui all'articolo 127 c.p.p. con la necessaria partecipazione del giudice delegato (quale componente del collegio) del pubblico ministero e, ove nominato, dell'amministratore giudiziario (comma 6);

c) qualora sia "aggravata" con l'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 se accertata la violazione di una o più prescrizioni imposte ovvero se ricorrono i presupposti di tale misura (comma 5, secondo periodo).

L'amministrazione giudiziaria sospende espressamente gli effetti previsti dall'art. 94 d.lgs. cit. (comma 7).

pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal Tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal Tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente».

⁸³ Precisamente:

a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;

b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;

c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;

d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;

e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.

⁸⁴ Art. 34-bis, comma 4: «Per verificare il corretto adempimento degli obblighi di cui al comma 3, il Tribunale può autorizzare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari al fine di acquisire informazioni e copia della documentazione ritenute utili».

16. L'amministrazione dei beni sequestrati: a) amministratore giudiziario e Agenzia nazionale.

16.1. L'amministratore giudiziario.

16.1.1. La nomina.

Si recepisce la prassi giudiziaria, che non trovava ostacoli nella norma, di consentire la **nomina di più amministratori** «qualora la gestione dei beni in sequestro sia particolarmente complessa». Occorre precisare se l'incarico possa essere svolto disgiuntamente (art. 35, comma 1).

L'art. 35, comma 2, modifica profondamente **modalità di nomina e di scelta degli amministratori**.

Confermata la necessità della scelta tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari⁸⁵, si prevede che la valutazione del Giudice avvenga seguendo criteri particolarmente specifici:

a) alcuni indicati nella norma: «criteri di trasparenza che assicurano la rotazione degli incarichi tra gli amministratori, tenuto conto della natura dei beni in stato di sequestro, delle caratteristiche dell'attività aziendale da proseguire e delle specifiche competenze connesse alla gestione»;

b) altri da dettagliare con decreto del Ministro della giustizia⁸⁶ (relativi anche ai coadiutori) che tengano conto:

- del numero degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiore a tre, fermo restando che potrà essere previsto il divieto assoluto di cumulo per «la particolare complessità dell'amministrazione o l'eccezionalità del valore del patrimonio da amministrare»;
- della natura monocratica o collegiale dell'incarico;
- della tipologia e del valore dei compensi da amministrare, avuto riguardo anche al numero dei lavoratori;
- della natura diretta o indiretta della gestione;
- dell'ubicazione dei beni sul territorio;
- delle pregresse esperienze professionali specifiche.

L'indicazione di plurimi e stringenti criteri dimostra la particolare attenzione rivolta a questo tema, prevedendosi anche che l'amministratore giudiziario all'atto della nomina comunichi se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso, pur se conferiti da altra Autorità giudiziaria o dall'Agenzia nazionale.

⁸⁵ La relazione Gratteri propone la modifica dell'art. 3 d.lgs. n. 14/2010, ampliando il novero dei soggetti che possono iscriversi all'Albo, in modo da consentire al Tribunale nomine che meglio rispondono alle esigenze del caso concreto. Si prevede, segnatamente, che all'Albo degli amministratori giudiziari possano iscriversi non solo avvocati o dottori commercialisti, ma anche soggetti di significativa e comprovata esperienza in gestione aziendale.

⁸⁶ Emesso di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dello sviluppo economico.

Inoltre l'art. 28, comma 2, dis. 1. **delega** il Governo ad adottare, un decreto legislativo recante disposizioni per disciplinare il regime delle **incompatibilità relative agli uffici di amministratore giudiziario e di coadiutore dell'amministrazione giudiziaria, nonché di curatore nelle procedure fallimentari** e figure affini delle altre procedure concorsuali, secondo stringenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere l'incompatibilità per rapporti di parentela, affinità, convivenza e, comunque, assidua frequentazione con magistrati addetti all'ufficio giudiziario al quale appartiene il magistrato che conferisce l'incarico;

b) prevedere che il presidente della corte di appello eserciti la vigilanza sulle nomine ai predetti incarichi conferite a soggetti che abbiano con i magistrati del distretto giudiziario, in cui ha sede l'ufficio titolare del procedimento, gli indicati rapporti di parentela, affinità, coniugio o frequentazione assidua, in modo tale da evitare indebite commistioni e compromissione della credibilità della funzione giudiziaria.

La normativa dimostra il "fallimento" dell'attuale quadro normativo che già impone dal 2009 (art. 2, comma 13, l. n. 94/2000) la scelta dell'amministratore all'interno dell'Albo nazionale, formalmente istituito con d.lgs. n. 14/2010 che, però, demandava a un successivo Decreto Ministeriale. Pur emanato il decreto attuativo (DM 19 settembre 2013 n. 160) l'Albo non è operativo in mancanza di alcuni adempimenti.

E' appena il caso di osservare che l'avvio dell'Albo, tenuto in via informatica avrebbe consentito un controllo diffuso, anche da parte dell'Autorità giudiziaria all'atto della nomina. Infatti, ai sensi dell'art. 5 del DM l'Albo è suddiviso in due parti:

a) una pubblica, ove sono inseriti i dati dell'Amministratore iscritto;

b) una riservata (ai magistrati, ai dirigenti delle cancellerie e delle segreterie, al Direttore dell'Agenzia) ove sono inseriti: gli incarichi ricevuti dall'amministratore giudiziario, con specifica indicazione dell'autorità che ha attribuito l'incarico nonché della relativa data di conferimento e di cessazione, gli acconti e il compenso finale ricevuti.

Le nuove disposizioni appaiono di non agevole attuazione quando prevedono un limite massimo di incarichi nel numero di tre, particolarmente esiguo. Ben poteva demandarsi la specificazione al D.M. in correlazione con i criteri che dovranno li essere dettagliati.

Si conferma (comma 2-bis) che nel caso di aziende sequestrate la scelta dell'amministratore debba avvenire tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo (disposizione ripetuta nell'art. 41, comma 1) e si **ampliano le ipotesi di incompatibilità per l'amministratore e i coadiutori** per i loro precedenti penali, i rapporti col proposto o con i terzi intestatari o con il magistrato che conferisce l'incarico (comma 3)⁸⁷.

⁸⁷ Art. 35, comma 3: «Non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi, né le persone condannate a una pena che importi l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o le pene accessorie previste dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione o nei confronti dei quali sia stato disposto il rinvio a giudizio per i reati di cui all'articolo 4 del presente decreto. Non possono altresì essere nominate le persone che abbiano svolto attività lavorativa o professionale in favore del

Si recepisce la prassi giudiziaria per cui l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato possa organizzare, sotto la sua responsabilità, un proprio **ufficio di coadiuzione**, «ove la complessità della gestione lo richieda» (comma 4).

16.1.2. La responsabilità.

L'art. 35-*bis* d.lgs. n. 159/2011 è dedicato alla responsabilità dell'amministratore nella «gestione e controlli della pubblica amministrazione».

Si affronta un tema che impegna gli operatori per l'accertata impossibilità da parte dell'amministratore a provvedere subito alla "legalizzazione" dei beni sequestrati. Ciò avviene, in particolare, per le aziende in cui all'atto del sequestro si registrano violazioni di diversa natura (amministrativa, fiscale, ambientale, tutela del lavoro, ecc.).

Se per le violazioni penali "di carattere formale" soccorrono, in materia di responsabilità, i noti principi sulla ricorrenza dell'elemento soggettivo, per violazioni di altra natura l'amministratore (e il giudice delegato) devono operare una scelta non agevole tra la chiusura dell'azienda, con la conseguente "espulsione" dal mercato, o la prosecuzione dell'attività col rischio di accertamenti e sanzioni irrogate personalmente all'amministratore.

L'intervento è particolarmente articolato:

a) sono esenti da responsabilità civile l'amministratore giudiziario e il coadiutore per gli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro, fatti salvi i casi di dolo o colpa grave (comma 1). Sarà la prassi a stabilire i rapporti tra la norma ora descritta e l'azione di responsabilità, pure ammessa, che sembra restringersi ormai ai casi di dolo o colpa grava;

b) gli accertamenti a qualsiasi titolo disposti sull'azienda sequestrata sono notificati all'amministratore giudiziario dalla data del sequestro e sino all'approvazione del programma di prosecuzione aziendale. 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 (comma 2);

c) il prefetto, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dell'impresa sequestrata o confiscata, rilascia 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» (comma 3). La disposizione appare opportuna per le difficoltà operative che si registrano, pur in

proposto o delle imprese a lui riconducibili. Le stesse persone non possono, altresì, svolgere le funzioni di coadiutore o di diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario nell'attività di gestione. Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né quelli di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, il coniuge, i parenti fino al quarto grado, gli affini entro il secondo grado, i conviventi o commensali abituali del magistrato che conferisce l'incarico».

presenza di norme ormai univoche: è noto, infatti, che per le aziende sequestrate e confiscate (in materia di prevenzione e di confisca allargata) la partecipazione alla gara e la continuazione degli appalti disciplinati dal d.lgs. n. 163/2006 (cod. appalti) derivano dal testo dell'art. 38 d.lgs. cit., come modificato dall'art. 2, comma 19, l. n. 94/2009⁸⁸.

16.1.3. La relazione.

Opportune e condivisibili le modifiche all'art. 36 d.lgs. n. 159/2011 sulla relazione dell'amministratore giudiziario con cui si procede, in primo luogo, al coordinamento con la relazione prevista dall'art. 41, comma 1, per il caso di aziende sequestrate e la necessità di precisare i provvedimenti da adottare per la liberazione dei beni sequestrati, a dimostrazione dell'importanza di tale adempimento.

Si disciplina, poi, la parte relativa alla stima dei beni e all'eventuale opposizione con un articolato meccanismo (comma 4):

- la cancelleria dà avviso alle parti del deposito della relazione dell'amministratore giudiziario ed esse possono prenderne visione ed estrarne copia limitatamente al calore attribuito ai beni sequestrati;
- ove siano formulate contestazioni motivate entro venti giorni dalla ricezione dell'avviso, il Tribunale, sentite le parti, se non le ritiene inammissibili, procede all'accertamento del presumibile valore di mercato dei beni medesimi nelle forme della perizia ai sensi degli articoli 220 ss. c.p.p.;
- fino alla conclusione della perizia, la gestione prosegue con le modalità stabilite dal giudice delegato.

⁸⁸ Art. 2, comma 19, l. n. 94/2009: «All'articolo 38 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 1, dopo la lettera *m-bis*) è aggiunta la seguente:

«*m-ter*) di cui alla precedente lettera *b*) che, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste, pur essendo stati vittime dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo 4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689. La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nei tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'Autorità di cui all'articolo 6, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio»; b) dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«*1-bis*. I casi di esclusione previsti dal presente articolo non si applicano alle aziende o società sottoposte a sequestro o confisca ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario o finanziario».

16.1.4. Compiti e assistenza legale.

L'unica modifica dell'articolo 37 riguarda la gestione dei ricavi derivanti dall'amministrazione dei beni immobili, che è demandata ad un apposito Decreto Ministeriale (comma 3). Si intende, evidentemente, affrontare il tema delle somme riscosse per le quali diverse sono le interpretazioni e le prassi operative sulla confluenza al Fondo Unico Giustizia ovvero su apposito libretto intestato alla procedura per le eventuali necessità gestionali⁸⁹.

Sull'assistenza legale si tenta di coordinare i rapporti tra amministrazione giudiziaria e Avvocatura dello Stato per rendere spedita l'assunzione della difesa: «dopo che il giudice delegato lo ha autorizzato a stare in giudizio, l'amministratore giudiziario inoltra richiesta per via telematica all'Avvocatura dello Stato. Ove l'Avvocato generale dello Stato non si esprima entro cinque giorni, il giudice delegato può autorizzare la nomina di un libero professionista» (comma 1-*bis*).

16.2. L'Agenzia nazionale.

Uno dei temi più dibattuti è rappresentato dal ruolo e dai compiti dell'Agenzia nazionale nel corso del procedimento, convenendosi sull'opportunità dell'attribuzione delle competenze esclusive ad essa attribuite dopo la confisca definitiva⁹⁰ (cfr. *infra* par. 22).

Si registra un consenso unanime nell'attribuire all'Agenzia compiti di ausilio nell'amministrazione dei beni fin dal momento del sequestro, in particolare nel delicato settore delle aziende, mentre si registrano diverse opinioni sull'opportunità dell'assunzione "diretta" dell'amministrazione, derivanti dalla difficoltà dell'Agenzia stessa di fare fronte ai compiti oggi attribuiti (dalla confisca di primo grado e, per la confisca allargata, dalla conclusione dell'udienza preliminare).

La scelta assume particolare rilievo perché si inserisce nella tematica, già accennato e che si approfondirà oltre, dell'opportunità di assicurare nella fase del sequestro, man mano che si consolida l'aspettativa della confisca, un "utilizzo" in vista di quello definitivo.

Tra le diverse proposte (attribuzione dell'amministrazione solo dopo la confisca definitiva, periodo transitorio di sospensione della vigente disciplina per consentire il potenziamento dell'Agenzia) è prevalsa la scelta di attribuire all'Agenzia l'amministrazione dei beni sequestrati solo dopo la confisca di secondo grado.

⁸⁹ F. MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, cit., 514.

⁹⁰ Per una ricostruzione dell'Istituzione dell'Agenzia nazionale e dei limiti subito emersi: F. MENDITTO, *L'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati: quale futuro per i beni sottratti alle mafie?*, in *Questione Giustizia*, 2010, n. 2, 33 ss.; Id, [Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso: normativa, prassi e criticità dei procedimenti giudiziari – sequestro e confisca, penale e di prevenzione – e amministrativi – destinazione e utilizzazione dei beni –, con particolare riferimento all'istituzione dell'Agenzia Nazionale e al Testo Unico delle misure di prevenzione](#) in *questa Rivista*, 28 gennaio 2011, 22 e ss.

Pertanto, ai sensi del nuovo testo dell'art. 38:

a) fino al decreto di confisca di secondo grado emesso dalla Corte di appello (si precisa inutilmente «nei procedimenti di prevenzione», disciplinandosi questa materia), l'Agenzia svolge attività di ausilio e di supporto all'autorità giudiziaria⁹¹;

b) con il provvedimento di confisca di secondo grado l'amministrazione dei beni è conferita all'Agenzia, che ne cura la gestione fino all'emissione del provvedimento di destinazione⁹². A tal fine l'Agenzia si avvale, per la gestione, di un coadiutore individuato nell'amministratore giudiziario nominato dal Tribunale, salvo che non ricorrano le ipotesi di cui all'articolo 35, comma 7, o che non sussistano altri giusti motivi e comunica al Tribunale l'incarico che prosegue fino alla destinazione del bene, salvo che non intervenga revoca espressa (comma 3). L'Agenzia gestisce i beni con le modalità previste dall'art. 44, comma 1, richiedendo al giudice delegato il nulla osta al compimento degli atti di straordinaria amministrazione (art. 44, comma 2). L'amministratore giudiziario, dopo la confisca di secondo grado, procede al rendiconto (comma 4) e per l'attività di amministrazione condotta sotto la direzione dell'Agenzia quale coadiutore predispone separato conto di gestione approvato dall'Agenzia (comma 4).

Le modifiche alla competenza dell'Agenzia non si applicano ai casi nei quali l'amministrazione è stata assunta fino alla data di entrata in vigore della legge (art. 31, comma 1, dis. l.).

16.3. Il rendiconto di gestione.

Si disciplina il rendiconto di gestione sulla base delle nuove competenze dell'Agenzia.

All'esito della procedura, e comunque dopo il provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello, l'amministratore giudiziario presenta al giudice delegato il conto della gestione (comma 1).

L'Agenzia, subentrata nell'amministrazione, provvede al rendiconto qualora il sequestro sia revocato (comma 5-*bis*). In ogni altro caso trasmette al giudice delegato una relazione sull'amministrazione dei beni, esponendo anche le spese sostenute per

⁹¹ In particolare:

- l'attività è svolta con le modalità previste dagli articoli 110, 111 e 112 (comma 1);
- l'Agenzia propone al Tribunale l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione (comma 1);
- all'Agenzia sono comunicati per via telematica i provvedimenti di modifica o revoca del sequestro e quelli di autorizzazione al compimento di atti di amministrazione straordinaria (comma 2);
- l'Agenzia effettua le comunicazioni telematiche con l'autorità giudiziaria attraverso il proprio sistema informativo, inserendo tutti i dati necessari per consentire l'utilizzazione (anticipata rispetto alla confisca) di quanto previsto dagli articoli 40, comma 3-*ter* e 41, comma 2-*ter*.

⁹² L'Agenzia, entro un mese dalla confisca di secondo grado pubblica nel proprio sito internet l'elenco dei beni immobili oggetto di confisca al fine di facilitare la richiesta di utilizzo da parte degli aventi diritto (comma 5).

consentire la determinazione del limite di garanzia previsto dall'art. 53; il giudice delegato, all'esito degli eventuali chiarimenti richiesti, prende atto della relazione (comma 5-bis).

17. L'amministrazione dei beni sequestrati: b) la gestione dei beni diversi dalle aziende.

Le modifiche all'art. 40 hanno la finalità di consentire l'utilizzo dei beni immobili sequestrati fin dalla fase dell'esecuzione, con l'ausilio dell'agenzia nazionale (comma 1).

Viene introdotto, a tal fine, un'articolata disciplina diretta a "guidare" l'attività del Tribunale e del giudice delegato, attraverso il recepimento di alcune prassi virtuose.

In estrema sintesi, **per gli immobili:**

a) nel caso di presenza del proposto, dei familiari e del terzo intestatario già si è esposta la disciplina per la stratta connessione con la fase dell'esecuzione del sequestro (*supra* par. 11);

b) nel caso di locazione o comodato con data certa anteriore al sequestro, l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, pone in essere gli atti necessari per ottenere la cessazione dei contratti alla scadenza naturale (comma 3-*quater*). L'esercizio di tali poteri consentirà di evitare il pagamento dell'indennità prevista in favore dei titolari di diritti personali di godimento dall'art. 52, comma 5, all'esito della confisca definitiva e dello scioglimento di diritto del contratto. Ai stessi soggetti l'immobile potrà essere locato (o dato in comodato), se ritenuto utile ai sensi del comma 3-*bis* (che si esporrà sub c), essendo prevista la cessazione alla data della confisca definitiva;

c) nel caso di immobili liberi ovvero liberati (per l'eseguito sgombero, per la cessazione della locazione o del comodato o per qualsiasi altra ragione) l'amministratore giudiziario, con l'autorizzazione scritta del giudice delegato, può: 1) in via prioritaria (anche su proposta dell'Agenzia) concedere in comodato i beni ai soggetti indicati nell'articolo 48, comma 3, lettera c) (ovvero ai soggetti cui il bene può essere destinato o assegnato dopo la confisca definitiva), con cessazione alla data della confisca definitiva; 2) ovvero locare o concedere in comodato i beni, prevedendo la cessazione nei casi da ultimo esposti (comodato in favore dei soggetti ivi indicati) e, comunque, in data non successiva alla pronuncia della confisca definitiva (comma 3-*bis*).

Per i **beni mobili** si prevedono norme più stringenti per evitare inutili custodie (art. 40, comma 5-*ter*), imponendo, in primo luogo, la vendita se i beni non possono essere amministrati senza pericolo di deterioramento o di rilevanti diseconomie e la distruzione o demolizione se privi di valore, improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili.

Limitato l'ampliamento della custodia nel corso del sequestro, esteso **ai soggetti previsti dall'articolo 48, comma 3, lettera c)**.

Si disciplina più compiutamente il **reclamo degli atti dell'amministratore giudiziario** posti in essere in assenza di autorizzazione scritta del giudice delegato. L'impugnazione va proposta, dal pubblico ministero, dal proposto e da ogni altro

interessato, nel termine perentorio di quindici giorni dalla data in cui ne hanno avuto effettiva conoscenza, al giudice delegato, che, entro i dieci giorni successivi, provvede ai sensi dell'art. 127 c.p.p.

18. L'amministrazione dei beni sequestrati: c) la gestione delle aziende.

18.1. Premessa. La problematicità del sequestro dell'azienda.

Numerose e di rilievo le modifiche in materia di gestione delle aziende sequestrate, costituenti il "nucleo" della proposta di legge di iniziativa popolare che ha dato l'avvio al testo approvato dalla Camera.

Oggi falliscono (o sono poste in liquidazione ovvero sono cancellate perché prive di beni) più del novanta per cento delle attività produttive confiscate, in ragione di diverse criticità riscontrabili dal momento in cui l'azienda è sottratta all'organizzazione criminale⁹³.

Il sequestro comporta difficoltà sul piano dei rapporti con gli istituti di credito, con i fornitori dell'azienda, con i clienti, con i dipendenti, che si trovano a doversi relazionare con un soggetto diverso, individuato nell'autorità statale, chiamata a garantire la prosecuzione dell'attività economica riportando l'azienda sul terreno della legalità.

L'amministratore giudiziario nella fase del sequestro si trova a fronteggiare il rischio della "tenuta" dell'azienda sul mercato, una volta venuta meno la disponibilità di denaro che poteva essere assicurata dall'imprenditore mafioso e con essa la propensione, da parte delle banche, all'apertura di linee di credito, in ragione della solidità economica dell'impresa mafiosa. La prima difficoltà è individuabile nel blocco dei finanziamenti degli istituti bancari. Vi sono, poi il calo delle commesse anche perché i fornitori tendono a ritenere l'azienda non più "affidabile" e l'aumento dei costi di gestione dovuto al processo di legalizzazione dell'azienda (mancanza di scritture contabili attendibili, pagamento di oneri fiscali e contributivi, regolarizzazione dei rapporti di lavoro, applicazione della normativa antinfortunistica e ambientale, etc.).

A ciò si aggiungono "strette burocratiche" rappresentate dalla verifica della validità di licenze, concessioni, requisiti per la comunicazione antimafia, ecc.

L'attuale regolamentazione della sospensione dei rapporti in corso (art. 56 d.lgs. 159/11) rischia di tradursi in un blocco irreversibile dell'attività dell'azienda proprio nel momento che segue il sequestro.

Particolarmente interessante lo studio della Banca d'Italia *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*⁹⁴ contenente una dettagliata analisi delle ragioni di carattere finanziario che causano criticità alle aziende sequestrate: «La delicatezza del momento gestionale unitamente alla complessità e alla durata del

⁹³ Si rinvia ai contributi citati in nota 4.

⁹⁴ La relazione è reperibile sul sito della Banca d'Italia.

procedimento giudiziario possono sollecitare un atteggiamento di maggiore “cautela” del sistema bancario. Le procedure interne in materia di gestione del credito possono indurre le banche a collocare i rapporti con le imprese in questione “in osservazione” anche laddove non si ravvisino nell’andamento della relazione profili di patologia. Ne conseguirebbe la sottrazione degli stessi alla gestione ordinaria e l’affidamento alle strutture che gestiscono il credito problematico, con l’effetto di una maggiore prudenza e una minore “fluidità” delle relazioni; anche nello scrutinio di nuove domande di affidamento – nonostante i crediti vantati in dipendenza delle linee di credito di nuova erogazione siano pagati in prededuzione ai sensi dell’art. 54 del Codice – le banche potrebbero assumere atteggiamenti di maggiore prudenza nell’allocazione del credito».

Prosegue la relazione: «Nell’anno successivo al provvedimento, il deterioramento della situazione tecnica prosegue, confermando un dato evidente e noto agli operatori del settore: il momento successivo al sequestro riveste un’estrema delicatezza nell’ottica della continuazione/rilancio dell’attività. Con il provvedimento giudiziario l’azienda viene sottoposta ad un vero e proprio trauma; al venire meno del “vantaggio competitivo” derivante dall’utilizzazione in molti casi di strumenti propri dell’intimidazione mafiosa o dal riciclaggio di flussi di denaro di provenienza delittuosa, si affianca la necessità di affrontare una serie di problematiche, non ultima l’emersione del costo della legalità e della trasparenza...**va rimarcato che il “fattore tempo” assume rilevanza determinante nella gestione di queste imprese**».

Il testo approvato dalla Camera interviene su diversi aspetti:

- a) modificando l’art. 41 al fine di meglio disciplinare l’attività del Tribunale, del giudice delegato e dell’amministratore nell’adozione dei provvedimenti di prosecuzione o cessazione dell’azienda;
- b) introducendo forme di sostegno alle aziende con appositi fondi e forme di gestione (art. 41-bis);
- c) delegando il Governo ad adottare un d.lgs. per la tutela del lavoro nell’ambito delle imprese sequestrate e confiscate (art. 29 dis. 1.);
- d) coinvolgendo le istituzioni interessate e i vari “soggetti” che possono contribuire alla migliore gestione dell’azienda sequestrata (art. 41);
- e) prevedendo forme di Supporto delle aziende sequestrate o confiscate (art. 41-*quater*);
- f) modificando la disciplina della tutela dei creditori per crediti precedenti al sequestro (artt. 41, comma 1-*ter*, 54-*bis*).

18.2. La gestione delle aziende.

18.2.1. L’ambito applicativo, la relazione dell’amministratore giudiziario.

L’art. 41 viene sostanzialmente riscritto nel tentativo di affrontare e risolvere numerose criticità, con l’obiettivo di valorizzare il provvedimento di prosecuzione o cessazione dell’attività imprenditoriale. Le numerose interpolazioni al testo sono

evidenti suggerendo, sotto il profilo tecnico, un migliore coordinamento delle disposizioni introdotte, generalmente ampiamente condivisibili.

L'**ambito applicativo** dell'art. 41 viene indicato al comma 1 nel sequestro di aziende (art. 2555 c.c.), come previsto attualmente, con la specificazione che può riferirsi non solo alle aziende dell'imprenditore individuale ma anche alle aziende oggetto del provvedimento «per effetto del sequestro avente a oggetto partecipazioni societarie».

Si valorizza la **relazione dell'amministratore giudiziario** (comma 1), nominato nell'apposita sezione dell'Albo (ripetendo quanto già previsto dall'art. 35, comma 2-*bis*) che, dopo la "relazione ordinaria" (preliminare) prevista dall'art. 36, comma 1, deve essere presentata entro tre mesi, prorogabili a sei per giustificati motivi dal giudice delegato. La relazione contiene:

a) gli ulteriori dati acquisiti, integrativi di quelli già esposti nella relazione preliminare, nonché gli eventuali provvedimenti da adottare per l'allontanamento del proposto, dei suoi familiari e del terzo intestatario di cui al comma 6-*bis*;

b) la situazione patrimoniale, economica e finanziaria, con lo stato analitico ed estimativo delle attività;

c) una **dettagliata analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività**, tenuto conto di numerosi elementi, da ritenersi non esaustivi, ivi compresi gli oneri correlati al processo di legalizzazione dell'azienda⁹⁵. Nel caso di proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività è allegato uno specifico programma corredato, previa autorizzazione del giudice delegato, della relazione di un professionista che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del piano medesimo, considerata anche la possibilità di avvalersi delle agevolazioni previste. Si utilizza, opportunamente, un criterio di attestazione previsto dalla legge fallimentare per il concordato (art. 124), anche preventivo (art. 161);

d) la stima del valore di mercato dell'azienda, tenuto conto degli oneri correlati al processo di legalizzazione della stessa. Per questa parte della relazione si applica l'art. 36, comma 4, in tema di comunicazione e contestazione dei valori (comma 1-*bis*);

e) l'indicazione delle attività esercitabili solo con autorizzazioni, concessioni e titoli abilitativi, al fine di consentire l'adozione dei provvedimenti del Tribunale e per evitare problemi operativi sulla perseguibilità dell'attività imprenditoriale dell'azienda sequestrata.

18.2.2. La centralità del provvedimento sulla prosecuzione dell'impresa.

La centralità della proposta di prosecuzione o di ripresa dell'attività avanzata dall'amministratore si desume dal fatto che si impone di allegare numerosi elementi necessari per una valutazione documentata da parte del Tribunale (art. 41, comma 1-*ter*):

⁹⁵ Occorre tenere conto, in particolare, «del grado di caratterizzazione della stessa con il proposto e i suoi familiari, della natura dell'attività esercitata, delle modalità e dell'ambiente in cui è svolta, della forza lavoro occupata e di quella necessaria per il regolare esercizio dell'impresa, della capacità produttiva e del mercato di riferimento nonché degli oneri correlati al processo di legalizzazione dell'azienda».

a) l'elenco nominativo dei creditori e di coloro che vantano diritti reali o personali, di godimento o di garanzia (come previsto anche dall'art. 57, comma 1), specificando diverse tipologie di crediti derivanti dai rapporti precedenti al sequestro (art. 56), per consentire gli ulteriori provvedimenti del giudice delegato sui “pagamenti urgenti”. Precisamente: 1) crediti collegati a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività (di cui all'art. 54-bis, comma 1); 2) crediti relativi a rapporti esauriti, non provati o non funzionali all'attività d'impresa;

b) l'elenco nominativo delle persone che risultano prestare o avere prestato attività lavorativa in favore dell'impresa, specificando la natura dei rapporti di lavoro esistenti nonché quelli necessari per la prosecuzione dell'attività;

c) una relazione sulla presenza di organizzazioni sindacali all'interno dell'azienda alla data del sequestro, acquisendo loro eventuali proposte sul programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività.

In attesa del provvedimento del Tribunale, entro trenta giorni dall'immissione in possesso, l'amministratore giudiziario è autorizzato dal giudice delegato a proseguire l'attività dell'impresa o a sospenderla, con riserva di rivalutare tali determinazioni dopo il deposito della relazione semestrale.

Se il giudice autorizza la prosecuzione, conservano efficacia, fino all'approvazione del programma ai sensi del comma 1-*quinquies*, le autorizzazioni, le concessioni e i titoli abilitativi necessari allo svolgimento dell'attività, già rilasciati ai titolari delle aziende in stato di sequestro in relazione ai compendi sequestrati» (1-*quater*). Opportunamente si prevede un provvedimento provvisorio al fine di evitare la chiusura provvisoria dell'azienda o incertezze che comportano danni irreparabili all'attività imprenditoriale.

Il **provvedimento del Tribunale è adottato** dopo avere esaminato la relazione dell'amministratore in camera di consiglio, ai sensi dell'articolo 127 c.p.p., con la partecipazione del pubblico ministero, dei difensori delle parti, dell'Agenzia e dell'amministratore giudiziario, che vengono sentiti se compaiono. Si introduce, dunque, un'opportuna forma di contraddittorio diretto a raccogliere, anche dalle parti, utili elementi per la decisione, pur se il mero rinvio all'art. 127 c.p.p. potrebbe consentire un'inopportuna ricorribilità per Cassazione del provvedimento (prevista dal comma 7 dell'articolo citato).

Ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa, il Tribunale approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive per la gestione dell'impresa (art. 41, comma 1-*quinquies*)⁹⁶.

Nel caso in cui l'amministratore non avanzi la richiesta di prosecuzione il Tribunale, acquisito il parere del pubblico ministero, dei difensori delle parti e dell'amministratore giudiziario, dispone la messa in liquidazione dell'impresa; in caso di insolvenza, si applica l'articolo 63, comma 1 (art. 41, comma 5).

⁹⁶ Cfr. dec. Trib. Napoli 25 maggio 2015, [provvedimento di prosecuzione dell'impresa contenente direttive di gestione](#), in *questa Rivista*, 25 maggio 2011.

Con decreto del Ministro della Giustizia saranno stabilite le modalità semplificate di liquidazione o di cessazione dell'impresa, in particolare qualora sia priva di beni aziendali (art. 41, comma 6-*bis*). Si supera, in tale modo, una delle maggiori problematicità, di mero ordine burocratico, che ostacola la formale cessazione delle attività di fatto inesistenti.

Appare poco utile, sotto il profilo pratico e sistematico, prevedere due diversi procedimenti, a seconda della proposta dell'amministratore giudiziario. Potrebbe prevedersi, in ogni caso la fissazione dell'udienza

Ai sensi dell'art. 41-*bis*, comma 13, il Tribunale, anche su proposta dell'Agenzia, ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione dell'attività dell'azienda sequestrata (o confiscata), può impartire le direttive per la sua **ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese** nelle forme e alle condizioni previste dall'articolo 2, comma 1-*bis*, d.lgs. n. 270/1999 (dopo la confisca di secondo grado provvede l'Agenzia).

18.2.3. Il sequestro di azienda di impresa individuale e di quote sociali (impresa collettiva).

La distinzione tra sequestro di azienda di impresa individuale e sequestro di quote sociali ed eventualmente dell'azienda – ad essa facente capo (impresa collettiva) emerge dall'ultima parte dell'art. 41, comma 1-*ter*, che sembra differenziare quest'ultima ipotesi nella consapevolezza delle diverse prassi esistenti⁹⁷.

La lettura coordinata dell'intero testo induce a proporre le seguenti considerazioni che coinvolgono anche il sequestro totalitario di quote che si estende alla totalità della/e azienda/e esercitate dalla società (art. 20, comma 1, ult. parte):

a) nel caso di sequestro di partecipazioni societarie, qualunque sia l'entità delle quote sequestrate, l'amministratore giudiziario esercita i poteri che spettano al socio nei limiti della quota sequestrata (art. 41, comma 6);

b) qualora il sequestro riguardi quote (non necessariamente totalitarie ma) che assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 c.c. (argomento di ordine logico e desunto dall'artt. 41, commi 1-*ter* e 1-*sexies*) provvede, ove necessario e previa autorizzazione del giudice delegato, a convocare l'assemblea per la sostituzione degli amministratori (art. 41, comma 6). Dunque, in deroga alle norme del codice civile sulla convocazione dell'assemblea, l'amministratore giudiziario, su autorizzazione del giudice delegato, provvede alla convocazione e, esercitando i "diritti sequestrati" nomina, il nuovo amministratore della società che può coincidere con la sua persona (comma 1-*ter*, ult. parte). Qualora non sia prevista l'assunzione della qualità di amministratore della società, il Tribunale determina le modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario (art. 41, comma 1-*ter*)

⁹⁷ MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, cit., 97 ss.

dovendo coordinarli con la legale rappresentanza attribuita all'amministratore della società;

c) qualora il sequestro abbia ad oggetto partecipazioni societarie che non assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 del codice civile (vale a dire riguardi quote di minoranza) il Tribunale impartisce le opportune direttive all'amministratore giudiziario (art. 41, comma 1-*sexies*).

In definitiva sembra che – opportunamente – le disposizioni sulla prosecuzione dell'impresa operino direttamente nel caso di azienda di imprenditore individuale, in cui l'amministrazione dei beni è assunta nella qualità dall'amministratore giudiziario, e in modo mediato nel caso di sequestro di quote tali da assicurare il controllo della società (anche se totalitario) attraverso la nomina dell'amministratore della società e le istruzioni impartite dal Tribunale e controllate dall'amministratore giudiziario (se non assume la qualità di amministratore della società).

18.2.4. La concreta gestione.

Un cenno alla disciplina della gestione dell'azienda.

a) i rapporti giuridici connessi all'amministrazione dell'azienda sono regolati dalle norme del codice civile, ove non espressamente altrimenti disposto (art. 41, comma 4, non modificato);

b) si osservano le disposizioni sulla liquidazione delle spese di cui all'articolo 42, in quanto applicabili (comma 4 non modificato);

c) i compiti e poteri dell'amministratore giudiziario sono quelli previsti dall'art. 41, comma 3 (non modificato);

d) l'allontanamento dall'azienda di proposto, familiari conviventi e terzi intestatari è analiticamente disciplinato dall'art. 41, commi 1-*septies*⁹⁸ e 6-*bis*⁹⁹.

e) sono disciplinati l'affitto dell'azienda o di un ramo aziendale (art. 41, comma 2-*bis*)¹⁰⁰ in via prioritaria (anche con mero comodato) agli enti, associazioni e altri soggetti indicati all'articolo 48, comma 3, lettera c), alle cooperative previste dall'articolo

⁹⁸ Art. 41, comma 1-*septies*: «L'allontanamento dall'azienda dei soggetti di cui all'articolo 21, comma 2-*bis*, avviene sulla base delle disposizioni impartite dal Tribunale su proposta del giudice delegato, dando priorità all'allontanamento del proposto. Il Tribunale, su proposta del giudice delegato, impartisce disposizioni, fino al momento dell'allontanamento, sulla presenza dei soggetti indicati al primo periodo e ordina agli organi di amministrazione e di controllo della società la consegna all'amministratore giudiziario della documentazione necessaria alla redazione della relazione di cui al comma 1».

⁹⁹ Art. 41, comma 6-*bis*: «In tutti i casi previsti dal presente articolo in cui si deve provvedere all'allontanamento dei soggetti di cui all'articolo 21, comma 2-*bis*, si procede ai sensi dell'articolo 21, comma 2-*ter*, anche sulla base delle disposizioni eventualmente impartite dal Tribunale. Si applica l'articolo 21, comma 2-*quater*».

¹⁰⁰ Art. 41, comma 2-*bis*: «L'amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato, può affittare l'azienda o un ramo di azienda, con cessazione di diritto nei casi previsti dal comma 2-*ter*, primo periodo, del presente articolo in data non successiva alla pronuncia della confisca definitiva».

48, comma 8, lettera a), o agli imprenditori attivi nel medesimo settore o settori affini di cui all'articolo 41-*quater*;

f) per le società sottoposte a sequestro le cause di scioglimento per riduzione o perdita del capitale sociale di cui agli articoli 2484, primo comma, numero 4), e 2545-*duodecies* c.c. non operano dalla data di immissione in possesso sino all'approvazione del programma di prosecuzione o ripresa dell'attività e, per lo stesso periodo, non si applicano gli articoli 2446, commi secondo e terzo, 2447, 2482-bis, commi quarto, quinto e sesto, e 2482-ter del codice civile (art. 41, comma 1-*octies*).

18.3. *Gli strumenti di sostegno delle aziende sequestrate (e confiscate).*

18.3.1. Gli strumenti introdotti.

L'art. 41-*bis* introduce gli strumenti di sostegno e valorizzazione delle aziende sequestrate richiesti dalla proposta di legge di iniziativa popolare e necessari per la legalizzazione delle attività non irreversibilmente inquinate dai capitali o dai metodi "illeciti".

Il testo risente delle stratificazioni che hanno portato alla sua approvazione, unificando il sostegno ad aziende sequestrate (che andavano disciplinate in questo articolo) e confiscate (la cui normativa doveva essere inserita all'art. 48), con una serie di disposizioni di dettaglio che dovevano essere collocate in apposite norme di attuazione.

I commi da 1 a 7 riprendono, quasi testualmente, le disposizioni contenute nella legge di stabilità del 2016 approvata al Senato (attualmente all'esame della Camera), specificamente art. 1, commi da 96 a 102, risentendo in gran parte della specificità del provvedimento e del carattere dettagliato che, come detto, mal si concilia sotto il profilo tecnico a norme del cd. codice antimafia. Peraltro va sottolineato l'encomiabile intento di "rendere definitive e stabili" misure proposte in via temporanea dalla legge di stabilità.

La specificità della norma consente solo un esame di carattere generale.

Il comma 1 prevede, con una norma di indubbio significato simbolico e operativo, che l'Agenzia nazionale promuova azioni per assicurare l'efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata. Il comma 2 finanzia le azioni ora indicate.

Per le sole aziende sequestrate e confiscate ai soggetti destinatari di cui all'articolo 4, lettere a) e b), (e nei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, c.p.p.; disposizione evidentemente in questa parte estranea al d.lgs. n. 159/2011), sono previsti appositi stanziamenti per «la continuità del credito bancario e l'accesso al medesimo, il sostegno agli investimenti e agli oneri da sostenere per gli interventi di ristrutturazione aziendale, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il sostegno alle cooperative previste dall'articolo 48, commi 3, lettera c), e 8, lettera a)».

La limitazione solo alle aziende appartenenti ad alcune categorie di pericolosità non appare condivisibile.

Sono costituiti, in attuazione del comma 3, due Fondi (comma 4):

a) un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese destinata alla concessione di garanzie per operazioni finanziarie, erogate in favore di imprese sequestrate o confiscate indicate al comma 3;

b) un'apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile per l'erogazione di finanziamenti agevolati in favore delle medesime imprese.

L'accesso ai Fondi¹⁰¹ è richiesto dall'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, o dall'Agenzia (nel caso in cui si sia nella fase successiva alla confisca di secondo grado), dopo l'adozione dei provvedimenti di prosecuzione o di ripresa dell'attività d'impresa adottata dal Tribunale (comma 5).

In caso di revoca del sequestro l'avente diritto è tenuto a rimborsare gli importi liquidati dalla sezione di cui alla lettera a) del comma 4 (comma 7) per i quali è previsto apposito privilegio attraverso un complesso meccanismo (commi da 8 a 10)¹⁰².

Del contenuto del comma 13 si è detto in precedenza (*supra*, par. 18.2.2).

18.3.2. Una nuova forma di amministrazione giudiziaria per le aziende di straordinario interesse socio-economico: INVITALIA Spa.

L'art. 41-*bis*, comma 14, prevede norme "speciali" per l'amministrazione relativa a sequestro (o confisca) di «aziende di straordinario interesse socio-economico, tenuto conto della consistenza patrimoniale e del numero degli occupati, o aziende concessionarie pubbliche o che gestiscono pubblici servizi», individuate sulla base dei criteri adottati dall'Agenzia nazionale ai sensi del comma 15.

Nei casi ora indicati:

a) l'amministratore giudiziario può essere nominato (dal Tribunale, nell'esercizio delle sua facoltà discrezionali) 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;

b) il dipendente di INVITALIA Spa, nominato amministratore giudiziario:

- svolge le proprie funzioni sotto la direzione del giudice delegato, avvalendosi dell'organizzazione della società INVITALIA Spa;

- non ha diritto ad emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento, ad eccezione del rimborso delle spese di cui all'articolo 35, comma 9;

c) i dipendenti della società INVITALIA Spa che abbiano svolto, nei tre anni antecedenti alla data di entrata in vigore della legge attività di gestione diretta di aziende

¹⁰¹ Il comma 6 demanda a un decreto del Ministro dello sviluppo economico l'indicazione dei limiti, criteri e modalità per la concessione delle garanzie e dei finanziamenti di cui al comma 4, nonché condizioni, tempi e livello dei tassi per la restituzione dei finanziamenti.

¹⁰² Il comma 11 stabilisce che col decreto di cui al comma 6 sono disciplinate le modalità per la restituzione, con applicazione di interessi a tassi di mercato, della quota residua del finanziamento erogato, per il caso di revoca del provvedimento di sequestro.

in crisi possono iscriversi all'Albo. Questa disposizione andava inserita, con evidenza, in una norma di attuazione.

La disposizione ora indicata tende ad attribuire uno specifico ruolo a INVITALIA Spa, pur se è stata assicurata la natura discrezionale della nomina da parte del Tribunale.

18.4. La delega al Governo per l'introduzione di ulteriori strumenti di sostegno alle aziende.

Raccogliendo quasi integralmente le proposte contenute nel disegno di legge d'iniziativa popolare, l'art. 29 del testo approvato prevede l'emanazione di un d.lgs. *per la tutela del lavoro nell'ambito delle imprese sequestrate e confiscate* diretto anche a una completa ricognizione della normativa vigente in materia di ammortizzatori sociali, di incentivi per l'emersione del lavoro irregolare nonché per il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro e di incentivi alle imprese.

Questi i principali criteri direttivi:

a) le misure di sostegno possono essere richieste previa elaborazione e approvazione del programma di prosecuzione, di cui all'articolo 41. Dalle misure di sostegno sono esclusi i dipendenti fittizi o collegati all'attività illecita: oggetto di indagini connesse o pertinenti a determinati reati, il proposto; il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con essi conviventi ove risulti che il rapporto di lavoro sia fittizio o che gli stessi si siano concretamente ingeriti nella gestione dell'azienda; i dipendenti che abbiano concretamente partecipato alla gestione dell'azienda prima del sequestro e fino all'esecuzione di esso;

b) l'intervento straordinario di integrazione salariale e degli accessi agli ammortizzatori sociali va comunicato al prefetto per l'attivazione del confronto sindacale;

c) i datori di lavoro che assumono, con contratto a tempo indeterminato, lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o a confisca, il cui contratto di lavoro è stato risolto non per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo, fruiscono di una riduzione dell'aliquota contributiva e assistenziale;

d) è attribuito il rating di legalità (art 5-ter d.l. n. 1/2012, conv. dalla l. n. 27/2012), prescindendo dai limiti di fatturato previsti e prevedendo una semplificazione della procedura di accesso;

e) va introdotta la riduzione dell'aliquota IVA, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea, per chi si avvale di lavori, servizio forniture erogati dalle aziende sottoposte a sequestro o confisca;

f) vanno introdotti incentivi per la regolarizzazione degli obblighi relativi ai contributi previdenziali e assistenziali e dei premi assicurativi maturati dopo l'avvio dell'amministrazione giudiziaria nel percorso di emersione alla legalità;

g) a seguito del provvedimento di prosecuzione dell'impresa l'amministratore giudiziario ha titolo al rilascio del documento unico di regolarità contributiva; a decorrere dalla medesima data non sono opponibili nei confronti dell'amministrazione giudiziaria dell'azienda sequestrata i provvedimenti sanzionatori adottati per inadempimenti e per condotte anteriori al provvedimento di sequestro;

h) le cooperative costituite da dipendenti di aziende sequestrate o confiscate, munite dei requisiti prescritti dalla legge, previa verifica della regolarità della tenuta delle scritture contabili e delle modalità di gestione, hanno titolo preferenziale nell'assegnazione dei contributi e degli incentivi previsti dalla legge.

18.5. Tavoli permanenti provinciali.

Raccogliendo un'indicazione della proposta di legge d'iniziativa popolare, raccolta dal disegno di legge governativo, il nuovo art. 41-ter d.lgs. n. 159/2011 istituisce i Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate «al fine di favorire il coordinamento tra le istituzioni, le associazioni indicate nell'articolo 48, comma 3, lettera c), le organizzazioni sindacali e le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale».

I compiti di questi nuovi organismi sono analiticamente descritti (comma 1)¹⁰³, così come la loro composizione (comma 2)¹⁰⁴.

¹⁰³ Questi i compiti delineati dall'art. 41-ter, comma:

- a) favorire la continuazione dell'attività produttiva e salvaguardare i livelli occupazionali;
- b) dare ausilio all'amministratore giudiziario, sulla base delle direttive impartite dal giudice delegato, e all'Agenzia nella fase dell'amministrazione, della gestione e della destinazione delle aziende;
- c) favorire la collaborazione degli operatori economici del territorio con le aziende sequestrate e confiscate nel percorso di emersione alla legalità;
- d) promuovere lo scambio di informazioni con gli amministratori giudiziari coinvolti nella gestione delle aziende sequestrate e confiscate, tenendo conto delle disposizioni impartite dal giudice delegato anche al fine di salvaguardare le esigenze del procedimento di confisca;
- e) esprimere un parere non vincolante sulle proposte formulate dall'amministratore giudiziario e dall'Agenzia.

¹⁰⁴ Art. 41-ter, comma 2: «Il tavolo provinciale permanente, coordinato e convocato dal prefetto o da un suo delegato, è composto da:

- a) un rappresentante dell'Agenzia designato dal Consiglio direttivo e individuato, di regola, nel dirigente della prefettura componente del nucleo di supporto di cui all'articolo 112, comma 3;
- b) un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico;
- c) un rappresentante della regione, designato dal presidente della Giunta regionale;
- d) un rappresentante delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, designato dalle medesime secondo criteri di rotazione;
- e) un rappresentante delle organizzazioni dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale designato, ogni quattro mesi, dalle medesime secondo criteri di rotazione;
- f) un rappresentante della sede territorialmente competente dell'Ispettorato nazionale del lavoro;
- g) un rappresentante delle associazioni individuate dall'articolo 48, comma 3, lettera c), designato dalle medesime secondo criteri di rotazione;
- h) un rappresentante della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura».

18.6. Il supporto alle aziende sequestrate.

L'art. 41-*quater*, con l'obiettivo di assicurare ulteriori opportunità alle aziende sequestrate, prevede che l'amministratore giudiziario, sentito il competente tavolo provinciale permanente di cui all'articolo 41-*ter*, previa autorizzazione del giudice delegato, e l'Agenzia (dopo la confisca di secondo grado) possono avvalersi del supporto tecnico, a titolo gratuito, di imprenditori attivi nel medesimo settore o in settori affini a quelli in cui opera l'azienda sequestrata o non definitivamente confiscata, specificando presupposti e criteri (comma 1). L'effettivo e utile svolgimento dell'attività per un periodo non inferiore a dodici mesi determina l'attribuzione agli imprenditori del diritto di prelazione da esercitare, a parità di condizioni, al momento della vendita o dell'affitto dell'azienda e altri benefici (comma 2).

Inoltre l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato, e l'Agenzia (dopo la confisca di secondo grado) possono avvalersi del supporto tecnico delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per favorire il collegamento dell'azienda sequestrata o confiscata in raggruppamenti e in reti d'impresa (comma 3).

18.7. La tutela "anticipata" dei crediti sorti prima del sequestro.

Raccogliendo le proposte avanzate dalla Commissione antimafia il testo approvato interviene sulla disciplina della tutela dei terzi (che sarà esaminata nel dettaglio *infra* par. 20.1) consentendo il pagamento anticipato dei crediti indispensabili per la prosecuzione dell'azienda sorti prima del sequestro.

Si introduce una prima sommaria verifica per stabilire quali rapporti commerciali possano essere proseguiti dall'azienda in sequestro e quali debiti debbano essere subito onorati per consentire la prosecuzione (retribuzioni, canoni di locazione fornitori, ecc.), rinviando alle fasi successive l'approfondimento sulla buona fede dei creditori che vantino pretese dubbie o non adeguatamente documentate.

L'obiettivo, perseguito con la modifica degli artt. 41 comma 1-*ter*, 52, comma 2, 54-*bis*, 57 ss. consiste (come indicato nella relazione della Commissione antimafia):

a) nel distinguere immediatamente i crediti aziendali da quelli personali, i crediti riferibili a singoli beni o quelli riferibili alle imprese, e agevolare così le gestioni separate – come previsto dal codice antimafia – evitando commistioni, spesso ravvisate, tra patrimonio personale del proposto e patrimonio aziendale;

b) nell'individuare e soddisfare in tempi ragionevoli i creditori con i quali l'azienda deve mantenere rapporti commerciali per la prosecuzione;

c) nel consentire una ragionevole programmazione dell'attività di impresa, senza che il temporaneo accantonamento di uno stock di debiti comporti dopo la confisca l'appesantimento repentino del passivo dell'azienda, con l'eventuale cumulo degli interessi maturati;

d) nel consentire già nel corso del procedimento al creditore di articolare quanto necessario per dimostrare la sua buona fede e rendere più completo il quadro probatorio sui rapporti dell'azienda prima del sequestro.

19. La destinazione dei beni confiscati.

Numerose le modifiche alle disposizioni sulla destinazione dei beni confiscati. Queste le più rilevanti:

a) l'introduzione di un art. 45-*quinquies* con cui si assicura, con norme assai stringenti, lo sgombero degli immobili e la liberazione delle aziende qualora non già effettuate. L'Agenzia trasmette immediatamente il decreto definitivo al questore per l'esecuzione, potendo differirlo, con provvedimento revocabile in ogni momento, per assicurare la conservazione del bene ovvero qualora lo ritenga opportuno in vista dei provvedimenti di destinazione da adottare. I provvedimenti adottati dall'Agenzia sono opponibili esclusivamente innanzi al Tribunale, quale Giudice dell'esecuzione, con le modalità previste dagli articoli 21, comma 2-*quater*, e 41, comma 6-*bis* al fine di evitare conflitti o contrasti tra il Giudice amministrativo (naturalmente oggi competente) e il giudice ordinario (civile o di prevenzione) adito dagli interessati per ritardare l'esecuzione dei provvedimenti dell'Agenzia.

La nuova competenza si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sempre che sia già intervenuto il provvedimento di confisca non più soggetto ad impugnazione (art. 30, comma 4, dis. 1.);

b) la vendita delle partecipazioni societarie maggioritarie o totalitarie è consentita esclusivamente se la società è priva di beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 ss. c.c. o di beni immobili e, comunque, dopo aver assunto le determinazioni previste per l'assegnazione dei singoli beni; in ogni caso la vendita delle partecipazioni societarie viene effettuata con modalità tali da garantire la tutela dei livelli occupazionali preesistenti. La disposizione tende ad evitare la vendita, con le quote sociali, di beni immobili naturalmente destinati a finalità pubbliche;

c) la destinazione del bene agli enti territoriali per finalità economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali;

d) l'incremento delle disposizioni dirette ad assicurare la pubblicità da parte degli enti territoriali dei beni a loro destinati, così come delle assegnazioni, attraverso inserimento nel sito internet istituzionale dell'ente. L'omissione comporta responsabilità dirigenziale ai sensi dell'articolo 46 d.lgs. n. 33/2013;

e) l'assegnazione, a titolo gratuito, direttamente da parte dell'Agenzia agli enti o alle associazioni sulla base di apposita convenzione nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, ove risulti evidente la loro destinazione sociale secondo criteri stabiliti dal Consiglio direttivo dell'Agenzia;

f) il mantenimento delle aziende al patrimonio dello Stato e la loro destinazione, senza che ne derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, per finalità istituzionali agli enti o associazioni, qualora si ravvisi un prevalente interesse pubblico,

anche con riferimento all'opportunità della prosecuzione dell'attività da parte dei soggetti indicati, evidentemente utilizzatori delle stesse nella fase del sequestro;

g) la possibilità che i beni immobili mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile possono essere concessi in locazione dall'amministrazione assegnataria dell'immobile, su proposta dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, a personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 48-bis).

Manca una disposizione diretta a prevedere appositi fondi per il recupero dei beni immobili confiscati e di sostegno agli enti assegnatari. La delega proposta in un apposito emendamento che riprendeva il lavoro della Commissione antimafia e il testo base è stato "bocciato" dalla Commissione bilancio.

20. La tutela dei terzi.

Le numerose modifiche alle disposizioni in materia di terzi tendono a superare alcune criticità esistenti, con particolare riferimento alla liquidazione dei crediti aziendali.

All'art. 52, comma 1, lett. a), il presupposto della previa escussione del patrimonio del proposto è sostituito con una più agevole dimostrazione da parte del creditore «**che il proposto non disponga di altri beni sui quali esercitare la garanzia patrimoniale idonea** al soddisfacimento dei creditori». Si prende atto delle difficoltà verificate nella prassi di provare nei brevi tempi consentiti la più complessa dimostrazione dell'escussione.

All'art. 52, comma 1, lett. b) l'attuale disposizione «che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, a meno che il creditore dimostri di avere ignorato in buona fede il nesso di strumentalità», viene sostituita con «che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, **sempre che il creditore dimostri la buona fede e l'inconsapevole affidamento**».

La modifica tende a riconoscere la prevalente interpretazione del giudice di legittimità sull'onere a carico del creditore, talvolta disattesa da una lettura che non tiene conto dell'origine della norma e della non felice traduzione normativa nel d.lgs. n. 159/2011 della regolamentazione adottata dalla giurisprudenza previgente. Si rinvia, per il resto, alle più diffuse argomentazioni esposte in altra sede all'esito¹⁰⁵.

L'art. 52, comma 2, opportunamente coordina il testo con le diverse modifiche apportate in materia di **crediti aziendali** (*supra* par. 18.7) prevedendo che i crediti accertati concorrono al riparto sul valore dei beni o dei compensi aziendali ai quali si riferiscono in base alle risultanze della contabilità separata di cui all'articolo 37, comma 5.

¹⁰⁵ F. MENDITTO, Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi, cit., 257 ss.

Il comma 3 bis dell'art. 52, riprendendo il disposto dell'art. 1, comma 200, l. n. 228/2012 in materia di crediti relativi a procedimenti non soggetti al d.lgs. n. 159/2011 (proposte avanzate prima del 13 ottobre 2011), prevede che **il decreto di rigetto definitivo** della domanda di ammissione in ragione del mancato riconoscimento della buona fede nella concessione del credito, proposta da soggetto sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia, sia comunicato a quest'ultima per le opportune valutazioni.

La modifica al comma 4 prevede che la confisca definitiva di un bene determina lo scioglimento dei contratti aventi ad oggetto un diritto personale di godimento o un diritto reale di garanzia. La disposizione, non appare necessaria atteso che ai sensi dell'art. 45 A seguito della confisca definitiva di prevenzione i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi, potrebbe comportare problemi interpretativi.

La modifica all'art. 53 rende inequivoca l'interpretazione per cui **il limite di garanzia del 60 per cento del valore dei beni va determinato «al netto delle spese** del procedimento di confisca nonché di amministrazione dei beni sequestrati e di quelle sostenute nel procedimento di cui agli articoli da 57 a 61»¹⁰⁶.

Con l'art. 54-*bis* si affronta il tema del **pagamento di debiti anteriori al sequestro** che ha creato rilevanti problemi applicativi, inducendo i giudici delegati a interpretazioni dirette ad assicurare pagamenti "in anticipo" rispetto al procedimento di riconoscimento dei crediti (cfr. anche *supra* par. 18.7):

a) l'amministratore giudiziario può chiedere al giudice delegato di essere autorizzato al pagamento, anche parziale o rateale, dei crediti per prestazioni di beni o servizi, sorti anteriormente al provvedimento di sequestro, nei casi in cui tali prestazioni siano collegate a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività (comma 1);

b) nel programma di prosecuzione o ripresa dell'attività di cui all'articolo 41, il Tribunale può autorizzare l'amministratore giudiziario a rinegoziare le esposizioni debitorie dell'impresa e a provvedere ai conseguenti pagamenti (comma 2).

Modifiche limitate sono apportate all'articolo 56.

Utili gli interventi in materia di verifica e pagamento dei crediti:

a) si specifica quanto già previsto dall'art. 41, comma 1-*ter*, per cui l'amministratore giudiziario deve allegare alle relazioni da presentare al giudice delegato (art. 57, comma 1): 1) l'elenco nominativo di tutti i creditori anteriori al sequestro ivi compresi quelli di cui all'articolo 54-*bis*; 2) l'indicazione dei crediti e delle rispettive scadenze; 3) l'elenco nominativo di coloro che vantano diritti reali di godimento o garanzia o diritti personali sui beni, con l'indicazione delle cose stesse e del titolo da cui sorge il diritto. In definitiva si offre una fotografia completa dei diritti, anche di credito, gravanti sulla procedura;

b) si fissa l'inizio del procedimento di verifica dopo il deposito del decreto di confisca di primo grado, incrementando i termini previsti per il deposito delle istanze di accertamento e di fissazione dell'udienza di verifica dei crediti (art. 57, comma 2);

¹⁰⁶ F. MENDITTO, Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi, cit., 333 ss.

c) si disciplina più rigorosamente la presentazione delle istanze tardive (art. 58, comma 5);

d) si coinvolge l'amministratore giudiziario nel procedimento dovendo: 1) esaminare le domande e redigere un progetto di stato passivo, rassegnando le proprie motivate conclusioni sull'ammissione o sull'esclusione di ciascuna domanda (art. 58, comma 5-bis); 2) depositare il progetto di stato passivo almeno venti giorni prima dell'udienza fissata per la verifica dei crediti. I creditori e i titolari dei diritti sui beni oggetto di confisca possono presentare osservazioni scritte e depositare documentazioni aggiuntive, a pena di decadenza, fino a cinque giorni prima dell'udienza (art. 58, comma 5-ter);

e) si apportano limitate modifiche alla verifica dei crediti e alla composizione dello stato passivo (art. 59);

f) si interviene opportunamente sulla fase della vendita e liquidazione dei beni (art. 60, comma 1) attraverso le seguenti scadenze:

1) la fase inizia solo dopo l'irrevocabilità del provvedimento di confisca, perciò con competenza attribuita all'Agenzia;

2) l'Agenzia procede al pagamento dei creditori ammessi al passivo in ragione delle distinte masse nonché dell'ordine dei privilegi e delle cause legittime di prelazione sui beni trasferiti al patrimonio dello Stato;

3) l'Agenzia ove le somme apprese, riscosse o comunque ricevute non siano sufficienti a soddisfare i creditori utilmente collocati al passivo, procede alla liquidazione dei beni mobili, delle aziende o rami d'azienda e degli immobili;

4) ove l'Agenzia ritenga che dalla redditività dei beni si possano conseguire risorse necessarie al pagamento dei crediti, può ritardare la vendita degli stessi non oltre un anno dall'irrevocabilità del provvedimento di confisca.

g) si interviene, in modo coordinato, sulla fase del progetto e del successivo piano di pagamento dei crediti (art. 61) che inizia dopo l'irrevocabilità del provvedimento di confisca, divenendo di competenza dell'Agenzia.

L'opposizione non è presentata al Tribunale misure di prevenzione ma «alla sezione civile della corte di appello del distretto della sezione specializzata o del giudice penale competente ad adottare il provvedimento di confisca. Si procede in camera di consiglio e si applicano gli articoli 702-bis e seguenti del codice di procedura civile. Le somme contestate sono accantonate. Ove non sia possibile procedere all'accantonamento, i pagamenti sono sospesi fino alla decisione sull'opposizione». La norma sembra vada rivista, da un lato perché non appare opportuno investire un Giudice diverso dal Tribunale misure di prevenzione che ha seguito tutte le fasi (ivi compresa l'opposizione all'ammissione del credito), sia perché fa riferimento al «giudice penale competente ad adottare il provvedimento di confisca» che è estraneo alla disciplina esposta, relativa alle misure di prevenzione.

21. Le azioni esecutive e le procedure concorsuali.

Non particolarmente rilevanti le modifiche all'art. 55 sulle **azioni esecutive**.

Si è perso l'occasione per disciplinare in modo univoco la sospensione anche delle **azioni di cognizione**, tema di particolare rilievo pratico che in questa sede non si può approfondire¹⁰⁷.

Numerose le modifiche agli artt. 63 e 64 dirette ad eliminare le incongruenze rilevate dalla dottrina e in sede applicativa.

Le proposte andrebbero, però, coordinate con quelle in corso di elaborazione da parte della commissione istituita dal Ministro della giustizia con decreto del 28 gennaio 2015, presieduta dal dott. Renato Rordorf per elaborare la riforma delle procedure concorsuali.

Le modifiche all'art. 63 (**dichiarazione di fallimento successiva al sequestro**) prevedono:

a) una più precisa disciplina della verifica dei crediti operata dal giudice delegato alla prevenzione con riferimento ai beni assoggettati a sequestro o confisca, esclusi dalla massa attiva fallimentare, e del giudice delegato al fallimento per i restanti (comma 4) anche dopo la revoca del sequestro (comma 7);

b) l'opportuna previsione per cui, ove siano stati sequestrati complessi aziendali e produttivi o partecipazioni societarie di maggioranza, prima che intervenga la confisca definitiva, l'amministratore giudiziario può, previa autorizzazione del Tribunale (comma 8-bis):

- 1) presentare al Tribunale fallimentare domanda per l'**ammissione al concordato preventivo**, di cui agli articoli 160 ss. l. fall.,
- 2) presentare domanda per l'**accordo di ristrutturazione dei debiti** ai sensi dell'articolo 182-bis l. fall.,
- 3) predisporre un piano attestato ai sensi dell'articolo 67, terzo comma, lettera d), l. fall. finalizzato a garantire la salvaguardia dell'unità produttiva e il mantenimento dei livelli occupazionali.

Non si modifica, pur se appare opportuno, la vigente disciplina che non consente al Tribunale di proporre la richiesta di fallimento.

Gli interventi sull'art. 64 (**sequestro successivo alla dichiarazione di fallimento**) tendono ad attribuire al giudice delegato della prevenzione le verifiche dei crediti con riferimento ai beni assoggettati a sequestro, anche se già verificati dal giudice delegato al fallimento. Si elimina la discrasia da più parti rilevata in cui la verifica è attualmente attribuita, nelle forme del d.lgs. n. 159/2011, al giudice delegato al fallimento.

22. L'Agenzia nazionale.

22.1. La collocazione istituzionale dell'Agenzia nazionale.

E' nota la genesi della legge istitutiva dell'Agenzia, in cui il d.l. 4/2010 veniva opportunamente corretto grazie alle audizioni svolte dalla Commissione Giustizia (l.

¹⁰⁷ F. MENDITTO, Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi, cit., 306 ss.

conv. n. 50/2010). Le correzioni furono solo parziali, rimanendo la collocazione sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno, il cui potere di intervento emerge dai requisiti di cui deve godere il Direttore (necessariamente un Prefetto)¹⁰⁸.

La scelta ha dimostrato tutti i suoi limiti. Le competenze dell'Agenzia, a partire dai compiti di ausilio all'Autorità Giudiziaria nella fase del sequestro, richiedono un'ottica dinamica e il coinvolgimento di organi pubblici, istituzioni e professionalità riferibili a diversi settori: Ministero dell'Interno, della Giustizia, dell'Economia, dello Sviluppo Economico, della Coesione Territoriale, ecc.

Raccogliendo le proposte quasi unanimemente avanzate l'Agenzia viene posta sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio, rafforzando il valore simbolico della sua funzione che, perciò, va riferita all'intero Governo (art. 110, comma 1)¹⁰⁹.

La sede principale sarà in Roma, con sede secondaria a Reggio Calabria.

22.2. *Attribuzioni e competenze.*

Le attribuzioni dell'Agenzia (comma 2) vengono sostanzialmente confermate a eccezione, come già detto (*supra* par. 16.3), della fase in cui assume l'amministrazione dei beni sequestrati, collocata alla confisca di secondo grado per il procedimento di prevenzione e i procedimenti penali (nei limiti in cui è attribuita la competenza all'Agenzia).

Si rafforza, sotto il profilo testuale, la funzione di ausilio all'Autorità giudiziaria fino alla confisca di secondo grado specificando che trattasi di «ausilio finalizzato, a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'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» (art. 110, comma 2, lett. b) e c).

Le competenze vengono ulteriormente specificate e precisate con numerose modifiche all'art. 112, commi da 1 a 4.

¹⁰⁸ Cfr. F. MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia nazionale)*, cit. e i riferimenti in nota 84 XX.

¹⁰⁹ La proposta risulta avanzata in modo articolato in F. MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia nazionale)*, cit. In tal senso anche la relazione Gratteri: «Si propone che la sede principale dell'Agenzia venga trasferita a Roma sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio al fine di rendere più efficace il coordinamento delle attività che coinvolgono la partecipazione di più istituzioni e che riguardano tutto il territorio nazionale».

22.3. *Organi dell’Agenzia.*

Si amplia la platea dei soggetti che possono essere nominati Direttori dell’Agenzia (art. 111, comma 2)¹¹⁰, si modifica la composizione del comitato direttivo (art. 111, comma 3), si istituisce il comitato consultivo e di indirizzo precisando composizione (art. 111, comma 6) e competenze (art. 112, comma 5)¹¹¹.

22.4. *Il mancato “potenziamento” dell’Agenzia.*

Benchè richiesto e proposto da più parti non vi è alcuna norma diretta a “potenziare” l’Agenzia nazionale, evidentemente per problemi di stanziamento. La delega al Governo proposta in un emendamento che raccoglieva il lavoro della Commissione antimafia, è stata “bocciata” dal parere della Commissione bilancio¹¹².

22.5. *La mancanza di una chiara norma transitoria sulle competenze dell’Agenzia.*

Non si rinviene nel testo approvato, pur se era presente nel testo base approvato dalla Commissione Giustizia), una precisazione normativo sulla decorrenza

¹¹⁰ Art. 111, comma 2: «Il Direttore è scelto tra figure professionali che abbiano maturato esperienza professionale specifica, almeno quinquennale, nella gestione dei beni e delle aziende: prefetti provenienti dalla carriera prefettizia, dirigenti dell’Agenzia del demanio, magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità o delle magistrature superiori. Il soggetto scelto è collocato fuori ruolo o in aspettativa secondo l’ordinamento dell’amministrazione di appartenenza. All’atto del collocamento fuori ruolo è reso indisponibile un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario. Il Direttore è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri».

¹¹¹ Art. 112, comma 5, «Il Comitato consultivo e di indirizzo:

a) esprime parere sugli atti di cui al comma 4;

b) 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;

c) esprime pareri su specifiche questioni riguardanti la destinazione e l’utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati nonché su ogni altra questione che venga sottoposta ad esso dal Consiglio direttivo, dal Direttore dell’Agenzia o dall’autorità giudiziaria.

¹¹² Il potenziamento dell’Agenzia è richiesto anche dalla relazione Gratteri: «Una prima criticità è costituita, dunque, dall’insufficienza quantitativa della dotazione organica dell’Agenzia, determinata dall’art. 113-bis del D.lgs. n.159/2011 in sole trenta unità. L’insufficienza di organico determina, in concreto, la mancata realizzazione di molti dei compiti che pure la legge affida all’Agenzia. A tal proposito, considerando la mole di beni confiscati esistenti, e nella prospettiva di anticipazione del coinvolgimento diretto dell’ANBSC nell’amministrazione dei beni sin dalla fase del sequestro, si ritiene indispensabile che il contingente venga adeguatamente aumentato».

delle disposizioni relative all'assunzione dell'amministrazione "diretta" da parte dell'Agenzia (oggi decorrente dalla confisca di secondo grado).

L'art. 117, comma 5, d.lgs. n. 159/2011 fissa la decorrenza dell'amministrazione "diretta" dalla data di entrata in vigore dei regolamenti dell'Agenzia (avvenuta il 15 marzo 2012), senza nulla prevedere esplicitamente per i procedimenti penali.

Occorreva, dunque, precisare la decorrenza della competenza "diretta" dell'Agenzia e gli effetti sui procedimenti pendenti, penali¹¹³.

23. Le norme di attuazione.

Per rendere rapidamente operative le nuove disposizioni l'art. 30 dis. 1. fissa termini stringenti per l'adozione dei provvedimenti attuativi:

a) entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge il Consiglio Superiore della Magistratura adotta i provvedimenti per dare attuazione all'articolo 7-*bis*, comma 2-*sexies*, Ord. Giud. Nei successivi sessanta giorni i dirigenti degli uffici adottano i provvedimenti di loro competenza;

b) entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge:

1) sono emanati i decreti ministeriali e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (va espunto, perché frutto di una stratificazione dell'iter legislativo, il riferimento «ivi compresi quelli relativi al Fondo unico giustizia») previsti;

2) sono istituiti o nominati gli organi previsti

Infine, per verificare l'attuazione della legge, entro centoventi giorni il Presidente del Consiglio dei ministri presenta alle Camere un'apposita relazione.

24. Le modifiche alla confisca allargata o per sproporzione.

24.1. Premessa.

Da tempo si avvertiva la necessità di una riscrittura dell'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992, frutto di numerose interpolazioni nel tempo tra loro a volte contrastanti o non coordinate.

¹¹³ Si condivide il testo base, del seguente tenore:

a) modificare il comma 5 col seguente: «5. Le disposizioni sull'Agenzia previste dagli articoli da 35 a 44 si applicano ai procedimenti per i quali sia stata formulata proposta di applicazione della misura di prevenzione dal 15 marzo 2012, nonché ai procedimenti previsti dall'articolo 110, comma 2, lettera c), iscritti nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale dalla medesima data»;

b) modificare il comma 6 nel seguente modo 1) dopo le parole «comma 5,» sono inserite le seguenti: «proposti o iscritti prima del 15 marzo 2012,»;

Sotto il profilo sostanziale, ad esempio, l'elencazione dei delitti non sempre seguiva quella prevista dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., con la conseguenza che alcuni di questi non consentono la confisca allargata.

Occorre, inoltre, unificare ulteriormente la disciplina in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati in sede di prevenzione e ai sensi dell'art. 12-*sexies* cit.

Il testo approvato dalla Camera affronta molte delle criticità emerse introducendo anche una nuova forma di confisca senza condanna.

24.2. I presupposti: i delitti che consentono sequestro e confisca; il provento dell'evasione fiscale; la confisca per equivalente.

Superando le stratificazioni normative si riscrive il comma 1:

a) richiamando direttamente i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p.¹¹⁴. Per un difetto di coordinamento è stato elencato nel testo anche l'art. 260 d.lgs. n. 152/2006 che è inutilmente ripetuto rientrando tra i delitti dell'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.

b) inserendo tutti gli ulteriori delitti oggi previsti e contenuti in parte nel comma 2 (che viene abrogato)¹¹⁵;

c) aggiungendo i delitti di cui agli artt. 603-*bis*, e 648-*ter.1*

Si prevede, nella nuova formulazione del comma 1, «In ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro

¹¹⁴ Inserendo, attraverso il rinvio mobile, l'art. 291-*quater* d.P.R. n. 43/1973 (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri), presente attualmente nell'art. 51, co. 3-*bis*, c.p.p., ma non nell'art. 12-*sexies*, che, per un evidente difetto di coordinamento, continua a fare riferimento all'art. 295, co. 2, d.P.R. n. 43/1973 (ipotesi aggravate di contrabbando).

¹¹⁵ 1. Nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per taluno dei delitti previsti dall'art. 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 322, 322-*bis*, 325, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 517-*ter* e 517-*quater*, nonché dagli articoli 452-*quater*, 452-*octies*, primo comma, 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, primo e secondo comma, 600-*quater.1*, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-*quinquies*, 603-*bis*, 629, 644, 644-*bis*, 648, esclusa la fattispecie di cui al secondo comma, 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter.1* del codice penale, dall'articolo 295, secondo comma, del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, dall'art. 12-*quinquies*, comma 1, del presente decreto, dall'articolo 73, esclusa la fattispecie di cui al comma 5, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni, o per taluno dei delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. In ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale.

utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale.». Sono così raccolte le preoccupazioni avanzate da più parti per l'orientamento giurisprudenziale, che sembra divenire prevalente, per cui l'indagato/imputato potrebbe giustificare la provenienza dei beni anche con redditi da evasione fiscale¹¹⁶.

Di carattere meramente formale la modifica del comma 2-ter su sequestro e confisca per equivalente con l'inserimento della "legittima provenienza" dei beni su cui intervenire per equivalente (come previsto per l'analoga norma introdotta all'art. 25 d.lgs. n. 159/2011).

24.3. Il procedimento.

Le modifiche sul procedimento prevedono:

a) la trattazione prioritaria, al pari del procedimento di prevenzione patrimoniale, con l'inserimento di una lett. f) all'art. 132-bis, comma 1, disp. att. c.p.p.;

b) la citazione nel processo di cognizione dei «terzi titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni in stato di sequestro, di cui l'imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo» (comma 4-quinquies). La disposizione, di natura innovativa perché tale citazione non è riconosciuta dalla giurisprudenza¹¹⁷, appare mal coordinata con quanto previsto per il procedimento di prevenzione in cui è disposta la citazione (nelle modifiche proposte) anche dei titolari di diritti reali di garanzia.

Sarebbe opportuna una norma transitoria diretta a evitare gli effetti del principio *tempus regit actum*, pur se l'omessa citazione dovrebbe comportare solo la possibilità di proporre successivamente incidente di esecuzione come ritenuto oggi per il procedimento di prevenzione;

c) si prevede, come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza, che competente a emettere sequestro e confisca (anche per equivalente), dopo l'irrevocabilità della sentenza, è il giudice dell'esecuzione (comma 4-sexies)¹¹⁸. Si richiama anche il procedimento attualmente applicato (art. 667, comma 4, c.p.p.) prevedendo, però, per l'opposizione il termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione del decreto.

d) si prevede che «in caso di morte del soggetto nei cui confronti è stata disposta la confisca con sentenza di condanna passata in giudicato, il relativo procedimento inizia o prosegue, a norma dell'articolo 666 del codice di procedura penale, nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa» (comma 4-octies).

¹¹⁶ In tal senso, in motivazione, Cass. Pen., Sez. Un. 29 maggio 2014 (dep. 29 luglio 2014), n. 33451, Repaci, cit. Sulla rilevanza dell'evasione fiscale nella confisca di prevenzione e allargata cfr. A.M. MAUGERI, [La confisca allargata: dalla lotta alla mafia alla lotta all'evasione fiscale?](#), cit.; F. MENDITTO, [La rilevanza dei redditi da evasione fiscale nella confisca di prevenzione e nella confisca "allargata"](#), cit.

¹¹⁷ Cass. Pen., Sez. III, 27 maggio 2010 (dep. 22 giugno 2010), n. 23926, Baraldi, in *CED Cass.*, n. 247797.

¹¹⁸ Cass. Pen., Sez. VI, 17 novembre 2011 (dep. 9 febbraio 2012), n. 5018, Chafik, in *CED Cass.*, n. 251792; Cass. Pen., Sez. VI, 18 settembre 2014 (dep. 3 ottobre 2014), n. 41116, Sirio Adriatico Ltd, *ivi*, n. 260373; Cass. Pen., Sez. I, 21 aprile 2015 (dep. 18 maggio 2015), n. 2057, Caponera e altro, *ivi*, n. 263479.

Si recepisce l'orientamento costante della giurisprudenza per cui l'estinzione della pena per morte di colui che sia stato condannato non impedisce al giudice dell'esecuzione di disporre la confisca ex art. 12 sexies (nei confronti degli eredi), sempre che sussistano i presupposti della sua applicazione; si tratta, come è evidente, della confisca non disposta in sede di cognizione, ma in sede esecutiva quando la morte del soggetto è intervenuta dopo la condanna definitiva¹¹⁹. In tale ipotesi la confisca deve essere pronunciata «nei confronti dei terzi interessati e degli eredi del defunto» che vanno citati e possono svolgere le proprie difese¹²⁰.

24.4. La confisca senza condanna.

Particolarmente interessante è la previsione di un'ipotesi di **confisca senza condanna** contenuta nel comma 4-septies «Le disposizioni di cui ai commi precedenti, ad eccezione del comma 2-ter, si applicano quando, pronunciata sentenza di condanna in uno dei gradi di giudizio, il giudice di appello o la Corte di cassazione dichiarano estinto il reato per prescrizione o per amnistia, decidendo sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato».

E' noto che la giurisprudenza non dubita della non perseguibilità del procedimento, anche se ai soli fini della confisca, nel caso di estinzione del reato per morte dell'indagato/imputato¹²¹.

Si registrava un contrasto giurisprudenziale nel solo caso di estinzione del reato per prescrizione. Secondo l'orientamento ampiamente prevalente la confisca non è consentita¹²²; per un indirizzo minoritario, invece, l'applicabilità della confisca discende dai poteri attribuiti al giudice di accertamento sul fatto-reato al fine di ordinare l'ablazione¹²³, in particolare nel caso di già intervenuta sentenza di condanna in primo grado¹²⁴.

¹¹⁹ Cass. Pen., Sez. V, 25 gennaio 2008 (dep. 3 marzo 2008), n. 9576, P.M. in proc. Doldo e altri, in *C.E.D. Cass.*, n. 239117; Cass. Pen., Sez. VI, 20 maggio 2008 (dep. 4 luglio 2008), n. 27343, Ciancimino, *ivi*, n. 240584.

¹²⁰ In tal senso, espressamente, Cass. Pen., Sez. V, 25 gennaio 2008 (dep. 3 marzo 2008), n. 9576, P.M. in proc. Doldo e altri, *cit.*

¹²¹ Giurisprudenza costante, recentemente Cass. Pen., Sez. II, 4 ottobre 2013 (dep. 25 ottobre 2013), n. 43766, Coppola, in *C.E.D. Cass.* 257306.

¹²² Cass. Pen., Sez. Un., 10 luglio 2008 (dep. 15 ottobre 2008), n. 38834, P.M. in proc. De Maio, in *C.E.D. Cass.*, n. 240565; Cass. Pen., Sez. II, 3 marzo 2010 (dep. 29 marzo 2010), n. 12325, *ivi*, n. 247012; Cass. Pen., Sez. VI, 9 febbraio 2011 (dep. 2 marzo 2011), n. 8382, Ferone, *ivi*, n. 249590; Cass. Pen., Sez. VI, 25 gennaio 2013 (dep. 17 maggio 2013), n. 21192, Barla e altri, *ivi*, n. 255367.

¹²³ Cass. Pen., Sez. II, 25 maggio 2010 (dep. 24 agosto 2010), n. 32273, Pastore, in *C.E.D. Cass.*, n. 248409.

¹²⁴ Cass. Pen., Sez. VI, 25 gennaio 2013 (dep. 23 luglio 2013), n. 31597, Cordaro e altri, in *C.E.D. Cass.* n. 255596, secondo cui: «L'estinzione del reato per prescrizione non preclude la confisca delle cose che ne costituiscono il prezzo, nei casi in cui vi sia comunque stato un accertamento incidentale, equivalente a quello contenuto in una sentenza di condanna, della responsabilità dell'imputato e del nesso pertinenziale fra oggetto della confisca e reato. (Nella specie, la Corte ha considerato confiscabile il prezzo del reato in un caso in cui la prescrizione era intervenuta dopo la pronuncia di condanna di primo grado ed il giudice di appello, nel

Il contrasto è stato risolto dalle Sezioni Unite con una decisione, ampiamente argomentata, che consente la confisca senza condanna nelle ipotesi di confische-misure di sicurezza obbligatorie purché sia intervenuta una sentenza di condanna di primo grado e la penale responsabilità sia accertata negli ulteriori gradi pur se viene dichiarata l'estinzione del reato per prescrizione¹²⁵.

Va guardata con favore l'estensione della confisca allargata ai casi di estinzione del reato per prescrizione e amnistia (ma non per morte dell'imputato) dopo la condanna di primo grado disposta dal testo approvato dalla Camera.

L'innovazione, che estende la disciplina già prevista in materia di impugnazione dall'art. 578 c.p.p. per i soli effetti civili, non appare in violazione della Costituzione o della Cedu.

Sulla conformità a costituzione si può richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale che sembra impedire la prosecuzione del procedimento penale (ovviamente a fini diversi dall'affermazione della responsabilità penale) solo nel caso di estinzione per morte del reo. Secondo la Corte «... la configurazione della morte del reo quale causa di estinzione del reato costituisce... diretto riflesso del principio – di carattere sostanziale – di personalità della responsabilità penale (art. 27, primo comma, Cost.), il quale impedisce che la potestà punitiva dello Stato si eserciti su soggetti diversi dall'autore del fatto criminoso [...]»¹²⁶.

Per la Cedu può richiamarsi la giurisprudenza della Corte Europea relativa alla confisca dei beni alla vedova dell'imputato in cui la Corte ha valorizzato l'effettivo esercizio del diritto di difesa da parte degli eredi, oltre che dell'interessato prima di morire¹²⁷. Non sembra che diverse conclusioni possano trarsi da sentenze della Corte relative ad altre forme di confisca di carattere sanzionatorio, perciò ricondotte nell'ambito della tutela prevista dall'art. 7 della Cedu¹²⁸.

In senso favorevole alla modifica proposta può richiamarsi la direttiva dell'Unione europea del 3 aprile 2014¹²⁹.

dichiararla, aveva, in motivazione, confermato la statuizione relativa alla responsabilità dell'imputato e all'illecita provenienza dei beni confiscati).»

¹²⁵ Cass. Pen., Sez. Un., 26 giugno 2015 (dep. 21 luglio 2015), n. 31617, Lucci in *CED Cass.*, n. 264434. Cfr. F. MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, cit., 453 ss.

¹²⁶ Corte cost., 18 ottobre 2011, n. 289; cost., 9 febbraio 2012, n. 21, cit.

¹²⁷ Corte eur. dir. uomo, 10 aprile 2012, Silickienė c. Lituania, cit.

¹²⁸ Corte eur. dir. uomo, 20 gennaio 2009 Sud Fondi c. Italia in *www.echr.coe.int*; Corte eur. dir. uomo, 29 ottobre 2011, Varvara c. Italia, *ivi*.

Quanto a Corte eur. dir. uomo, 25 settembre 2008, Paraponiaris c. Grecia, in *www.echr.coe.int*, la Corte ritiene violato l'art. 6, comma 2, Cedu (violazione della presunzione d'innocenza, con applicazione di una sanzione pur in presenza di una sentenza di proscioglimento) perché il giudice dell'udienza preliminare greco aveva applicato una confisca per equivalente, perciò di natura sanzionatoria. La Corte, inoltre ritiene violato l'art. 6, commi 1 e 3, lett. c), della Convenzione poiché il giudice non aveva assicurato al ricorrente le garanzie che presidiano un equo processo e il rispetto dei diritti di difesa.

¹²⁹ Sulla direttiva, consultabile sul sito *eur-lex.europa.eu*, cfr. A.M. MAUGERI, [La direttiva 2014/42/ue relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell'unione europea tra garanzie ed efficienza: un "work in progress"](#), in *questa Rivista*, 19 settembre 2014.

La direttiva consente all'art. 4, comma 2¹³⁰, la perseguibilità del procedimento in specifiche ipotesi (sospettato o imputato malato o nascosto) ai fini della confisca (in relazione agli strumenti del reato o dei proventi accertati), sempre che si pervenga all'accertamento dei presupposti che avrebbero portato alla condanna. Inoltre, lo stesso art. 4, comma 2, e il considerando n. 15¹³¹ non escludono la possibilità che uno Stato membro possa introdurre forme di confisca senza condanna anche in altre situazioni.

La modifica in esame, dunque, si limita a estendere, come consentito dalla direttiva, l'ambito della confisca senza condanna previo accertamento (incidentale) della responsabilità penale dell'imputato, peraltro solo dopo che è intervenuta una sentenza di condanna di primo grado, consentendo allo stesso imputato di esercitare senza limiti il diritto di difesa.

24.4. L'amministrazione dei beni sequestrati: la tutela dei terzi.

Da tempo è in corso la progressiva unificazione della disciplina in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati in sede di prevenzione e ai sensi dell'art. 12-*sexies* l. n. 356/92 (oltre che di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p. assimilati alla confisca allargata dal comma 4-*bis*).

La regolamentazione dell'amministrazione dei beni sequestrati e la destinazione dei beni confiscati ai sensi dell'art. 12-*sexies* era stata avvicinata a quella prevista per il sequestro e la confisca di prevenzione, fino a giungere con la l. 94/2004 alla completa assimilazione. L'unità della disciplina era stata "spezzata" dalla l. n. 50/2010, istitutiva dell'Agenzia Nazionale, la cui regolamentazione veniva recepita dal d.lgs. n. 159/2011

¹³⁰ «Articolo 4 –Confisca.

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, di beni strumentali e proventi da reato, o di beni di valore corrispondente a detti beni strumentali o proventi, in base a una condanna penale definitiva, che può anche essere pronunciata a seguito di un procedimento in contumacia.

2. Qualora la confisca sulla base del paragrafo 1 non sia possibile, almeno nei casi in cui tale impossibilità risulti da malattia o da fuga dell'indagato o imputato, gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato laddove sia stato avviato un procedimento penale per un reato che può produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico e detto procedimento avrebbe potuto concludersi con una condanna penale se l'indagato o imputato avesse potuto essere processato.».

¹³¹ «In base a una condanna penale definitiva, dovrebbe essere possibile confiscare beni strumentali e proventi da reato, o beni di valore corrispondente a detti beni strumentali o proventi. Tale condanna definitiva può anche essere pronunciata a seguito di un procedimento in contumacia. Qualora la confisca in base a una condanna definitiva non sia possibile, in determinate circostanze dovrebbe essere comunque possibile confiscare beni strumentali e proventi da reato, almeno in caso di malattia o di fuga dell'indagato o dell'imputato. Tuttavia, in tali casi di malattia e di fuga, l'esistenza di un procedimento in contumacia negli Stati membri dovrebbe essere sufficiente per adempiere a tale obbligo. In caso di fuga dell'indagato o dell'imputato, gli Stati membri dovrebbero adottare ogni misura ragionevole e possono disporre affinché il soggetto in questione sia chiamato a comparire nel procedimento di confisca o sia informato di tale procedimento.».

con diversificazione tra delitti di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p., e altri delitti previsti dall'art. 12-*sexies*.

La l. n. 228/2012 ha opportunamente modificato l'art. 110, comma 2, lett. c) ed e), d.lgs. n. 159/2011, e l'art. 12-*sexies*, comma 4-*bis*, l. n. 356/1992, unificando la disciplina dell'amministrazione e della destinazione per tutti i beni sequestrati e confiscati ai sensi dell'art. 12-*sexies* citato.

La "riscrittura" dell'art. 12-*sexies*, comma 4-*bis*, oltre a unificare la disciplina per i delitti previsti dai commi precedenti, richiama (non più le norme della l. n. 575/1965, ma) «le disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati previste» dal d.lgs. n. 159/2011.

Il testo approvato dalla Camera prosegue lungo questa assimilazione, richiamando espressamente al comma 4-*bis* le norme «**in materia di tutela dei terzi e di esecuzione del sequestro** previste dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011» disciplinando la relativa competenza.

Il limite del presente lavoro non consente di riassumere le rilevanti problematiche derivanti dall'attuale ambiguità normativa e le diverse tesi avanzate dalla giurisprudenza civile e penale¹³².

Va, però, sottolineata l'opportunità della modifica, pur se non si "scioglie" il tema della fase in cui deve procedersi alla verifica dei crediti che, come è noto, la giurisprudenza attribuisce oggi al Giudice dell'esecuzione¹³³.

Sarebbe opportuna un'apposita regolamentazione, così come l'eventuale estensione delle disposizioni in materia di procedure concorsuali¹³⁴.

Sembra risolto, invece, il tema controverso in giurisprudenza **sull'applicabilità delle disposizioni della l. n. 228/2012** sulla tutela dei terzi per i procedimenti di prevenzione iniziati prima del 13 ottobre 2011 (non disciplinati dal d.lgs. n. 159/2011) ai procedimenti penali iniziati prima di tale data.

L'art. 32, (*Interpretazione autentica dell'articolo 1, commi da 194 a 206, della legge 24 dicembre 2012, n. 228*) prevede espressamente: «1. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 194 a 206, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, si interpretano nel senso che si applicano anche con riferimento ai beni confiscati, ai sensi dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, all'esito di procedimenti iscritti nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale prima del 13 ottobre 2011. Il riferimento al Tribunale del luogo che ha disposto la confisca, contenuto nei medesimi articoli, deve intendersi relativo al giudice del luogo che ha disposto la confisca nel processo penale di cui all'articolo 666, commi 1, 2 e 3, del codice di procedura penale».

¹³² F. MENDITTO, *Le confische di prevenzione e penali. La tutela dei terzi*, Milano, 2015, 555 ss., e dottrina e giurisprudenza ivi richiamata.

¹³³ Giurisprudenza costante, recentemente Cass. Pen., Sez. I, 20 maggio 2014 (19 giugno 2014), n. 26527, Italfondario S.p.a., in *CED Cass.*, n. 259331.

¹³⁴ Cass. Pen., Sez. I, 20 maggio 2014 (19 giugno 2014), n. 26527, Italfondario S.p.a., cit. sembra proporre tale soluzione.

Il comma 4-*novies*, recependo l'orientamento giurisprudenziale ormai costante, stabilisce¹³⁵ che «L'autorità giudiziaria competente ad amministrare i beni sequestrati è il giudice che ha disposto il sequestro ovvero, se organo collegiale, il giudice delegato nominato dal collegio stesso». La stessa disposizione disciplina l'opposizione ai provvedimenti adottati che, ove consentita, «è presentata, nelle forme dell'articolo 666 del codice di procedura penale, allo stesso giudice ovvero, nel caso di provvedimento del giudice delegato, al collegio»¹³⁶.

Sulla **competenza dell'Agenzia nazionale** dalla confisca di secondo grado, richiamata anche al comma 4-*bis*, già si è detto (*supra* 16.3).

25. Le disposizioni sui sequestri penali.

Opportune alcune modifiche sui sequestri penali attraverso la modifica dell'art. 104-*bis* disp. att. c.p.p. che impone la nomina di un amministratore giudiziario per tutte le forme di sequestro preventivo avente ad oggetto aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare l'amministrazione.

¹³⁵ Giurisprudenza costante, Cass. Pen., Sez. I, 19 dicembre 2011 (dep. 30 gennaio 2012), n. 3637, Confl. comp. in proc. Busso, in *CED Cass.*, n. 251852; Cass. Pen., Sez. I, 16 gennaio 2013 (dep. 26 febbraio 2013), n. 9139, *ivi*, n. 254956 (con motivazione particolarmente esaustiva); Cass. Pen., Sez. I, 16 settembre 2014 (dep. 10 dicembre 2014), n. 51190, Confl. comp. in proc. Bianco e altri, *ivi*, n. 261981.

¹³⁶ Interessante la proposta avanzata dalla relazione Gratteri che tende a unificare la direzione dell'amministrazione dei beni sequestrati in sede penale, che richiedono la nomina di un amministratore giudiziario, in capo a una sezione specializzata che si individua nella stessa sezione distrettuale competente per le misure di prevenzione. Deve rilevarsi, infatti, che non è agevole la specializzazione del Giudice penale che ha disposto il sequestro nella delicata materia dell'amministrazione.

Queste le considerazioni della Relazione Gratteri: «Inoltre, in una visione globale della "gestione dei beni per conto di chi spetta", la nuova sezione specializzata ai sensi del nuovo art. 5 D.Lgs.159/11 (su cui v. retro punto 23.6) si occuperà anche della gestione (rectius: della sola gestione) dei beni sottoposti alla sola misura cautelare reale laddove *sia necessario assicurare l'amministrazione* (art. 104 bis disp. Att. c.p.p.). Quanto rappresentato costituisce la risposta all'esperienza maturata in questi anni che ha reso evidente come, in determinati casi, il porre *al vertice* della gestione un solo giudice, sprovvisto di specifiche competenze, abbia di fatto lasciato campo aperto alla gestione, a volte *mala gestio*, degli amministratori. La presente proposta, dunque, mira a realizzare una netta separazione tra organo giudiziario competente a decidere sulla natura illecita del bene ed organo di gestione, a cui andrà trasmesso l'intero carteggio, inerente il bene sottoposto a misura ablativa, nei casi previsti dall' art. 104 bis disp. att. c.p.p., dal momento della esecuzione del sequestro penale. La modifica consente di porre rimedio ad una evidente "anomalia" del sistema. L'attuale previsione normativa per la gestione dei sequestri penali, infatti, sconta il forte limite di essere mutuata da quella prevista per l'applicazione del sequestro di prevenzione, senza tener in adeguata considerazione le specificità di tale forma di sequestro che invero, anche dal punto di vista statistico, risulta essere assai più significativa del sequestro di prevenzione. Attraverso l'istituzione di sezione specializzata, competente sulle diverse tipologie di sequestro, si crea, invece, un unico luogo deputato alla "vita" delle misure ablativo, non necessariamente vincolato ad un'unica procedura, ma sufficientemente flessibile – quanto a procedimenti e a professionalità coinvolte – per poter misurare adeguatamente la risposta giudiziaria alle diverse tipologie di sequestri e, in tal modo realizzare *l'alta specializzazione* cui tale progetto di riforma mira».

Oltre all'aggiornamento del comma 1, col richiamo all'art. 35 d.lgs. n. 159/2011 sull'Albo degli amministratori, si introducono i comma 1-*bis*¹³⁷ e 1-*ter*¹³⁸. Che apportano le seguenti innovazioni:

a) la conferma della necessità della nomina di un amministratore giudiziario, proprio perché occorre gestire i beni, non sempre attuata nella prassi operativa;

b) l'espressa attribuzione della competenza alla nomina dell'amministratore al giudice che dispone il sequestro (e non al pubblico ministero), recependo la quasi unanime giurisprudenza¹³⁹;

c) l'applicabilità delle disposizioni in materia di amministrazione dei beni sequestrati in sede di prevenzione (art. da 35 a 44 d.lgs. n. 159/2011) proposta attualmente interpretativamente in via analogica. Il rinvio è, naturalmente, nei limiti della compatibilità (ad esempio non coinvolge le competenze dell'Agenzia nazionale) e non coinvolge la disciplina sulla destinazione dei beni;

d) l'attribuzione dei compiti del giudice delegato alla procedura, nel corso di tutto il procedimento, al giudice che ha emesso il decreto di sequestro ovvero, nel caso di provvedimento emesso da organo collegiale, dal giudice delegato, recependo anche in questo caso condivisibili interpretazioni giurisprudenziali¹⁴⁰.

26. Le disposizioni sul "caporalato".

Su impulso del Governo sono state introdotte alcune a introdurre nel disegno di legge alcune modifiche alle disposizioni sul caporalato: norme dirette a "potenziare" il contrasto al cd. caporalato, sanzionato dall'art. 603-*bis* c.p.

Si inserisce il delitto in questione tra quelli che consentono la confisca allargata, l'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 d.lgs. n. 159/2011, le misure ai danni dell'Ente di cui al d.lgs. n. 231/2001.

Si inserisce, inoltre, nel codice penale l'art. 603-*quater* sulla confisca obbligatoria, anche per equivalente, per il delitto in esame.

¹³⁷ «1-bis. Il giudice che dispone il sequestro nomina un amministratore giudiziario ai fini della gestione. Si applicano le norme di cui al libro I, titolo III del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, e successive modificazioni».

¹³⁸ «1-ter. I compiti del giudice delegato alla procedura sono svolti nel corso di tutto il procedimento dal giudice che ha emesso il decreto di sequestro ovvero, nel caso di provvedimento emesso da organo collegiale, dal giudice delegato nominato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 35, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159, e successive modificazioni».

¹³⁹ Cass. Pen, Sez. III 28 febbraio 2013 (dep. 21 marzo 2013), n. 13041, Iaconisi, in *CED Cass.*, n. 255115; Cass. Pen., Sez. V, 7 maggio 2013 (dep. 28 giugno 2013), n. 28336, Scalera, *ivi*, n. 256775; Cass. Pen, Sez. VI, 26 marzo 2014 (dep. 27 giugno 2014), n. 28003, Anemone, *ivi*, n. 262043; Cass. Pen., Sez. V, 18 dicembre 2014 (dep. 6 maggio 2015), n. 18777, *ivi*, n. 263674.

¹⁴⁰ Cass. Pen, Sez. VI, 26 marzo 2014 (dep. 27 giugno 2014), n. 28003, Anemone, *cit.*

27 Conclusioni.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati costituisce un testo organico e meditato che tenta di affrontare gran parte delle criticità del d.lgs. n. 159/2011, sulla scia della proposta di legge d’iniziativa popolare.

Il metodo scelto dalla Commissione giustizia (e dalla Commissione antimafia), di tenere adeguatamente conto delle diverse proposte di modifica avanzate in sede istituzionale e delle osservazioni degli operatori di questo delicato settore, costituisce il “valore aggiunto” che ha consentito di pervenire a un articolato particolarmente ambizioso per la “portata” dell’intervento.

Il corpo normativo delineato consente, a questo punto, di procedere alle opportune correzioni tecniche e alle modifiche che pure potranno essere apportate attraverso un ulteriore approfondimento al Senato

A distanza di oltre quattro anni dall’approvazione del d.lgs. n. 159/2011 i tempi sono però maturi per l’approvazione definitiva, in tempi rapidi, di un provvedimento che consenta di rendere sempre più “moderne” le misure patrimoniali, di prevenzione e penali, nel pieno rispetto delle garanzie delle parti.