



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE
“CESARE BECCARIA”

DIRITTO PENALE - IUS/17
XXVII CICLO

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

LA CONFISCA DI PREVENZIONE E L'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA
DI COMPLESSI AZIENDALI

Dottoranda:
ELISABETTA TIANI

Tutor e Relatore:
Chiar.mo Prof. FABIO BASILE

Anno Accademico
2013/2014

*Ad Alberto,
mio compagno di avventure,
di studi,
di vita.*

INDICE

CAPITOLO 1: LE MISURE DI PREVENZIONE COME STRUMENTO DI LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA p. 1.

- I. LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA: RICOGNIZIONE DEL FENOMENO.
- II. PRIMA DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DELLA PRESENTE INDAGINE: LA PREVENZIONE POSITIVA ATTUABILE ATTRAVERSO LE MISURE DI PREVENZIONE.
- III. L'EVOLUZIONE STORICO - NORMATIVA: DAL 'METODO FALCONE' AL CODICE ANTIMAFIA.
- IV. LE NOVITÀ INTRODOTTE (O CONFERMATE) DAL CODICE ANTIMAFIA.
- V. SECONDA DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DELLA PRESENTE INDAGINE: LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI AVENTI AD OGGETTO COMPLESSI AZIENDALI.

CAPITOLO 2: LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALE APPLICABILI ALLE AZIENDE p. 41.

- I. IL SEQUESTRO E LA CONFISCA DI PREVENZIONE: PRESUPPOSTI SOGGETTIVI E OGGETTIVI.
- II. IL SEQUESTRO E LA CONFISCA DI PREVENZIONE APPLICATI ALLE AZIENDE.
- III. L'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA DEI BENI CONNESSI AD ATTIVITÀ ECONOMICHE.
- IV. L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DELLE AZIENDE SOTTOPOSTE A MISURA DI PREVENZIONE.
- V. I DATI CONCRETI: L'INSUCCESSO DEL SISTEMA DEL RIUTILIZZO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI.

CAPITOLO 3: LACUNE NORMATIVE E PROBLEMI PRATICI NELLA GESTIONE E NELLA DESTINAZIONE DELLE AZIENDE p. 80.

- I. LE LACUNE NORMATIVE IN MATERIA DI GESTIONE E DESTINAZIONE DI COMPLESSI AZIENDALI.
- II. LE DIFFICOLTÀ DI ORDINE AMMINISTRATIVO-OPERATIVO NELLA GESTIONE DI COMPLESSI AZIENDALI.
- III. I CASI PILOTA.
- IV. ESEMPI DI CASI FALLIMENTARI.

**CAPITOLO 4: I LAVORI DELLE COMMISSIONI PER LA RIFORMA E LE PIÙ
RECENTI PROPOSTE DI LEGGE p. 118.**

- I. L’AFFERMAZIONE DELLE ESIGENZE DI PREVENZIONE POSITIVA.
- II. LE PROPOSTE CORRETTIVE SUL PIANO NORMATIVO.
- III. LE PROPOSTE RISOLUTIVE DELLE CRITICITÀ PRATICHE.
- IV. LE PROPOSTE IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA.
- V. UN SISTEMA INFORMATIVO PER LE AZIENDE CONFISCATE ED IL RUOLO DELL’AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO.

**CAPITOLO 5: LE MISURE DI PREVENZIONE APPLICABILI ALLE ATTIVITÀ
IMPRENDITORIALI: LINEE GUIDA E RIFLESSIONI *DE IURE CONDENDO*
..... p. 168.**

- I. LE DIRETTRICI PER LA RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA VIGENTE: LE ESIGENZE DI PREVENZIONE E LE PECULIARITÀ DEL FENOMENO IMPRENDITORIALE.
- II. L’AZIENDA COME REALTÀ DINAMICA OGGETTO DI MISURA DI PREVENZIONE: IL POTERE GESTORIO.
- III. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA APPLICABILE ALLE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI.
- IV. UNA PROPOSTA DI RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA DELLE MISURE DI PREVENZIONE APPLICABILI ALLE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI.
- V. UN NUOVO RUOLO (IMPRENDITORIALE?) PER L’AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO.
- VI. L’AZIENDA COME SOGGETTO DESTINATARIO DEI PROVVEDIMENTI DI PREVENZIONE.

BIBLIOGRAFIA p. 220.

INDICE CRONOLOGICO DELLE SENTENZE p. 226.

INTRODUZIONE

La presente ricerca si pone l'obiettivo di esaminare, nell'ambito dell'ordinamento italiano, gli strumenti di prevenzione 'antimafia' adottabili nei confronti della criminalità organizzata, laddove questa agisca come un vero e proprio soggetto economico.

Alla luce degli effetti negativi che la presenza della criminalità produce sull'economia e sulla società civile, a decorrere dagli anni '80 il Legislatore ha mostrato un crescente interesse nell'individuare nuove misure volte alla neutralizzazione del potere delle Cosche e delle relative manifestazioni imprenditoriali (*CAPITOLO 1*).

L'obiettivo dell'azione di prevenzione è duplice, almeno in teoria.

Da un lato, si è considerato indispensabile colpire i nuclei di economia illegale, la loro ricchezza ed i loro rapporti economici destinati alla conservazione e all'esercizio dei poteri criminali. Tale funzione (di prevenzione negativa) si estrinseca attraverso l'aggressione dei patrimoni realizzati con l'attività illecita e la loro conseguente sottrazione alla disponibilità, all'utilizzo ed al reinvestimento da parte delle Mafie.

Dall'altro lato, si è ritenuto opportuno rimuovere le cause che favoriscono lo sviluppo della criminalità, minimizzare le opportunità e i vantaggi che possono derivare dalla commissione dei reati, nonché promuovere il benessere sociale e individuale, così come la cultura della legalità. L'insieme di questi interventi identifica la funzione di prevenzione positiva dello Stato.

Le misure di prevenzione disciplinate dal nostro ordinamento, ovverosia il sequestro e la confisca di prevenzione (artt. 20 e 24 Cod. antimafia) e l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 Cod. antimafia) sono primariamente misure di prevenzione negativa.

Alle stesse può, tuttavia, essere riconosciuto anche un contenuto positivo nella parte in cui rendono possibile il reinserimento dei beni, depurati dai condizionamenti criminali, nel circuito economico-sociale lecito.

Attraverso una proficua e utile gestione dei beni e la loro successiva destinazione nell'interesse della società civile, diviene possibile prevenire l'ulteriore dilagare del fenomeno criminale, restituire alla collettività le risorse economiche

pagate come 'prezzo' dell'illegalità, inficiare il consenso sociale di cui godono le Cosche, nonché ricostruire un sistema di legalità e di libero mercato.

La portata di un siffatto intervento mostra un significativo potenziale quando l'azione di prevenzione colpisce le manifestazioni imprenditoriali delle Mafie.

Dal punto di vista della prevenzione negativa, è facilmente intuibile l'entità del fattore di pericolo e di danno che verrebbe annientata.

Dal punto di vista della prevenzione positiva, la bonifica, la gestione e la destinazione di un complesso aziendale si rivelerebbe di importanza strategica per i più estesi benefici che si potrebbero produrre nel sistema economico e sociale, primo tra tutti l'affermazione del sentimento di legalità.

In considerazione di tali premesse, si procederà all'analisi delle peculiarità che investono il sistema antimafia nelle ipotesi in cui la misura di prevenzione abbia ad oggetto un'azienda denotata dall'infiltrazione criminale (*CAPITOLO 2*).

Si passerà al vaglio la costante opera degli interpreti, resasi necessaria per adeguare la disciplina predisposta dal Legislatore alla fattispecie in esame.

Tale attività ha, invero, registrato risultati apprezzabili solamente con riferimento al contenuto coercitivo-restrittivo delle misure di prevenzione.

L'azione di prevenzione positiva non ha al contempo avuto il successo sperato. La prassi mostra come nove aziende su dieci vengano messe in liquidazione o falliscano a seguito del provvedimento ablativo.

Ci si è, dunque, domandati se la 'morte' delle aziende sottoposte a misura di prevenzione sia da attribuire al venir meno dei vantaggi competitivi garantiti dal metodo mafioso, ovvero alle lacune normative del sistema antimafia, ovvero ancora alle difficoltà pratiche insite nella gestione di tali entità nel mercato di riferimento (*CAPITOLO 3*).

L'analisi della realtà e dei fattori che, all'opposto, hanno portato al successo alcune soluzioni operativo-gestionali adottate da taluni amministratori giudiziari nell'ambito del processo di bonifica e rilancio dell'azienda loro affidata, permetterà di comprendere tutte le sfaccettature di questa particolare materia.

Si è, infine, osservato che nel corso dell'ultimo triennio si è intensificata l'attenzione del Legislatore per una moderna politica antimafia interessata alla soluzione delle problematiche emerse 'sul campo' (*CAPITOLO 4*).

È divenuto, infatti, pensiero condiviso che le risorse sottratte alla criminalità organizzata debbano effettivamente essere rimesse nel circuito legale e debbano concorrere alla ripresa economica del Paese favorendo la rinascita di un sistema imprenditoriale legale.

Si passeranno in rassegna le novità e le proposte di modifica contenute nei lavori presentati dalle Commissioni Garofoli, Fiandaca, Bindi e Gratteri - attualmente oggetto di discussione in sede parlamentare con il Disegno di Legge n. 2134/2015, la Proposta di Legge di iniziativa popolare n. 1138/2013 e il Disegno di Legge n. 1687/2014 - al fine di verificare se le citate e lodevoli intenzioni si siano tradotte in elaborati organici e funzionali a rendere il sistema antimafia effettivo, anche con riferimento all'ormai irrinunciabile profilo della prevenzione positiva.

Alla luce degli esiti delle analisi svolte, si cercherà di presentare - in una prospettiva *de iure condendo* ovvero anche solamente in un'ottica interpretativa del sistema vigente - una possibile soluzione per ricondurre ad effettività il sistema di gestione e di destinazione dei complessi aziendali sottoposti a misura di prevenzione (CAPITOLO 5).

Tale ricostruzione prenderà le mosse (a) dalla ricognizione delle specifiche esigenze di prevenzione del mondo imprenditoriale, ovvero sia la neutralizzazione dell'intrusione mafiosa nell'attività economica lecita (profilo di prevenzione negativa) e il risanamento dell'impresa dall'infiltrazione criminale (profilo di prevenzione positiva); (b) dall'individuazione dell'oggetto della tutela preventiva nella salvaguardia dell'ordine economico e dell'equilibrio del libero mercato; (c) dalle differenti fisionomie del fenomeno infiltrativo nelle attività imprenditoriali, tra liceità e illiceità; nonché (d) dalle diverse forme di organizzazione imprenditoriale.

Seguendo queste direttrici, si proporrà di individuare l'oggetto del provvedimento di prevenzione nel potere imprenditoriale di gestione del complesso aziendale, sicché la sua pericolosità inerisce alla relativa destinazione e alla capacità di nuocere alle altre imprese e al libero mercato (piuttosto che alla provenienza illecita delle sue singole componenti).

Affinché le misure di prevenzione applicabili al mondo imprenditoriale siano dotate di una reale efficacia, l'azienda dovrà dunque essere concepita come un complesso unitario di beni dinamico e produttivo, denotato da una propria

pericolosità, e non più come mera sommatoria statica di singoli beni riconducibili al proposto.

Di conseguenza, qualora l'attività imprenditoriale sia svolta in forma societaria, per poter assicurare all'amministratore giudiziario nominato un ruolo gestorio effettivo, sarà necessario che il provvedimento di prevenzione abbia ad oggetto sia il capitale sociale sia il complesso aziendale.

Proseguendo secondo questa prospettiva, si esamineranno i benefici e i vantaggi che verrebbero assicurati da tale nuova concezione.

La focalizzazione dell'attenzione sul bene azienda permetterebbe, invero, di razionalizzare la normativa antimafia applicabile alle attività imprenditoriali.

Il sistema che verrà prospettato prevede un approccio alle misure di prevenzione inverso rispetto a quello correntemente impiegato.

Si ritiene, infatti, opportuno prescrivere agli attori giudiziari di valutare primariamente la possibilità e le prospettive concrete di raggiungimento degli obiettivi di prevenzione positiva (la bonifica e la prosecuzione dell'attività aziendale lecita) attraverso l'applicazione di misure meno invasive, come l'amministrazione giudiziaria.

Tali misure sono già contemplate dal Legislatore, ma la loro disciplina necessita di consistenti adattamenti e aggiornamenti.

Anche il ruolo dell'amministratore giudiziario dovrà, all'uopo, essere riveduto.

I provvedimenti negativi di sequestro e di confisca verranno, in tale 'restaurato' sistema, relegati ad un ruolo residuale per le ipotesi in cui l'attività imprenditoriale non può proseguire nella legalità e deve essere liquidata.

In ultimo, si inviterà il Lettore ad un'ulteriore riflessione con riferimento alla possibilità di considerare la pericolosità di un'attività imprenditoriale completamente autonoma e indipendente dal singolo soggetto proposto a cui è riconducibile, sino a poter valutare positivamente l'estensione del sistema delle misure di prevenzione patrimoniali ai soggetti aventi personalità giuridica (quali destinatari diretti delle misure).

CAPITOLO 1

LE MISURE DI PREVENZIONE COME STRUMENTO DI LOTTA ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA

SOMMARIO: - I. LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA: RICOGNIZIONE DEL FENOMENO. - II. PRIMA DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DELLA PRESENTE INDAGINE: LA PREVENZIONE POSITIVA ATTUABILE ATTRAVERSO LE MISURE DI PREVENZIONE. - III. L'EVOLUZIONE STORICO - NORMATIVA: DAL 'METODO FALCONE' AL CODICE ANTIMAFIA. - IV. LE NOVITÀ INTRODOTTE (O CONFERMATE) DAL CODICE ANTIMAFIA. - V. SECONDA DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DELLA PRESENTE INDAGINE: LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI AVENTI AD OGGETTO COMPLESSI AZIENDALI.

I. LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA: RICOGNIZIONE DEL FENOMENO.

La criminalità organizzata mafiosa¹, con la sua notevole capacità di infiltrarsi all'interno del tessuto istituzionale, imprenditoriale e sociale, rappresenta un pericolo

¹ In prosieguo, con il termine 'criminalità organizzata mafiosa' ci si riferisce a tutti i fenomeni e a tutte le organizzazioni criminali capaci di essere incluse nella fattispecie di cui all'art. 416 bis c.p. Poiché oggetto dell'indagine non sarà lo studio della struttura interna delle singole organizzazioni, né le caratteristiche peculiari di ciascuna di esse, si utilizzeranno, altresì, le parole 'Cosca/he' e 'Mafia/e' nel senso generico che tali vocaboli permettono.

L'art. 416 bis c.p. così recita:

"Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da dieci a quindici anni.

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da dodici a diciotto anni.

L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.

Se l'associazione è armata si applica la pena della reclusione da dodici a venti anni nei casi previsti dal primo comma e da quindici a ventisei anni nei casi previsti dal secondo comma.

L'associazione si considera armata quando i partecipanti hanno la disponibilità, per il conseguimento della finalità dell'associazione, di armi o materie esplosive, anche se occultate o tenute in luogo di deposito.

Se le attività economiche di cui gli associati intendono assumere o mantenere il controllo sono finanziate in tutto o in parte con il prezzo, il prodotto, o il profitto di delitti, le pene stabilite nei commi precedenti sono aumentate da un terzo alla metà.

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

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso".

per la società e per la sicurezza civile e **costituisce una grave, attuale e irrimediabile minaccia per lo sviluppo economico, politico e culturale del Paese**².

La moderna dottrina economico-aziendale - che si è occupata di indagare sugli effetti di tale fenomeno - afferma concordemente che quest'ultimo ha un carattere fortemente ostativo dello sviluppo economico e sociale del territorio sul quale si incardina³.

All'interno del contesto economico, la presenza della criminalità organizzata mafiosa realizza **effetti distorsivi del mercato**, innanzitutto, attraverso l'imposizione agli imprenditori del luogo di fornitori e clienti 'di gradimento' all'organizzazione - che spesso si rivelano non economicamente convenienti - o di dipendenti, anch'essi 'di favore' - sovente inadeguati e impreparati.

Mediante la capacità di influenzare il mercato degli appalti pubblici e il convogliamento delle risorse finanziarie verso destinazioni di personale interesse, ovvero tramite l'inquinamento del funzionamento delle istituzioni pubbliche, la Mafia è in grado di determinare la perdita di opportunità di sviluppo e di nuovi investimenti, la riduzione dei tassi di produttività, l'aumento del costo del credito e la difficoltà di accedere al finanziamento bancario o, ancora prima, allo stesso mercato, il tutto ai danni degli imprenditori che non si mostrino completamente devoti o rispettosi⁴.

A tali forme di contaminazione della libera economia, si aggiungono variegate condotte di concorrenza sleale, dalla più manifesta - consistente nell'imposizione del 'pizzo', di altre 'commissioni' economiche in pregiudizio della redditività aziendale e degli investimenti o di vere e proprie limitazioni all'esercizio dell'attività economica - a quelle meno evidenti - come il reinvestimento nelle proprie attività imprenditoriali

² Cfr. DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, 2012, pp. 42 ss., il quale identifica la Mafia come un'entità 'impresa-Stato' che si pone quali fini sia la conquista del potere sia la generazione di profitto. V. anche ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, Milano, 2014, pp. 1 ss.

³ OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, Milano, 2014, pp. 97 ss. e 129 ss. Cfr., altresì, FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, Assago (MI), 2014, pp. 219 ss.; COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, 4 febbraio 2014, www.governo.it, pp. 7 ss.; COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 9 aprile 2014, www.camera.it, pp. 3 ss.; DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*, pp. 1 ss.

⁴ DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 103 ss.

dei profitti illeciti generati dall'evasione fiscale a scapito dei concorrenti ossequiosi al dettato normativo⁵ che, in ragione di ciò, sostengono i costi tributari con conseguente minore produzione di ricchezza e impossibilità di offrire al pubblico i prodotti a condizioni ugualmente vantaggiose⁶.

Nell'ambito civile, la società vive una modestissima crescita dei livelli occupazionali, il decremento del gettito fiscale locale, l'aumento dei costi per la sicurezza e per la giustizia, la riduzione dei tassi di sviluppo locale e del PIL *pro capite*, nonché un clima sfavorevole agli investimenti sul territorio sia da parte degli imprenditori autoctoni, sia da parte degli imprenditori esteri (e ciò anche con

⁵ In proposito, l'osservazione dei reati contestati in concorso con quello di associazione di tipo mafioso (art. 416 *bis* c.p.) viene in aiuto alla comprensione del fenomeno.

Cfr., con riferimento ai procedimenti penali aperti dalla Procura della Repubblica di Milano nel decennio 2000-2010, ALESSANDRI, *Espansione della criminalità organizzata nell'attività d'impresa al Nord. Atti del Convegno 28 ottobre 2014*, Milano, pp. 29 ss., ove si mostra che i capi di imputazione contestati – in ordine decrescente per quantità – ineriscono a: reati in materia di traffico di stupefacenti, *money laundering* (ricettazione, riciclaggio, reimpiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, trasferimento fraudolento di valori), detenzione e porto d'armi, reati contro il patrimonio (rapina, truffa, danneggiamento, furto, incendio, circonvenzione di incapace), estorsione, omicidi e reati contro l'incolumità individuale, usura, associazione per delinquere, delitti di falso, reati economici (reati societari, reati fallimentari, frode fiscale, abusiva attività finanziaria, frode finanziaria commessa da ufficiale della Guardia di Finanza), corruzione, favoreggiamento, reati contro la pubblica amministrazione e l'amministrazione della giustizia (abuso d'ufficio, calunnia, turbata libertà degli incanti, esercizio arbitrario delle proprie ragioni, falsa testimonianza, intralcio alla giustizia, procurata inosservanza di pena, resistenza a pubblico ufficiale, etc.), reati contro l'economia pubblica (illecita concorrenza con minaccia o violenza, turbata libertà dell'industria e del commercio, etc.), reati contro la persona (minaccia, sequestro di persona, etc.).

Si veda, per alcune ulteriori osservazioni in argomento, GAROFOLI, *Per una moderna politica antimafia*, Prefazione, www.governo.it, 23 gennaio 2014, pp. 3 ss.

⁶ Secondo una prospettiva parallela, alcuni economisti – invece – offrono un'analisi dei vantaggi competitivi di cui gode l'impresa mafiosa sul mercato, RAVENDA - ARGILÉS-BOSCH - VALENCIA-SILVA, *Detection Model of Legally Registered Mafia Firms in Italy*, in *European Management Review*, 19 gennaio 2015. V. anche FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 380 ss.

Già ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, 1983, pp. 109 ss. – tra i primi Studiosi a delineare il fenomeno della 'mafia imprenditrice' – rintracciava tali vantaggi nella disponibilità autonoma e illimitata di liquidità, nell'intimidazione dei sindacati (con conseguente maggiore facilità di assoggettamento e minori costi della forza lavoro) e nello scoraggiamento della concorrenza anche attraverso l'uso del metodo mafioso sul mercato a svantaggio dei concorrenti. L'Autore osservava, inoltre, che a decorrere dalla metà degli anni '70 siffatta fisionomia 'parassitaria' dell'azione mafiosa in campo economico, volta a impoverire la concorrenza, era passata in secondo piano in favore di un'attività spregiudicata e aggressiva di espansione imprenditoriale.

riferimento ad ipotetiche delocalizzazioni delle attività produttive nelle regioni interessate)⁷.

Il forte e perdurante potenziale nocivo della criminalità organizzata mafiosa **viene ricondotto** dagli Studiosi, da un lato, **alla straordinaria stabilità** (*rectius*, tradizionalità) **della propria organizzazione** che – mediante la pianificazione durevole (e financo arbitraria e svincolata da limiti) di risorse economiche, patrimoniali e umane – opera nella realtà sociale ed economica a fianco (e a pregiudizio) delle forme di aggregazione lecite⁸ e, dall'altro lato, **alla notevole capacità di accumulare e re-investire ricchezza**, senza preoccuparsi di 'dover' rispettare le regole dell'ordinamento giuridico o di affrontare i conseguenti costi⁹.

Il controllo del territorio e la **rete di relazioni intrattenute** con il mondo politico, imprenditoriale e sociale, anche attraverso collusione e corruzione, è il fattore che più garantisce all'organizzazione criminale intangibilità (e impunità)¹⁰.

Di notevole interesse, e altrettanto significativo, è il dato statistico rilevato¹¹ in relazione agli scopi perseguiti dall'organizzazione mafiosa (art. 416 *bis* c.p.), che evidenzia come il 49,77% delle associazioni abbia come scopo il compimento di attività criminali (quali l'illecita concorrenza con violenza o minaccia, l'estorsione,

⁷ V. LA ROSA, *L'impresa sociale quale paradigma economico-aziendale per il perseguimento del bene dell'azienda e del bene comune. Il caso Biosilyexport*, in AA. VV., *Il bene azienda. Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, 2012, pp. 7-8; COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione*, cit., pp. 7 ss.

DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 114 ss., definisce i costi della Mafia sulla società e sulla categoria imprenditoriale come 'tassa mafiosa'. Tale tassa colpirebbe sia i fattori di crescita materiale del sistema, come le risorse, gli investimenti, gli affidamenti pubblici, etc., sia la sua ricchezza immateriale, inficiando le relazioni sociali, il senso di giustizia e di reciproco affidamento, la trasparenza, l'efficienza della pubblica amministrazione, l'eccellenza individuale e la meritocrazia, lo spirito d'innovazione, le manifestazioni di libertà, etc. L'Autore evidenzia, altresì, che la presa di coscienza dei danni creati dalla criminalità organizzata è ancora in fase di affermazione. Non troppo lontani sono, infatti, i ricordi delle manifestazioni in piazza contro lo Stato e in favore dell'affermazione del potere della Cosca.

⁸ Cfr., altresì, DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 102 ss., il quale, osservando la realtà, nota una prevalente azione sostitutiva coattiva dell'impresa mafiosa in danno a quella sana. La Cosca, imponendo alla società le proprie (deteriori) condizioni, ostacola la libera iniziativa economica privata e ogni forma di sviluppo o innovazione. Alle pp. 43 ss., l'Autore analizza, altresì, l'organizzazione interna dell'impresa mafiosa, che si caratterizza dal mantenimento di un'organizzazione gerarchica e rigida, al pari di quella dell'associazione criminale.

⁹ GAROFOLI, *Per una moderna politica antimafia*, cit., *ibidem*.

¹⁰ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia. Perché falliscono e cosa fare per salvarle*, Milano, 2014, pp. 63 ss.

¹¹ Risultante dai dati forniti dalla Procura della Repubblica di Milano per il decennio 2000-2010, v. ALESSANDRI, *Espansione della criminalità*, cit., pp. 38 ss.

l'usura, la ricettazione, il riciclaggio, i reati in materia di stupefacenti, etc.), il 40,93% abbia come scopo lo svolgimento di attività economiche (attraverso concessioni, autorizzazioni, appalti, servizi pubblici, gestione e controllo di attività economiche) e l'8% abbia finalità politiche (interferenze nelle consultazioni elettorali).

Analogo importante indicatore, in grado di palesare la capacità infiltrativa della criminalità mafiosa nel tessuto sociale ed economico, è rappresentato dalle sentenze di condanna in primo grado che hanno applicato l'aggravante del 'metodo mafioso' di cui all'art. 7 D.L. n. 152/1991¹², le quali ineriscono a fattispecie di reato che implicano la gestione di interessi economici dell'associazione nella misura del 22% (ricettazione, riciclaggio, reimpiego e trasferimento fraudolento di valori), a fenomeni estorsivi per il 19%, a reati economici (9%) e a corruzione (6%)¹³.

I dati riportati confermano quanto si è sopra anticipato e conducono ad un primo punto fermo: **le organizzazioni criminali sono in grado di gestire e gestiscono immensi interessi economici e, molto spesso, lo fanno anche attraverso attività imprenditoriali.**

Le forme di gestione sono molto varie e le attività economiche interessate sono le più diverse: dal più tradizionale movimento terra (lavorazione di terreni a scopi costruttivi o di gestione del territorio) all'edilizia, alla ristorazione, alla fornitura di servizi diversi, al commercio, etc.¹⁴

Nell'approcciarsi al fenomeno della criminalità organizzata mafiosa (e allo studio dell'efficacia della normativa del settore), oltre alla necessaria conoscenza del dato empirico, **non deve essere trascurata la percezione da parte della società civile e imprenditoriale della sua presenza nella realtà quotidiana.**

Tale percezione è, infatti, capace di influenzare l'evoluzione normativa, la sua applicazione giurisprudenziale, nonché l'efficacia e il rispetto stesso dell'intero sistema giuridico.

¹² Il co. 1 dell'art. 7 D.L. n. 152/1991, conv. in L. n. 203/1991, prevede che "per i delitti punibili con pena diversa dall'ergastolo commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416 bis del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, la pena è aumentata da un terzo alla metà".

¹³ Cfr. ALESSANDRI, *Espansione della criminalità*, cit., pp. 47 ss.

¹⁴ RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, in *Archivio Penale* 2012, n. 3, pp. 3 ss.

La diffusione dell'informazione, la sensibilizzazione al tema e la conoscenza del fenomeno e della sua dannosità devono considerarsi, invero, variabili determinanti la prevenzione e la lotta contro la penetrazione della criminalità organizzata mafiosa¹⁵.

Solo l'affermazione di uno stabile sentimento di legalità assieme all'adozione di efficaci strumenti di contrasto al potere economico delle Cosche possono essere in grado di minarne le fondamenta e la prosperità¹⁶.

È doveroso osservare che, di recente, la coscienza sociale del problema – che usualmente è impregnata da uno spirito negazionista e stenta ad affermarsi sul suolo nazionale (territorio di elezione della criminalità organizzata di cui si discute) – ha trovato riconoscimento in ambito sovranazionale¹⁷.

Le Nazioni Unite hanno, invero, convenuto nel fatto che il crimine organizzato rappresenta una delle principali minacce alla sicurezza umana e impedisce lo sviluppo sociale, economico, politico e culturale delle società nel mondo¹⁸.

Alcune istituzioni internazionali ed europee hanno, al contempo, recepito il background culturale autoctono e, preso atto della dinamica transnazionale delle organizzazioni criminali, hanno adottato una serie di misure volte a plasmare una strategia di prevenzione e di lotta alla criminalità organizzata¹⁹.

¹⁵ Si veda, ALESSANDRI, *Espansione della criminalità*, cit., pp. 3 ss. e 63 ss.; DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., p. 58, il quale sottolinea l'importanza di approntare nella società legale iniziative culturali di educazione e di contrasto nei confronti del mondo mafioso.

¹⁶ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione*, cit., *ibidem*.

¹⁷ Cfr., PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminosi internazionali*, Padova, 2012, *passim*; ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 117 ss.; OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 44 ss.

¹⁸ UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC, *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment*, Vienna, 2010, pp. 25 ss.

¹⁹ Cfr. BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, in *DirPenCont*, 20 luglio 2012, pp. 1 ss., il quale ritiene che tale fenomeno sia espressione della più generale circolazione di modelli giuridici che caratterizza l'attuale fase storica; BALSAMO - LUCCHINI, *La risoluzione del 25 ottobre 2011 del Parlamento europeo: un nuovo approccio al fenomeno della criminalità organizzata*, in *DirPenCont*, 26 gennaio 2012, pp. 1 ss.

Gli strumenti di *soft law* di diritto internazionale²⁰, i trattati in ambito ONU²¹ e gli strumenti normativi dell'Unione europea conseguentemente adottati concordano sulla necessità di contrastare il potere economico della criminalità organizzata mediante l'adozione di strumenti ablativi patrimoniali di carattere preventivo (anche in assenza di una sentenza condanna e che preservino il valore dei beni 'congelati')²² e sull'opportunità di assicurare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati, avuto riguardo alla tendenza alla delocalizzazione all'estero dei beni e dei profitti di origine illecita²³.

In ambito comunitario, basti ricordare che le risoluzioni del 25 ottobre 2011 e del 23 ottobre 2013²⁴ hanno previsto forme di confisca in assenza di sentenza di condanna penale, il riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati, nonché la cooperazione tra gli Stati membri per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di sequestro e di confisca, per la ricerca su tutto il territorio dell'Unione dei patrimoni

²⁰ Cfr. GAFI-FATF, *FATF Recommendations*, febbraio 2012, www.dt.tesoro.it.

Le 40 raccomandazioni del GAFI (Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale - Financial Action Task Force) - organismo internazionale che definisce gli *standard* mondiali per la lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo - sono destinate a diventare legge in moltissimi Paesi del mondo.

Le *FAFT Recommendations* non solo obbligano gli Stati ad un più intenso scambio di informazioni in materia di confisca e di congelamento dei beni tra le Autorità competenti, ma altresì caldegiano iniziative investigative comuni e cooperazione nell'esecuzione delle decisioni e richiedono che siano introdotte forme di ablazione patrimoniale preventive, da potersi adottare senza la necessità di una preventiva condanna e che impongano alla persona indiziata l'onere di provare l'origine lecita dei beni passibili di confisca.

²¹ La *Convenzione delle Nazioni Unite di Merida* del 2003 sulla corruzione, ratificata con L. n. 116/2009, impone l'adozione di misure di cooperazione internazionale in materia di congelamento, sequestro, confisca, amministrazione e restituzione dei beni sottratti alla criminalità.

²² COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, *Strategia di sicurezza interna dell'UE*, 22 novembre 2010, COM (2010)673, www.eur-lex.europa.eu.

²³ V. *Raccomandazione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009, destinata al Consiglio sullo sviluppo di uno spazio di giustizia penale dell'Unione europea (2009/2012/INI)*, la quale esorta il Consiglio a riprendere i lavori affinché siano introdotte "misure per agire come principale motore e sostenitore della società civile e delle istituzioni nei loro sforzi di lotta contro le mafie nonché iniziative in vista dell'adozione di uno strumento legislativo riguardante la confisca dei beni finanziari e delle proprietà delle organizzazioni criminali internazionali e la riutilizzazione di tali beni e proprietà a scopi sociali".

²⁴ *Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea (2010/2309(INI))* e *Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione finale) (2013/2107(INI))*.

da assoggettare a misura ablativa e per la diffusione delle buone prassi di gestione efficace dei beni confiscati²⁵.

Anche la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, **ha riconosciuto la necessità di disciplinare forme di confisca senza condanna**²⁶, la cooperazione internazionale in materia, la gestione dei beni confiscati e la possibilità della loro destinazione ad uso sociale.

L'inserimento della lotta alla criminalità organizzata tra gli obiettivi politici principali del Legislatore italiano, europeo e internazionale è un dato sicuramente apprezzabile, soprattutto in considerazione dell'attuale momento storico in cui la crisi economica che sta attraversando l'Europa ha contribuito al rafforzamento del potere finanziario della Mafie²⁷.

Ad oggi, viene stimato che i ricavi delle attività gestite alle organizzazioni criminali ammontano all'1,7% del PIL nazionale, variando da un minimo di 18 mld a un massimo di 34 mld di Euro²⁸.

²⁵ Dopo diversi anni di grave inadempimento da parte dell'Italia all'obbligo di recepire gli importanti strumenti normativi dell'Unione europea in questa materia, ovverossia: - la decisione quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca; - la decisione quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio emessi da un'autorità giudiziaria di un altro Stato membro, sono stati approvati rispettivamente il D.lgs. n. 137/2015 (entrato in vigore il 17 settembre 2015) e il D.lgs. n. 35/2016 (entrato in vigore il 26 marzo 2016) di attuazione. Si noti come l'art. 1 del D.lgs. n. 137/2015 esplicitamente annovera tra le decisioni di confisca anche quelle di prevenzione adottate ai sensi degli artt. 24 e 34 Cod. antimafia.

²⁶ *Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.*

A dispetto delle aspettative, la direttiva si è tuttavia limitata ad un limitato riconoscimento di tale forma di confisca nelle sole ipotesi di malattia o di fuga dell'indagato o dell'imputato. Evidenzia i profili critici della proposta di direttiva BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, cit., pp. 21 ss.

²⁷ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione*, cit., pp. 4 ss.; BALSAMO - LUCCHINI, *La risoluzione del 25 ottobre 2011*, cit., p. 1; DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 111 ss.; BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, cit., pp. 21 ss.

²⁸ Si veda, GAROFOLI, *Per una moderna politica antimafia*, cit., pp. 3 ss.

II. PRIMA DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DELLA PRESENTE INDAGINE: LA PREVENZIONE POSITIVA ATTUABILE ATTRAVERSO LE MISURE DI PREVENZIONE.

L'evoluzione del **diritto della prevenzione nell'ordinamento italiano**, inteso come insieme di misure e di strumenti di controllo e di prevenzione *ante o praeter delictum*, si fonda sulla progressiva ricognizione della gravità del fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata, soprattutto mafiosa²⁹.

Di fronte alla comprovata insufficienza dell'effetto deterrente e preventivo della pena in senso stretto³⁰, si è fatta strada e ha ottenuto consensi l'opportunità di introdurre forme di anticipazione della tutela, **tramite l'imposizione di prescrizioni e coercizioni finalizzate a neutralizzare la pericolosità del soggetto indipendentemente dalla preventiva perpetrazione di una condotta criminosa**³¹.

Si deve sin da subito notare come nei Paesi di *Civil Law*, le misure di prevenzione per antonomasia sono unicamente misure negative 'pre-delittuali'³², come tali consistenti sempre in una compressione della sfera giuridica dell'individuo,

²⁹ FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale, parte generale*, ed. VII, Bologna, 2010, pp. 913 ss.

³⁰ Rilevavano tale dato già negli anni '80 FALCONE – TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, Relazione al Convegno di Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982, pp. 1 ss.

Da questa considerazione è discesa la frequente attribuzione alle misure di prevenzione della qualifica di essere effetti collaterali di un apparato che non riesce a tutelare i beni mediante la via principale, ossia attraverso l'accertamento delle fattispecie di reato. Il sistema delle misure di prevenzione rischia di trasformarsi in una sorta di sottosistema repressivo più facilmente applicabile grazie al più tenue onere probatorio richiesto e alle minori garanzie costituzionali. V. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001, pp. 357 ss.; FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, VIII, Torino, 1994, pp. 108 ss.; FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale*, cit., *ibidem*; COMMISSIONE PISAPIA, *Relazione lavori per la riforma del Codice penale*, 19 novembre 2007, § XXIX; ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 8 ss.; BASILE, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, a cura di BASILE, in *Giurisprudenza Italiana*, giugno 2015, pp. 1520 ss.

³¹ Il sistema della prevenzione patrimoniale non richiede né la previa commissione del reato né la condanna del responsabile. Le misure di prevenzione si distinguono, infatti, dalle misure di sicurezza (con le quali condividono il presupposto della pericolosità sociale del soggetto) laddove queste ultime richiedono l'avvenuta commissione di un reato o di un cd. 'quasi reato'. V. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., pp. 108 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012, pp. 282 ss.; COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione*, cit., pp. 18 ss.

³² PASCULLI, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 16 ss. e 99 ss. suggerisce l'utilizzo dell'espressione *praeter delictum*, perché considerata più corretta in quanto si presta a contemplare anche i casi in cui il reato è stato commesso ma si prescinde dal suo accertamento.

personale o patrimoniale, applicabili a prescindere della commissione di un reato o del relativo accertamento giudiziale³³.

Nel corso degli anni, si è – invero – consolidata l'opinione secondo cui **il miglior modo di combattere la criminalità organizzata risiederebbe nell'aggressione dei patrimoni illecitamente creati con l'attività criminosa**: questo anche al fine di evitare che l'ulteriore utilizzazione e reinvestimento delle ricchezze illecite possa accrescerne la capacità delinquenziale e aggravare l'inquinamento dell'economia con nuove risorse illecite³⁴.

La ricognizione della modesta efficacia di misure preventive dirette a colpire la persona e a inibire l'individuale attività criminosa³⁵ all'interno di un fenomeno mafioso che – come già anticipato – trova il proprio punto di forza nell'organizzazione e nella collettività del proprio agire e la cui attività rimane incontaminata e indifferente alla perdita della collaborazione di un singolo soggetto, ha richiamato l'attenzione sulle misure dirette a rimuovere dalla disponibilità delle Mafie i beni e la ricchezza di cui dispongono: **le misure di prevenzione patrimoniali**³⁶.

³³ Diversamente, nei Paesi di *Common Law*, le misure di *crime prevention* sono strumenti prevalentemente positivi che mirano a prevenire il crimine mediante la riduzione delle occasioni di delinquenza e la promozione dell'integrazione sociale e del benessere individuale e sociale. Non vi è afflittività nei loro contenuti. Esse, piuttosto, sviluppano e favoriscono (o, per lo meno, non comprimono) la personalità dell'individuo. Interventi di questo genere possono esplicarsi in programmi di assistenza sociale e di formazione, in premi ed incentivi per favorire il rispetto della legalità, in mezzi di difesa e di controllo (ad es. cani da guardia, sistemi d'allarme, vigilanza privata, etc.). Misure ablative sono, invece, previste solamente nell'ambito di *actiones in rem*, quali *civile forfeiture*. Cfr., ampiamente sul punto, v. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., *passim*; PASCULLI, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 16 ss. e 99 ss.

³⁴ In questo senso, FALCONE – TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, cit., pp. 9 ss. evidenziano come il vero 'tallone d'Achille' della criminalità organizzata consiste nelle tracce documentali lasciate dalla grande circolazione di denaro connessa allo svolgimento delle attività criminose e solo le misure volte ad impedire o ad ostacolare l'acquisizione di ricchezza possono avere una reale efficacia preventiva nei confronti di queste forme di illegalità.

In argomento, cfr. anche BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, cit., pp. 1 ss.; OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 13 ss.

³⁵ Cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., pp. 112 ss., il quale evidenzia che alcune misure personali, come il soggiorno obbligato, hanno altresì prodotto il controproducente effetto di aver dato vita a forme di criminalità, soprattutto di stampo mafioso, in aree del Paese che ne erano immuni. V. anche FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 228 ss.; OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., p. 26.

³⁶ Cfr. Cass. pen., sez. V, 21.04. 2011 (dep. 12.07.2011), n. 27228, ric. Cuozzo e altri.

Da queste prime considerazioni hanno origine, a decorrere dagli anni Ottanta, una serie di provvedimenti legislativi e, soprattutto di recente, trovano la propria causa le Commissioni di inchiesta, di studio e di riforma per la disciplina di interventi patrimoniali atti a contrastare e neutralizzare il fenomeno, ad accrescere nelle persone, nella classe imprenditoriale e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza del problema, nonché a rafforzare il sentimento di legalità, in modo tale da stimolare lo sforzo comune nella battaglia contro questo 'cancro' della società civile.

Con il termine misure di prevenzione patrimoniali **ci si riferisce al sequestro e alla confisca dei patrimoni di sospetta provenienza illecita**, ovverosia all'ablazione in favore dello Stato dei beni dei quali una persona (il proposto) risulta poter disporre, anche solo in via indiretta, in modo sproporzionato al proprio reddito o all'attività economica svolta ovvero di quei beni che appaiano derivare da attività illecite, **nonché ad ogni altro provvedimento volto a inibire ad un soggetto la disponibilità e la libera amministrazione di un bene collegato o utile all'attività della Cosca.**

Si tratta di strumenti aventi carattere negativo e destinati a limitare la disponibilità da parte di un soggetto (e, per l'effetto, da parte dell'associazione criminale) di uno o più beni al fine prevenire che egli realizzi condotte che costituiscono reato.

Secondo una diversa visuale, tali misure rispondono anche all'esigenza preventiva di eliminare dal circuito criminale i beni di provenienza illecita che inquinano l'economia³⁷.

All'apprezzabile efficacia preventiva di tali misure si accompagnano, tuttavia, profili intensamente problematici³⁸.

La loro previsione è stata censurata sotto **diversi profili di incostituzionalità proprio in ragione dell'anticipazione di tutela sulla quale si fondano e del loro contenuto sostanzialmente repressivo**³⁹.

³⁷ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 285 e 300.

³⁸ Cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., pp. 108 ss.

³⁹ Sulla natura 'oggettivamente sanzionatoria' della confisca di prevenzione, cfr. *Cass. pen., sez. V, 13.11.2012 (dep. 25.03.2013), n. 14044*, ric. Occhipinti. Si veda, altresì, *Cass. pen., sez. un., 3.07.1996 (dep. 17.07.1996), n. 18*, ric. P.G. in proc. Simonelli e altri, sulla qualificazione come *tertium genus* tra sanzione e prevenzione. V. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 525 ss.

Anticipazione di tutela che, in uno Stato di diritto, sollecita l'obiezione di costituire una pena di sospetto, in contrasto con i principi di stretta legalità, colpevolezza, giurisdizionalità e giusto processo che dovrebbero sempre presiedere l'applicazione di misure dai contenuti analoghi a quelli di sanzioni penali propriamente intese.

L'indeterminatezza delle fattispecie di pericolosità a cui sono collegate comporterebbe, inoltre, la violazione del diritto di iniziativa economica del diritto di proprietà di cui agli artt. 41 e 42 della Costituzione⁴⁰.

Diversamente, alcuni Autori ritengono che vi sia rispondenza tra la previsione delle misure di prevenzione e la Costituzione.

I principi di legalità, tipicità e determinatezza sarebbero rispettati dal testo normativo tramite la precisa individuazione dei delitti presupposto. La tenuta del sistema sarebbe garantita dall'onere della prova posto in capo all'accusa sugli indizi di reità e sugli ulteriori requisiti necessari per l'applicazione delle misure⁴¹.

I beni patrimoniali richiederebbero, invero, garanzie costituzionali meno rigide rispetto a quelle a salvaguardia dei beni personali, sicché i possibili conflitti delle misure ablative patrimoniali con il dettato costituzionale sono conseguentemente di minore intensità⁴².

Secondo altra visione (che si focalizza sull'attività di prevenzione in sé, più che sulla concreta disciplina che connota le misure), invece, **la prevenzione è una funzione costituzionale dello Stato** e, ai sensi dell'**art. 2 Cost.**, è un compito indispensabile per riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo, oltre che per impedire la commissione di reati e salvaguardare la società civile, come prescrive, altresì, l'**art. 3 Cost.** nella parte in cui impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana⁴³.

Procedendo in questa direzione, si è giunti ad affermare che, sebbene la Carta costituzionale nulla disponga espressamente in materia, la prevenzione - come

⁴⁰ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 366 ss.

⁴¹ MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, in *DirPenCont*, 22 dicembre 2015, pp. 15 ss.

⁴² V. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *DirPenCont*, 7 gennaio 2014, pp. 3 ss. Cfr., anche, *C. cost.*, 9.02.2012, n. 21.

⁴³ Cfr., in argomento, FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., pp. 110 ss.

funzione inserita in un più ampio contesto di riforme sociali - debba intendersi come funzione positiva dello Stato e debba concretarsi in uno strumento di impegno solidaristico e reale volto ad assicurare lo sviluppo della persona e a prevenire la commissione di reati attraverso la rimozione delle cause e delle condizioni che conducono alla criminalità (siano esse di natura sociale o ambientale)⁴⁴.

In altre parole, le misure negative si giustificano e trovano la propria causa nella necessità di tutelare la sicurezza sociale, intesa quale condizione per garantire il pacifico esercizio dei diritti di libertà⁴⁵.

Con riferimento alle misure di prevenzione patrimoniali, parte della Dottrina riscontra la loro legittimazione anche nell'**art. 41 Cost.**, ove **la Carta costituzionale vieta lo svolgimento di iniziative economiche che arrecano danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana** e ne consente l'assoggettamento a controlli, individuati dalla legge, perché possano essere indirizzate e coordinate a scopi sociali.

Sempre l'art. 41 Cost. sarebbe capace di giustificare una disciplina di ragionevoli aggressioni ai patrimoni illeciti la cui disponibilità inquina la concorrenza e il libero mercato⁴⁶.

L'art. 42 Cost., nel tutelare la proprietà privata allo scopo di assicurarne la funzione sociale, **escluderebbe infine ogni tutela costituzionale** quando tale diritto attiene a **beni di illecita provenienza** (di natura antisociale)⁴⁷.

È opportuno ricordare in questa sede che anche **la Corte di Strasburgo ha di riconosciuto la compatibilità della misura di prevenzione italiana della confisca**

⁴⁴ La Corte costituzionale ha osservato che "il fondamento delle misure di prevenzione è nel principio secondo cui l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito, oltre che dal complesso di norme repressive di fatti illeciti, anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi in avvenire" (C. cost., 23.07.2010, n. 282).

⁴⁵ PASCULLI, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 159 ss.

⁴⁶ Cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., pp. 114 ss. e i riferimenti bibliografici ivi richiamati, il quale osserva, altresì, che gli unici profili di illegittimità costituzionale delle misure patrimoniali siano riconducibili unicamente alla dipendenza che queste ultime hanno rispetto a quelle di carattere personale.

⁴⁷ Cfr., *Cass. pen., sez. V*, 21.04.2011 (*dep.* 12.07.2012), n. 27228, cit., secondo cui la severità draconiana delle misure di prevenzione patrimoniali si deve ritenere giustificata in ragione delle finalità della legislazione antimafia e, specialmente, dell'obiettivo strategico di colpire l'intero patrimonio delle consorterie criminali. La compatibilità ai principi costituzionali della misura viene garantita dai propri limiti di operatività che, in ossequio all'art. 42 Cost., riconoscono al proposto la possibilità di fornire la prova della legittima provenienza dei beni. In argomento, v. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., pp. 114.

senza condanna con il dettato della Carta Europea dei Diritti dell’Uomo⁴⁸, considerandola strumento necessario e proporzionato rispetto allo scopo perseguito: la lotta alle Mafie o ad altri gravi fenomeni criminali⁴⁹.

Fermi restando tali indispensabili cenni introduttivi, **il presente lavoro** non si soffermerà sull’analisi dei suddetti temi⁵⁰, ma **si focalizzerà sulla** (effettività della) **diversa e ulteriore funzione di prevenzione positiva che connota le misure** in discussione.

In generale, per strumenti di prevenzione positiva si devono intendere quel complesso di interventi volti alla rimozione delle cause che possono favorire lo sviluppo della criminalità.

Tali misure - di carattere non coercitivo - sono dirette al miglioramento della sfera giuridica personale, alla promozione di un maggior benessere sociale e individuale e al rispetto della legalità (e, in particolare, della legge penale)⁵¹.

All’interno della prevenzione positiva è possibile distinguere tra:

- a. **prevenzione sociale**, consistente in strumenti che intervengono alle radici profonde della **criminalità**.

⁴⁸ BALSAMO, *Il “Codice Antimafia” e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, cit., pp. 6 ss.

⁴⁹ In *C. Edu, sent. 22 febbraio 1994*, Raimondo c. Italia, la Corte per la prima volta ha affermato il principio in base al quale è l’interesse generale che legittima il ricorso al sequestro e alla confisca preventivi senza condanna nei confronti di un fenomeno Mafia, di cui riconosce la pervasiva pericolosità, anche e soprattutto sotto il profilo economico. Tale misura costituisce un’ingerenza proporzionata rispetto allo scopo perseguito, uno strumento efficace e indispensabile per combattere il fenomeno criminoso. Seguendo questo percorso logico, la Corte ha ritenuto compatibile con i principi e i diritti tutelati dalla Cedu e, in particolare, con l’art. 1 del Prot. Add. Cedu l’adozione di misure di prevenzione patrimoniale, sempreché si garantisca uno *standard* minimo di garanzie processuali e sostanziali.

Si rimanda, per ulteriori approfondimenti a: *C. Edu, dec. 15 giugno 1999*, Prisco c. Italia; *C. Edu, dec. 5 luglio 2001*, Arcuri e altri c. Italia; *C. Edu, dec. 4 settembre 2001*, Riela c. Italia; *C. Edu, sent. 5 gennaio 2010*, Bongiorno e altri c. Italia; *C. Edu, sent. 17 maggio 2011*, Capitani e Campanella c. Italia, tutte consultabili in <http://hudoc.echr.coe.int/>.

⁵⁰ Si permetta il rinvio per ulteriori approfondimenti e richiami bibliografici a MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali*, cit.; FIANDACA – MUSCO, *Diritto penale*, cit., pp. 913 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione patrimoniali: profili generali*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, a cura di BASILE, in *Giurisprudenza Italiana*, giugno 2015, pp. 1529 ss.

⁵¹ I primi auspici in relazione all’adozione di tali misure venivano già espressi da FALCONE – TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, cit., pp. 1 ss.

Questo modello di prevenzione si fonda sullo studio dell'ambiente sociale e dei fattori dai quali scaturisce la criminalità, quali il degrado urbano, la scarsa scolarizzazione, la disoccupazione e gli ambienti sociali disgregati.

La prevenzione sociale è realizzata attraverso appositi interventi istituzionali o socio-assistenziali volti al miglioramento delle condizioni sociali delle aree interessate, mediante operatori specializzati o la promozione della collaborazione tra cittadini e autorità.

Rientrano in questa categoria le misure orientate a favorire la crescita dei giovani nella legalità - allo scopo di inibire gli influssi criminogeni o antisociali che arrivano dall'ambiente esterno - e gli strumenti di partecipazione attiva dei cittadini all'attività di prevenzione - diretti, tra l'altro, anche a marginare l'indifferenza e l'apatia dei consociati nei confronti del crimine locale⁵²;

- b. **prevenzione situazionale**, consistente in misure volte a **ridurre al minimo le opportunità di commissione di reati**, attraverso interventi sull'ambiente esterno diretti alla neutralizzazione delle fonti di pericolo e alla protezione delle potenziali vittime⁵³.

La prevenzione situazionale si fonda su una politica di aumento dei rischi e dei costi derivanti dall'attività criminosa e, contemporaneamente, di svilimento dei profitti del reato⁵⁴.

Che **le misure di prevenzione negativa**, così come oggi previste nell'ordinamento italiano antimafia, **siano già astrattamente dotate delle caratteristiche necessarie perché al contenuto negativo si possa utilmente associare un contenuto positivo** è ben riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale.

In alcune recenti pronunce, infatti, **la Consulta afferma** che la confisca di prevenzione condivide con le misure negative la *ratio*, consistente nel sottrarre definitivamente il bene al 'circuito economico' di origine, ma - allo stesso tempo - **eccede tale *ratio* nella parte in cui prevede la possibilità di reinserire utilmente il**

⁵² PASCULLI, *Le misure di prevenzione*, cit., pp.110 ss.

⁵³ PASCULLI, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 144 ss.

⁵⁴ Secondo la COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione*, cit., p. 2 un'efficace politica di contrasto deve essere in grado di incidere sulla logica costi-benefici della commissione del crimine.

bene in un ambiente privo di condizionamenti criminali, perseguendo finalità che vanno oltre all'esigenza di prevenzione del singolo soggetto pericoloso⁵⁵.

Applicando le misure di prevenzione patrimoniali previste dal Legislatore (sulla cui trattazione si rinvia al capitolo successivo – Cap. 2), la prevenzione positiva si può realizzare, dunque, **mediante la proficua amministrazione e gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata e il loro re-indirizzamento, destinazione o riutilizzo ai fini sociali e/o rieducativi.**

Tali strumenti ripristinano le condizioni di legalità, promuovono il benessere della società civile e compromettono il potere economico ed il consenso sociale della criminalità organizzata mafiosa.

Un proficuo riutilizzo sociale dei beni confiscati conduce, pertanto, alla distruzione del 'capitale sociale' delle Mafie nella misura in cui contribuisce ad interrompere il circuito vizioso dei rapporti tra queste ultime con la politica, l'economia e la società⁵⁶.

Nell'ordinamento autoctono è l'**art. 3 co. 2 Cost. a legittimare interventi dello Stato di questa portata**, disponendo che la Repubblica debba *“rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Con le sentenze n. 34/2012 e n. 234/2012⁵⁷ la Corte costituzionale ha, altresì, riconosciuto il ruolo cardine dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati nella destinazione a fini sociali dei beni confiscati⁵⁸.

L'ente statale - istituito nel 2010 proprio allo scopo di migliorare e velocizzare la gestione, l'amministrazione e il riutilizzo sociale dei beni sottratti alla criminalità organizzata - presenta, infatti, tra i principi ispiratori la *“restituzione alle collettività territoriali - le quali sopportano il costo più alto dell'emergenza mafiosa' - delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali”*.

⁵⁵ C. cost., 9.02.2012, n. 21; C. cost., 8.10.1996, n. 335.

⁵⁶ OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 13 ss., 55 ss. e 97 ss.

⁵⁷ C. cost., 23.02.2012, n. 34; C. cost., 19.10.2012, n. 234.

⁵⁸ Cfr., *infra*, § III.

La confisca di prevenzione diviene così uno strumento fondamentale per l'indebolimento del potere delle Mafie in quanto non solo ne sottrae in modo definitivo la ricchezza, ma previene positivamente l'ulteriore dilagare della criminalità organizzata, reinserendo le risorse ablate in un circuito economico privo di condizionamenti criminali nell'interesse dell'economia e della società, inficiando il forte consenso che l'organizzazione gode sul territorio e la rete capillare di rapporti economici e politici che la stessa può vantare⁵⁹, nonché incrementando il favore dell'opinione pubblica all'intervento dello Stato per il ripristino della legalità⁶⁰.

L'obiettivo della confisca di prevenzione non deve e non può essere solo quello "di 'punire' il singolo mafioso o il singolo soggetto contiguo, privandolo dei frutti della sua attività illecita, a dimostrazione anche del fatto che 'il delitto non paga'" ⁶¹. Piuttosto, la principale funzione politico criminale della confisca preventiva deve essere concepita come diretta a fronteggiare il seguente pericolo: evitare che le ricchezze illecitamente prodotte vengano riutilizzate per alimentare ulteriori attività illecite o reinvestite in attività economiche lecite con conseguente alterazione del funzionamento del libero mercato.

Coglie il dato innovativo del valore del riutilizzo dei beni ai fini sociali il Parlamento Europeo che, con la citata risoluzione del 25 ottobre 2011, ha indicato agli Stati - quale modello di riferimento - proprio il sistema di prevenzione italiano, ove alla confisca in assenza di condanna penale viene associato il riutilizzo dei beni a scopi sociali. Tale misura "consente un approccio positivo alle strategie di contrasto, poiché il bene confiscato non viene inteso solamente come una risorsa sottratta ad una organizzazione

⁵⁹ Tra le ragioni storiche di tale consenso si annovera la creduta capacità della Mafia di redistribuire la ricchezza tra ricchi e poveri e tra nord e sud, nonché di garantire l'ordine pubblico, la giustizia e l'occupazione, al contrario di quanto non riesce ad assicurare lo Stato. V. DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 101 ss.

Significativa, in proposito, era la riflessione dei magistrati Falcone e Turone i quali evidenziavano l'iniziale difficoltà di qualificare la Mafia quale fenomeno criminale. Secondo le opinioni del tempo, la Mafia altro non era che il 'comune sentire', un insieme di valori di vita non censurabili e condivisi da larghe fasce delle popolazioni meridionali. Il successo di tali valori doveva rinvenirsi nella perdurante carenza di poteri pubblici nel Mezzogiorno d'Italia che aveva permesso alla Mafia di assumere un ruolo regolatore dei conflitti interindividuali e di portatore di giustizia anche in favore dei più deboli. V. FALCONE - TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, cit., pp. 1 ss. Cfr., altresì, ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, cit., pp. 21 ss. e 41 ss.

⁶⁰ Cfr. MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati? Proposte essenziali per ridurre le criticità esistenti*, in *DirPenCont*, 27 settembre 2013, pp. 12 ss. V. altresì C. cost., 23.02.2012, n. 34.

⁶¹ VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., p. 6.

criminale ma rappresenta un fattore doppiamente costruttivo, sia per ciò che attiene alla prevenzione del crimine organizzato, sia per il suo effetto promotore di sviluppo economico sociale”⁶².

La risoluzione, invero, raccomanda l’adozione di tali strumenti patrimoniali per tutelare il diritto di iniziativa economica e la libertà di concorrenza, su cui si fonda l’Unione europea, sia a tutela del singolo sia a tutela dell’economia degli Stati⁶³.

Un’azione integrata fra prevenzione sociale ed istituzionale diretta ad incidere efficacemente sul condizionamento economico-sociale mafioso della società è, pertanto, auspicabile sia a livello nazionale che internazionale⁶⁴.

Alla luce di quanto sopra, **si può in questa sede identificare la prima direttrice del presente lavoro: l’analisi dell’effettività delle misure di prevenzione in relazione all’ormai irrinunciabile profilo di prevenzione positiva.**

⁶² Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell’Unione europea (2010/2309(INI))*. Si vedano, altresì, gli ulteriori interventi normativi sovranazionali citati nelle precedenti note 21 ss.

⁶³ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 293 ss.

⁶⁴ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione*, cit., pp. 157 ss.

III. L'EVOLUZIONE STORICO – NORMATIVA: DAL 'METODO FALCONE' AL CODICE ANTIMAFIA.

La ricerca degli strumenti e delle modalità con cui potenziare l'efficacia positiva delle misure di prevenzione negativa deve necessariamente prendere le mosse da una preliminare ricostruzione del sistema normativo vigente e della relativa applicazione giurisprudenziale.

Nel corso degli anni '70, alcuni Studiosi iniziavano ad osservare i grandi investimenti economici effettuati dalle Cosche e i rilevanti profitti illeciti ricavati dall'attività criminale.

L'attività economica delle organizzazioni criminali si concretizzava sia con finanziamenti concessi al mondo imprenditoriale esistente (e sino ad allora finanziato con risorse lecite) sia mediante il diretto svolgimento di attività imprenditoriale diretta⁶⁵.

Cominciava così a delinearsi l'opinione secondo cui si rendevano opportune misure preventive volte ad impedire e ad ostacolare l'acquisizione o il reinvestimento della ricchezza da parte di queste forme di illegalità.

Le attività delle Cosche potevano essere svelate sulla base della considerazione che *"il vero tallone d'Achille delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle attività più lucrose"*⁶⁶.

Capostipite e fautore di questo nuovo modo di concepire la lotta alla criminalità organizzata mafiosa era il magistrato Giovanni Falcone, il quale - chiamato nel 1980 da Rocco Chinnici (ucciso, solo tre anni dopo) all'Ufficio istruzione della sezione penale del Tribunale di Palermo -, nella sua prima inchiesta contro Rosario Spatola (ed altri 119 indagati)⁶⁷, comprendeva che per indagare sul successo

⁶⁵ ARLACCHI, *La mafia imprenditrice*, cit., pp. 103 ss.

⁶⁶ FALCONE – TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, cit., pp. 1 ss. evidenziavano che, da un lato, l'associazione mafiosa aveva quale 'sbocco naturale' la commissione di reati e che, dall'altro lato, le indagini e i mezzi tradizionali di ricerca della prova erano inadeguati in relazione alla 'cappa di omertà che avvolge, impenetrabile, le vicende delle organizzazioni mafiose'.

⁶⁷ Rosario Spatola era un imprenditore edile palermitano, incensurato e molto rispettato perché la sua impresa garantiva lavoro a centinaia di persone. Le indagini svolte evidenziarono che l'imprenditore doveva, tuttavia, la sua fortuna al riciclaggio di denaro frutto del traffico di eroina dei clan italo-americani guidati da Stefano Bontate, Salvatore Inzerillo e Carlo Gambino.

delle associazioni mafiose era necessario ricercare i flussi patrimoniali e bancari che accompagnavano i loro traffici.

L'indagine svolta portava alla luce un'imponente organizzazione criminale e una rete di collegamenti tra Mafia americana e siciliana che confermava la correttezza dell'intuizione di Falcone.

Solamente nel 1982, anno in cui venivano assassinati il deputato Pio La Torre e il Gen. dalla Chiesa, si introducevano (dopo un lungo periodo di elaborazione e di mancata approvazione) nel testo della L. n. 575/1965 (*"Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera"*) - che disciplinava le misure di prevenzione personali (diffida, rimpatrio con foglio di via obbligatorio, sorveglianza speciale, divieto o obbligo di soggiorno) - le misure di prevenzione patrimoniali.

La L. 'Rognoni - La Torre' n. 646/1982 inseriva - innanzitutto - all'interno del codice penale italiano **l'art. 416 bis c.p.**, una norma che riconosceva espressamente, definiva e sanzionava il fenomeno mafioso ed il reato di *"associazione di tipo mafioso"*⁶⁸.

Già nella formulazione dell'art. 416 bis c.p. si poteva osservare la nuova concezione del fenomeno mafioso sopra segnalata, quale organizzazione criminale economica, il cui obiettivo non era solamente quello di commettere delitti, ma altresì quello di ottenere il controllo e la gestione di attività economiche e, più in generale, di realizzare profitti e vantaggi ingiusti⁶⁹.

Si trattava di una norma rivoluzionaria capace di trovare applicazione nei confronti di tutte le Mafie, comunque denominate, quali associazioni che si avvalgono della forza intimidatrice del vincolo associativo secondo le modalità e per gli scopi ivi individuati.

⁶⁸ Sull'introduzione e la successiva evoluzione dell'art. 416 bis, v., *ex multis*, TURONE, *Il delitto di associazione mafiosa*, ed. III, Milano, 2015, pp. 23 ss.

⁶⁹ Cfr. FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., pp. 118 ss.; DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 39 ss.; OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 13 ss.

In un'ottica di potenziamento delle misure personali di prevenzione antimafia, venivano previsti per la prima volta **il sequestro e la confisca di prevenzione**⁷⁰, ossia il sequestro e la confisca di beni di provenienza illecita (o costituenti frutto o reimpiego di proventi di attività illecite) nella disponibilità diretta o indiretta degli indiziati di appartenere ad un'associazione mafiosa – adottabili senza la necessità che fosse intervenuta una previa sentenza di condanna⁷¹.

Tali misure erano volte, dunque, a colpire il capitalismo criminale di cui si stavano rendendo protagoniste la Cosche con il reinvestimento nell'economia lecita dei giganteschi profitti derivanti dalle attività illecite e, innanzitutto, dal narcotraffico.

⁷⁰ L'art. 2 ter L. n. 575/1965 disponeva che:

“Nel corso del procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dall'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, iniziato nei confronti delle persone indicate nell'art. 1, il tribunale, ove necessario, può procedere ad ulteriori indagini oltre quelle già compiute a norma dell'articolo precedente.

Salvo quanto disposto dagli articoli 22, 23 e 24 della legge 22 maggio 1975, n. 152, il tribunale, anche d'ufficio, ordina con decreto motivato il sequestro dei beni dei quali la persona nei confronti della quale è stato iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, e che sulla base di sufficienti indizi, come la notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati, si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Con l'applicazione della misura di prevenzione il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza. Nel caso di indagini complesse il provvedimento può essere emanato anche successivamente, ma non oltre un anno dalla data dell'avvenuto sequestro.

Il sequestro è revocato dal tribunale quando è respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione o quando è dimostrata la legittima provenienza dei beni.

Se risulta che i beni sequestrati appartengono a terzi, questi sono chiamati dal tribunale, con decreto motivato, ad intervenire nel procedimento e possono, anche con l'assistenza di un difensore, nel termine stabilito dal tribunale, svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni e chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca.

I provvedimenti previsti dal presente articolo possono essere adottati, su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore, quando ne ricorrano le condizioni, anche dopo l'applicazione della misura di prevenzione, ma prima della sua cessazione. Sulla richiesta provvede lo stesso tribunale che ha disposto la misura di prevenzione, con le forme previste per il relativo procedimento e rispettando le disposizioni di cui al precedente comma”.

⁷¹ Per completezza espositiva, si ricorda che la L. 'Rognoni-La Torre' introduceva, altresì, nell'art. 3 bis L. n. 575/1965, la misura della cauzione, quale strumento patrimoniale volto a prevenire la violazione delle prescrizioni imposte con l'applicazione di una misura personale.

Funzionale all'efficace adozione di tali provvedimenti, era anche **la previsione di particolari poteri di indagine patrimoniale** in capo ai soggetti titolari della proposta (Procuratore della Repubblica o Questore)⁷².

In realtà, una forma primigenia di misura di prevenzione patrimoniale, era già stata contemplata in precedenza nella L. 'Reale' n. 152/1975 che, sempre nel contesto della L. n. 575/1965, disciplinava la **sospensione provvisoria dell'amministrazione dei beni personali**⁷³, quale misura accessoria alle misure di prevenzione personali e volta ad inibire al proposto la disponibilità dei beni considerati pericolosi, ad eccezione – tuttavia – dei beni destinati all'attività professionale o produttiva⁷⁴.

Negli anni '80 nascevano i *pool* antimafia di Palermo sotto la guida dei magistrati Rocco Chinnici, Antonino Caponnetto, Giovanni Falcone e Paolo

⁷² L'art. 2 bis L. n. 575/1965 così recitava:

“Il procuratore della Repubblica o il questore competente a richiedere l'applicazione di una misura di prevenzione procedono, anche a mezzo della polizia tributaria della guardia di finanza, ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio, anche al fine di accertarne la provenienza, delle persone nei cui confronti possa essere proposta una misura di prevenzione perché indiziate di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o ad alcuna delle associazioni previste dall'art. 1. Accertano fra l'altro se le suddette persone siano titolari di licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso mercati anonari all'ingrosso, di concessione di acque pubbliche e diritti inerenti, nonché se risultino iscritte ad albi professionali, di appaltatori di opere o forniture pubbliche o all'albo nazionale dei costruttori.

Le indagini sono effettuate anche nei confronti del coniuge, dei figli e di coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con le persone indicate nel comma precedente, nonché nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, associazioni od enti del cui patrimonio dette persone risultino poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente.

Il procuratore della Repubblica e il questore, a mezzo della polizia tributaria, possono richiedere ad ogni ufficio della pubblica amministrazione e ad ogni istituto di credito pubblico o privato le informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti di cui ai commi precedenti.

Previa autorizzazione del procuratore della Repubblica indicato nel primo comma, gli ufficiali di polizia tributaria possono procedere al sequestro della documentazione con le modalità di cui agli articoli 338, 339 e 340 del codice di procedura penale”.

⁷³ L'art. 22 L. n. 152/1975 disponeva:

“Il giudice può aggiungere ad una delle misure di prevenzione previste dall'art. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quella della sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni personali, esclusi quelli destinati all'attività professionale o produttiva, quando ricorrono sufficienti indizi che la libera disponibilità di essi da parte delle persone indicate negli articoli 18 e 19 agevoli comunque la condotta, il comportamento o l'attività socialmente pericolosa prevista nelle norme suddette.

Il giudice può altresì applicare, nei confronti delle persone suddette, soltanto la sospensione prevista dal comma precedente se ritiene che essa sia sufficiente ai fini della tutela della collettività.

La sospensione può essere inflitta per un periodo non eccedente i 5 anni. Alla scadenza può essere rinnovata se permangono le condizioni in base alle quali è stata applicata”.

⁷⁴ L'ambito limitato di applicazione della misura rende ancor più chiaro il cambiamento di concezione, intervenuto all'inizio degli anni '80, circa la rilevanza dell'aspetto economico dell'organizzazione mafiosa.

Borsellino e iniziavano le collaborazioni di giustizia, prima fra tutte quella del boss di Cosa Nostra Tommaso Buscetta.

Nel 1991 venivano istituite la Direzione Nazionale Antimafia (D.L. n. 367/1991, conv. in L. n. 8/1992), quale organo della Procura generale presso la Corte di Cassazione con compiti di coordinamento delle indagini relative alla criminalità organizzata, e la Direzione Investigativa Antimafia (L. n. 410/1991), quale gruppo interforze specializzato di carabinieri, polizia e guardia di finanza preposto ad assicurare lo svolgimento delle attività di investigazione preventiva, nonché ad effettuare indagini di polizia giudiziaria relative ai delitti imputabili alle associazioni di tipo mafioso.

Con il D.L. n. 306/1992, convertito nella L. n. 356/1992, si introduceva infine un'ulteriore misura di prevenzione patrimoniale: **la sospensione dell'amministrazione dei beni utilizzabili per le attività economiche**⁷⁵.

Si deve sin d'ora notare come tutte le anzidette misure di prevenzione patrimoniale condividevano il carattere dell'accessorietà rispetto a quelle personali.

Trovavano, infatti, applicazione solo qualora, oltre alla pericolosità soggettiva, l'Autorità competente avesse rinvenuto la pericolosità del patrimonio del proposto, intesa come possibilità che la disponibilità di alcuni beni potesse agevolare l'attività criminosa della persona.

⁷⁵ L'art. 3 quater L. n. 575/1965 prevedeva che:

“Quando, a seguito degli accertamenti di cui all'art. 2 bis o di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione da parte della delinquenza di tipo mafioso, ricorrono sufficienti indizi per ritenere che l'esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'art. 416 bis del codice penale o che possa, comunque, agevolare l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione di cui all'art. 2, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416 bis, 629, 630, 648 bis e 648 ter del codice penale, e non ricorrono i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione di cui all'art. 2, il procuratore della Repubblica o il questore possono richiedere al tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle persone sopraindicate, di disporre ulteriori indagini e verifiche, da compiersi anche a mezzo della Guardia di finanza o della polizia giudiziaria, sulle predette attività, nonché l'obbligo, nei confronti di chi ha la proprietà o la disponibilità, a qualsiasi titolo, di beni o altre utilità di valore non proporzionato al proprio reddito o alla propria capacità economica, di giustificarne la legittima provenienza.

Quando ricorrono sufficienti elementi per ritenere che il libero esercizio delle attività economiche di cui al comma 1 agevoli l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione di cui all'art. 2, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416 bis, 629, 630, 648 bis e 648 ter del codice penale, il tribunale dispone la sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività.

La sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni è adottata per un periodo non superiore a sei mesi e può essere rinnovata, per un periodo non superiore complessivamente a dodici mesi, a richiesta dell'autorità proponente, del pubblico ministero o del giudice delegato di cui all'art. 2 sexies, se permangono le condizioni in base alle quali è stata applicata.

Con il provvedimento di cui al comma 2, il tribunale nomina l'amministratore ed il giudice delegato, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 2 ter, secondo, quinto, settimo e ottavo comma, 2 sexies, 2 septies e 2 octies. Qualora tra i beni siano compresi beni immobili o altri beni soggetti a pubblica registrazione, il provvedimento di cui al comma 2 deve essere trascritto presso i pubblici registri a cura dell'amministratore nominato entro il termine di trenta giorni dall'adozione del provvedimento.

Quando vi sia concreto pericolo che i beni sottoposti al provvedimento di cui al comma 2 vengano dispersi, sottratti o alienati, il procuratore della Repubblica o il questore possono richiedere al tribunale di disporre il sequestro, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli 2 ter, quinto, settimo e ottavo comma, 2 quater, 2 quinquies, 2 sexies, 2 septies e 2 octies. Il sequestro è disposto sino alla scadenza del termine stabilito a norma del comma 3”.

A fronte della crescente mole dei beni (che potevano essere sia mobili, sia immobili, sia aziende) assoggettati a misura di prevenzione in applicazione delle disposizioni antimafia citate, si iniziava a sentire l'esigenza di introdurre anche una normativa relativa alla loro amministrazione e destinazione, affinché gli stessi non divenissero patrimonio pubblico privo di reddito, abbandonato a sé stesso o lasciato nella disponibilità di fatto dei medesimi soggetti proposti.

Con il D.L. n. 230/1989 (*"Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965 n. 575"*), convertito nella L. n. 282/1989 - sempre in modificazione della L. n. 575/1965 - **venivano inseriti gli artt. 2 sexies, 2 septies e 2 octies che dettavano disposizioni sull'amministrazione giudiziaria dei beni sottoposti a misure di prevenzione patrimoniali e sulla loro gestione e destinazione.**

In particolare, **veniva delineata la figura dell'amministratore giudiziario**, quale incaricato del Tribunale per la custodia, la conservazione e l'amministrazione dei beni anche al fine, se possibile, di incrementarne la redditività.

Con riferimento alla **destinazione**, si prevedeva (quello che negli anni a venire si dimostrò essere) **un macchinoso procedimento amministrativo** suddiviso in molteplici fasi, con il coinvolgimento necessario di altrettanti numerosi soggetti.

Tale procedimento poteva avere quale epilogo la devoluzione del bene al patrimonio dello Stato, la sua concessione in uso a enti con finalità sociali o educative, il suo trasferimento ad un ente pubblico per finalità istituzionali e sociali o, ancora, la cessione - anche a titolo gratuito - dei beni costituiti in azienda ad altre società e imprese a partecipazione pubblica, purché ciò avesse garantito la continuità economica e occupazionale. In via residuale, veniva prevista anche la possibilità di vendita a privati o di liquidazione dei beni.

Successivamente alla pronuncia delle prime pesanti condanne dei maxiprocessi contro le Cosche, agli inizi degli anni '90, i protagonisti dei *pool* antimafia di Palermo venivano tragicamente assassinati.

Il magistrato Giovanni Falcone moriva a Capaci il 23 maggio 1992 e Paolo Borsellino perdeva la vita a Palermo, in via D'Amelio, il 19 luglio 1992.

Nonostante le sanguinose azioni vendicative della criminalità organizzata mafiosa, l'azione dello Stato non si fermava e, anche grazie al sostegno della società civile, la legislazione in materia si evolveva ulteriormente.

Nel tentativo di snellire e rendere maggiormente efficace il procedimento per la destinazione dei beni confiscati, la L. n. 109/1996 (*“Disposizioni in materia di gestione di beni sequestrati e confiscati”*) **conferiva un nuovo ruolo gestorio all'Amministrazione Finanziaria** (successivamente, in capo all'Agenzia del Demanio), la quale aveva il compito di controllare l'operato dell'amministratore giudiziario e di provvedere alla destinazione dei beni.

In particolare, si attribuiva **una diversa e specifica destinazione dei beni a seconda della loro natura** (denaro, mobili, immobili e complessi aziendali) con l'esplicita finalità di agevolare il reinvestimento dei beni confiscati nella crescita e nello sviluppo, anche economico, delle comunità dei territori particolarmente segnati dal fenomeno mafioso, nonché di contribuire alla rinascita della legalità.

La *ratio* ultima della legge era, infatti, quella di ricostruire fiducia attorno alle istituzioni e, contemporaneamente, di offuscare l'immagine di prestigio degli uomini mafiosi e di demolire il consenso sociale di cui gli stessi godevano, dimostrando che 'il crimine non era in grado di pagare'⁷⁶.

Diversamente dalla legislazione antimafia entrata in vigore sino a quel momento - mutuata dall'emergenza e spesso legata alla commissione di gravi delitti, stragi e ritorsioni da parte delle Mafie⁷⁷ - questa legge si discostava da tale logica.

La L. n. 109/1996 nasceva, infatti, dall'iniziativa di alcune associazioni nate all'interno della società civile e da una campagna di raccolta firme - guidata dall'Associazione Libera⁷⁸ - indirizzata a far introdurre una regolamentazione dell'uso sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali.

⁷⁶ FRIGERIO, *La confisca dei beni alle mafie*, Roma, 2009, p. 43.

⁷⁷ Giuseppe Lumia, presidente della Commissione parlamentare antimafia negli anni 2000 e 2001, aveva simbolicamente definito la politica legislativa sino ad allora realizzata come 'l'antimafia del giorno dopo'.

⁷⁸ Libera nasceva nel 1995 quale primo *network* nazionale di carattere associativo avente tra i propri obiettivi l'affermazione della legalità e il contrasto al crimine organizzato. L'Associazione assumeva un ruolo strategico in questo settore sin dalla sua istituzione, attraverso la sensibilizzazione sociale sull'importanza del riutilizzo dei patrimoni illeciti sottratti alla criminalità organizzata e la guida delle iniziative pubbliche che portarono all'approvazione della L. n. 109/1996 per la gestione e la destinazione dei beni sottratti alle Cosche. V. FRIGERIO, *La confisca dei beni alle mafie*, cit., pp. 42 ss.

La nuova disciplina recepiva, altresì, **l'esigenza di attuare un monitoraggio permanente dei beni sequestrati e confiscati**, della loro consistenza, destinazione e utilizzazione, nonché dei dati relativi ai procedimenti di sequestro e di confisca mediante la creazione di una banca dati per la cui realizzazione si rinviava ad un successivo decreto ministeriale.

Al fine di risolvere le difficoltà e i problemi connessi al procedimento di destinazione, a distanza di pochi anni, **si costituiva un Osservatorio permanente sui beni confiscati e veniva nominato** - dapprima nel 2001 e, successivamente, anche nel 2007 - **un Commissario straordinario** per la loro gestione e destinazione (D.p.R. 19 gennaio 2001; D.p.R. 6 novembre 2007, rinnovato con D.p.R. 20 gennaio 2009)⁷⁹.

Il compito precipuo di tale Ufficio era quello di coordinare le amministrazioni, le associazioni e le cooperative interessate alla gestione e alla destinazione dei beni, di realizzare un'effettiva amministrazione diretta ad una proficua assegnazione e restituzione delle ricchezze alla collettività, nonché di monitorare i beni e i relativi procedimenti attraverso la predisposizione di un apposito registro.

Il sistema, così inizialmente approntato sotto il profilo della prevenzione negativa e positiva, veniva - in un secondo momento - ulteriormente perfezionato.

Era, infatti, venuta alla luce la grave limitazione all'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali in conseguenza della loro necessaria ancillarità a quelle personali⁸⁰.

Gli operatori del settore rivendicavano l'eliminazione della pregiudiziale 'personale', poiché ritenevano fosse oramai atto dovuto il riconoscere l'autonomo

⁷⁹ L'Ufficio del Commissario straordinario era stato concepito anche per apportare - grazie al personale specializzato di cui disponeva - un particolare *know how* nella gestione dei beni confiscati, soprattutto quando trattavasi di beni produttivi. Tale preparazione mancava, infatti, nel personale dell'Agenzia del Demanio, solitamente preposto alla gestione conservativa di beni immobili o mobili (singolarmente intesi). V., in proposito, COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE, *Documento sulle problematiche concernenti il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati e confiscati ad organizzazioni criminali*, 19 ottobre 2005, pp. 7 ss.

⁸⁰ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 360 ss.

carattere pericoloso del patrimonio nella disponibilità dell'associazione criminale, a prescindere dalla connessione con il singolo proposto⁸¹.

In tale direzione, parte della giurisprudenza aveva già ammesso che la pericolosità patrimoniale poteva addirittura divenire presupposto per l'accertamento della pericolosità sociale del soggetto⁸².

Le stesse Commissioni parlamentari antimafia istituite durante la XIV (anni 2001-2006) e la XV (anni 2006-2008) Legislatura auspicavano il riconoscimento dell'autonomia delle misure di prevenzione patrimoniali⁸³.

Con il "**Pacchetto sicurezza 2008**" (D.L. n. 92/2008, conv. in L. n. 125/2008 - adottato nell'ambito della XVI legislatura), in accoglimento di tali istanze⁸⁴, **si introduceva** - con riferimento alla confisca di prevenzione - un accertamento e **una valutazione della pericolosità del patrimonio** in quanto tale in via disgiunta dal giudizio di pericolosità sociale del proposto.

In questa prospettiva, veniva contemplata la possibilità di adottare la misura patrimoniale anche nell'ipotesi di morte del soggetto proposto e venivano inserite alcune ulteriori norme volte a smascherare l'intestazione fittizia dei beni a terzi soggetti.

Si raggiungeva così un primo traguardo: da un più tradizionale approccio concentrato sulla pericolosità soggettiva del singolo, si passava ad una concezione

⁸¹ Cfr., per tutte, *Cass. pen., sez. un., 3.07.1996, (dep. 17.07.1996), n. 18, cit.: "anche il venire meno del 'proposto' - una volta che siano rimasti accertati ai fini specifici della speciale legislazione in materia i presupposti di pericolosità qualificata (nel senso di indiziato di appartenenza ad un'associazione di tipo mafioso) e di indimostrata legittima provenienza dei beni oggetto di confisca - non fa venir meno quest'ultima misura, posto che le finalità perseguite dal legislatore, non prescindono, né potrebbero, dalla 'preesistenza' del soggetto, e neppure possono ritenersi necessariamente legate alla sua 'persistenza in vita': fra l'altro, si pensi che il decesso potrebbe avvenire anche per cause non naturali o accidentali e che detto evento potrebbe essere deliberatamente perseguito da terzi proprio al fine di 'riciclare i beni', facendoli così rientrare proprio nel 'circuito dell'associazione di tipo mafioso', seppur, anche questa volta, attraverso l'interposizione di soggetti diversi. E non pare dubbio che una interpretazione della normativa in esame che consentisse, con la caducazione della confisca a seguito della morte del 'proposto', il risultato ora prospettato, si porrebbe in aperto contrasto con la precisa volontà espressa dal legislatore nel perseguire e reprimere il 'fenomeno mafioso'".*

⁸² *Cass. pen., sez. VI, 13.02.2008 (dep. 29.07.2008), n. 31757, ric. C.O.*

⁸³ Per la consultazione dei Rapporti sul fenomeno della criminalità organizzata presentati dalle Commissioni si rimanda al sito www.camera.it.

⁸⁴ Si veda il Progetto presentato dalla COMMISSIONE FIANDACA, *Sulla normativa di contrasto della criminalità organizzata*, 8 gennaio 2001, www.giustizia.it. Cfr., altresì, COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE, *Documento sulle problematiche concernenti il riordino della disciplina*, cit., p. 15.

più moderna imperniata sulla pericolosità oggettiva del bene, il quale veniva riconosciuto come elemento autonomamente in grado - qualora fosse rimasto nel circuito economico in mano all'organizzazione criminosa - di alterare il sistema legale dell'economia⁸⁵.

In relazione, invece, all'accertata difficoltà di destinare i beni confiscati agli usi predefiniti dalla legge, con il **"Pacchetto sicurezza 2009"** (L. n. 94/2009) si **provvedeva a localizzare in capo all'organo del Prefetto la decisione sulla destinazione dei beni immobili e aziendali.**

Per meglio pianificare una strategia ad ampio raggio di contrasto alle Mafie, con il **D.L. n. 4/2010**, convertito nella L. n. 50/2010, **veniva infine istituita l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)**, concentrando in tale ente le competenze in materia di amministrazione e destinazione dei beni.

La legge istitutiva attribuiva all'Agenzia anche compiti di monitoraggio e di analisi dei beni dall'inizio del procedimento di prevenzione fino alla destinazione finale dei medesimi.

A distanza di pochi mesi, veniva poi approvato il D.L. n. 187/2010 (*"Misure urgenti in materia di sicurezza"*), convertito nella L. n. 217/2010, volto a migliorare la disciplina dell'amministrazione giudiziaria e a potenziare l'attività istituzionale e l'organizzazione dell'Agenzia, rivelatasi precaria sin dagli albori.

A seguito di tutti i citati interventi normativi, sovente denotati - come si è già osservato - da una *ratio* emergenziale e finalizzati all'adeguamento del sistema della prevenzione alla sempre maggiore capacità delle associazioni criminali di sottrarsi agli accertamenti giudiziari (anche grazie all'elaborazione di tecniche sofisticate di occultamento della ricchezza), la legislazione antimafia si presentava, all'inizio dello scorso decennio, composta da un'immensa stratificazione normativa di difficile interpretazione.

⁸⁵ FIANDACA-MUSCO, *Diritto penale*, cit., p. 922; BALSAMO - LUCCHINI, *La risoluzione del 25 ottobre 2011 del Parlamento europeo: un nuovo approccio al fenomeno della criminalità organizzata*, in *DirPenCont*, 26 gennaio 2012, p. 6.

In senso critico, V. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 285, il quale evidenzia che - in tal modo - le misure di prevenzione assumerebbero un carattere sanzionatorio che rischia di porsi in contrasto con la Costituzione e con la Cedu. V. anche pp. 349 ss.

L'esigenza di un'organica rivisitazione del sistema trovava risposta nella L. n. 136/2010 (*"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia"*), con la quale veniva delegata l'adozione di un decreto legislativo recante il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

In particolare, veniva attribuito al Governo il compito di provvedere alla ricognizione, all'armonizzazione e al coordinamento della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di misure di contrasto alla criminalità organizzata (in particolare, quella mafiosa), anche con riferimento alla disciplina concernente l'istituzione e il funzionamento dell'ANBSC.

Nel settembre 2011, veniva conseguentemente approvato il "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136": il D.lgs. n. 159/2011 (cd. Cod. antimafia).

Il nuovo testo abrogava tutti i precedenti interventi legislativi e regolamentari e li traduceva in un testo unico ricognitivo della disciplina sostanziale e processuale delle misure di prevenzione personali e patrimoniali, nonché dell'amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

Il predetto Codice è già stato oggetto di rivisitazioni e aggiustamenti nel 2012 (D.lgs. n. 218/2012 e L. n. 228/2012), nel 2013 (D.L. n. 93/2013, conv. in L. n. 119/2013 e L. n. 147/2013) e nel 2015 (D.L. n. 7/2015, conv. in L. n. 43/2015) volti a migliorarne l'efficacia e la coerenza interna.

IV. LE NOVITÀ INTRODOTTE (O CONFERMATE) DAL CODICE ANTIMAFIA.

Riservando al capitolo successivo l'analisi della disciplina e della giurisprudenza sui singoli presupposti applicativi delle misure di prevenzione patrimoniali, è possibile sin d'ora delineare i traguardi raggiunti dal nuovo impianto normativo⁸⁶.

Il Codice antimafia conferma, in primo luogo, **l'autonomia delle misure di prevenzione patrimoniali rispetto a quelle personali** (art. 18 Cod. antimafia⁸⁷), sancendo l'irrilevanza dell'attualità della pericolosità sociale del soggetto ai fini dell'applicazione della misura patrimoniale e la possibilità di disporre la misura di prevenzione patrimoniale in caso di morte del proposto⁸⁸.

In secondo luogo, nel contemplare la possibilità che il procedimento di prevenzione ed il procedimento penale possano correre paralleli, si prevede che venga data applicazione alla misura di prevenzione a prescindere dall'esistenza di una sentenza di condanna in sede penale, sancendo in tal modo **l'indipendenza dell'azione di prevenzione rispetto all'azione penale** (art. 29 Cod. antimafia⁸⁹).

⁸⁶ AA. VV., *Codice antimafia*, a cura di CISTERNA - DE SIMONE - FRATTASI - GAMBACURTA, Rimini, 2013; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 377 ss.; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 248 ss.

⁸⁷ Art. 18 Cod. antimafia. Applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali. Morte del proposto:
"Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione.

Le misure di prevenzione patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione. In tal caso il procedimento prosegue nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa.

Il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato anche in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta la confisca; in tal caso la richiesta di applicazione della misura di prevenzione può essere proposta nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare entro il termine di cinque anni dal decesso.

Il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato o proseguito anche in caso di assenza, residenza o dimora all'estero della persona alla quale potrebbe applicarsi la misura di prevenzione, su proposta dei soggetti di cui all'articolo 17 competenti per il luogo di ultima dimora dell'interessato, relativamente ai beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Agli stessi fini il procedimento può essere iniziato o proseguito allorché la persona è sottoposta ad una misura di sicurezza detentiva o alla libertà vigilata".

⁸⁸ Cfr., sulla legittimità costituzionale di tale previsione, C. cost., 9.02.2012, n. 21; C. cost., 30.07.2012, n. 216. V. PASCULLI, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 154 ss.

⁸⁹ Art. 29 Cod. antimafia. Indipendenza dall'esercizio dell'azione penale:

"L'azione di prevenzione può essere esercitata anche indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale".

In caso di sovrapposizione di procedimenti⁹⁰, l'art. 30 Cod. antimafia⁹¹ dispone **la prevalenza della misura di prevenzione e dell'amministrazione giudiziaria**, facendo salva l'ipotesi che sia già intervenuta una sentenza penale irrevocabile di condanna⁹².

La novella legislativa – invertendo lo schema previgente che assicurava la prevalenza alla misura penale e la conseguente sospensione degli effetti del provvedimento di prevenzione – è più confacente alla finalità ultima del Legislatore: la proficua destinazione sociale del bene secondo la normativa antimafia.

In terzo luogo, con riferimento alla legittimazione attiva a proporre l'azione di prevenzione⁹³, il Codice antimafia annovera **una pluralità di organi proponenti** - il

⁹⁰ Problema segnalato dall'ANBSC già nella relazione dell'attività svolta per gli anni 2010-2011, cfr. ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, 2010-2011*, www.benisequestraticonfiscati.it.

Cfr., sul punto, anche AA. VV., *Codice antimafia*, cit., pp. 89 ss. e MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 386 ss.

⁹¹ Art. 30 Cod. antimafia. Rapporti con sequestro e confisca disposti in seno a procedimenti penali:

"Il sequestro e la confisca di prevenzione possono essere disposti anche in relazione a beni già sottoposti a sequestro in un procedimento penale. In tal caso la custodia giudiziale dei beni sequestrati nel processo penale viene affidata all'amministratore giudiziario, il quale provvede alla gestione dei beni stessi ai sensi del titolo III. Questi comunica al giudice del procedimento penale, previa autorizzazione del tribunale che ha disposto la misura di prevenzione, copia delle relazioni periodiche. In caso di revoca del sequestro o della confisca di prevenzione, il giudice del procedimento penale provvede alla nomina di un nuovo custode, salvo che ritenga di confermare l'amministratore. Nel caso previsto dall'articolo 104 bis disp. att. c.p.p., l'amministratore giudiziario nominato nel procedimento penale prosegue la propria attività nel procedimento di prevenzione, salvo che il tribunale, con decreto motivato e sentita l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di seguito denominata 'Agenzia', non provveda alla sua revoca e sostituzione.

Nel caso previsto dal comma 1, primo periodo, se la confisca definitiva di prevenzione interviene prima della sentenza irrevocabile di condanna che dispone la confisca dei medesimi beni in sede penale, si procede in ogni caso alla gestione, vendita, assegnazione o destinazione ai sensi del titolo III. Il giudice, ove successivamente disponga la confisca in sede penale, dichiara la stessa già eseguita in sede di prevenzione.

Se la sentenza irrevocabile di condanna che dispone la confisca interviene prima della confisca definitiva di prevenzione, il tribunale, ove successivamente disponga la confisca di prevenzione, dichiara la stessa già eseguita in sede penale.

Nei casi previsti dai commi 2 e 3, in ogni caso la successiva confisca viene trascritta, iscritta o annotata ai sensi dell'articolo 21.

Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche nel caso in cui il sequestro disposto nel corso di un giudizio penale sopravvenga al sequestro o alla confisca di prevenzione".

⁹² La giurisprudenza ha chiarito che, in mancanza di deduzione di fatti nuovi e modificativi della situazione già definita, la sentenza conclusiva del procedimento di prevenzione patrimoniale preclude l'inizio di un nuovo procedimento penale avente ad oggetto i medesimi beni e la medesima persona. La preclusione processuale opera, inoltre, reciprocamente. Cfr. *Cass. pen., sez. I, 11.02.2013, n. 20476, ric. C.A. e altri; Cass. pen., sez. I, 4.05.2012 (dep. 4.07.2012), n. 25846, ric. Franco e altri.*

⁹³ Sulla diatriba in merito alla discrezionalità ovvero all'obbligatorietà della proposta di prevenzione, si rimanda a FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 226 ss.

cui potere è astrattamente concorrente - individuati nel Procuratore della Repubblica, nel Questore e nel Direttore della Direzione investigativa antimafia (art. 17 Cod. antimafia⁹⁴).

Con il D.L. n. 7/2015, convertito nella L. n. 43/2015, è stata aggiunta, inoltre, la competenza a proporre l'azione di prevenzione del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nello svolgimento dei poteri di coordinamento di cui all'art. 371 *bis* c.p.p.

⁹⁴ Art. 17 Cod. antimafia. Titolarità della proposta:

“Nei confronti delle persone indicate all'articolo 16 possono essere proposte dal procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona, dal questore o dal direttore della Direzione investigativa antimafia le misure di prevenzione patrimoniali di cui al presente titolo.

Quando le misure di prevenzione patrimoniali sono richieste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), le funzioni e le competenze spettanti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto sono attribuite al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona; nei medesimi casi, nelle udienze relative ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione le funzioni di pubblico ministero possono essere esercitate anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente.

Salvo quanto previsto al comma 2, nelle udienze relative ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione richieste ai sensi del presente decreto, le funzioni di pubblico ministero sono esercitate dal procuratore della Repubblica di cui al comma 1”.

In quarto luogo, **vengono riconosciuti in capo a tali soggetti significativi poteri di indagine** (art. 19 Cod. antimafia⁹⁵), espletabili anche con l'ausilio della Guardia di Finanza e della Polizia Giudiziaria.

In particolare, si prevede la possibilità che le indagini patrimoniali - eseguibili anche mediante la richiesta di informazioni e copia della documentazione alla pubblica amministrazione, a enti creditizi e a imprese - riguardino il tenore di vita, le disponibilità finanziarie e patrimoniali del proposto, nonché le attività economiche, commerciali e imprenditoriali allo stesso riconducibili, ovvero riferibili al coniuge, ai figli o a coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con il proposto, ovvero nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, società, consorzi od associazioni, del cui patrimonio i soggetti medesimi risultano poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente.

I predetti poteri di indagine, unitamente al potere di integrazione successivo disciplinato dall'art. 19 co. 5 Cod. antimafia in favore del Tribunale, alla **presunzione iuris tantum** e alle **norme sull'accertamento dell'intestazione e del trasferimento fittizio di beni a terzi** (art. 26 Cod. antimafia), nonché alla disciplina di cui all'art. 25

⁹⁵ Art. 19 Cod. antimafia. Indagini patrimoniali:

“I soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, procedono, anche a mezzo della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti indicati all'articolo 16 nei cui confronti possa essere proposta la misura di prevenzione della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza con o senza divieto od obbligo di soggiorno, nonché, avvalendosi della guardia di finanza o della polizia giudiziaria, ad indagini sull'attività economica facente capo agli stessi soggetti allo scopo anche di individuare le fonti di reddito.

I soggetti di cui al comma 1 accertano, in particolare, se dette persone siano titolari di licenze, di autorizzazioni, di concessioni o di abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali, comprese le iscrizioni ad albi professionali e pubblici registri, se beneficiano di contributi, finanziamenti o mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concesse o erogate da parte dello Stato, degli enti pubblici o dell'Unione europea.

Le indagini sono effettuate anche nei confronti del coniuge, dei figli e di coloro che nell'ultimo quinquennio hanno convissuto con i soggetti indicati al comma 1 nonché nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, società, consorzi od associazioni, del cui patrimonio i soggetti medesimi risultano poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente.

I soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, possono richiedere, direttamente o a mezzo di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, ad ogni ente creditizio nonché alle imprese, società ed enti di ogni tipo informazioni e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini nei confronti dei soggetti di cui ai commi 1, 2 e 3. Previa autorizzazione del procuratore della Repubblica o del giudice procedente, gli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere al sequestro della documentazione con le modalità di cui agli articoli 253, 254, e 255 del codice di procedura penale.

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

Cod. antimafia - che regola **il sequestro e la confisca per equivalente** –, costituiscono un sistema articolato diretto a svelare e a rendere vani gli artifici posti in essere dalla criminalità organizzata per celare la ricchezza illecita prodotta o percepita.

Nel corso dell'ultimo triennio, gli interpreti e gli studiosi hanno, tuttavia, constatato l'opinabilità e **l'insufficienza della disciplina di nuova introduzione, soprattutto se osservata da un punto di vista pratico-applicativo.**

Tali studi hanno trovato sistemazione in quattro elaborati di progetti e proposte volti a rilanciare e a rafforzare la politica antimafia, specialmente **sotto il profilo della prevenzione positiva.**

Si tratta dei lavori presentati dalla **Commissione Garofoli**, dalla **Commissione Fiandaca**, dalla **Commissione Bindi** e dalla **Commissione Gratteri**⁹⁶.

Le predette Commissioni di riforma condividono espressamente due obiettivi:

- a) l'introduzione di nuove misure che siano capaci di incidere preventivamente sul contesto economico e sociale, al fine di ostacolare le infiltrazioni mafiose nell'economia legale;
- b) il miglioramento dell'efficacia delle misure già esistenti con riferimento all'utile destinazione e riutilizzo dei beni confiscati, affinché i beni sottratti alla Mafia siano trasformati in opportunità di sviluppo per l'intera società.

Aderiscono a tale 'rinnovata strategia di aggressione all'accumulazione illecita' anche le proposte di legge da ultimo sottoposte ad esame nelle competenti sedi parlamentari.

Ci si riferisce alla **Proposta di legge d'iniziativa popolare** (avanzata da numerose associazione tra cui Cgil, Libera, ACLI, ARCI, Avviso Pubblico, Centro Studi Pio La Torre, SOS Impresa, etc.) presentata alla Camera dei Deputati in data 3 giugno 2013 (**atto Camera n. 1138/2013**)⁹⁷, al **Disegno di Legge presentato al Senato**

⁹⁶ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit.; COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, in *DirPenCont*, 12 febbraio 2014; COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit.; COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, insediatasi il 30 luglio 2014 (la relazione presentata al Governo nel gennaio 2015 è, ad oggi, inedita).

⁹⁷ PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*. Approvata dalla Camera in data 11.11.2015 e trasmessa al Senato in data 20.11.2015.

dai Ministri Orlando e Alfano in data 20 novembre 2014 (**atto Senato n. 1687/2014**)⁹⁸ e al **Disegno di legge** approvato dalla Camera dei Deputati in data 11 novembre 2015 e presentato al Senato in data 20 novembre 2015 (**atto Senato n. 2134/2015**)⁹⁹.

All'analisi congiunta e comparata di tali proposte sarà dedicato il Capitolo 4.

⁹⁸ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO N. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit. Dal 29.04.2015 in corso di esame.

⁹⁹ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6.09.2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*. Trasmesso al Senato in data 20.11.2015, non ne è ancora iniziato l'esame.

V. SECONDA DELIMITAZIONE DELL’OGGETTO DELLA PRESENTE INDAGINE: LE MISURE
DI PREVENZIONE PATRIMONIALI AVENTI AD OGGETTO COMPLESSI AZIENDALI.

All’interno del quadro normativo sopra richiamato (*supra*, §§ III-IV) e delle esigenze di prevenzione positiva innanzi sottolineate (*supra*, § II), **il presente studio intende focalizzare l’attenzione** sull’efficacia di prevenzione positiva delle misure applicabili ai complessi aziendali gestiti dalle Cosche mafiose.

L’attività imprenditoriale mafiosa è dotata di un forte potenziale criminogeno in quanto non solo è il mezzo con cui le organizzazioni mafiose investono e moltiplicano le proprie risorse economiche, ma è anche lo strumento più efficace per acquisire il controllo del territorio, per realizzare una rete di relazioni sociali, politiche ed economiche, per consolidare il potere e per procurarsi un vasto consenso sociale¹⁰⁰.

L’impresa è, inoltre, l’espedito più subdolo per insinuarsi nell’economia lecita e nella società civile¹⁰¹, potendo svolgere sia attività non legale sia attività formalmente legale - seppur agevolata dal metodo mafioso.

All’interno di una completa strategia di prevenzione, tuttavia, il grande valore economico e sociale che il complesso aziendale rappresenta dovrebbe, essere preso in considerazione anche nella diversa ottica di un suo proficuo riutilizzo successivo alla sottrazione del medesimo alla criminalità organizzata: proprio a questi profili sarà dedicato questo lavoro.

L’utile gestione e destinazione di un complesso aziendale – in ragione della sua dimensione, della sua struttura e della sua autonoma capacità reddituale – **è di importanza fondamentale**¹⁰² **perché è in grado di produrre notevoli benefici** (economici, occupazionali, etc.) **per la comunità di riferimento e per l’affermazione**

¹⁰⁰ ROMANO, *L’amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., p. 8, parla, in proposito, di evoluzione in senso economico del reato associativo mafioso e della sua presenza nella vita sociale, politica ed economica del Paese. V. anche OFRIA – DAVID, *L’economia dei beni confiscati*, cit., pp. 104 ss. e MAUGERI, *La confisca ex art. 3 quinquies L. 575/’65: la nozione di agevolazione e l’oggetto della confisca*, in *DirPenCont*, 29 giugno 2011, pp. 1 ss.

¹⁰¹ DALLA CHIESA, *L’impresa mafiosa*, cit., pp. 15 ss.; MAUGERI, *La confisca ex art. 3 quinquies L. 575/’65*, pp. 1 ss., la quale fa riferimento alla garanzia di anonimato che deriva dall’introdursi nel mercato attraverso strutture societarie.

¹⁰² CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia. Perché falliscono e cosa fare per salvarle*, cit., pp. 14 ss.

della legalità all'interno del sistema economico e sociale (anche, ma non solo, dal punto di vista simbolico)¹⁰³.

Identificato l'obiettivo ultimo del Legislatore nel perseguimento di un migliore reinvestimento sociale ed economico dei complessi aziendali oggetto di misura di prevenzione - per il benessere della società e la tutela del libero mercato e della libera concorrenza - con l'obiettivo intermedio, imprescindibile, di salvaguardare la produttività dell'impresa, si procederà, nei capitoli successivi, allo studio della normativa e della prassi giurisprudenziale in questo specifico ambito.

Si dovrà, pertanto, indagare sulle peculiarità (e, eventualmente, sulle particolari problematiche) che investono il sistema antimafia nelle ipotesi in cui la misura di prevenzione abbia ad oggetto tali realtà, con riferimento sia ai profili di prevenzione negativa, sia a quelli di prevenzione positiva (*infra*, Cap. 2-3).

In relazione a quest'ultimo aspetto, lo si anticipa sin d'ora, la realtà registra un alto tasso di ineffettività in quanto sussistono una serie di difficoltà che ostacolano la proficua gestione, amministrazione e destinazione dell'impresa.

La normativa relativa alla gestione e alla destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata ha, d'altra parte, ricevuto l'attenzione degli Studiosi e sta registrando congrui e utili risultati unicamente con riferimento ai beni immobili e mobili non aziendali, e ciò a dimostrazione dell'intrinseca diversità di tali beni rispetto a quelli che su cui si vuole mettere il *focus* della presente analisi¹⁰⁴.

Dopo aver passato al vaglio le proposte correttive recentemente elaborate e di cui si è già dato cenno (*infra*, Cap. 4)¹⁰⁵, si proverà ad ipotizzare una ristrutturazione

¹⁰³ Anche nella coscienza sociale si sta consolidando l'apprezzamento dell'importanza della gestione e della destinazione delle imprese confiscate alla Mafia, sia con riferimento ai valori costituzionali che vengono perseguiti (ad esempio, la conservazione dei posti di lavoro), sia in relazione alle finalità sociali che vengono soddisfatte (assegnando, ad esempio, l'impresa a titolo gratuito o a cooperative di lavoratori), sia - in ultimo - quale immagine sociale di legalità verso cui possono essere convogliati gli investimenti dell'imprenditoria italiana. V. MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, www.magistraturademocratica.it, pp. 14 ss.; DONATO - SAPORITO - SCOGNAMIGLIO, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, in *Banca d'Italia n. 202 del settembre 2013*, pp. 7 ss.

¹⁰⁴ La gestione e la restituzione alla collettività dei beni immobili, pur nelle difficoltà derivanti dagli atti di intimidazione posti in essere dalle Cosche, ha con più frequenza esito positivo. Cfr. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 26 ss.; DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 128 ss.

¹⁰⁵ Si noti come, alcune di esse, già iniziano a riservare una particolare attenzione alla fenomenologia 'aziendale' oggetto della presente analisi.

del sistema vigente relativo all'amministrazione giudiziaria e alla confisca di aziende, volto a promuovere e ad assicurare l'effettività degli obiettivi di prevenzione positiva che il Legislatore si propone (*infra*, Cap. 5).

Il quesito a cui si dovrà dare risposta è se le specificità del bene 'azienda' siano tali da richiedere e giustificare un'apposita disciplina oppure se sia sufficiente introdurre degli accorgimenti alla normativa già esistente.

La chiave di volta, secondo la tesi che si intende sviluppare, si colloca all'origine del sistema, proprio nella definizione del fenomeno.

I complessi aziendali non devono essere intesi unicamente come sommatoria statica dei singoli beni di volta in volta riconducibili al proposto, come meri oggetti (inanimati) di ricchezza accumulata da quest'ultimo.

È necessario, invero, distaccarsi dalla tradizionale concezione statica di complesso aziendale - anche in ragione del rischio che una tale concezione continui a limitare l'efficacia delle misure di prevenzione patrimoniale, richiamandone una sorta di ancillarità alla persona fisica proposta¹⁰⁶.

Solamente **osservando l'azienda come fulcro e centro autonomo di interessi all'interno del quale si spiega il potere criminale, come complesso unitario di beni dinamico e produttivo**, si ritiene possibile enucleare le sue reali peculiarità rispetto agli altri beni passibili di misura di prevenzione patrimoniale.

Per elaborare una proposta volta a ricondurre il sistema ad effettività non si può prescindere da tale considerazione.

Questa prima riflessione verrà, in un secondo momento, ulteriormente sviluppata **sino ad ipotizzare di riconoscere l'azienda** come soggetto capace di un proprio potenziale criminogeno e dotato di un'autonoma pericolosità e, dunque, **come soggetto direttamente destinatario della normativa di prevenzione**.

Si esamineranno, pertanto, le possibili conseguenze di siffatti ripensamenti del sistema sia sul piano strettamente normativo sia su quello dell'effettività.

Il filo conduttore della ricerca sarà, dunque, il seguente pensiero: il penalista non può occuparsi unicamente dello studio delle modalità per distogliere i patrimoni

¹⁰⁶ Esito che si scongiura soprattutto in considerazione del traguardo raggiunto con i citati "Pacchetti sicurezza" in relazione all'autonomia delle misure patrimoniali rispetto a quelle personali. Cfr., *supra*, § III.

illeciti alla Mafia ma, affinché l'intervento dello Stato sia dotato di vera efficacia preventiva, deve approfondire le modalità con cui rendere effettiva l'azione di riconduzione a legalità delle imprese contaminate, nella coscienza degli effetti positivi che questa operazione può produrre sulla libera economia e sul benessere economico e sociale collettivo.

CAPITOLO 2

LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALE APPLICABILI ALLE AZIENDE

SOMMARIO: - I. IL SEQUESTRO E LA CONFISCA DI PREVENZIONE: PRESUPPOSTI SOGGETTIVI E OGGETTIVI. - II. IL SEQUESTRO E LA CONFISCA DI PREVENZIONE APPLICATI ALLE AZIENDE. - III. L'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA DEI BENI CONNESSI AD ATTIVITÀ ECONOMICHE. - IV. L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DELLE AZIENDE SOTTOPOSTE A MISURA DI PREVENZIONE. - V. I DATI CONCRETI: L'INSUCCESSO DEL SISTEMA DEL RIUTILIZZO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI.

I. IL SEQUESTRO E LA CONFISCA DI PREVENZIONE: PRESUPPOSTI SOGGETTIVI E OGGETTIVI.

Con riferimento alle misure di prevenzione applicabili ai complessi aziendali, ad oggi, non è prevista una regolamentazione *ad hoc*. Di conseguenza, l'adeguamento della disciplina generale a tali realtà è lasciato unicamente all'opera dell'interprete.

Il presente lavoro analizzerà dapprima i presupposti soggettivi e oggettivi del **sequestro e della confisca di prevenzione (artt. 20 e 24 Cod. antimafia)** e, successivamente, la prassi giurisprudenziale che è stato possibile censire in relazione al bene 'azienda'¹.

L'**art. 16 Cod. antimafia alla lett. A)** rinvia agli artt. 4 e 1 al fine di individuare i **destinatari delle misure** nei:

- a) soggetti indiziati di appartenere ad un'associazione mafiosa di cui all'art. 416 *bis* c.p.;

¹ Rinviamo al Cap. 5, § II, per l'approfondimento della distinzione tra il termine azienda (o complesso aziendale, quale insieme di beni organizzati per lo svolgimento di un'attività economica) e quello di impresa (ovverosia l'attività economica organizzata dall'imprenditore), sino ad allora con tali terminologie, se non diversamente specificato, si vogliono compendiare tutte le realtà che hanno ad oggetto o si riferiscono ad un'attività economica organizzata.

- b) soggetti indiziati di uno dei reati di cui all'art. 51 co. 3 *bis* c.p.p.² o all'art. 12 *quinquies* L. n. 356/92 - ossia l'indiziato di aver attribuito fittiziamente ad altri la titolarità o la disponibilità di denaro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali o di contrabbando, ovvero di aver agevolato la commissione di uno dei delitti di cui agli artt. 648 (ricettazione), 648 *bis* (riciclaggio) e 648 *ter* (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita) c.p.;
- c) soggetti di cui all'art. 1 Cod. antimafia (soggetti genericamente pericolosi), ossia: - *“coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi”*; - *“coloro che per la condotta e il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose”*; - *“coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica”*;
- d) coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti nel Capo I, Titolo VI, del II libro c.p. (delitti di comune pericolo mediante violenza di cui agli artt. 422-437 c.p.) o negli artt. 284 (insurrezione armata contro i poteri dello Stato), 285

² Ossia: - di delitti, consumati o tentati, di cui agli artt. 416, co. 6 e 7 c.p. [associazione per delinquere diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli artt. 600 (riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù), 601 (tratta di persone) o 602 (acquisto e alienazione di schiavi) c.p., nonché delitti in materia di immigrazione di cui all'art. 12 co. 3 *bis* del D.lgs. n. 286/1998, delitti previsti dagli artt. 600 *bis* (prostituzione minorile), 600 *ter* (pornografia minorile), 600 *quater* (detenzione di materiale pornografico), 600 *quater.1* (pornografia virtuale), 600 *quinquies* (iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile), 609 *quater* (atti sessuali con minorenni), 609 *quinquies* (corruzione di minorenni), 609 *undecies* (adescamento di minorenni) c.p., nonché i delitti *ex* artt. 609 *bis* (violenza sessuale) e 609 *octies* (violenza sessuale di gruppo) c.p. quando commessi in danno di un minorenni]; - di associazione per delinquere *ex* art. 416 c.p. realizzata allo scopo di commettere uno dei delitti di cui agli artt. 473 e 474 (in tema di contraffazione e commercio di marchi registrati), 600 (riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù), 601 (tratta di persone) o 602 (acquisto e alienazione di schiavi), 416 *bis* (associazione di tipo mafioso), 416 *ter* (scambio elettorale politico-mafioso) e 630 (sequestro di persona a scopo di estorsione) c.p.; - di delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis* c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività di tali associazioni; - delitti previsti dall'art. 74 D.p.R. n. 309/1990 (associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope); - di delitti previsti dall'art. 291 *quater* D.p.R. n. 43/1973 (associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri); - di delitti previsti dall'art. 260 D.lgs. n. 152/2006 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti).

(devastazione, saccheggio, strage), 286 (guerra civile), 306 (banda armata), 438 (epidemia), 439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 605 (sequestro di persona) e 630 (sequestro di persona a scopo di estorsione) c.p., nonché alla commissione dei reati con la finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'art. 270 *sexies* c.p.;

- e) coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della L. n. 645/1952 e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere un'attività analoga a quella precedente;
- f) coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'art. 1 della L. n. 645/1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;
- g) soggetti che, fuori dei casi indicati nelle lettere d) - e) - f), siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella legge L. n. 895/1967 (*"Disposizioni per il controllo delle armi"*) e negli artt. 8 ss. della L. n. 497/1974 (*"Nuove norme contro la criminalità"*) e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato nella lettera d);
- h) istigatori, mandanti e finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti, ove per 'finanziatore' deve intendersi colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo a cui sono destinati;
- i) persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della L. n. 401/1989 (divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive).

Alla lett. B), invece, l'art. 16 Cod. antimafia contempla, tra i destinatari delle misure di prevenzione, **le persone fisiche e giuridiche** segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente a disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi siano fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o

utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali³.

A seguito dell'introduzione del principio dell'applicazione disgiunta delle misure di prevenzione patrimoniali rispetto a quelle personali, **il presupposto di carattere soggettivo per l'adozione del sequestro o della confisca consiste unicamente nella riferibilità del bene ad un soggetto contemplato nelle suesposte categorie di pericolosità, a prescindere dalla correlazione temporale tra pericolosità e applicazione della misura patrimoniale⁴.**

Il **quadro indiziario**, richiesto dagli artt. 20 e 24 Cod. antimafia per poter promuovere nei confronti di tali soggetti il procedimento di prevenzione patrimoniale, consiste – secondo la giurisprudenza – nella sussistenza di un fatto obiettivamente certo in base al quale, attraverso un procedimento logico di tipo indiziario, si possa fondatamente affermare **secondo un giudizio probabilistico l'appartenenza⁵ del singolo ad un'associazione per delinquere di tipo mafioso**

³ Le misure di prevenzione patrimoniale che si andranno ad analizzare si applicano, dunque, anche al di fuori del loro originario terreno di elezione, ovvero sia la criminalità organizzata mafiosa.

⁴ V. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, Assago (MI), 2014, pp. 248 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 301 ss. e 353 ss., i quali rammentano che gli strumenti di prevenzione patrimoniali prescindono dall'attualità della pericolosità sociale del proposto nel senso che tali misure possono essere applicate indipendentemente da quelle personali, purché la persona sia o sia stata pericolosa e, pertanto, rientri nelle categorie soggettive di cui agli artt. 1, 4 e 16 Cod. antimafia. In caso di richiesta di una misura patrimoniale disgiunta da una personale, il Giudice dovrà quindi accertare in via incidentale la pericolosità sociale del soggetto (ovverossia la riconduzione del medesimo nelle predette categorie soggettive) senza tuttavia soffermarsi sulla valutazione dell'attualità della pericolosità.

Si deve, tuttavia, dare atto che la Cassazione si è recentemente orientata nel senso di richiedere una correlazione temporale tra il momento in cui il proposto ha manifestato la propria pericolosità e quello in cui ha acquisito il bene. Cfr. *Cass. pen., sez. un., 26.06.2014, n. 4880*, ric. Spinelli. Sul punto, cfr. *infra*, pp. 49 ss.

⁵ Si precisa sul punto che la giurisprudenza è consolidata nel ritenere il concetto di 'appartenenza' meno rigoroso rispetto a quello della partecipazione, sicché rientrano nell'ambito di applicazione delle misure di prevenzione anche condotte di contiguità con l'associazione e di concorso esterno. Cfr., *ex multis*, *Cass. pen., sez. VI, 22.01.2009 (dep. 23.04.2009), n. 17229*, ric. S.B. e altri.

Diversamente, MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001, pp. 347 ss., auspicando un'applicazione più garantistica del principio di tassatività, esclude che condotte di mera contiguità possano essere ricondotte nell'ambito applicativo della fattispecie, poiché mancherebbe la descrizione legislativa del comportamento vietato e l'accertamento di una relazione di contiguità richiederebbe un giudizio di matrice sociologica e non giurisdizionale.

ovvero la riconducibilità del proposto ad una delle categorie di pericolosità sopra menzionate⁶.

In ragione delle esigenze proprie e specifiche del processo di prevenzione, la valutazione di tali indizi deve essere svolta in modo autonomo rispetto a quella dell'eventuale procedimento penale concorrente⁷.

A tal proposito, la giurisprudenza – seppure richiede che l'accertamento degli elementi di fatto sopra menzionati sia scrupoloso ed obiettivo⁸ - esclude che gli indizi a supporto dell'applicazione della misura di prevenzione debbano essere gravi, precisi e concordanti in ossequio all'art. 192 c.p.p.⁹.

⁶ “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 rileva 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 previsti. 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 congetture”. V. MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, in *DirPenCont*, 22 dicembre 2015, p. 16.

Se per ritenere sussistente il presupposto dell'appartenenza è sufficiente sul piano probatorio un quadro indiziario, con riferimento all'interruzione del rapporto è necessario acquisire, invece, la prova positiva del recesso dalla associazione, non essendo determinante il mero tempo trascorso dall'adesione o l'attività svolta all'interno dell'associazione (cfr. *Cass. pen.*, sez. V, 23.02.2015 (dep. 16.04.2015), n. 16019; *Cass. pen.*, sez. II, 15.01.2013 (dep. 24.01.2013), n. 3809, ric. C.S.; *Cass. pen.*, sez. VI, 23.11.2004, n. 114, ric. C.N. e altri; *Cass. pen.*, sez. VI, 22.03.1999, n. 950, ric. Riela e altri).

⁷ *Cass. pen.*, sez. VI, 16.07.2014 (dep. 23.07.2014), n. 32715, ric. M.C.; *Cass. pen.*, sez. VI, 29.01.2014 (dep. 27.02.2014), n. 9747, ric. R.S.; *Cass. pen.*, sez. VI, 23.11.2004, n. 114, cit.; *Cass. pen.*, sez. VI, 26.04.1996, n. 1605, ric. Calà.

⁸ *Cass. pen.*, sez. V, 14.12.1998, n. 6798, ric. P.G. in proc. M.C. e altri: “in materia di applicazione di misure di prevenzione il giudizio di pericolosità presuppone un’oggettiva valutazione di fatti sintomatici della condotta abituale e del tenore di vita del proposto, da accertare in modo tale da escludere valutazioni meramente soggettive da parte dell’autorità proponente, il cui giudizio può basarsi anche su elementi che giustifichino sospetti o presunzioni, purché obiettivamente accertati, come i precedenti penali, l’esistenza di recenti denunce per gravi reati, il tenore di vita, l’abituale compagnia di pregiudicati e di soggetti sottoposti a misure di prevenzione, ed altre manifestazioni oggettivamente contrastanti con la sicurezza pubblica, in modo che risulti esaminata globalmente l’intera personalità del soggetto come risultante da tutte le manifestazioni sociali della sua vita”. Cfr. anche *Cass. pen.*, sez. I, 8.03.1994, ric. Scaduto; *Cass. pen.*, sez. I, 9.12.1991, ric. Garozzo.

⁹ *Cass. pen.*, sez. VI, 29.01.1999, ric. Consolato; *Cass. pen.*, sez. VI, 7.04.1997, n. 1503, ric. Crimi.

Di recente, cfr. *Cass. pen.*, sez. VI, 16.07.2014 (dep. 23.07.2014), n. 32715, cit.; *Cass. pen.*, sez. I, 21.03.2014, n. 28856, ric. S.A.; *Cass. pen.*, sez. VI, 29.01.2014 (dep. 27.02.2014), n. 9747, cit.; *Cass. pen.*, sez. II, 27.06.2013 (dep. 22.10.2013), n. 43145, ric. G.F. e altri; *Cass. pen.*, sez. I, 22.03.2013, n. 18423, ric. C.A.; *Cass. pen.*, sez. I, 11.02.2013, n. 20476, cit.; *Cass. pen.*, sez. I, 18.02.2009, n. 12721, ric. F.G., *Cass. pen.*, sez. I, 23.10.2008, n. 43157, ric. G.G.; *Cass. pen.*, sez. I, 15.12.2006, n. 2315, ric. D.S. e altri; *Cass. pen.*, sez. VI, 23.11.2004, n. 114, cit.

Il giudice, sebbene non debba certificare il raggiungimento della piena prova, deve comunque raccogliere un contesto indiziario univoco e sufficientemente indicativo della pericolosità del soggetto o della sua appartenenza all'associazione di tipo mafioso¹⁰.

Sotto il profilo oggettivo, l'art. 20 Cod. antimafia dispone (quale misura strumentale alla confisca) che il Tribunale, anche d'ufficio, possa ordinare con decreto motivato il sequestro dei beni dei quali la persona - nei cui confronti è iniziato il procedimento - risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si abbia motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

La conseguente confisca di prevenzione, disciplinata dall'art. 24 Cod. antimafia, comporta la devoluzione allo Stato dei beni mobili, immobili o aziendali sequestrati di cui la persona - nei cui confronti è instaurato il procedimento - non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti 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, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego¹¹.

In relazione al **requisito della titolarità e della disponibilità dei beni** che - a mente dell'art. 20 Cod. antimafia - può essere **diretta o indiretta**, la dottrina precisa che non si deve fare riferimento unicamente alle posizioni giuridiche di disponibilità definite dall'ordinamento civile e che risulta, invero, rilevante anche il mero potere di fatto sulla cosa che permette al proposto di esercitare il controllo sulla medesima e

¹⁰ Cass. pen., sez. I, 27.5.1995, n. 2148, ric. Di Giovanni.

Di recente, v. Cass. pen., sez. II, 15.01.2013 (dep. 24.01.2013), n. 3809, cit.; Cass. pen., sez. I, 15.12.2006, n. 2315, cit.; Cass. pen., sez. VI, 23.11.2004, n. 114, cit.

V. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 352 ss., che richiama ad un'interpretazione più rigorosa della norma in discussione.

¹¹ Si noti sin d'ora come, di regola, la giurisprudenza sia più severa nell'accertare la sussistenza dei presupposti della misura ablativa quando dispone la confisca. Cfr. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 360 ss.

di disporre¹², ancorché in via mediata (in virtù, ad esempio, di un contratto fiduciario o simulato)¹³.

Ferme restando le eccezioni 'presuntive' di intestazioni fittizie di cui all'art. 26 Cod. antimafia e i poteri 'sanzionatori' per equivalente nelle ipotesi di condotte distrattive ed elusive da parte del proposto di cui all'art. 25 Cod. antimafia¹⁴, la giurisprudenza di legittimità conviene nell'esigere dall'organo dell'accusa **adeguate risultanze** sul punto, ritenendo assolto l'onere probatorio solamente quando vengano portati a giudizio pregnanti elementi fattuali¹⁵.

Con riferimento al presupposto della **provenienza illecita dei beni**¹⁶, il Legislatore richiede che gli stessi risultino essere frutto di attività illecite o del loro reimpiego (ai fini del sequestro, l'art. 20 Cod. antimafia richiede solamente che vi

¹² Cass. pen., sez. VI, 16.07.2014 (dep. 23.07.2014), n. 32715, cit., ritiene sufficiente che il prevenuto possa di fatto utilizzare i beni; Cass. pen., sez. I, 17.01.2008 (dep. 12.02.2008), n. 6613, ric. C.G. e altri, precisa che il concetto di disponibilità indiretta non può ritenersi limitato alla mera relazione naturalistica o di fatto con il bene, ma va esteso - al pari della definizione civilistica del possesso - a tutte quelle situazioni nelle quali il bene stesso ricada nella sfera degli interessi economici del proposto, ancorché il medesimo eserciti il proprio potere su di esso per il tramite di altri. È sufficiente, pertanto, che il proposto possa di fatto utilizzare i beni. In senso conforme, v. Cass. pen., sez. II, 18.06.2015, n. 35794, ric. Giacalone; Cass. pen., sez. I, 22.03.2013, n. 18423, cit.

¹³ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 368 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 308 ss.; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 236 ss.

¹⁴ Si noti come i nuovi Disegni di Legge nn. 1687/2014 e 2134/2015 estendano l'ambito della confisca per equivalente a qualsivoglia ipotesi in cui il bene oggetto di misura non venga rinvenuto nel patrimonio del proposto, eliminando ogni riferimento a condotte distrattive, di occultamento o fraudolente del proposto. V. DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*; DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6.09.2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*.

¹⁵ Cass. pen., sez. II, 18.06.2015, n. 35794, ric. Giacalone, cit. ritiene legittimo avvalersi di elementi di prova e/o indiziari tratti da procedimenti penali, ancorché non conclusi e, nel caso di processi definiti con sentenza irrevocabile, anche indipendentemente dal merito della decisione, sempreché vi siano elementi certi dai quali desumere la sussistenza di questo presupposto.

Cass. pen., sez. VI, 16.07.2014 (dep. 23.07.2014), n. 32715, cit., limita la necessaria sussistenza degli elementi di prova quando si tratti di terzi diversi da quelli di cui alle presunzioni legislative; diversamente, quando si ricada nelle ipotesi presuntive, spetta al terzo dimostrare che il bene sia nella propria esclusiva disponibilità.

V. anche Cass. pen., sez. II, 9.02.2011 (dep. 23.02.2011), n. 6977, ric. B.F e altri; Cass. pen., sez. I, 7.12.2005, n. 2960, ric. Nangano; Cass. pen., sez. II, 5.12.1996 (dep. 10.02.2007), n. 4916, ric. Liso; Cass. pen., sez. V, 28.11.1996, n. 5218, ric. Brodella, che ritengono il Giudice gravato dell'obbligo di spiegare le ragioni dell'interposizione fittizia sulla base di elementi fattuali connotati da gravità, precisione e concordanza tali da costituire prova indiretta della disponibilità dei beni.

¹⁶ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 370 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 327 ss.

siano sufficienti indizi in tal senso) ovvero che dei beni sequestrati – di cui il soggetto risulti poter disporre in valore sproporzionato al reddito dichiarato o alla propria attività economica – il proposto non riesca a giustificare¹⁷ la legittima provenienza¹⁸.

Sino ad alcuni anni orsono, la giurisprudenza osservava come la norma **non richiedesse l'accertamento di un nesso causale tra i beni assoggettati alla misura di prevenzione, la loro illegittima provenienza e l'attività illecita** di cui è indiziato il proposto ai sensi della normativa antimafia¹⁹.

¹⁷ Cfr., sulla *voxata quaestio* in ordine all'inversione dell'onere della prova che tale normativa imporrebbe in relazione al presupposto della provenienza dei beni e all'interpretazione 'costituzionalmente orientata' proposta dalla Dottrina, MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 377 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 323 ss.

Cfr., sulla ritenuta assenza di inversione dell'onere della prova, Cass. pen., sez. VI, 16.07.2014 (dep. 23.07.2014), n. 32715, cit.; Cass. pen., sez. V, 12.12.2007, n. 228, ric. Campione; Cass. pen., sez. VI, 23.11.2004, n. 114, cit.; Cass. pen., sez. V, 17.02.1998, n. 932, ric. Petruzzella; Cass. pen., sez. V, 28.11.1996, n. 5218, cit.

¹⁸ Cass. pen., sez. VI, 16.07.2014 (dep. 23.07.2014), n. 32715, cit. "[...] i sufficienti indizi circa la provenienza di detti beni da attività illecite possono consistere anche nella sola notevole sperequazione tra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati: invero deve ritenersi che il legislatore nel fare riferimento, nella L. 31 maggio 1965, n. 575, art. 2 ter, a tale elemento, lo abbia voluto indicare, a titolo esemplificativo, appunto quale possibile indizio, anche unico, di siffatta illecita provenienza dei beni i quali, a causa della incompatibilità tra impiego di capitali ed ammontare dei redditi noti, debbono ragionevolmente farsi risalire a redditi ignoti, frutto, secondo il normale accadimento delle cose, di attività redditizie come sono quelle delle organizzazioni mafiose; ai fini dell'applicabilità della misura della confisca di beni patrimoniali nella disponibilità di persone indiziate di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, è sufficiente che sussistano una sproporzione tra le disponibilità e i redditi denunciati dal proposto ovvero indizi idonei a lasciar desumere in modo fondato che i beni dei quali si chiede la confisca costituiscano il reimpiego dei proventi di attività illecite e che il proposto non sia riuscito a dimostrare la legittima provenienza del danaro utilizzato per l'acquisto di tali beni. Ne deriva che al riguardo non si verifica alcuna inversione dell'onere della prova, perché la legge ricollega a fatti sintomatici la presunzione di illecita provenienza dei beni e non alla mancata allegazione della loro lecita provenienza, la cui dimostrazione è idonea a superare quella presunzione".

V. anche Cass. pen., sez. II, 27.06.2013 (dep. 22.10.2013), n. 43145, cit.; Cass. pen., sez. I, 18.02.2009, n. 12721, cit.; Cass. pen., sez. VI, 23.01.1996, n. 398, ric. Brusca e altri.

¹⁹ Cass. pen., sez. I, 22.03.2013, n. 18423, cit.; Cass. pen., sez. VI, 22.03.1999 n. 950, cit. V. anche Cass. pen., sez. VI, 25.01.2012 (dep. 17.02.2012), n. 6570, ric. Brandi e altri: "poiché le disposizioni sulla confisca mirano a sottrarre alla disponibilità del proposto tutti i beni che siano frutto di attività illecite o ne costituiscono il reimpiego, senza distinguere se tali attività siano o meno di tipo mafioso, non rileva nel provvedimento ablativo l'assenza di motivazione in ordine al nesso causale tra presunta condotta mafiosa e illecito profitto, essendo sufficiente la dimostrazione della illecita provenienza dei beni confiscati, qualunque essa sia".

MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 332 ss. ribadisce l'irrelevanza della specifica natura dell'illecita provenienza del bene rispetto al tipo di condotta illecita per cui è iniziato il procedimento di prevenzione. L'indagine sulla provenienza illecita deve, tuttavia, essere svolta in relazione ad ogni singolo cespite essendo vietata l'indiscriminata trattazione e valutazione congiunta dell'intero patrimonio.

La Cassazione si attestava su posizioni ben lontane dall'introdurre nella prassi tale presupposto e giungeva ad accettare, altresì, una scissione temporale tra il periodo di illecita acquisizione dei beni e il periodo di indiziata pericolosità²⁰.

Sotto quest'ultimo profilo si sta facendo strada un orientamento più rigoroso che ritiene la pericolosità sociale un presupposto ineludibile della confisca di prevenzione, che deve intendersi, pertanto, una '**misura temporale**'.

Ne consegue che, con riferimento alla cd. 'pericolosità generica', sono suscettibili di ablazione soltanto i beni acquistati nell'arco di tempo in cui si è manifestata la pericolosità; in relazione, invece, alla cd. 'pericolosità qualificata' di tipo mafioso, il Giudice dovrà accertare se questa investa - come ordinariamente accade - l'intero percorso esistenziale del proposto o se sia individuabile un momento iniziale ed un termine finale della pericolosità - al fine di stabilire se siano suscettibili di ablazione tutti i beni riconducibili al proposto ovvero soltanto quelli ricadenti nel periodo temporale individuato²¹.

Qualora il bene di provenienza illecita sia stato successivamente reimpiegato o reinvestito, tutti i conseguenti incrementi patrimoniali dovranno essere sottoposti a misura di prevenzione, a prescindere dalla modalità di reimpiego.

La Suprema Corte ha, tuttavia, precisato che se il bene viene inserito in un'attività lecita, il rispetto dell'art. 42 Cost. richiede che il sequestro debba essere

²⁰ Cass. pen., sez. V, 21.04.2011 (dep. 12.07.2012), n. 27228, ric. Cuozzo e altri, secondo la quale sono soggetti a confisca anche i beni acquisiti dal proposto, direttamente o indirettamente, in epoca antecedente a quella cui si riferisce l'accertamento della pericolosità, purché risulti la sproporzione rispetto al reddito o l'illecita provenienza.

In senso conforme, si veda Cass. pen., sez. V, 23.01.2014, n. 16311, ric. D.V.P. e altri; Cass. pen., sez. II, 15.01.2013 (dep. 24.01.2013), n. 3809, cit.; Cass. pen., sez. II, 9.02.2011 (dep. 23.02.2011), n. 6977, cit.; Cass. pen., sez. I, 20.10.2010, n. 39798, ric. Stagno; Cass. pen., sez. VI, 15.01.2010, n. 4702, ric. Q.D.; Cass. pen., sez. I, 16.04.2009, n. 25558, ric. Di Salvo.

In argomento, cfr. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 307, il quale ricorda che, già prima dell'entrata in vigore del Codice antimafia, la giurisprudenza aveva ritenuto le misure di prevenzione patrimoniali estranee al principio di irretroattività della legge penale, anche perché il provvedimento ablatorio è sovente diretto a colpire le ricchezze accumulate nel corso di anni di attività illecita. V. anche pp. 341 ss.

²¹ Cass. pen., sez. un., 26.06.2014, n. 4880, ric. Spinelli, cit. In senso conforme, cfr. Cass. pen., sez. I, 24.03.2015 (dep. 17.07.2015), n. 31209, ric. S.L.; Cass. pen., sez. V, 23.03.2007, n. 18822, ric. Cangialosi; Cass. pen., sez. V, 13.06.2006, n. 24778, ric. Cosoleto.

MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 375 ss. il quale sottolinea che seppure le misure di prevenzione patrimoniali sono ormai svincolate da quelle personali, è comunque necessario accertare - quantomeno incidentalmente - la correlazione temporale tra l'acquisto dei beni e la pericolosità della persona. Lo scopo della confisca è, infatti, quello di sottrarre dal circuito economico i beni di provenienza illecita acquisiti dalla persona pericolosa.

limitato soltanto al valore del bene, alla quota ideale del medesimo, riferibile all'attività illecita²².

Con riferimento, in ultimo, al requisito della **sproporzione**, la Suprema Corte ha più volte ribadito che - qualora vi siano indizi di appartenenza del soggetto ad un'associazione mafiosa - la sussistenza di tale presupposto è elemento da solo sufficiente a giustificare l'adozione del provvedimento di sequestro²³, in quanto sintomatico della provenienza dei beni da attività illecite²⁴.

²² Cfr. *Cass. pen., sez. VI, 2.03.1999 (dep. 6.10.1999), n. 803*, ric. Morabito e altri; *Cass. pen., sez. VI, 24.01.1995 (dep. 15.05.1995), n. 249*, ric. Laudani. Con riferimento ai complessi aziendali v. *Cass. pen., sez. I, 4.07.2007 (dep. 28.08.2007), n. 33479*, ric. R.M.A. e altri.

²³ In relazione alla problematica dell'accertamento della sproporzione, la prassi ha dovuto affrontare l'ulteriore questione inerente la rilevanza o meno dei redditi non dichiarati e dei proventi dell'evasione fiscale. V. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 335 ss; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 246 ss.

Con sentenza n. 33451 del 29 maggio 2014 le Sezioni Unite della Cassazione si sono espresse escludendo che il destinatario della misura di prevenzione potesse giustificare la disponibilità di beni in valore sproporzionato al proprio reddito chiedendo che venissero considerati i proventi non dichiarati, seppur frutto di attività economica lecita. Cfr. *Cass. pen., sez. un., 29.05.2014 (dep. 29.07.2014), n. 33451*. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012, pp. 335 ss. ha ulteriormente specificato, inoltre, che qualora l'attività economica che ha prodotto i redditi non dichiarati sia lecita, questi ultimi si devono ritenere illeciti solo per l'importo corrispondente all'ammontare delle imposte non pagate. Grava, tuttavia, sul proposto l'onere di dimostrare e quantificare la quota parte del reddito non illecita.

La Commissione Bindi e la Commissione Fiandaca, in proposito, suggeriscono di inserire nell'art. 24 Cod. antimafia una previsione espressa che sancisca l'irrilevanza dei proventi dell'evasione fiscale e di ogni altro tipo di attività illecita, in quanto sarebbe lesivo dei principi di legalità e di solidarietà sanciti dalla Carta costituzionale concedere al proposto di giustificare i propri beni assumendo che siano stati acquistati con il provento dell'evasione fiscale (COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 9 aprile 2014, www.camera.it, p. 45; COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, in *DirPenCont*, 12 febbraio 2014, p. 41).

Tali indicazioni sono state, da ultimo, recepite nei Disegni di Legge nn. 1687/2014 e 2134/2015 attualmente in sede di esame al Senato (cfr. DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit.; DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit.).

²⁴ *Cass. pen., sez. V, 12.12.2007, n. 228*, ric. C.E.; *Cass. pen., sez. I, 20.11.1998, n. 5760*, ric. I.G. e altri.

Nella prassi, infatti, **la prova del requisito della sproporzione** viene concepita come alternativa rispetto a quella della illegittima provenienza e, alla presenza dell'una, si fa conseguire automaticamente quella dell'altra²⁵.

Anche in relazione all'accertamento di questo presupposto, la magistratura aveva sancito la completa irrilevanza della correlazione temporale con gli indizi di pericolosità sociale²⁶.

Dure erano state le critiche della dottrina sul punto, poiché la valutazione della sproporzione del patrimonio globalmente posseduto sarebbe stato elemento inidoneo a provare l'illegittima provenienza del medesimo, soprattutto a fronte del rischio che ciò fosse tradotto in una presunzione assoluta *praeter* (in senso critico, *contra*) *legem*²⁷.

Si è, dunque, andato a profilare un secondo orientamento che limita l'esegesi del requisito della sproporzione, **richiedendo** – da un lato – **una vicinanza temporale** tra gli indizi di attività illecita raccolti in capo al proposto e l'acquisizione in disponibilità dei beni e – dall'altro lato – un giudizio disgiunto per ogni singolo bene in relazione alle disponibilità economiche sussistenti nel momento di ciascun acquisto²⁸.

²⁵ Cfr. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 242 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 333 ss. In senso parzialmente difforme, cfr. *Cass. pen., sez. V*, 21.04.2011 (dep. 12.07.2012), n. 27228, cit.: "la chiara formulazione letterale della norma non consente dubbi in ordine all'assoggettabilità a confisca sia dei beni il cui valore risulti sproporzionato alla capacità reddituale del proposto sia dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscono il rimpiego [...]"; sicché il parametro della sproporzione può non coesistere con la provenienza illecita degli stessi beni.

²⁶ *Cass., sez. V*, 13.11.2012 (dep. 25.03.2013), n. 14044, ric. Occhipinti; *Cass. pen., sez. II*, 22.04.2009, n. 20906, ric. Buscema e altri.

²⁷ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 375 ss.

²⁸ *Cass. pen., sez. V*, 23.03.2007, n. 18822, cit.; *Cass. pen., sez. V*, 13.06.2006 (dep. 18.07.2006), n. 24778, cit. V., con riferimento all'art. 12 *sexies* D.L. n. 306/1992, *Cass. pen., sez. un.*, 17.12.2003, n. 920, ric. Montella.

II. IL SEQUESTRO E LA CONFISCA DI PREVENZIONE APPLICATI ALLE AZIENDE.

In relazione al profilo soggettivo di applicazione delle misure del sequestro e della confisca, **non è possibile rinvenire alcuna specificità** con riferimento ai complessi aziendali, salvo per quanto riguarda i contenuti della sopracitata lett. B) dell'art. 16 Cod. antimafia, la quale contempla - quantomeno in linea astratta - la possibilità che la misura di prevenzione possa essere applicata ad una persona giuridica.

Non è stato, tuttavia, possibile reperire applicazioni giurisprudenziali in tal senso.

Con riferimento al profilo meramente oggettivo, invece, è pacifica la possibilità di sottoporre a **sequestro o a confisca sia l'azienda** (intesa come complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per lo svolgimento di un'attività economica organizzata) **sia le partecipazioni sociali** (ossia la parte di capitale sociale di una società riferibile al singolo socio).

Le partecipazioni vengono sottoposte ad ablazione sia quali titoli rappresentativi della qualità di socio e, pertanto, mezzi per influire sull'amministrazione dell'impresa svolta in forma societaria (soprattutto quando risulti che l'intera gestione sia inquinata da interferenza mafiosa), sia quali meri diritti di credito - a cui solo in via collaterale conseguono una serie di diritti e obblighi attinenti alla qualità di socio.

Significativo in quest'ultimo senso è l'art. 48 Cod. antimafia che, al co. 1 lett. b), conferma esplicitamente la confiscabilità dei titoli e delle partecipazioni societarie, assimilandoli ai crediti e alle liquidità di somme di denaro.

Si deve sin d'ora precisare che, **sottoponendo a misura patrimoniale le partecipazioni sociali di una società (anche nella loro totalità), non viene automaticamente assoggettato all'ablazione il patrimonio aziendale afferente alla società stessa** (e viceversa, il sequestro del complesso aziendale non interessa direttamente il capitale sociale)²⁹.

Se nelle **società di persone**, tale distinzione si presenta più attenuata, poiché **la quota sociale rappresenta di regola il titolo per la partecipazione diretta del socio**

²⁹ V. Cass. pen., sez. V, 22.01.2010, n. 16583, ric. C.M.
Sul punto, ci si soffermerà ampiamente nel Cap. 5.

all’esercizio dell’impresa e la finalità del sequestro – più che meramente ablativa del valore della partecipazione – può identificarsi nella sottrazione della ricchezza costituita dalla parte ideale di patrimonio sociale corrispondente alla quota e nella gestione diretta dell’impresa³⁰, **nelle società di capitali** (dove è più netta la distinzione tra soci e amministratori) le due fattispecie non possono essere assimilate.

Se si intende colpire l’intera attività economica svolta in forma societaria, in questo secondo caso, **va necessariamente sottoposto a misura tutto il complesso delle quote sociali e dei beni aziendali**³¹.

Si deve, tuttavia, ricordare come - con una recente pronuncia (ad oggi) unica nel suo genere - la Suprema Corte³² ha interpretato il provvedimento di confisca del capitale sociale di una società di capitali come riferito implicitamente anche all’intero patrimonio della società, pur in assenza di formale menzione in tal senso nel dispositivo del provvedimento ablatorio.

La Cassazione ha, invero, ritenuto corretto il percorso logico giuridico del giudice dell’esecuzione interrogato sulla portata del provvedimento che aveva ritenuto riferibile *“la confisca anche alla complessità del patrimonio delle società a responsabilità limitata del cui capitale sociale è stata disposta la confisca”*.

Il giudice di prime cure aveva *“– indipendentemente dalla formale identificazione dei singoli beni e, quindi, dalla specifica indicazione degli stessi nel dispositivo del provvedimento ablatorio – esaminato non solo le due società immobiliari come soggetti economici controllati dal proposto, ma soprattutto come attività gestite dal predetto”* con le quali venivano perseguiti gli interessi del sodalizio mafioso.

Si doveva, pertanto, ritenere che il giudice intendeva sottrarre al circuito economico delle *“intere realtà imprenditoriali”*.

³⁰ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 466 ss. Cfr. Trib. Napoli, 25.05.2011, il quale – con riferimento alle società di persone - ritiene di estendere automaticamente il sequestro totalitario delle quote al complesso aziendale.

³¹ Cass. pen., sez. II, 10.01.2007, n. 5640, rich. Schimmenti; Cass. pen., sez. II, 11.02.2015, n. 9774, ric. D.P.

Cass. pen., sez. VI, 22.01.2009 (dep. 23.04.2009), n. 17229, cit. ha ritenuto di sottoporre a sequestro i dividendi percepiti dai soci e l’intero prezzo di cessione del pacchetto azionario (di controllo) della società, volendo in tal modo colpire l’intera impresa bancaria che era stata trasformata in una *“vera e propria banca di cosa nostra nel territorio marsalese”*. La finalità ultima della misura ablativa era l’intera azienda, intesa come complesso unitario di beni e di rapporti che, sostanzialmente immersa nei legami e negli affari mafiosi, era penetrata nel tessuto economico-imprenditoriale inquinando la libera concorrenza.

³² Cass. pen., sez. I, 16.10.2014 (dep. 30.01.2015), n. 4448, ric. Sicilcassa in liq. s.p.a.

Passando ora all'analisi dei presupposti applicativi, in relazione al requisito della **titolarità** è ormai consolidato che **possa ritenersi nella disponibilità del socio di una società di capitali sia la società in quanto tale sia i beni della stessa**³³.

In ordine alla confisca di complessi aziendali, la principale questione che viene in rilievo attiene all'**intestazione fittizia della titolarità delle quote sociali a terzi soggetti**.

A tal proposito, la Cassazione ha considerato estensibile alle realtà aziendali il principio di diritto già dalla stessa affermato con riferimento alle proprietà immobiliari di carattere fittizio.

Si è statuito che il carattere astrattamente lecito delle quote (*rectius*, dei conferimenti) intestate a soci terzi diversi dal proposto sia irrilevante ove la vita dell'impresa sia stata condotta con metodo illecito da quest'ultimo quale unico e reale *dominus* della società.

Nel caso di specie, la Suprema Corte ha condiviso l'assunto dei giudici di merito con cui si era ritenuta la società nella totale disponibilità del proposto, in quanto quest'ultimo aveva accentrato su di sé ogni potere decisionale.

Il consolidamento o l'espansione dell'attività imprenditoriale di produzione di calcestruzzo preconfezionato risultavano essere stati agevolati dalla contiguità con l'organizzazione criminosa e dovevano, pertanto, ritenersi integralmente contaminati. Sia l'intero patrimonio aziendale sia il capitale sociale dovevano ritenersi suscettibili di confisca a prescindere dalla formale intestazione fittizia di parte delle quote sociali a soggetti terzi, congiunti del proposto, in relazione ai quali doveva escludersi l'effettiva titolarità delle stesse e ogni buona fede³⁴.

³³ Cass. pen., sez. V, 17.03.2000 (dep. 6.04.2000), n. 1520, ric. Cannella.

³⁴ Cass. pen., sez. II, 11.02.2015, n. 9774, cit. ha enunciato il seguente principio di diritto: "in tema di confisca di prevenzione ai sensi della L. 31 maggio 1965, n. 575, art. 2 ter ('Disposizioni contro la mafia'), la confisca di una impresa costituita in forma societaria, della quale sia stato accertato il carattere mafioso per il fatto di avere stabilmente operato avvalendosi della forza di intimidazione di un'associazione mafiosa e in cointeressenza con essa, si estende a tutto il patrimonio aziendale e a tutto il capitale sociale (ivi comprese le quote sociali di terzi), laddove sia accertata la disponibilità sostanziale della impresa da parte del proposto e laddove la sua illecita attività si riveli assorbente in tutto o in gran parte rispetto all'attività economica dell'impresa".

In relazione al presupposto dell'illecita provenienza dei beni, la giurisprudenza tende ad essere meno rigorosa quando deve procedere al suo accertamento nei confronti di complessi aziendali³⁵.

Il carattere unitario del bene oggetto della misura, nonché la frequente impossibilità - o, quanto meno, difficoltà - di distinguere le componenti di provenienza lecita da quelle di provenienza illecita, vengono tradotti in **un provvedimento ablatorio di carattere totalitario - soprattutto quando l'intera attività di impresa sia stata agevolata dal fenomeno criminale³⁶.**

“Nell'insieme aziendale, peraltro sin dall'inizio inquinato dalla protezione mafiosa, non fosse [è] possibile operare la reclamata distinzione, stante il carattere unitario dell'azienda, che è il risultato combinato di capitali, beni strumentali, forza lavoro ed altre componenti, giuridicamente inglobati ed accomunati nel perseguimento del fine rappresentato dall'esercizio dell'impresa, secondo la definizione civilistica (art. 2555 c.c.). Nell'insieme unitario costituente autonoma realtà economico-sociale, proprio perché i vari fattori

³⁵ Cfr. Cass. pen., sez. V, 21.04.2011 (dep. 12.07.2012), n. 27228, cit., secondo la quale “l'astratta possibilità che nell'azienda siano confluiti anche capitali leciti non esclude la confiscabilità dell'intero, una volta che sia accertato [...] che la sua costituzione sia stata resa possibile proprio dal flusso finanziario di illecita provenienza”.

Più recentemente si veda Cass. pen., sez. V, 23.01.2014, n. 16311, cit.; Cass. pen., sez. II, 11.02.2015, n. 9774, cit.

³⁶ In senso contrario, Cass. pen., sez. V, 23.03.2007, n. 18822, cit., “è certamente corretto ritenere, come si legge nel provvedimento impugnato, che nell'impresa mafiosa, i capitali si mescolano e che le attività lecite vengono a essere inquinate dai fondi illeciti, i quali determinano la fortuna dell'impresa stessa e le consentono, ad es., di sbaragliare la concorrenza, innescando un effetto moltiplicatore dei profitti, di talché i reinvestimenti e i ricavi sono inevitabilmente frutto (anche) del contributo dei capitali illeciti; ciò tuttavia vale per i beni acquistati dopo la ‘colonizzazione’ mafiosa dell'impresa. Pertanto, e per venire al caso che occupa, o i [...] sono nati come azienda criminosa (ma ciò non si sostiene nel provvedimento impugnato) e allora nulla quaestio, ovvero sono stati in un momento della loro esistenza aziendale inquinati da capitali mafiosi e allora occorre distinguere tra beni acquisiti prima e beni acquisiti dopo, atteso che la accertata esistenza della natura mafiosa di un'impresa, non può ‘coprire’ anche condotte lecite preesistenti all'ingresso di soci e/o capitali mafiosi nella compagne sociale. In altre parole, per poter disporre la confisca in un procedimento di prevenzione, non è sufficiente la sussistenza di indizi di carattere personale sull'appartenenza del soggetto ad una associazione di tipo mafioso, implicante una latente e permanente pericolosità sociale, ma occorre che vi sia correlazione temporale fra tale pericolosità e l'acquisto dei beni e cioè occorre verificare se i beni da confiscare siano entrati nella disponibilità del proposto, non già anteriormente, ma successivamente o almeno contestualmente al suo inserimento nel sodalizio criminoso.” V., anche, Cass. pen., sez. V, 13.06.2006 (dep. 18.07.2006), n. 24778, cit. e MAUGERI, *La Suprema Corte pretende un uso più consapevole della categoria dell'impresa mafiosa in conformità ai principi costituzionali*, in *DirPenCont*, n. 1/2015, pp. 337 ss. L'Autrice sostiene che la confisca generale dell'impresa sia accettabile unicamente quando si sia in presenza di un'impresa mafiosa ‘originaria’ o di un'impresa di proprietà del mafioso; diversamente, nei confronti di un'impresa a ‘partecipazione mafiosa’, caratterizzata da un'immissione di capitali illeciti senza alterazione del ciclo aziendale, la misura ablativa può legittimamente colpire unicamente i beni che siano frutto o reimpiego dell'attività illecita (e limitatamente alla misura in cui lo siano).

interagiscono finalisticamente e si integrano vicendevolmente dando luogo ad un'entità autonoma, non è possibile discernere nella dinamica aziendale l'apporto riferibile a componenti illecite da altre".

La Corte di Cassazione, di fronte a delle società edili colluse che, *"seppure non organicamente inserito[e] nell'organizzazione criminale, ha[nno] sempre operato sotto l'ala protettiva di Cosa Nostra, che gli assicurava cospicui benefici, ora sotto forma di esenzione dal pagamento del pizzo, ora come il sostegno assicuratogli per l'aggiudicazione di determinati appalti, forniture, noli a freddo ed altri lavori"* e, dunque, hanno goduto dell'appoggio mafioso sin dalle origini, sostegno che si era successivamente potenziato nel corso dell'attività imprenditoriale, ha condiviso il carattere totalitario del provvedimento ablativo disposto dai giudici di merito³⁷.

In altre parole, non può essere disposta la confisca di prevenzione solo con riferimento alla quota ideale del patrimonio aziendale riconducibile all'utilizzo di risorse illecite³⁸.

Di fronte ad alcune società edili e di produzione di conglomerati cementizi inserite nell'illecito sistema di spartizione degli appalti pubblici grazie all'intermediazione mafiosa, i Giudici di legittimità hanno, altresì, precisato che *"una volta accertata, anche soltanto in via indiziaria, la natura illecito-mafiosa dell'attività imprenditoriale, in quanto utilizzata per la consumazione di condotte delittuose [...], va necessariamente sottoposto a confisca tutto il complesso delle quote sociali e dei beni aziendali, senza distinzione tra capitale originariamente lecito e capitale di provenienza illecita immesso successivamente [...], posto che l'impresa ha avuto la possibilità di espandersi e di produrre reddito proprio grazie all'uso distorto (in quanto squisitamente 'mafioso'), che è stato fatto dei suddetti beni (anche se originariamente acquisiti in modo lecito) e con l'ulteriore conseguenza che anche le entrate progressivamente reimpiegate per l'ulteriore sviluppo aziendale devono ritenersi connotate da quella illiceità, che la L. n. 575 del 1965, art. 2 ter intende colpire attraverso la confisca dei beni di provenienza illecita"*³⁹.

³⁷ Cass. pen., sez. V, 30.01.2009 (dep. 30.04.2009), n. 17988, ric. Baratta.

V. anche Cass. pen., sez. V, 17.12.2013 (dep. 17.03.2014), n. 12493, ric. Cinà, che ritiene possibile sottoporre a misura ablativa l'intero compendio aziendale e il capitale sociale di una società quale 'frutto di attività illecite' quando sussiste la prova, quantomeno indiziaria, a) che l'acquisto originario dei beni sia stato reso possibile dall'attività illecita dell'acquirente; b) che la crescita e l'accumulo di ricchezza da parte dell'impresa sia stata concretamente agevolata dall'attività illecita del titolare colluso.

³⁸ Cass. pen., sez. V, 23.01.2014, n. 16311, cit.

³⁹ Cass. pen., sez. II, 10.01.2007, n. 5640, cit.

Interessante a questo proposito è anche il caso dell'evasione fiscale ripetuta nel tempo ove, a seguito del reimpiego delle utilità illecite nel circuito economico dell'evasore, si verifica una sorta di confusione dei proventi leciti e illeciti.

Nell'affrontare tale problematica, la Suprema Corte ha constatato - nelle ipotesi in cui l'evasione sia stata perpetrata per anni - l'impossibilità pratica di effettuare una valutazione precisa sulla quota confiscabile e ha ritenuto "*evidente, per legge economica, [che] le attività lecite non sarebbero state le stesse (con quei volumi e con quei profitti) ove vi fosse stato l'impiego di capitali minori (solo quelli leciti): dunque l'inquinamento, per definizione e per legge logico-economica, non può non essere onnipervasivo e travolgente*"⁴⁰.

In relazione ad alcune ipotesi di sequestro preventivo, la giurisprudenza - avuto riguardo alla peculiarità strutturale e funzionale del complesso aziendale - si è persino spinta ad affermare **la possibilità di sottoporre a misura cautelare patrimoniale anche un'intera azienda, quando sussistano indizi che svelino che taluno soltanto dei beni aziendali, per la sua collocazione strumentale, sia stato utilizzato** per la commissione del reato e ciò a prescindere dall'attività imprenditoriale lecita normalmente svolta dall'azienda⁴¹.

In una fattispecie riguardante un'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, la Suprema Corte ha, invero, confermato la bontà del sequestro degli immobili, degli impianti, degli uffici, delle attrezzature, delle materie prime, della documentazione e dell'intera area nella disponibilità di una società di capitali che si occupava di carpenteria metallica, sulla base della mera possibilità che alcuni di tali beni potessero "*in qualche modo*" agevolare l'aggravamento o la protrazione dell'illecito⁴².

Ancora, con riferimento ad un procedimento per associazione per delinquere finalizzata al traffico di orologi con marchio contraffatto in cui erano state sottoposte a sequestro tutte le partecipazioni ed il complesso aziendale di una società, la Suprema Corte ha confermato la bontà dell'ampiezza della misura ablativa adottata anche nei confronti di soggetti terzi.

⁴⁰ Cass. pen., sez. un., 29.05.2014 (dep. 29.07.2014), n. 33451.

⁴¹ Si rinvia, per ogni approfondimento sulla distinzione tra impresa criminale ed impresa-investimento dell'associazione criminale, al Cap. 5, § III.

⁴² Cfr. Cass. pen., sez. III, 7.11.2007, n. 6444, ric. Donvito.

Nonostante l'indagato avesse ceduto le proprie quote e non risultava più amministratore della società che, inoltre, svolgeva anche attività lecita commerciando oggetti diversi da orologi, la Cassazione ha ribadito che nulla si oppone al sequestro di un'intera azienda "quando vi siano indizi che anche taluno soltanto di tali beni sia [...] in qualche modo utilizzato per la consumazione del reato".

Secondo i Giudici di legittimità "non è giuridicamente corretto escludere dalle categorie assoggettabili – come talora sembra essersi fatto in giurisprudenza – le aziende che accanto a traffici illeciti svolgono anche delle normali attività imprenditoriali: ciò sia perché sembra difficile pensare a una cosa che sia utilizzata sempre e soltanto per finalità illecite, sia e soprattutto perché proprio le attività esercitate per scopi legali e come tali apparenti sono intuitivamente fonti di rischi maggiori per la collettività (e la tutela di questa non può non prevalere su quella dell'attività economica)"⁴³.

Di recente, è stato inoltre affrontato **il problema della possibilità di estendere la misura ablativa ad una società appartenente al medesimo gruppo imprenditoriale della società direttamente coinvolta nel procedimento di prevenzione** e che svolge attività diversa rispetto a quella in cui si sarebbe dispiegato il condizionamento mafioso e si sarebbero realizzati i benefici derivanti dalla contiguità con la criminalità organizzata.

Il caso sottoposto al vaglio della Suprema Corte riguardava un gruppo imprenditoriale in cui solo alcune delle consociate operavano direttamente nel settore degli appalti delle grandi opere pubbliche e, attraverso il metodo mafioso, realizzavano benefici sia nella fase di aggiudicazione delle gare sia in quella di esecuzione dei lavori.

Gli accertamenti effettuati dai giudici di merito avevano, tuttavia, messo in luce che vi erano all'interno del gruppo delle società finanziarie che avevano ricevuto ingenti conferimenti sulla cui legittima provenienza il proposto non aveva saputo dare idonea giustificazione.

⁴³ Cass. pen., sez. VI, 20.06.2001, n. 29797, ric. P.D.

V. anche Cass. pen., sez. VI, 18.06.2003, n. 36773, ric. Pepe, che, con riferimento ad una farmacia (intesa sia come complesso aziendale sia come totalità delle quote sociali) ha ribadito la possibilità di disporre il sequestro di un'intera azienda utilizzata per traffici illeciti (truffe a danno della Regione), a fianco della normale attività, quando anche taluno soltanto dei suoi beni sia stato utilizzato per la consumazione dei reati.

Impregiudicata l'autonomia giuridico-patrimoniale di ciascuna società, si è conseguentemente ritenuto che le strutture societarie 'terze' rispetto a quelle direttamente operanti nel settore 'contaminato' avessero tratto beneficio dalla contiguità mafiosa e che, dunque, fossero anch'esse suscettibili di ablazione.

La Cassazione ha, pertanto, condiviso il processo inferenziale del giudice di appello secondo cui le risorse procurate dall'attività illecita delle 'consorelle' - determinate o favorite nella loro formazione dalla contaminazione mafiosa - fossero state immesse nel circuito imprenditoriale anche delle società 'terze'⁴⁴.

Dall'analisi giurisprudenziale che precede si può tratteggiare una **prima considerazione: gli operatori del settore**, nell'applicare la disciplina inerente i presupposti applicativi del sequestro e della confisca di prevenzione alla realtà dei complessi aziendali, soprattutto se appartenenti ad un'impresa svolta in forma societaria, **hanno dovuto adoperarsi fattivamente per adeguare il dettato normativo alle peculiarità della fattispecie.**

Sono emerse, in particolare, difficoltà nel determinare quale debba essere il vero oggetto della misura ablativa (le partecipazioni sociali o il patrimonio aziendale) e nel distinguere all'interno del complesso aziendale le componenti lecite da quelle illecite ed è stata, infine, apprezzata l'opportunità di includere nella misura ablativa sia il patrimonio aziendale sia il capitale sociale, quanto meno quando il metodo mafioso risulti aver permeato lo svolgimento dell'attività aziendale.

Il complesso aziendale è stato, in tali casi, valutato come un bene unitario e inscindibile, costituente un'autonoma realtà economico-sociale.

Sotto altro profilo, è - invece - **apparsa la 'debolezza' dello schermo formale dell'autonomia patrimoniale della società** di fronte alle esigenze di prevenzione e ai canoni di un sistema improntato, al contrario, sulla rilevanza della disponibilità sostanziale del bene in capo al proposto.

⁴⁴ Cass. pen., sez. V, 23.01.2014, n. 16311, cit.

III. L'AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA DEI BENI CONNESSI AD ATTIVITÀ ECONOMICHE.

Con riferimento alla **misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (art. 34 Cod. antimafia)**, il Codice antimafia ha confermato l'importanza dell'istituto il quale – seppur rimasto ancora in parte formalmente collegato al procedimento per l'applicazione delle misure personali⁴⁵ – è volto a sottrarre temporaneamente dalla disponibilità e dalla gestione dei proposti i beni e le attività economiche utilizzate o utilizzabili ai fini criminali⁴⁶.

La *ratio* della misura si attesta nell'esigenza di arginare il fenomeno mafioso, inibendo allo stesso la creazione di ulteriori canali di accumulazione della ricchezza tramite l'esercizio di influenze su attività economiche lecite che – pur in carenza di un collegamento diretto con il proposto (e con la sua pericolosità) – **risultino agevolare l'attività di quest'ultimo**⁴⁷.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 487/1995⁴⁸, ha confermato la compatibilità della misura al dettato della Carta fondamentale, convenendo sulla necessità di impedire che una determinata attività economica possa costituire uno strumento di appoggio per l'attività della Cosca, sia sul piano strettamente economico sia su quello del controllo del territorio e del mercato.

Secondo la Corte si tratterebbe di misura di **natura spiccatamente preventiva**⁴⁹.

L'amministrazione giudiziaria era stata, infatti, introdotta per far luce sui (e poi colpire) fenomeni minori di asservimento e di contiguità di attività economiche lecite alle associazioni criminali.

In virtù della formulazione testuale dell'art. 34 Cod. antimafia, **il Tribunale – qualora ricorrano sufficienti elementi per ritenere che il libero esercizio di attività**

⁴⁵ Per l'indipendenza di tale misura rispetto l'azione di prevenzione personale, v. RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, in *Archivio Penale* 2012, n. 3, pp. 4 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 632 ss.; FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, pp. 258 ss. Cfr. *Cass. pen.*, sez. I, 8.02.1999.

Per l'autonoma applicazione della misura rispetto alle misure di prevenzione personale o patrimoniale, v. anche *Trib. Palermo, sez. prev.*, 29.10.2009, il quale distingue l'ambito di applicazione della misura rispetto al comma precedente riguardante i poteri di indagine (cfr., *infra*, nota 50).

⁴⁶ Cfr. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 219 ss.

⁴⁷ RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, cit., pp. 4 ss.

⁴⁸ *C. cost.*, 20.11.1995, n. 487.

⁴⁹ Cfr. anche *Trib. Milano, sez. prev.*, 15.04.2011, n. 48.

economiche, comprese quelle imprenditoriali, agevolati⁵⁰ l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per i delitti di associazione mafiosa (art. 416 *bis* c.p.), estorsione (art. 629 c.p.), sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 c.p.), usura (art. 644 *bis* c.p.), riciclaggio (art. 648 *bis* c.p.), impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648 *ter* c.p.) - **dispone l'amministrazione giudiziaria temporanea dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività.**

Da una parte, l'impresa oggetto della misura non viene considerata irrimediabilmente compromessa. L'amministrazione giudiziaria è, invero, configurata quale misura residuale rispetto a quelle più invasive analizzate nei precedenti paragrafi.

Dall'altra parte, la fattispecie in esame colpisce l'impresa quale mezzo utilizzato dall'associazione criminale a prescindere dalla riconducibilità (anche solamente indiretta) della medesima alla disponibilità (o dall'accertamento della responsabilità

⁵⁰ In ragione del riconosciuto carattere pericoloso e insidioso dell'attività criminosa svolta per il tramite, anche solo indiretto, di un'attività economica organizzata, l'art. 34 co. 1 Cod. antimafia disciplina un più inteso potere funzionale di indagine e di controllo da parte delle autorità competenti.

In particolare, in presenza di sufficienti indizi attestanti la possibilità che l'esercizio di un'attività economica, organizzata anche in forma imprenditoriale, sia anche solo indirettamente sottoposta alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416 *bis* c.p., ovvero possa agevolare l'attività in relazione alla quale è stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale, ovvero ancora possa agevolare l'attività di soggetti sottoposti a procedimenti penali per taluno dei delitti di cui all'articolo 4 co. 1, lett. a) e b) Cod. antimafia, e non ricorrano i presupposti per applicare una misure di prevenzione (patrimoniale o personale), le Autorità titolari dell'azione di prevenzione possono disporre l'esecuzione di ulteriori indagini e verifiche sulle predette attività e possono ordinare a chi ha la proprietà o la disponibilità, a qualsiasi titolo, di beni o altre utilità di valore non proporzionato al proprio reddito o alla propria capacità economica, l'obbligo di giustificarne la legittima provenienza.

Si noti come la norma anticipi la soglia minima di indizi necessaria per dare avvio alle indagini di prevenzione, essendo sufficiente - a mente dell'art. 34 Cod. antimafia - che determinate attività economiche siano sottoposte ad intimidazioni di tipo mafioso.

V. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 638; MAUGERI, *La confisca ex art. 3 quinquies L. 57/'65: la nozione di agevolazione e l'oggetto della confisca*, in *DirPenCont*, 29 giugno 2011, pp. 1 ss.

La Commissione Fiandaca chiarisce sul punto che i soggetti agevolati dalle attività economiche debbano intendersi quelli a cui è stata applicata o proposta una misura di prevenzione personale o patrimoniale. COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 53 ss.

o di una particolare condotta) di un soggetto individuato⁵¹. È **sufficiente che l'attività imprenditoriale abbia agevolato**⁵² **l'attività della Cosca** e che nei confronti del soggetto agevolato sussista una semplice proposta di prevenzione o la sottoposizione a procedimento penale per determinati reati.

La condotta agevolatrice assume rilievo oggettivo in quanto tale, **a prescindere dalla sua liceità** o meno. Anche un supporto meramente economico (e lecito) può divenire rilevante per connotare di pericolosità l'attività imprenditoriale ai fini dell'applicazione della misura⁵³.

Destinatari dell'amministrazione giudiziaria possono essere **sia persone fisiche sia persone giuridiche**⁵⁴. **L'oggetto del provvedimento è l'attività economica pericolosa (e i suoi beni)**⁵⁵.

⁵¹ Trib. Palermo, sez. prev., 29.10.2009, cit. il quale riconosce duplice "la finalità delle misure in esame: fronteggiare l'infiltrazione e strumentalizzazione da parte delle organizzazioni criminali di talune attività economiche lecite; sottrarre al terzo esercente l'attività agevolatrice il frutto della 'obiettiva commistione di interessi' tra l'attività illecita altrui e la propria attività economica, anche se risultata esercitata con capitali e modalità di esercizio formalmente lecite".

⁵² Il termine 'agevolazione' esprime una situazione di livello inferiore rispetto a quella di 'avvalimento' del metodo mafioso, che costituisce elemento del delitto di cui all'art. 416 bis c.p. (Trib. Trapani, 27.01.1994). V. anche Trib. Milano, sez. prev., 15.04.2011, n. 48, cit.

⁵³ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 413 e 424 ss., osserva come la norma non richiede un'origine illecita dell'attività imprenditoriale né il carattere illecito dell'attività della Cosca che beneficia dell'agevolazione. Viene presunto il carattere illecito dell'attività imprenditoriale a seguito della sussistenza di qualsivoglia condotta agevolatrice della Cosca, anche solamente in termini economici. V. anche MAUGERI, *La confisca ex art. 3 quinquies L. 575/65*, cit., pp. 7 ss.

MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 633 ss. ritiene che il riferimento all'attività agevolata debba intendersi riferito all'attività delittuosa del soggetto per i titoli di reato indicati nella norma. In questo senso anche Trib. Palermo, sez. prev., 29.10.2009, cit.

C. cost., 20.11.1995, n. 487, cit. definisce il concetto di contiguità mafiosa rilevante, intendendo con tale termine tutti quei rapporti di sussidiarietà-funzionalità tra il mondo imprenditoriale e le Cosche volti all'affermazione e alla diffusione della presenza dell'organizzazione criminale nel mercato e nell'economia.

⁵⁴ Cfr. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., p. 412 ove viene ipotizzata la casistica dell'impresa svolta in forma societaria in cui i soci sarebbero coinvolti nell'attività della Cosca. In tali casi, la norma offrirebbe il vantaggio di esperire un unico procedimento nei confronti della società, anziché plurimi procedimenti nei confronti dei singoli soci.

Si noti come l'art. 34 Cod. antimafia potrebbe trovare applicazione (impropria) anche quando, pur in presenza dei presupposti per l'applicazione del sequestro dei beni, non si riesca a ricondurre la titolarità dei medesimi in capo al proposto.

V. anche VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in *DirPenCont*, 20 gennaio 2012, pp. 3 ss.

⁵⁵ Trib. Milano, Sez. Prev., 15.04.2011, n. 48, cit., il quale chiarisce che oggetto del provvedimento sono le attività economiche agevolatrici, piuttosto che il patrimonio riconducibile ad un soggetto.

Con riferimento al presupposto dell'agevolazione, in assenza di una definizione legislativa, la dottrina ha individuato due categorie di attività imprenditoriali, identificate per difetto rispetto a quelle destinatarie delle misure di prevenzione del sequestro e della confisca⁵⁶.

Da un lato, **vi sarebbe l'impresa vittima della criminalità organizzata**, che subisce l'assoggettamento al metodo mafioso della Cosca ed è costretta ad esercitare l'attività economica perseguendo gli interessi mafiosi⁵⁷.

Dall'altro lato, **vi sarebbe l'imprenditore che - pur non 'appartenendo' all'associazione mafiosa - comunque agevola oggettivamente l'attività della Cosca**⁵⁸.

Si giunge, dunque, ad ammettere che anche un soggetto estraneo al fenomeno criminoso - quanto meno dal punto di vista dell'elemento soggettivo - sia assoggettabile a misura di prevenzione⁵⁹.

Alcuni Autori osservano come l'amministrazione giudiziaria si presti ad essere utilizzata anche nelle ipotesi in cui sia difficile ricostruire il quadro indiziario di appartenenza alla Cosca o il nesso di disponibilità del bene in capo al proposto ai fini del sequestro. In tal modo, si potrebbe supplire alle difficoltà insite nell'applicazione di un provvedimento di sequestro nei confronti degli enti economici organizzati in forma societaria⁶⁰.

⁵⁶ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 414 ss.

⁵⁷ L'applicazione della misura all'impresa vittima dovrebbe consentirle di liberarsi dall'infiltrazione criminale. La Cosca, con tutta probabilità, abbandonerà l'impresa in quanto non intende essere coinvolta nelle indagini. C. App. Palermo, 1.10.1996, Tre Noci s.r.l. e altri limita l'ambito applicativo della misura a tale categoria, in quanto ritiene che i destinatari dell'amministrazione giudiziaria debbano necessariamente essere connotati dalla situazione negativa della totale estraneità all'associazione mafiosa. Diversamente, se l'agevolazione fosse volontaria, dovrebbero essere applicate le misure più invasive del sequestro e della confisca di prevenzione.

⁵⁸ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., p. 417. L'Autrice riporta il caso di una società in cui una parte della compagine societaria non sia coinvolta nell'attività mafiosa. In queste ipotesi sarebbe possibile procedere ad un sequestro di prevenzione, ma ciò comporterebbe la necessità di dover riconoscere tutela ai diritti dei terzi coinvolti. Applicando la misura in esame, invece, non vi sarebbero ostacoli in quanto gli interessi dei terzi verrebbero sacrificati perché prevarrebbe la necessità di inibire l'impresa illecita. In questo senso, v. Trib. Palermo, sez. prev., 29.10.2009, cit.

⁵⁹ Si noti, inoltre, come le situazioni capaci di rientrare nell'ambito applicativo della norma non siano omogenee tra loro: in capo all'imprenditore vittima del metodo mafioso non potrebbe riconoscersi un effettivo e libero potere di esercitare la propria attività economica. Secondo tale prospettiva, cfr. Trib. Palermo, sez. prev., 29.10.2009, cit., esclude dall'ambito applicativo della misura l'imprenditore assoggettato involontariamente al metodo mafioso.

⁶⁰ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 416 ss.; MAUGERI, *La confisca ex art. 3 quinquies L. 575/65*, cit., pp. 1 ss.

Altra parte della dottrina, di contro, ha conseguentemente avanzato le proprie riserve circa la compatibilità costituzionale della misura con gli artt. 27 co. 1 e 24 Cost.⁶¹, anche in ragione del rischio che la misura possa essere utilizzata per agire contro l'infiltrazione criminale nell'economia legale senza che siano soddisfatte le esigenze probatorie (seppur minime) previste per il sequestro di prevenzione.

La Consulta – chiamata a pronunciarsi sul primo aspetto di contestazione – ha respinto le riserve di incostituzionalità ritenendo non qualificabili come 'terzi' i soggetti che esercitano attività economiche agevolatrici della Cosca perché, proprio attraverso la libera gestione dei loro beni, rafforzano la presenza e il potere del fenomeno mafioso. Lo svolgimento di un'attività oggettivamente agevolatrice porta automaticamente con sé la consapevolezza delle conseguenze della medesima⁶².

Lo strumento dell'amministrazione giudiziaria interviene, dunque, sul potere gestorio dell'ente⁶³.

Lo stato dell'infiltrazione viene ritenuto tale da comportare la necessità di sostituire gli amministratori attraverso un, seppur temporaneo, spodestamento dell'imprenditore.

La misura può essere adottata per un periodo non superiore a 6 mesi, rinnovabile – qualora ne permangano i presupposti – sino al raggiungimento del dodicesimo mese.

In tale frangente temporale, l'amministratore giudiziario all'uopo nominato deve adempiere agli obblighi di relazione e di segnalazione al pari di quanto previsto in materia di sequestro di prevenzione (cfr., *infra*, § IV).

All'esito dell'amministrazione giudiziaria, dopo aver verificato e monitorato l'avvenuto risanamento della *governance* – attraverso l'adozione di modelli di organizzazione e l'allontanamento dei soggetti eventualmente compromessi –, qualora il Tribunale non intenda disporre la confisca dei beni, l'impresa tornerà nella disponibilità dell'imprenditore originario⁶⁴, nei cui confronti potrà eventualmente essere disposto il **controllo giudiziario**.

⁶¹ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 418 ss. e 428 ss.

⁶² C. cost., 20.11.1995, n. 487. V. di recente Trib. Milano, sez. prev., 15.04.2011, n. 48, cit.

⁶³ RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, cit., pp. 4 ss.

⁶⁴ Trib. Milano, sez. prev., 15.04.2011, n. 48, cit.

Con quest'ultimo provvedimento il Tribunale stabilisce l'**obbligo** nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni, o di parte di essi, **di comunicare**, per un periodo non inferiore a tre anni, al Questore ed 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), gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di 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 25.822,84 o del superiore limite stabilito dal giudicante in relazione al patrimonio e al reddito della persona⁶⁵.

In questo modo vengono monitorati i flussi economici dell'impresa, al fine di permettere alle autorità di intervenire immediatamente nell'ipotesi in cui dovesse riemergere l'infiltrazione criminale⁶⁶.

Qualora, invece, non sia stato possibile risanare l'impresa, il Tribunale ordinerà **la confisca dei beni** che si ha motivo di ritenere siano frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego⁶⁷.

Prescindendo dagli ulteriori presupposti della confisca di prevenzione analizzati nei paragrafi precedenti⁶⁸, **tale provvedimento ablativo deve qualificarsi**

⁶⁵ L'art. 76 Cod. antimafia prevede sanzioni penali per la violazione degli obblighi informativi, ivi compresa la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti per i quali è stata omessa la comunicazione.

⁶⁶ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 642 ss. evidenzia che il controllo giudiziario trova giustificazione nei casi in cui il pericolo di agevolazione non sia completamente escluso.

⁶⁷ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 412 ss. osserva come la fattispecie in esame riconosca la pericolosità intrinseca dei beni (frutto o reimpiego di attività illecite) confiscabili, in quanto non esclude che la misura della confisca sia adottata nei confronti di soggetti estranei all'organizzazione criminale. Sulla natura 'sanzionatoria' della misura, cfr. p. 530.

⁶⁸ Cfr. *Cass. pen., sez. IV, 8.02.1999, n. 1112*, ric. P.G. in proc. Galuppo, la quale conferma la sufficienza di univoci e pregnanti elementi indiziari sull'illecita provenienza dei beni da attività illecite, sì da potersi ritenere realizzata una obiettiva commistione di interessi tra attività d'impresa e quella mafiosa. Cfr. *Trib. Palermo, sez. prev., 29.10.2009*, cit.

Anche al fine di evitare applicazioni elusive dei requisiti della confisca di prevenzione, la Corte di cassazione ha chiarito che questa particolare ipotesi di confisca (applicabile sulla base di requisiti meno gravosi rispetto a quella ordinaria antimafia) non può prescindere comunque dalla preventiva amministrazione giudiziaria dell'attività economica. Cfr. *Cass. pen., sez. II, 16.02.2006 (dep. 2.03.2006), n. 7616*, ric. C.A. e altri.

quale vera e propria ‘azione sul patrimonio’ volta a colpire la pericolosità insita nel permanere sul mercato di beni di illecita provenienza⁶⁹.

Si noti, inoltre, il diverso ambito di applicazione della misura dell’amministrazione giudiziaria rispetto a quello della conseguente confisca. La prima è diretta a colpire i beni che si ha motivo di ritenere siano destinati ad agevolare l’attività della Cosca, la seconda involge i beni di provenienza illecita⁷⁰.

Con riferimento alle attività imprenditoriali, la giurisprudenza ha ritenuto confiscabile tutto il complesso aziendale a seguito della commistione che si verifica tra gli interessi d’impresa e quelli mafiosi e, pertanto, tra le componenti lecite e quelle illecite⁷¹.

Il carattere agevolatore dell’attività d’impresa rispetto a quello della Cosca rende irrilevante l’accertamento della provenienza legittima o meno dei capitali investiti. L’effetto ablatorio dovrà operare **nei confronti di tutte le partecipazioni e di tutti i beni aziendali inseriti nel circuito aziendale**⁷².

⁶⁹ Cass. pen., sez. V, 14.06.2007 (dep. 29.08.2007), n. 33617, ric. P.F. V. anche MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 634 ss. e MAUGERI, *La confisca ex art. 3 quinquies L. 575/65*, cit., pp. 1 ss.

V. anche Cass. pen., sez. II, 6.10.2015, n. 2272, ric. Nigro e altri, la quale ha annullato con rinvio il provvedimento della Corte di Appello di Lecce del 13-22.04.2015 che aveva ritenuto sufficiente un accertamento indiziario della provenienza illecita dei beni meno rigoroso rispetto a quello richiesto per l’applicazione delle altre misure di prevenzione patrimoniali, in virtù della loro esplicita esclusione di cui all’art. 34 co. 1 Cod. antimafia.

⁷⁰ Già C. cost., 20.11.1995, n. 487, nel raffrontare l’ambito di applicazione della misura della temporanea sospensione dall’amministrazione dei beni rispetto a quello della confisca, evidenziava il carattere cautelare e preventivo della prima a fronte di quello ablativo della seconda, che conseguiva al palesarsi di una obiettiva commistione di interessi tra attività d’impresa e attività mafiosa.

⁷¹ Cass. pen., sez. IV, 8.02.1999, n. 1112, cit. mostra di condividere la valutazione del giudice di prime cure che aveva dato rilievo alla provenienza da fonti illecite, facenti capo al contesto di una famiglia mafiosa, dei flussi finanziari necessari per le attività economiche della società, che doveva ritenersi ‘nelle mani’ del sodalizio criminoso fungendo da strumento di reimpiego dei proventi illeciti.

⁷² Trib. Palermo, sez. prev., 29.10.2009, cit.; C. App. Catania, 21.11.1997.

MAUGERI, *La confisca ex art. 3 quinquies L. 575/65*, cit., pp. 11 ss. osserva come in tali ipotesi l’ambito di applicazione della sospensione temporanea e della confisca finisce per confondersi con l’effetto di comprendere nella misura ablativa anche beni ‘strumentali’ alla realizzazione dell’agevolazione.

Vi è, tuttavia, chi ritiene che in questo modo si rischia di dilatare a dismisura l'ambito della confisca in esame, potendo la stessa essere rivolta anche a imprenditori vittime del fenomeno mafioso⁷³.

Solamente ponendo a carico dell'accusa l'onere di distinguere, all'interno dell'impresa, i beni di provenienza lecita – in modo tale da escluderli dalla misura ablativa –, **l'amministrazione giudiziaria (e la conseguente confisca) potrebbe far registrare risultati apprezzabili.**

In prima e principale battuta, l'amministrazione giudiziaria dovrebbe avere, invero, una finalità specialpreventiva volta a controllare e risanare giudiziariamente attività imprenditoriali nelle quali si rinvergono infiltrazioni mafiose⁷⁴, piuttosto che una funzione sanzionatoria.

A conclusione della presente analisi, si deve tuttavia osservare che la controversa formulazione normativa dell'art. 34 Cod. antimafia, - soprattutto con riferimento all'identificazione dell'ambito applicativo della misura e del requisito dell'agevolazione (che già avevano dato adito a dubbi interpretativi con riferimento al previgente art. 3 *quater* L. n. 575/1965⁷⁵) -, i dubbi di legittimità costituzionale avanzati sulla misura, nonché la costante considerazione della residualità dell'amministrazione giudiziaria rispetto alle misure ablativo tradizionali, hanno condotto, almeno fino ad anni molto recenti, ad **un'applicazione pratica della misura del tutto insignificante**⁷⁶.

⁷³ Cfr. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., p. 426 manifesta il timore che tale misura possa assumere caratteri ancor meno garantistici rispetto al sequestro di prevenzione, con riferimento sia all'inversione dell'onere della prova richiesto dal primo comma della disposizione, sia alla sufficienza della presenza di meri elementi di sussistenza di una condotta agevolatrice, sia al carattere maggiormente indefinito del concetto di agevolazione rispetto a quello di disponibilità.

⁷⁴ VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *DirPenCont*, 7 gennaio 2014, pp. 9 ss. L'Autore auspica un maggiore utilizzo di questo modello di intervento giudiziario in quanto lo ritiene più flessibile e in grado di intercettare anche forme di infiltrazione della criminalità organizzata nelle attività imprenditoriali meno 'spesse' che, altrimenti, non sarebbero sottoponibili alle misure di prevenzione più invasive. V. anche VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca*, cit., p. 3.

⁷⁵ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 409 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 442 ss.

⁷⁶ VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca*, cit., pp. 3 ss., il quale attribuisce la causa dell'insuccesso della misura alla poca chiarezza della formulazione della norma, alla condivisa opinione sulla maggiore efficacia della misura della confisca quale lo strumento principe per la lotta alla criminalità organizzata e alla insufficiente conoscenza dell'istituto da parte degli operatori giudiziari.

IV. L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DELLE AZIENDE SOTTOPOSTE A MISURA DI PREVENZIONE.

Il sistema normativo vigente in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati in vista dell'adozione di un provvedimento di confisca attribuisce un ruolo fondamentale all'amministratore giudiziario, il quale opera sotto la direzione del Giudice Delegato della procedura ed è coadiuvato dall'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (artt. 35 ss. Cod. antimafia).

Nell'ambito delle predette regole, il Codice antimafia dedica **un particolare disciplina all'amministrazione e alla destinazione dei beni aziendali**⁷⁷.

Viene, innanzitutto, disposto che - nello svolgimento dei propri compiti - **l'amministratore giudiziario** non può limitarsi ad una statica attività di custodia e di mera tutela dell'integrità dei beni⁷⁸, ma - **soprattutto quando la gestione ha ad oggetto complessi aziendali - deve conservarne e, se possibile incrementarne, la redditività e il valore economico** (art. 35 Cod. antimafia).

All'interno del periodo di amministrazione giudiziaria - che si apre nel momento in cui il bene viene sottratto al proposto e si conclude con la restituzione del bene alla collettività - è possibile distinguere tre fasi.

⁷⁷ Si noti come, in considerazione delle condivise esigenze di gestione dei beni sequestrati, il Legislatore ha assimilato l'amministrazione dei beni in sequestro preventivo finalizzato alla confisca *ex art. 12 sexies* D.L. n. 306/1992 (conv. in L. n. 356/1992) all'amministrazione giudiziaria dei beni in sequestro di prevenzione. Il co. 4 *bis* dell'art. 12 *sexies*, a seguito delle ultime modifiche (L. n. 228/2012), dispone, infatti, l'applicazione delle norme sull'amministrazione e sulla destinazione del Codice antimafia al sequestro penale ivi previsto, confermando la scelta legislativa adottata già con la L. n. 94/2009.

Di interesse è anche il nuovo art. 104 *bis* disp. att. c.p.p. (L. n. 94/2009) che prevede, per l'ipotesi in cui il sequestro preventivo penale abbia ad oggetto aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare l'amministrazione, la nomina di un amministratore giudiziario. Sono sorte, tuttavia, difficoltà interpretative in ordine alla disciplina dell'amministrazione giudiziaria da applicare al sequestro penale. Diversamente, è certamente esclusa l'applicazione delle regole sulla destinazione dei beni. V. FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 329 ss.

⁷⁸ La Commissione Fiandaca, nelle proposte di riforma elaborate nel 2014, chiede che venga espunto ogni riferimento normativo all'anacronistica figura del custode, anche al fine di scongiurare equivoci sui compiti dell'ausiliario del Giudice a cui si spetta un intervento dinamico nella gestione delle aziende e, certamente, non solo una funzione conservatrice. Cfr. COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 48 ss. V. anche CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia. Perché falliscono e cosa fare per salvarle*, Milano, 2014, p. 13 ss.

Durante la **prima fase ‘giudiziaria’**, che inizia con il provvedimento di sequestro (adottato *inaudita altera parte*) e termina con la confisca di primo grado del bene (disposta in contraddittorio con il proposto), è **l’amministratore giudiziario il principale protagonista del procedimento**⁷⁹.

Egli si occupa dell’amministrazione, della gestione e della messa a reddito del bene, se dal caso, con l’ausilio di tecnici o altri soggetti qualificati (art. 35 Cod. antimafia).

Quando oggetto di sequestro sono aziende, l’amministratore giudiziario deve essere **scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale** dell’Albo nazionale degli amministratori giudiziari (art. 41 Cod. antimafia).

L’amministrazione deve essere svolta secondo il criterio ‘per conto di chi spetta’⁸⁰.

L’ANBSC assume un ruolo di mero ausiliario, provvede ad acquisire e a monitorare i dati identificativi dei beni e dei relativi procedimenti e programma gli indirizzi relativi alla loro gestione e destinazione (artt. 38, 40 e 110 Cod. antimafia).

Questo primo periodo di gestione si svolge sotto la direzione del Giudice Delegato, al quale l’amministratore giudiziario deve presentare una relazione particolareggiata sui beni sequestrati.

L’amministratore deve precisare la consistenza e il valore di mercato stimato dei beni, gli eventuali diritti di terzi e le forme di gestione più idonee o redditizie.

Qualora trattasi di compendio aziendale o di partecipazioni societarie di controllo o tali da permettere un’influenza notevole in sede assembleare, l’amministratore giudiziario deve, inoltre, **indicare dettagliatamente nella relazione** (da depositare, in questi casi, entro 6 mesi dalla nomina) **la sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell’attività economica dell’impresa**, indicando altresì la documentazione contabile reperita (artt. 36 e 41 Cod. antimafia).

⁷⁹ Cfr. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, Roma, 2015, pp. 59 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 444 ss.; FLORIO – BOSCO – D’AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 391 ss. e 465 ss.

⁸⁰ Cfr. MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati? Proposte essenziali per ridurre le criticità esistenti*, in *DirPenCont*, 27 settembre 2013, pp. 3 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 442 ss. e 525 ss.; ROMANO, *L’amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, Milano, 2014, pp. 75 ss.; FLORIO – BOSCO – D’AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 349 ss.

Il Tribunale adotterà conseguentemente, con decreto motivato, la decisione sulla prosecuzione o meno dell'attività aziendale.

Nell'ipotesi di utile prosecuzione - che nell'ottica legislativa è immaginata come preferenziale⁸¹ - **sono previste particolari norme sulla gestione del complesso aziendale** che dispongono, tra l'altro, che siano lasciate nella disponibilità dell'amministratore giudiziario le risorse finanziarie dell'azienda (art. 37 Cod. antimafia), la possibilità di pagare in prededuzione i creditori che intrattengono rapporti con l'amministrazione giudiziaria successivamente all'adozione della misura ablativa (art. 54 Cod. antimafia) e la sospensione automatica dei contratti ineseguiti o non compiutamente eseguiti in attesa della decisione dell'amministratore giudiziario in ordine al subentro nel rapporto contrattuale ovvero alla sua risoluzione (art. 56 Cod. antimafia)⁸².

L'art. 41 Cod. antimafia prevede, inoltre, che l'amministratore possa provvedere direttamente agli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'attività economica dell'azienda e dispone la necessità di una preventiva autorizzazione giudiziale solamente nell'ipotesi in cui debba compiere atti di straordinaria amministrazione.

Con l'adozione del provvedimento di confisca di primo grado (seconda fase), pur permanendo un ruolo direttivo in capo al Giudice Delegato, l'amministrazione dei beni è conferita direttamente all'Agenzia, anche al fine di agevolare la programmazione dell'eventuale destinazione finale del bene in caso di confisca definitiva⁸³.

⁸¹ MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, www.magistraturademocratica.it, p. 4; ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 44 ss.; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 527 ss.

Nel medesimo senso, si pronuncia il Trib. Napoli, 25.05.2011, interpretando le norme sull'amministrazione in ossequio ai principi costituzionali in materia di diritto d'iniziativa economica privata e di proprietà privata (artt. 41 e 42 Cost.), di contrasto all'accumulazione patrimoniale lecita (artt. 2, 3, 41 e 42 Cost.) e di diritto al lavoro (art. 4 Cost.).

⁸² MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 525 ss.

⁸³ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 444 ss.; FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 631 ss.

L’Agenzia può farsi coadiuvare da tecnici o da soggetti qualificati, individuandoli anche nella persona dell’amministratore giudiziario già nominato dal Tribunale (artt. 38 e 110 Cod. antimafia)⁸⁴.

Nonostante l’astratta attribuzione all’Agenzia della funzione di gestione diretta dei beni, la prassi mostra come il ruolo centrale del coadiutore nominato - i cui poteri/doveri sono determinati dai singoli disciplinari d’incarico - non venga sostanzialmente alterato, ad eccezione del fatto che il rapporto tra il professionista e l’autorità giudiziaria diviene, in questa fase, indiretto perché è l’Agenzia a doversi relazionare con la ‘sovrintendenza’ giudiziaria (cfr. artt. 38 co. 7 e 44 co. 2 Cod. antimafia) e a provvedere all’adempimento (*rectius*, alla trasmissione) di tutti gli obblighi di relazione e rendiconto (artt. 35 co. 8 e 37 Cod. antimafia)⁸⁵.

Con la **confisca definitiva inizia la terza fase, vale a dire la cd. ‘fase amministrativa’ di gestione, di assegnazione e di destinazione dei beni**⁸⁶, a seguito della quale l’Agenzia continuerà ad espletare l’attività di monitoraggio sui beni (anche successivamente alla destinazione), al fine di verificare l’effettività della destinazione impressa al bene rispetto alle finalità legislative (art. 110 Cod. antimafia)⁸⁷.

La **destinazione dei beni aziendali viene decretata con delibera del Consiglio direttivo dell’Agenzia** (art. 47 Cod. antimafia) entro 90 giorni dalla comunicazione della definitività della confisca (prorogabili di ulteriori 90 giorni).

In proposito, **il Legislatore** - riconoscendo implicitamente il plusvalore dell’azienda rispetto alla sommatoria ‘statica’ dei singoli beni che la compongono -

⁸⁴ A causa delle carenze di personale dell’Agenzia, su cui ci si soffermerà in prosieguo, è dato ormai consolidato che l’ANBSC nomini come coadiutore lo stesso amministratore giudiziario.

⁸⁵ In considerazione della diversità della responsabilità del professionista nelle due fasi, è preferibile - pur nell’equivocità del testo di legge dell’art. 43 co. 1 rispetto all’art. 38 co. 4 Cod. antimafia - che l’amministratore giudiziario presenti sempre il rendiconto e la richiesta di liquidazione al termine della prima fase di amministrazione giudiziaria, anche se successivamente prosegua l’attività di gestione come coadiutore nominato dall’ANBSC. È proprio con il deposito del rendiconto e della relazione che l’Agenzia viene, infatti, messa a conoscenza della natura dei beni confiscati, delle modalità e dei risultati della gestione dell’amministratore giudiziario.

⁸⁶ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 606 ss.; FLORIO - BOSCO - D’AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 703 ss.

⁸⁷ È opportuno, in questa sede, accennare alle consistenti criticità operative che interessano sia il passaggio di consegne tra l’autorità giudiziaria e l’ANBSC (che spesso generano incertezza sull’effettiva individuazione dei beni definitivamente confiscati), sia la regolarità e la coerenza del regime di trascrizione, annotazione, voltura, pubblicità, etc. dei singoli beni (la cui verifica si pone come preliminare alle vicende inerenti la destinazione del bene).

mostra di privilegiare soluzioni che assicurino il mantenimento e/o l'incremento della produttività dell'impresa, anche al fine di conservarne i livelli occupazionali⁸⁸.

L'art. 48 Cod. antimafia dedica il co. 8 alla destinazione dei beni aziendali⁸⁹ e prevede che gli stessi siano mantenuti al patrimonio dello Stato⁹⁰ e siano destinati, sulla base di quanto programmato eventualmente nella fase giudiziaria e dei piani generali di destinazione in precedenza approvati:

- a) **all'affitto, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva**, a titolo oneroso, a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. Nella scelta dell'affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali;
- b) **alla vendita**, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima eseguita dall'Agenzia, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- c) **alla liquidazione**, qualora sia di maggiore utilità per l'interesse pubblico o sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

I proventi della destinazione dei beni aziendali affluiscono al Fondo Unico Giustizia (FUG).

⁸⁸ In argomento, aveva ricevuto forti critiche la disciplina transitoria di cui all'ultimo comma dell'art. 117 Cod. antimafia che consentiva l'estromissione di singoli beni immobili dall'azienda confiscata non in liquidazione e il loro trasferimento al patrimonio degli enti territoriali che ne avessero fatta richiesta, qualora gli immobili fossero già in utilizzo per finalità istituzionali.

⁸⁹ Un regime differente è previsto per i beni immobili, in relazione ai quali vengono individuati percorsi di riutilizzo per finalità di giustizia, istituzionali o sociali, mantenendoli al patrimonio dello Stato o traferendoli al patrimonio degli enti pubblici territoriali. Ne è vietata la vendita a privati.

⁹⁰ Sul punto, si osserva che tale dizione letterale solleva problemi circa la necessità di un'effettiva 'patrimonializzazione' dei beni aziendali nel patrimonio demaniale.

Una lettura costituzionalmente conforme⁹¹ dell'art. 48 co. 8 con gli artt. 2, 3, 4, 41 e 42 Cost. porta a favorire le prime due strade⁹². Solamente nel caso in cui sia impossibile che l'azienda continui la propria attività, o vi sia una superiore utilità di interesse pubblico che non lasci alternativa alla liquidazione (ad esempio, il celere risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso), si dovrà procedere in quest'ultimo senso.

A differenza di quanto ora indicato in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati, **nulla viene specificato dal Legislatore con riferimento alla disciplina dell'amministrazione e della gestione dei beni e delle attività economiche sottoposte all'amministrazione giudiziaria** di cui all'art. 34 Cod. antimafia), né alcun ruolo viene attribuito all'ANBSC in relazione a questo istituto.

L'art. 34 Cod. antimafia si limita, infatti, a menzionare gli obblighi di trascrizione, relazione e segnalazione in capo all'amministratore giudiziario⁹³.

L'assenza di ogni specificazione in materia fa sorgere dubbi interpretativi che possono portare vuoi ad un implicito rinvio alle norme previste per l'amministrazione giudiziaria dei beni in sequestro (in quanto compatibili)⁹⁴, vuoi all'affermazione di un potere totalitario di direzione e indirizzo in capo al giudicante⁹⁵.

⁹¹ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., *passim*.

⁹² Le modalità di individuazione del cessionario o dell'affittuario sono la licitazione privata ovvero, qualora ragioni di necessità o di convenienza – specificatamente motivate – lo richiedano, la trattativa privata (art. 48 co. 11 Cod. antimafia). Con riferimento alla vendita dei complessi aziendali, si osservi come la norma ammetta in modo indiscriminato la possibilità di alienare l'azienda a qualsiasi soggetto che ne abbia fatto richiesta. Nonostante ciò, il soggetto individuato viene di regola sottoposto agli accertamenti antimafia per scongiurare eventuali legami familiari con il proposto o che sia egli stesso destinatario di altre misure antimafia o imputato in procedimenti relativi all'accertamento del reato di cui all'art. 416 *bis* c.p. Si noti, tuttavia, che con riferimento alla vendita di beni aziendali – a differenza di quanto previsto per i beni immobili – non si prevede la successiva inalienabilità temporanea quinquennale e il necessario accertamento antimafia in capo al successivo acquirente. In relazione a quest'ultimo aspetto, difficilmente la prassi potrà intervenire con orientamenti correttivi (o meglio, additivi) interpretando estensivamente l'art. 48 co. 15 Cod. antimafia.

⁹³ Diversamente, la disciplina originaria dell'art. 3 *quater* L. n. 575/1965 richiamava espressamente – in quanto applicabili – le norme sull'amministrazione dei beni sottoposti sequestro.

⁹⁴ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 641 ss.; FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 258 ss.

⁹⁵ T. *Trapani* 11.01.1994 – con riferimento all'analogia misura prevista dalla L. n. 575/1965 – aveva disposto che il provvedimento venisse eseguito secondo le forme di cui agli artt. 2409 ss. c.c.

V. I DATI CONCRETI: L'INSUCCESSO DEL SISTEMA DEL RIUTILIZZO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI.

Osservando il dato fattuale dell'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali a confronto con quello riferibile alle misure personali, la prassi giudiziaria mostra chiaramente come le prime vengano considerate più incisive ed efficaci nel reprimere e prevenire i fenomeni di criminalità organizzata, soprattutto mafiosa.

Si ritiene, infatti, che l'apprensione della ricchezza venga percepita in termini più gravi rispetto alle forme di inibitoria personale, in quanto **il provvedimento ablativo patrimoniale è capace di inficiare il prestigio sociale e il potere del proposto sugli associati**⁹⁶.

Francesco Inzerillo, uno degli esponenti palermitani più noti di Cosa Nostra, in una delle intercettazioni telefoniche effettuate nel corso dell'operazione "Old Bridge" conclusasi nel febbraio 2008 tra Italia e Stati Uniti, definiva, in modo significativo, la confisca dei beni come la peggior sciagura in cui possono incorrere gli appartenenti ad un'associazione mafiosa⁹⁷.

⁹⁶ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 10 ss.; FRIGERIO, *La confisca dei beni alle mafie*, Roma, 2009, p. 38; OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, Milano, 2014, *passim*.

⁹⁷ FRIGERIO, *La confisca dei beni alle mafie*, Roma, 2009, p. 38.

Questa è la ragione per cui **l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali sta conoscendo livelli di crescita esponenziale**⁹⁸.

La prassi mostra, tuttavia, come l'Italia – sebbene possa vantare un ruolo di 'paese guida'⁹⁹ nel sistema della prevenzione negativa – deve fare ancora molti passi avanti affinché **al contenuto coercitivo-restrittivo delle misure previste sia associato un effettivo contenuto promotivo-preventivo**¹⁰⁰.

L'azione positiva per il riutilizzo sociale dei beni confiscati – soprattutto quando trattasi di aziende¹⁰¹ – non ha avuto il successo sperato¹⁰².

⁹⁸ In GAROFOLI, *Per una moderna politica antimafia, Prefazione*, www.governo.it, 23 gennaio 2014, p. 3, si osserva – per dare atto della consistenza economica del fenomeno mafioso e delle confische – che solo nel 2012 erano stati sottratti alla criminalità beni per un valore di € 1.152.668.541 a titolo di prevenzione patrimoniale, in netta crescita rispetto ai due anni precedenti. Cfr., sul punto, ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 1 gennaio – 31 dicembre 2012, www.benisequestraticonfiscati.it, pp. 3 ss. Ulteriori studi mostrano come, tra il 2008 e il 2011, i provvedimenti di confisca di aziende abbiano registrato una crescita annua media del 15%, cfr. BIVONA, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, in AA. VV., *Il bene azienda, Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, 2012, pp. 321 ss.

La Relazione del Ministero della Giustizia del 30 settembre 2013 mostra, infine, ulteriori interessanti rilevamenti: la forte diminuzione dei nuovi procedimenti iscritti, la continua crescita delle confische definitive, la sostanziale invarianza del numero di beni confiscati (cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca - Relazione al Parlamento ex L. 7 marzo 1996, n. 109* (settembre 2013), www.giustizia.it). La Commissione Bindi suggerisce una lettura di questi dati nel senso che le Procure stiano compiendo più sequestri di patrimoni molto ingenti con un minor numero di procedimenti, in quanto questi ultimi sarebbero fondati su basi sempre più solide e precise che porterebbero alla loro conclusione con esito favorevole per lo Stato, v. COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 21 ss. La Relazione del Ministero della Giustizia al 28 febbraio 2015 mostra, tuttavia, un leggero aumento dei nuovi fascicoli iscritti e del numero dei beni confiscati. Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca - Relazione al Parlamento ex L. 7 marzo 1996, n. 109* (febbraio 2015), www.giustizia.it, pp. 8 ss.

⁹⁹ PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminosi internazionali*, Padova, 2012, p. 103; BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, in *DirPenCont*, 20 luglio 2012, pp. 4 ss.

¹⁰⁰ EUCPN, *Crime prevention strategies in Italy*, www.eucpn.org, 17 novembre 2014.

¹⁰¹ Al numero crescente di aziende confiscate non è, infatti, seguito un altrettanto incremento delle aziende destinate alla vendita o cedute in affitto. Cfr. BIVONA, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, cit., pp. 330 ss.; COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 26 ss.

¹⁰² La L. n. 109/1996 sulla destinazione dei beni si poneva espressamente quale obiettivo il contrasto alla criminalità organizzata in ambito culturale, sociale ed economico, nel tentativo di sottrarre alla stessa consenso sociale e restituendo alle comunità i grandi patrimoni confiscati.

L'analisi dei rilevamenti di fatto forniti dall'ANBSC in relazione all'amministrazione e alla destinazione dei complessi aziendali confiscati¹⁰³ mostra, invero, un risultato inquietante: **sono rari i casi in cui l'impresa, uscita dal circuito criminale, riesce a mantenere attiva la propria redditività e l'amministratore giudiziario è in grado di gestire l'azienda perseguendo l'oggetto sociale**¹⁰⁴.

Al 31 dicembre 2012 risultavano confiscate alla criminalità organizzata in via definitiva 1.708 aziende, di cui 114 confiscate definitivamente nel 2012.

Si trattava - in maggioranza - di piccole o medie imprese¹⁰⁵, per lo più situate in Sicilia (36,47%), in Campania (20,31%) e in Lombardia (13,06%).

Con riferimento ai settori di attività, i dati statistici forniti evidenziano un profilo medio-basso di professionalità e di specializzazione. Il 27,93% delle aziende operavano nel settore delle costruzioni, il 27,58% si occupava di commercio all'ingrosso e/o dettaglio, di riparazione veicoli, di beni personali e domestici, il 10,13% erano alberghi e ristoranti.

Di tali aziende, 497 erano uscite dalla gestione a seguito della cancellazione dal registro delle imprese (285), della liquidazione (153), della vendita (45) o della revoca della confisca (14).

Delle 1.211 aziende ancora in gestione, invece, 342 erano in liquidazione, 198 in fallimento e 189 in pendenza di cancellazione dal Registro delle imprese.

In definitiva, solo 482 aziende erano ancora in gestione attiva e solo ad una piccola parte di queste era stata impressa una destinazione: 44 erano state destinate alla vendita, 5 all'affitto a titolo oneroso e 1 all'affitto a titolo gratuito.

¹⁰³ Con riferimento, invece, all'amministrazione giudiziaria, mancano del tutto dati o rilevamenti sull'effettiva prassi applicativa, sia perché la stessa è sottratta all'ambito di intervento dell'ANBSC (alla quale si devono i rilevamenti e le statistiche elaborate in materia di confisca di prevenzione), sia perché i casi in cui è stata adottata la misura sono assai poco rilevanti, quanto meno numericamente. Cfr. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 9 ss. osserva che dopo oltre venti anni di previsione si registrano meno di 100 casi di amministrazione giudiziaria in tutto il territorio nazionale.

¹⁰⁴ ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 41 ss.

¹⁰⁵ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, 4 febbraio 2014, www.governo.it, p. 7.

La Relazione del Ministero della Giustizia presentata in data 30 settembre 2013 ha confermato il *trend* evidenziato dalla relazione annuale precedentemente fornita dall'ANBSC¹⁰⁶.

Il Ministero ha segnalato, in proposito, che dei 41.451 beni confiscati (indipendentemente dalla tipologia), 21.204 sono sottoposti a confisca non definitiva, 15.400 sono confische definitive pronte ad essere destinate al riutilizzo sociale e solo 4.847 dei beni sono stati utilmente destinati.

L'osservazione dell'andamento delle confische definitive seguite da un provvedimento di destinazione mostra un dato preoccupante: a fronte di una crescita esponenziale del numero delle confische (quasi triplicate nel 2012 rispetto al 2011 e rimaste stabili nel 2013), si riscontra un aumento costante delle confische definitive a cui non segue un incremento delle confische con destinazione che, invece, diminuiscono vertiginosamente¹⁰⁷.

Con riferimento al bene azienda, la Relazione ha registrato la presenza di ben 877 confische definitive in attesa di provvedimento di destinazione.

Nell'interpretare i dati forniti dal Ministero, la Commissione Bindi ha valutato tra i 2 e i 3 miliardi di Euro il valore dei beni già confiscati definitivamente in attesa di destinazione e la stessa stima è stata ipotizzata per i beni che giungeranno a confisca definitiva nei prossimi 5 anni¹⁰⁸.

La Relazione del Ministero della Giustizia da ultimo presentata, aggiornata al 28 febbraio 2015, evidenzia un quadro piuttosto invariato: i beni confiscati sono 52.039, di cui 25.229 sono sottoposti a confisca non definitiva, 21.570 sono confische definitive pronte ad essere destinate al riutilizzo sociale e solo 5.240 dei beni sono stati utilmente destinati. Le confische seguite dalla destinazione diminuiscono drasticamente nel 2014 rispetto all'anno precedente. Le aziende in attesa di destinazione salgono a 1.195¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati*, (settembre 2013), cit., che elabora i dati della Banca Dati SIPPI (Sistema informativo delle procure e prefetture dell'Italia meridionale, operativo dal 2009).

¹⁰⁷ Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati*, (settembre 2013), cit.

¹⁰⁸ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 26 ss.

¹⁰⁹ Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca - Relazione al Parlamento ex L. 7 marzo 1996, n. 109* (febbraio 2015), cit., pp. 23 ss.

La lettura congiunta dei dati sopra riportati ¹¹⁰ conduce ad un'unica constatazione finale: **le aziende sottoposte a misura ablativa sono destinate quasi sempre alla chiusura**¹¹¹. **Nove su dieci vengono infatti messe in liquidazione o falliscono**¹¹².

Si deve, però, sin da subito apportare un correttivo a tale conclusione - spesso troppo clamorosamente pubblicizzata dagli organi di stampa - osservando che **i dati sopra riportati non tengono conto della percentuale di aziende confiscate che sono già di per sé inattive e prive di reale operatività** (e, in relazione alle quali, non v'è altra prospettiva che quella liquidatoria)¹¹³.

Le statistiche ora illustrate portano, nondimeno, a riflettere sui motivi del mancato raggiungimento degli obiettivi di prevenzione positiva che il sistema si pone¹¹⁴.

¹¹⁰ Si segnala al Lettore, tuttavia, che la diversità dei criteri e delle fonti di raccolta dei dati e dei parametri di rilevazione da parte del Ministero e dell'ANBSC rende i rispettivi rilievi difficilmente raffrontabili.

¹¹¹ Si parla di oltre il 90% delle attività produttive interessate da provvedimenti ablativi, cfr. MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit.; COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, insediatasi il 30 luglio 2014 (la relazione presentata dalla Commissione nel gennaio 2015 è, ad oggi, inedita).

¹¹² Cfr. MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, cit., p. 1; CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 21 ss. L'Autrice evidenzia che, per questi motivi, l'opinione pubblica sovente si pone in contrapposizione con l'operato dell'amministratore giudiziario e, altrettanto frequentemente, tale dissenso viene strumentalizzato dalle Cosche per accentuare il clima di sfiducia e di delegittimazione verso l'azione statale, che viene di conseguenza identificata quale unica causa del fallimento dell'impresa. V. pp. 81 ss.

¹¹³ Sul punto, CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 89 ss. rileva che solo il 3,7% delle aziende confiscate di cui si conoscono i dati risulta realmente attivo sul mercato e impiegano effettivamente manodopera. L'Autrice osserva, altresì, che la decisione di chiusura dell'azienda da parte dell'autorità giudiziaria potrebbe trovare giustificazione anche in un criterio maggiormente selettivo delle imprese da risanare in relazione alle concrete e verificate prospettive di bonifica (che l'Autrice suggerisce), rispetto ad un approccio più umano e meno 'industriale' di salvataggio (per ragioni sociali o di soccorso ai dipendenti).

¹¹⁴ Le Commissioni di studio istituite dal Governo, due presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit. e COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, cit.) e una presso il Ministero della giustizia (COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit.), nonché la Commissione Parlamentare di inchiesta presieduta dall'On. Bindi (COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit.) hanno, infatti, concentrato la propria attenzione sull'efficacia della disciplina normativa vigente e sui possibili correttivi da apportare per migliorare il sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Ci si deve allora domandare se la ‘morte’ delle aziende confiscate sia da attribuire al definitivo venir meno dei vantaggi competitivi che l’azienda mafiosa godeva sul mercato grazie al metodo mafioso, ovvero ad una deficienza della disciplina predisposta dal Legislatore, ovvero ancora ad un malfunzionamento pratico del sistema.

Solamente un’adeguata ricognizione delle cause dell’insuccesso dell’attuale meccanismo di riutilizzo può dare risposta a tale quesito, anche in un’ottica propositiva *de iure condendo*.

CAPITOLO 3

LACUNE NORMATIVE E PROBLEMI PRATICI NELLA GESTIONE E NELLA DESTINAZIONE DELLE AZIENDE

SOMMARIO: - I. LE LACUNE NORMATIVE IN MATERIA DI GESTIONE E DESTINAZIONE DI COMPLESSI AZIENDALI. - II. LE DIFFICOLTÀ DI ORDINE AMMINISTRATIVO-OPERATIVO NELLA GESTIONE DI COMPLESSI AZIENDALI. - III. I CASI PILOTA. - IV. ESEMPI DI CASI FALLIMENTARI.

I. LE LACUNE NORMATIVE IN MATERIA DI GESTIONE E DESTINAZIONE DI COMPLESSI AZIENDALI.

Il quesito a cui si intende dare risposta è il seguente: perché - allo stato attuale - all'efficacia degli strumenti di prevenzione negativa (che può essere misurata, semplificando, con la valutazione del solo dato quantitativo) non si accompagna un'effettiva prevenzione positiva, soprattutto con riferimento agli strumenti rivolti ad assicurare una migliore gestione e destinazione dei complessi aziendali confiscati alle Mafie (il cui apprezzamento riguarda, invece, l'aspetto qualitativo dell'azione preventiva dello Stato)?

Già si è ricordato che la Corte costituzionale ha riconosciuto nelle misure di prevenzione negativa previste dal nostro ordinamento un potenziale contenuto di prevenzione positiva¹; ma è, altresì, emerso il dato di fatto essenziale che il sistema non funziona correttamente².

Nel presente e nel successivo paragrafo si procederà, quindi, ad analizzare le cause e i fattori che ostacolano l'espletamento dei compiti dell'amministratore giudiziario e dell'ANBSC (*in primis*, la possibilità di incrementare o, almeno, di conservare la redditività dei beni aziendali) e il raggiungimento degli scopi ultimi annunciati dal Legislatore riguardanti, soprattutto, l'effettività della destinazione dei beni ovvero della 're-immissione' dell'azienda risanata nel circuito dell'economia legale.

¹ *Supra*, Cap. 1, § II.

² Cap. 2, § V.

Le problematichità trovano la propria causa, innanzitutto, nelle seguenti carenze normative.

A) L'eccessiva durata del procedimento per l'adozione dei provvedimenti di sequestro e di confisca di prevenzione.

Di recente tale periodo è stato stimato in 6-7 anni³, ma – in un passato non troppo lontano – la durata era molto più estesa (10-15 anni⁴).

Il trascorrere del tempo tra l'adozione del sequestro, la pronuncia della confisca definitiva e il provvedimento di destinazione comporta un inevitabile depauperamento dei beni sottoposti a vincolo, molteplici difficoltà e costi nella gestione, nonché notevoli inconvenienti nella preventiva programmazione della destinazione dei beni⁵.

È del tutto improbabile⁶ che l'amministrazione giudiziaria possa essere orientata ad attuare in concreto pianificazioni dell'attività che vadano oltre il breve periodo⁷.

Tale incertezza temporale alimenta la sfiducia che gli operatori del mercato già nutrono nei confronti dell'azienda sequestrata⁸, scoraggia prospettive gestionali di

³ Cfr. GAROFOLI, *Per una moderna politica antimafia, Prefazione*, www.governo.it, 23 gennaio 2014, p. 5 e COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, 4 febbraio 2014, www.governo.it, p. 29. Cfr. anche BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, in *DirPenCont*, 20 luglio 2012, pp. 11 ss. il quale ritiene controproducente l'inserimento di limiti temporali astratti di efficacia dei provvedimenti ablativi, come quelli previsti dagli artt. 24 e 27 Cod. antimafia.

⁴ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia. Perché falliscono e cosa fare per salvarle*, Milano, 2014, *passim*.

⁵ MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati? Proposte essenziali per ridurre le criticità esistenti*, in *DirPenCont*, 27 settembre 2013, pp. 16 ss.; MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, in *DirPenCont*, 22 dicembre 2015, pp. 33 ss.; FRIGERIO, *La confisca dei beni alle mafie*, Roma, 2009, pp. 47 ss.

⁶ FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, Assago (MI), 2014, pp. 484 ss. suggeriscono un'amministrazione improntata a prudenza e cautela.

⁷ Sull'inadeguatezza di tale ottica, ci si soffermerà nelle pagine che seguono.

In proposito, la Commissione Garofoli suggerisce, quale incentivo per gli amministratori giudiziari ad operare in ossequio ai principi di buona amministrazione anche nel medio-lungo periodo, di parametrare l'ammontare del loro compenso al valore commerciale del patrimonio amministrato, all'opera prestata, ai risultati ottenuti e alle operazioni di amministrazione eseguite. Cfr. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 67.

⁸ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 61 ss.

incremento e di sviluppo delle risorse strategiche e non agevola politiche fondate sugli investimenti e sulla ricerca di altrettante potenziali opportunità di mercato di ampio respiro e di lungo periodo⁹, in tutto pregiudizio per l'attività imprenditoriale medesima.

B) Le carenze organizzative e funzionali dell'ANBSC in relazione ai beni sequestrati e confiscati.

Ulteriore e non trascurabile problema attiene alla **dotazione organica dell'ANBSC** che – per quantità, preparazione e competenza – non è in grado di garantire all'amministratore giudiziario il supporto e l'ausilio previsto dalla normativa di settore¹⁰.

Il D.p.r. n. 235/2012, in attuazione dell'art. 113 Cod. antimafia, ha attribuito all'Agenzia come assetto definitivo la dotazione organica che il Legislatore del 2010 aveva stabilito per la fase di *start up* (30 unità, compresi gli incarichi dirigenziali), personale che si era già rivelato quantitativamente inadeguato rispetto al numero di provvedimenti di confisca adottati e, soprattutto, alla mole di beni da gestire.

La Legge di stabilità n. 228/2012 ha, tuttavia, introdotto un correttivo – a latere della struttura 'fissa' menzionata – consistente nella possibilità di avvalersi di un contingente di personale, militare e civile, entro il limite massimo di cento unità, appartenenti ad altre pubbliche amministrazioni o enti pubblici economici.

⁹ POLIGNANO, *L'amministrazione e la gestione dei patrimoni illeciti sottoposti ad intervento preventivo*, relazione al seminario di studio dell'Unione Avvocati d'Italia *Gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata dopo le riforme sulla sicurezza pubblica*, Bari, 1-2 dicembre 2009, pp. 6 ss. – valutate le responsabilità dell'amministratore giudiziario, le conseguenze del venir meno della contiguità mafiosa sull'attività aziendale e l'incertezza temporale dell'amministrazione giudiziaria – suggerisce di adottare un piano economico e finanziario con un orizzonte temporale massimo di un anno.

¹⁰ Anche la Corte dei Conti ha denunciato l'esiguità delle risorse umane assegnate all'Agenzia, cfr. CORTE DEI CONTI, SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, Relazione su "*Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*", adunanza del 14 settembre 2010, pp. 62 ss.

La Commissione Bindi ha rilevato, inoltre, la mancanza di risorse umane qualificate e specializzate in grado di applicare correttamente e speditamente le complessa normativa della materia (v. COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 9 aprile 2014, www.camera.it, pp. 34 ss.). V. anche VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *DirPenCont*, 7 gennaio 2014, pp. 7 ss., CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., p. 86 e ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, Milano, 2014, pp. 94 ss.

Nonostante tale previsione, **ancora oggi l'ANBSC non riesce ad espletare correttamente le complesse funzioni sancite dall'art. 110 Cod. antimafia**, attribuzioni che rimangono **eccessivamente gravose** rispetto alla dotazione organica di cui dispone¹¹.

Lo stesso (precedente) direttore dell'Agenzia, Prefetto Caruso, aveva denunciato l'impossibilità, sia a livello di sede centrale sia presso le Prefetture, di farsi carico della complessa e quotidiana gestione dei beni sino alla loro definitiva destinazione, nonché di sovrintendere a tutti rapporti con gli operatori del mercato e con l'autorità giudiziaria. Il potenziamento del personale previsto non aveva avuto un risultato proficuo e il *turnover* che si era verificato non aveva permesso il consolidamento di un apprezzabile *know how*¹².

Le linee guida e gli indirizzi cui attenersi nella gestione (art. 112 Cod. antimafia) non erano (e non sono) ancora stati adottati. Il conseguente aggravamento pratico dell'esercizio delle funzioni posto a carico del personale dell'Agenzia è facilmente intuibile.

Di recente, il problema è più sentito a causa dell'aumento delle procedure in gestione all'ANBSC¹³ - a seguito della già citata estensione delle norme sulla gestione (e, dunque, delle competenze dell'Agenzia) anche ai procedimenti penali - le quali si

¹¹ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 162 ss. evidenzia che il problema non è solo di dotazione organica ma attiene, *ab origine*, all'inadeguatezza dell'organizzazione e della struttura congegnata dal Legislatore rispetto alle funzioni attribuite. La multidisciplinarietà dell'intervento che viene richiesto all'ente imporrebbe quanto meno che lo stesso venga sottoposto alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anziché del solo Ministero dell'Interno.

¹² Il Prefetto Caruso denunciava, inoltre, che il limitato organico previsto dalla normativa risultava pressoché scoperto e che il personale in distacco dalle altre pubbliche amministrazioni, alla scadenza dell'incarico, ritornava sempre all'ente di provenienza. Tra i motivi di tale inevitabile 'dispersione' del personale e della difficoltà di reclutare risorse di adeguata professionalità, vi sarebbe la mancanza di incentivi economici e l'applicazione di forme di contrattazione collettiva inadeguate ai profili professionali richiesti. Cfr. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 59 ss.

¹³ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 18 ss.

assommano ai numerosi procedimenti in arretrato ereditati dall’Agenzia del Demanio¹⁴.

La gestione attuale è, dunque, irrimediabilmente impostata su una conduzione dell’emergenza - volta a trovare soluzione alle sole problematiche emergenti - piuttosto che su un’amministrazione economica e strategica delle aziende, a cui aspirava la *ratio legis* della legge istitutiva.

A quanto sopra si aggiunge un **problema di natura finanziaria dell’Agenzia** che - priva di fondi adeguati - incontra notevoli difficoltà nel provvedere all’espletamento delle proprie funzioni.

Si deve, infine, osservare che un altro impedimento concorre a rallentare il funzionamento dell’ente: **le sedi territoriali dell’ANBSC non prevedono** la presenza di **alcun dirigente con poteri di firma**, con conseguente allungamento dei tempi per l’adozione dei provvedimenti.

La necessaria interlocuzione quotidiana tra amministratore giudiziario e Giudice Delegato che l’ANBSC dovrebbe salvaguardare è difficilmente conciliabile con la ‘lontananza’ dei rappresentanti dell’Agenzia nei rispettivi presidi territoriali, il cui profilo formativo non è, inoltre, assimilabile a quello di un magistrato specializzato.

Tale problematica è particolarmente sentita quando oggetto della gestione è un bene dinamico e operativo (come l’azienda) in relazione al quale è sovente necessario prendere decisioni veloci e/o urgenti.

C) L’incompletezza delle banche dati dei procedimenti di prevenzione e dei beni sequestrati e confiscati.

Evidenza della sopra descritta deficienza organica è **l’inoperatività del database per la raccolta dei dati** inerenti i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e le informazioni relative allo stato dei procedimenti.

¹⁴ I più recenti disegni di legge prevedono, inoltre, un ulteriore ampliamento delle categorie di pericolosità, con conseguente prevedibile aumento dei provvedimenti di prevenzione, anche patrimoniale. Cfr. DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6.09.2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*, p. 3.

L'esigenza di attivare un monitoraggio permanente dei beni e dei procedimenti di sequestro e confisca era stata manifestata sin dalla L. n. 109/1996¹⁵.

In sua attuazione, con D.M. del 24 febbraio 2007 era stato ideato un sistema che aveva subito mostrato forti criticità, inefficienze e incoerenze interne.

Il meccanismo di raccolta dati su schede cartacee successivamente trasposti su supporto telematico aveva causato l'inserimento di dati incompleti e classificazioni disomogenee dei beni¹⁶.

Nel 2008 nasceva il **progetto SIPPI** (Sistema informativo delle prefetture e procure dell'Italia meridionale¹⁷) **finalizzato alla creazione di una banca dati centralizzata per la gestione di tutte le informazioni relative ai beni sequestrati e confiscati** alle organizzazioni criminali.

Con tale sistema, il Ministero si proponeva di realizzare:

- una banca dati centrale con funzioni di monitoraggio e di informazione;
- un sistema informativo delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e delle misure cautelari reali che alimentasse la banca dati e venisse utilizzato dai diversi uffici giudiziari competenti in materia;
- una piattaforma di comunicazione e interoperabilità che consentisse la condivisione del patrimonio informativo tra le amministrazioni coinvolte, ad ogni titolo, nell'intero *iter* procedurale, agevolando una cooperazione effettiva.

A tale iniziativa si affiancava successivamente anche il **progetto Regio**, ideato dall'ANBSC e volto alla **Realizzazione di un sistema per la Gestione Informatizzata e Operativa delle procedure di amministrazione e destinazione** dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, così come di un canale telematico di comunicazione con l'autorità giudiziaria¹⁸.

¹⁵ Cfr., in argomento, MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati?*, cit., p. 33.

¹⁶ V. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca - Relazione al Parlamento ex L. 7 marzo 1996, n. 109* (settembre 2013), www.giustizia.it, pp. 2 ss.

¹⁷ Il progetto SIPPI è stato di recente sostituito con il progetto SIT.MP, acronimo di 'Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione'.

¹⁸ L'art. 49 Cod. antimafia prevede, invero, l'implementazione di un sistema di raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati, allo stato dei procedimenti di prevenzione e alla consistenza, alla destinazione e alla utilizzazione dei beni sequestrati e confiscati, nonché la trasmissione dei medesimi dati all'Agenzia.

La concreta realizzazione di tale sistema avrebbe permesso di pubblicizzare le opportunità che quest'ultimo offre sotto il profilo della destinazione dei beni.

Questo apparato (maggiormente incentrato sulle informazioni relative alla gestione dei beni) avrebbe dovuto poi essere coordinato con la banca dati SIPPI (contenente i dati relativi ai soggetti e ai patrimoni oggetto di misura ablativa), in modo tale da poter permettere una visione generale dell'intero procedimento, dal provvedimento di sequestro alla destinazione finale del bene.

Ad oggi, tuttavia, le predette opere **non sono ancora state completate**, con conseguente notevole pregiudizio nell'adempimento delle funzioni¹⁹ degli amministratori giudiziari e dell'ANBSC, soprattutto, in relazione ai gravosi compiti conoscitivi e di programmazione della destinazione (da svolgersi già durante la fase del sequestro) che il Codice antimafia pone in capo a quest'ultima.

L'implementazione di tale sistema 'integrato' rappresenterebbe, invero, uno strumento utile per l'analisi congiunta delle criticità relative alla gestione e alla destinazione dei beni, per la migliore organizzazione delle risorse, anche organizzative, nonché per la tempestiva programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni da parte dell'Agenzia²⁰.

D) Le gravose responsabilità dell'amministratore giudiziario nella gestione dell'azienda sequestrata.

Ulteriore complicazione dell'impianto normativo circa la gestione dei beni aziendali inerisce le responsabilità dell'amministratore giudiziario e dell'eventuale nominando legale rappresentante dell'azienda sottoposta a misura ablativa²¹.

La normativa vigente dispone che, sin dal momento dell'adozione del sequestro di prevenzione e della (contestuale) nomina dell'amministratore

¹⁹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 59.

²⁰ La COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 20 ss. e 52 evidenzia come i dati elaborati dall'Agenzia sono fermi al 31 dicembre 2012 e che il nuovo *database* non è operativo. Ritieni, pertanto, di assoluta necessità e urgenza rendere operativo il progetto informatico per il censimento, il monitoraggio e la gestione centralizzata di tutti i beni sequestrati e confiscati.

²¹ ODCEC MILANO, *relazioni al Convegno Crisi delle aziende sequestrate. Risanamento fra norme antimafia e tutela dei terzi*, Milano, 18 febbraio 2016.

giudiziario, quest'ultimo subentra nella gestione dell'impresa, esercitando i poteri e assumendo tutti gli obblighi incombenti sull'imprenditore proposto.

Ancora prima di poter assumere contezza dell'attività svolta dall'azienda sequestrata, della consistenza del patrimonio soggetto a misura di prevenzione o, ancora, dei profili di illegalità o irregolarità del precedente 'regime imprenditoriale', si configura in capo all'ausiliario del giudice una gravosa responsabilità (anche penale) circa lo svolgimento dell'attività dell'azienda sequestrata nel rispetto di tutti gli obblighi di legge.

Si vuole far riferimento non soltanto alle più frequenti ipotesi di responsabilità derivanti da illeciti fiscali²² ma, altresì, alle più svariate violazioni della normativa penale che regola l'attività dell'azienda sottoposta a misura di prevenzione come, ad esempio, le regole inerenti lo smaltimento dei rifiuti.

Risulta allora evidente il paradosso che si viene a creare e, soprattutto, il condizionamento concreto che la prospettiva di tale 'illimitata' responsabilità provoca, da un lato, sulla prontezza e sulla qualità delle scelte di gestione dell'amministratore giudiziario e, dall'altro lato, sullo stesso contenuto dei provvedimenti ablativi adottati dai magistrati.

Almeno nel primo periodo di amministrazione, pur a fronte dell'opportunità di gestire l'azienda senza soluzioni di continuità, **l'amministratore giudiziario e il nominando legale rappresentante saranno, invero, scoraggiati dall'intraprendere percorsi imprenditoriali che vadano oltre ad un approccio minimalista di ordinaria amministrazione**²³ - in pregiudizio sia del mantenimento dei rapporti commerciali in essere, sia della redditività aziendale presente e futura.

Concorrono in tale deprecabile *trend* anche una serie di circostanze ulteriori, quali l'autonomia decisionale limitata dell'amministratore giudiziario, l'eccessiva

²² FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 413 ss.

²³ Alcuni Autori suggeriscono di adottare un approccio prudenziale limitato al compimento dei soli atti urgenti e improcrastinabili, quanto meno per i primi 6 mesi di amministrazione giudiziaria. Viene sconsigliata l'adozione di decisioni che influiscono sull'operatività dell'azienda e anche la sostituzione degli amministratori in carica, il tutto in vista del possibile dissequestro dell'azienda. V. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 357 ss., pp. 383 ss. e 483 ss., i quali ritengono, in considerazione del carattere provvisorio delle misure di prevenzione, che "il custode, infatti, dovrà sempre amministrare in modo prudenziale evitando, i più possibile, scelte ipoteticamente rischiose: l'incremento della redditività è tecnicamente in contrasto con una gestione conservativa [...] per cui si ritiene che il Legislatore nel prevedere la norma abbia voluto indicare un incremento di redditività derivante da una gestione conservativa e senza che il custode attui delle iniziative o investimenti che potrebbero mettere a rischio il valore dell'azienda".

burocrazia delle procedure di autorizzazione imposte dalla normativa di settore, il mancato (e non competente) supporto dell’Agenzia, le differenti interpretazioni giudiziali del dettato normativo in materia di amministrazione giudiziaria, l’incertezza sulla destinazione finale del bene e sulle già citate tempistiche dell’amministrazione giudiziaria, etc.

La prassi ha, conseguentemente, registrato amministrazioni giudiziarie di indirizzo minimalista e di breve periodo, miopi di fronte ai principi di buon governo del sistema aziendale²⁴. La gestione ‘per conto di chi spetta’ prevista dal Legislatore viene, difatti, orientata ad un’ottica meramente conservativa che, contrariamente alla *ratio legis*, produce risultati opposti a quelli auspicati, quali il depauperamento del bene, costi e diseconomie²⁵.

L’eccessiva cautela – unitamente agli altri fattori citati – rende la gestione lenta e macchinosa, contrariamente a quanto esigerebbero – invece – le dinamiche dell’impresa in un mercato concorrenziale.

Alcuni Studiosi di scienza aziendale osservano l’estrema erroneità di tale atteggiamento in quanto lo sviluppo duraturo di un’impresa si fonda principalmente sui continui investimenti finalizzati ad acquisire, costruire e rinnovare la dotazione delle risorse strategiche, sia di natura tangibile che intangibile, che consentono di difendere la propria quota di mercato²⁶. Sono necessarie precise strategie di rilancio e un vero e proprio piano industriale per la prosecuzione dell’attività.

²⁴ Secondo DONATO - SAPORITO - SCOGNAMIGLIO, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, in *Banca d’Italia n. 202 del settembre 2013*, pp.13 ss. le gestioni improntate a canoni di economicità trovano causa, altresì, nella stessa disciplina dell’amministrazione dei beni che contempla una serie di istituti che sottendono una logica liquidatoria dell’impresa, tale da indurre alcuni commentatori a discutere di ‘fallimentarizzazione’ dell’amministrazione giudiziaria.

V. altresì VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-impresе*, cit., pp. 7 ss. e CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 21 ss. e 45 ss. e 94 ss. i quali obiettano che l’ottica di breve periodo comporta necessariamente una gestione orientata alla riduzione dei rischi e dei costi. Ne consegue una minima o nulla propensione all’investimento e a progetti di lungo periodo. Nessuna ricerca o studio sulla concorrenza e sul *marketing*, nessuna proposta competitiva. Sarebbe, dunque, una gestione di sola manutenzione e non di rinnovamento e di crescita.

²⁵ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 24 ss.

²⁶ Cfr. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, Roma, 2015, pp. 63 ss. che suggerisce agli amministratori giudiziari di elaborare, all’interno della relazione di cui all’art. 41 Cod. antimafia, un vero e proprio piano operativo industriale da sottoporre all’autorità giudiziaria, nel quale devono essere illustrate le intenzioni strategiche e il piano d’azione in termini economico-finanziari, di tempo e di sostenibilità finanziaria.

Il principale fattore in grado di trainare efficacemente le piccole e medie imprese italiane²⁷ verso il successo è stato individuato nell'innovazione, che - incorporata all'interno di un disegno complessivo - permette di supportare la competitività dell'impresa, ancorché la stessa operi in contesti geograficamente penalizzanti²⁸.

Diversamente, un approccio statico nella gestione di un'entità dinamica, quale è l'azienda, non può che innescare processi di graduale depauperamento del suo patrimonio e delle sue risorse, compromettendone inesorabilmente la sopravvivenza²⁹.

In costanza di tali circostanze e in assenza di una disciplina legislativa che si faccia carico di regolare e indirizzare lo svolgimento delle funzioni dell'amministratore giudiziario (al di là dei meri doveri di relazione)³⁰, risulta ancora più urgente l'adozione da parte dell'Agenzia delle linee guida di cui all'art 112 Cod. antimafia, nelle quali dovranno essere individuati i principi che devono governare l'amministrazione giudiziaria nella gestione dei beni, soprattutto aziendali³¹.

L'ANBSC dovrebbe cogliere tale occasione per adottare un'interpretazione ampia del concetto di atti di ordinaria amministrazione che l'amministratore giudiziario può autonomamente compiere, facendovi rientrare non solamente gli atti necessari alla gestione ma - altresì - quelli utili o anche solo opportuni per la prosecuzione dell'attività aziendale e per la sua redditività.

²⁷ Le più frequentemente soggette ad infiltrazione criminale, secondo i dati statistici rammostrati *supra* Cap. 2, § V.

²⁸ COSENZ, *Strategia e innovazione delle PMI italiane: quali condizioni possono influenzarne il successo competitivo? Il caso Mosaicoon s.p.a.*, in AA. VV., *Il bene azienda, Scritti in onore di vittoria Coda*, Milano, 2012, pp. 355 ss.

²⁹ Tale approccio spesso è indotto anche dall'assenza o dalla limitata possibilità di accedere al credito, fattore che obbliga ad orientare le strategie gestorie ad un mero contenimento dei costi, anziché alla ricerca di una migliore redditività aziendale. Cfr. BIVONA, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, in AA. VV., *Il bene azienda, Scritti in onore di vittoria Coda*, Milano, 2012, pp. 327 ss.; COSENZ, *Strategia e innovazione delle PMI italiane*, cit., pp. 355 ss.

³⁰ ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 48 ss. osserva che - attualmente - la scelta di un indirizzo dinamico di gestione è sostanzialmente rimessa all'iniziativa del singolo amministratore giudiziario o del Giudice Delegato. V. anche POLIGNANO, *L'amministrazione e la gestione dei patrimoni illeciti*, cit., pp. 1 ss.

³¹ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., p. 52.

Al fine di attenuare l'aberrante e sproporzionata responsabilità che grava in capo all'amministratore giudiziario, **i Giudicanti potrebbero essere indotti ad adottare provvedimenti ablativi a contenuto crescente**, volti a trovare un 'aggiustamento' pratico al problema.

Con un primo provvedimento, il magistrato sottoporrebbe a misura di prevenzione solo un bene o una parte del patrimonio aziendale, al fine di permettere al nominato amministratore giudiziario l'accesso alle informazioni societarie necessarie per la successiva presa in carico della gestione dell'intera azienda.

Effettuate le verifiche preliminari, con un secondo provvedimento si sottoporrebbe a misura ablativa la restante parte del patrimonio aziendale, con tutte le conseguenti responsabilità in capo all'amministratore giudiziario.

Questo tipo di prassi³², caratterizzata da provvedimenti 'frammentari', se da un lato potrebbe agevolare l'amministratore giudiziario nello svolgimento dei relativi compiti, dall'altro lato potrebbe arrecare pregiudizio alla necessità di una veloce, decisa e complessiva assunzione in gestione dell'azienda, (a) provocando una progressiva deflagrazione dell'equilibrio aziendale, (b) prolungando i tempi del procedimento di prevenzione e, non da ultimo, (c) aumentando il rischio che il patrimonio aziendale – non integralmente sottoposto al controllo dell'amministratore giudiziario – venga, nel frattempo, depauperato o occultato.

E) Le differenti possibilità di destinazione delle aziende confiscate.

Ulteriori difficoltà di origine normativa che inficiano il buon esito dell'amministrazione giudiziaria sorgono dalla **disomogeneità**, ancora oggi presente nel Codice antimafia, **tra le previste destinazioni dei beni a seconda della loro natura**³³.

I beni immobili, ad esempio, non sono destinabili direttamente e definitivamente a soggetti privati (tramite la vendita o altre forme di cessione) e ciò a

³² Come si avrà modo di osservare in prosieguo, l'adozione di provvedimenti 'frammentari' (la cui reale motivazione non è tuttavia disponibile) è tutt'altro che infrequente nella prassi giudiziaria.

³³ L'estrema variabilità dei provvedimenti di sequestro e di confisca aventi ad oggetto le aziende genera difficoltà applicative anche con riferimento alla destinazione dei beni. Cfr., *infra*, § II.

prescindere dalla destinazione sociale o meno a cui verrebbero adibiti³⁴. Con una formulazione normativa capace di negare in radice le molteplici opportunità di reinvestimento del bene nell'economia legale, l'art. 48 Cod. antimafia prescrive, infatti, che i beni immobili siano destinabili unicamente allo Stato o agli enti territoriali.

Diversamente, invece, i beni aziendali non sono destinabili direttamente allo Stato o agli enti territoriali, neppure a titolo gratuito, ma sono utilmente alienabili a privati³⁵.

L'attuale normativa non trova coerenza anche laddove permette alle cooperative di costituire imprese sociali per il riutilizzo dei beni immobili, ma le considera inidonee a gestire le aziende sottratte alla criminalità organizzata.

Alcuni Autori hanno, altresì, evidenziato l'astratta nullità *ab origine* dell'ipotesi legislativamente prevista di affitto a titolo gratuito di aziende³⁶.

Le conseguenze pratiche di tali incongruenze sono notevoli e **sovente si traducono in un blocco nella gestione e nella destinazione del bene.**

In proposito, a mero titolo di esempio, si richiama il caso della Delfino s.r.l. di Gioia Tauro, la quale - seppur amministrata con proficuità dal gestore incaricato dall'amministratore giudiziario - è situata su terreni e utilizza manufatti sequestrati in via separata rispetto alle quote societarie, sicché i primi non possono essere venduti o affittati a privati. Similari problematiche sono emerse in relazione alla confisca

³⁴ La *ratio* di tale disposizione consiste nella marginalizzazione del rischio che il bene venga acquistato da soggetti prestanome di esponenti mafiosi. V. PATI, *La confisca dei beni alle mafie e il loro riutilizzo per finalità sociali*, Campobasso, 2013, p. 5; CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 58 ss.

³⁵ Forti sono le critiche di alcuni Autori con riferimento alla prevista possibilità di vendita dei beni aziendali a privati, in quanto si correrebbe il rischio che l'azienda finisca in mano a soggetti contigui al proposto. La cessione del complesso aziendale ad un privato sarebbe, altresì, contraria allo spirito del riutilizzo sociale del bene, della tutela del lavoro e del risanamento dell'azienda per il benessere sociale. Diversamente, CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., *passim* e p. 151, suggerisce di non escludere a priori la possibilità di vendita a privati, poiché i conseguenti proventi potrebbero essere riutilizzati per scopi sociali e, pertanto, nel rispetto della *ratio legis* del Codice antimafia. V. anche OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, Milano, 2014, p. 40, i quali evidenziano i benefici di una disciplina uniforme come, ad esempio, la più facile destinazione dei beni confiscati solo in quota indivisa che, di fatto, non sono utilmente assegnabili allo Stato.

³⁶ BIVONA, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, cit., p. 349.

dell’Azienda agricola Suvignano che si approfondirà nelle pagine che seguono (*infra*, § IV).

Si noti, inoltre, che a seguito del combinato disposto di cui agli artt. 47 co. 2 e 60 Cod. antimafia **la destinazione del bene potrebbe essere definitivamente frustrata dalla necessità di liquidare i beni** per la tutela dei creditori insinuatisi nel passivo della procedura³⁷.

F) L’assenza di incentivi per l’acquisto e per l’affitto delle aziende confiscate.

Come si è già avuto modo di accennare in precedenza, l’azienda oggetto di misura ablativa risulta poco o per niente appetibile agli operatori del mercato per diversi ordini di ragioni³⁸.

La prospettiva di una restituzione in forma specifica del bene, nell’ipotesi in cui venga meno il provvedimento di confisca (art. 46 Cod. antimafia)³⁹, è un ulteriore fattore che rende non attraente il suo acquisto.

Il ritorno alla legalità dell’azienda potrebbe portare al boicottaggio della stessa da parte dell’ambiente economico circostante o, ancor più frequentemente, al sabotaggio da parte della Cosca.

La menzionata necessità di disporre la liquidazione di una parte (non sempre definitiva) dei beni aziendali per la soddisfazione dei creditori aggrava ulteriormente il quadro delineato.

³⁷ FLORIO – BOSCO – D’AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 682 ss. i quali evidenziano, pertanto, che la destinazione dei beni deve necessariamente seguire la conclusione della procedura di accertamento dei diritti dei terzi.

³⁸ Si ricordi, in proposito, il caso dell’antica masseria dell’Alta Murgia ad Altamura (BA), confiscata in via definitiva nel 2011, che - nonostante fosse sede di un progetto di rilancio affidato al famoso chef Gianfranco Vissani - dovette chiudere perché la condizione debitoria del compendio e la discussa gestione dell’azienda espletata avevano determinato il fallimento dell’opera di riutilizzo e generato il venir meno della mancanza di interesse all’acquisizione del bene, in precedenza manifestata dalla Regione Puglia. Dopo tre anni di fermo attività, il 2 ottobre 2014 il bene è stato definitivamente destinato al Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca ed attualmente è in comodato d’uso gratuito ad un’Associazione Temporanea di Scopo chiamata a realizzare il progetto F.O.R.T.E. per la costituzione di un Centro per il contrasto alla dispersione scolastica, per la formazione in alternanza scuola-lavoro, per il supporto di giovani con disagi. Dal 24 gennaio 2015, al suo interno, è stata avviata anche un’attività alberghiera e di ristorazione.

³⁹ Cfr., seppur in tema di sequestro preventivo, *Cass. pen., sez. II, 9.07.2015, n. 31914, ric. C.A.; Cass. pen., sez. V, 22.01.2010, n. 16583, ric. C.M.*

Anche dal punto di vista dell'affitto il sistema è carente, in quanto la temporaneità della misura – in assenza di qualsivoglia forma di facilitazione sul punto – ostacola ogni strategia di investimento nel bene produttivo.

In definitiva, nonostante le norme dispongano che l'amministratore debba gestire il bene in sequestro in vista della sua destinazione, non sono stati introdotti concreti strumenti per attuare questa previsione⁴⁰.

Prima che le venga impressa una destinazione, l'azienda passa un lungo periodo di incertezza (e di disequilibrio), all'esito del quale spesso la produttività aziendale è compromessa e il valore dei beni è sensibilmente ridotto⁴¹.

L'iter di destinazione è assai dispersivo e **non sono previste norme che pubblicizzano i beni da destinare**, sicché le manifestazioni di interesse verso l'acquisizione delle aziende confiscate sono del tutto insignificanti.

Anche **la possibilità di assegnare provvisoriamente in via anticipata (prima della confisca definitiva) i beni aziendali consta di notevoli dubbi applicativi**⁴².

Solamente attraverso un'interpretazione estensiva degli artt. 112 co. 4 lett. b) e 117 co. 6 Cod. antimafia si potrebbe, infatti, ammettere tale possibilità, favorendo l'immediata disponibilità dei cespiti da parte degli interessati ai fini di una più agevole prosecuzione dell'attività aziendale.

G) Le difficoltà gestorie nell'amministrazione giudiziaria di beni connessi ad attività economiche.

Con riferimento all'amministrazione giudiziaria di beni connessi ad attività economiche, il testo dell'art. 34 Cod. antimafia continua a non dare soluzione alle difficoltà interpretative rilevate dagli operatori con riferimento alla natura, all'efficacia e ai presupposti applicativi della misura (e alla loro compatibilità con le garanzie costituzionali) e alla **poco chiara formulazione dei poteri gestori spettanti all'amministratore giudiziario**.

⁴⁰ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 18 ss. Cfr. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 7 ss.

⁴¹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 62 ss.

⁴² Cfr. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 692 ss.

La **previsione unitaria della misura - a fronte di un panorama di forme di infiltrazione mafiosa** nelle strutture societarie difficilmente compendiabile e standardizzabile, cui si aggiunge anche la diversità dello stesso fenomeno imprenditoriale, dall'impresa individuale al gruppo societario - complica ogni prospettiva di utile amministrazione dell'attività imprenditoriale⁴³.

La misura, inoltre, **presuppone una fattiva collaborazione** del soggetto che in precedenza gestiva l'attività economica, collaborazione che - allo stato dell'arte - appare ancora non realistica⁴⁴.

La mancata risoluzione di tali problemi ha fatto sì che la prassi in materia sia, ad oggi, assolutamente carente.

⁴³ RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, in *Archivio Penale* 2012, n. 3, pp. 11 ss.

⁴⁴ V. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., *passim* il quale osserva che pochissime società inseriscono, ad esempio, nel proprio modello organizzativo il rischio di commissione del reato di cui all'art. 416 bis c.p.

II. LE DIFFICOLTÀ DI ORDINE AMMINISTRATIVO-OPERATIVO NELLA GESTIONE DI COMPLESSI AZIENDALI.

A) Il contenuto 'limitato' o 'frammentario' dei provvedimenti di sequestro e di confisca.

Le difficoltà pratiche che l'amministratore giudiziario incontra nella gestione del complesso aziendale sottoposto a misura ablativa ineriscono, anzitutto, al contenuto dei provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria.

La prassi dei procedimenti penali e di prevenzione aventi ad oggetti misure patrimoniali⁴⁵ conosce un considerevole numero di provvedimenti nei quali viene sottoposto a misura **unicamente il capitale sociale** di un'impresa sul presupposto che ciò sia sufficiente affinché l'amministratore giudiziario possa gestire compiutamente l'azienda, anche quando la stessa sia costituita in forma societaria.

Tale asserzione non trova sempre riscontro reale.

Occorre, infatti, distinguere le ipotesi in cui il **sequestro ha come oggetto imprese individuali⁴⁶ o imprese svolte in forma di società di persone⁴⁷**, dalle ipotesi in cui involge **imprese costituite nella forma di società di capitali.**

Nel primo caso, l'amministratore giudiziario è in grado di **inserirsi immediatamente nella gestione dell'impresa** e dell'intero complesso aziendale,

⁴⁵ Cfr. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 466 ss.; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 522 ss.

V. Cass. pen., sez. V, 22.01.2010, n. 16583, ric. C.M.

⁴⁶ Parte della dottrina ritiene che l'impresa, in quanto attività normativamente tipizzata, non sarebbe di per sé suscettibile di sequestro. Secondo questo orientamento una ditta individuale, confondendosi con la persona del medesimo imprenditore, non potrebbe essere oggetto di provvedimento ablativo (il quale può riguardare il solo patrimonio aziendale di un ente). L'amministratore giudiziario non proseguirebbe l'attività imprenditoriale 'per conto di chi spetta', ma assumerebbe la responsabilità illimitata per le obbligazioni assunte. La soluzione al problema sarebbe rinvenibile nella possibile conduzione dell'azienda mediante un'operazione di affitto o di comodato di azienda a soggetti terzi o attraverso un *trust* con separazione contabile e patrimoniale del patrimonio aziendale. In tal modo, non solo si conserverebbe il valore dell'avviamento e la rete economica e commerciale dell'azienda, ma si consentirebbe la prosecuzione dell'attività imprenditoriale in vista della sua utile destinazione, in modo certamente più confacente alla *ratio legis* della normativa antimafia. Cfr. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 28 ss.

⁴⁷ Si noti, inoltre, che nel caso di sequestro totalitario di quote di società in accomandita semplice, si pone - per alcuni Autori - il problema del verificarsi della causa di scioglimento di cui all'art. 2323 c.c. (e, dunque, della necessaria messa in liquidazione della società) attesa la confusione tra la qualità di socio accomandante e accomandatario e la contestuale impossibilità di ricostituire la composizione societaria della s.a.s. nel termine previsto di 6 mesi. V. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., p. 27.

esercitando i poteri e assumendo gli obblighi dell'imprenditore (senza, tuttavia, assumerne la qualifica e la conseguente responsabilità illimitata⁴⁸), il quale viene estromesso dall'azienda⁴⁹.

Il subentro diretto dell'amministratore giudiziario avviene, altresì, in modo del tutto analogo quando l'impresa sia svolta nella forma di società di persone (salva l'ipotesi di sequestro della quota del socio accomandante di una s.a.s.)⁵⁰.

Nel secondo caso, l'amministratore può unicamente esercitare le facoltà e i diritti inerenti la posizione di socio e solo nell'ipotesi di sequestro del pacchetto di maggioranza⁵¹ esercita un controllo effettivo sull'organo amministrativo dell'ente – che, nell'immediatezza, rimane in carica nella sua composizione 'ante sequestro' con tutti i poteri *iure privatorum* –, può deliberare la sua sostituzione e può impugnare le delibere assembleari.

A differenza della prima ipotesi vagliata, tuttavia, l'amministratore giudiziario **non assume il controllo diretto ed immediato sul complesso aziendale.**

In considerazione delle diverse prassi (e opinioni) esistenti, alcuni operatori del settore richiedono che il Legislatore si faccia carico di regolamentare la materia in

⁴⁸ La gestione dell'impresa 'per conto di chi spetta' è una chiara scelta del Legislatore della materia. V. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 346 ss.; CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., p. 27.

⁴⁹ Alcuni operatori del settore ritengono possibile una gestione congiunta dell'amministratore giudiziario con il proposto qualora si tratti di piccole aziende di tipo individuale ove il fattore personale dell'imprenditore sia fondamentale per la prosecuzione aziendale e, contestualmente, si voglia limitare la responsabilità dell'amministratore nella conduzione dell'azienda. "Tale tipo di gestione coniugherebbe la necessità di consentire al prevenuto - titolare della azienda sequestrata la materiale conduzione (con l'assunzione dei relativi rischi) senza lasciarlo nella piena disponibilità della stessa, così come impone la legge. Per attuare tale metodo di amministrazione giudiziaria occorrerebbe però che venisse imposto dall'autorità giudiziaria al prevenuto di redigere un rendiconto aziendale a frequenza, ad esempio, settimanale, unitamente al rispetto delle normative in materia fiscale, di lavoro e contabilità. Tale tipo di amministrazione appare poi l'unica percorribile quando venga sottoposta a sequestro una quota di una società in nome collettivo, ben sapendo che in tal tipo di società a tutti i soci compete il diritto ad amministrare la società". Cfr. POLIGNANO, *L'amministrazione e la gestione dei patrimoni illeciti*, cit., p. 7.

Si noti come – qualora si condividesse l'illustrata finalità e metodologia di gestione – lo strumento più confacente sarebbe quello dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 Cod. antimafia.

⁵⁰ Anche con riferimento a questa ipotesi, parte della dottrina suggerisce di ricorrere all'istituto del *trust*, caratterizzato da una ben definita separazione contabile, patrimoniale e fiscale, ove il *trustee* (soggetto gestore) sarebbe l'amministratore giudiziario e il beneficiario sarebbe lo Stato o il proposto a seconda dell'esito del procedimento. V. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., p. 348.

⁵¹ Si noti come, nell'ottica cautelativa e minimalista sopra citata, alcuni Autori ritengono che qualora oggetto del provvedimento sia il pacchetto di minoranza, l'amministratore giudiziario debba limitarsi ad amministrare le quote senza alcuna ingerenza nell'attività di amministrazione della società. V. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 357 ss.

modo più dettagliato ovvero che venga attribuito al Giudice Delegato il compito di disciplinare i rapporti tra il legale rappresentante delle società sequestrate, i soci e l'amministratore giudiziario, con gli opportuni adattamenti a seconda che oggetto della misura ablativa sia il pacchetto azionario di controllo ovvero quello di minoranza⁵².

Analogo problema si presenta nella **fattispecie opposta**, allorché sia disposto il **sequestro del solo complesso aziendale**⁵³.

L'amministratore giudiziario dell'azienda acquisisce, in questi casi, **il potere di gestire dei beni**, ma il suo esercizio è, di fatto, fortemente limitato poiché **rimangono in capo agli amministratori iure privatorum i poteri decisionali** afferenti l'attività sociale.

Si deve dare atto che, talvolta, i provvedimenti inerenti il complesso aziendale hanno altresì un **oggetto ancor più 'frammentario'** – ovverosia colpiscono solamente alcuni dei beni costituenti l'azienda.

Siffatta limitazione troverebbe verosimile giustificazione nell'opportunità del Giudice Delegato di acquisire una preventiva visione dei contenuti del complesso aziendale ovvero di valutare l'economicità e la redditività della futura gestione senza aggravare eccessivamente la spesa pubblica, oppure nell'intenzione di alleggerire l'amministratore giudiziario dalle gravose responsabilità derivanti dal ruolo che assume⁵⁴.

Si deve osservare la **contraddittorietà di questo orientamento rispetto alla ratio legis** delle norme in tema di sequestro e confisca antimafia.

Il diritto della prevenzione si pone come principale obiettivo il distogliere efficacemente i beni illecitamente acquisiti dalla criminalità organizzata, in particolare quella mafiosa, impedendole di riutilizzare e reinvestire tali ricchezze⁵⁵.

⁵² MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati?*, cit., p. 31.

⁵³ OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., p. 65.

⁵⁴ Di recente, il Tribunale di Milano ha adottato alcuni provvedimenti di sequestro aventi ad oggetto solamente la proprietà mobiliare, immobiliare e i rapporti finanziari attivi di società motivando tale scelta sul principio di economicità della gestione. V. ODCEC MILANO, relazioni al Convegno *Crisi delle aziende sequestrate*, cit.

⁵⁵ Cass. pen., sez. I, 16.10.2014 (dep. 30.01.2015), n. 4448, ric. Sicilcassa in liq. s.p.a. ritiene che, quando l'attività imprenditoriale di una società sia stata indirizzata al perseguimento degli interessi del sodalizio mafioso, è necessario che venga sottratta dal circuito economico l'intera realtà imprenditoriale.

Le finalità di prevenzione positiva impongono che l'amministratore giudiziario continui l'attività imprenditoriale, riportandola alla legalità nell'interesse delle comunità afflitte dal fenomeno mafioso.

Il raggiungimento di tali fini prescinde da una valutazione di economicità della gestione dei medesimi a carico dello Stato e, analogamente, da ogni valutazione di convenienza pratica⁵⁶.

Si ritiene che i **provvedimenti di 'calibro' limitato generino problemi applicativi nel breve periodo**, in relazione alla difficoltà (e all'impossibilità) per l'amministratore giudiziario di influire sull'amministrazione della società, quanto meno sino al cambiamento del relativo organo, e di gestire compiutamente il compendio aziendale⁵⁷.

Nel lungo periodo, tali provvedimenti si dimostrano ostativi alla gestione e al controllo dei beni costituenti indirettamente il complesso aziendale, ovverosia dei beni nella disponibilità dell'attività economica del proposto, ma non in proprietà della società in amministrazione giudiziaria. Su questi beni, infatti, - schermati attraverso l'intestazione a 'teste di legno' - l'amministratore giudiziario non è in grado di esercitare potere alcuno, né di superare l'intestazione fittizia.

Per superare questi ostacoli, è necessario riconoscere in capo all'amministratore giudiziario sia la possibilità di gestire tutti i beni afferenti al (e nella disponibilità del) complesso aziendale, sia il potere di influire sulla gestione societaria⁵⁸.

È, tuttavia, intuibile che tali provvedimenti a contenuto ampio potrebbero essere adottati più facilmente nelle ipotesi di prognosi positiva della redditività della gestione.

Qualora si succedano diversi provvedimenti 'frammentari' di sequestro di singoli beni aziendali o delle sole quote, l'amministratore giudiziario si trova a

⁵⁶ CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., p. 56.

⁵⁷ In tema di azienda, quale complesso unitario di beni distinto dalle sue singole componenti, v. *Cass. civ., sez. un., 28.01.2014 (dep. 5.03.2014), n. 5087*, ric. B.E.

⁵⁸ ODCEC MILANO, relazioni al Convegno *Crisi delle aziende sequestrate*, cit.

dover gestire l'impresa nell'incertezza della normativa applicabile⁵⁹ e a dover affrontare ulteriori questioni.

Unicamente attraverso la valutazione congiunta dei detti provvedimenti può venire all'evidenza che, nell'insieme, è stato sottoposto a vincolo l'intero complesso aziendale, presupposto per l'applicazione della speciale disciplina sulla gestione allo stesso dedicata dal Legislatore nel Codice antimafia.

Ciò comporta una serie di difficoltà nella gestione dei rapporti con soggetti terzi, i quali – non avendo una visione complessiva dei provvedimenti adottati – agiscono sul presupposto che solo un singolo bene sia stato sottoposto a sequestro e, pertanto, applicano la disciplina relativa al medesimo in quanto tale.

Consueto, ad esempio, è il congelamento dei conti e la destinazione immediata della liquidità giacente e delle somme investite presso istituti di credito al Fondo Unico Giustizia (FUG), come prescritto dall'art. 61 co. 23 del D.L. n. 112/2008 (conv. in L. n. 133/2008), a tutto detrimento dell'amministratore giudiziario che subisce un'improvvisa privazione della liquidità necessaria per la gestione dell'azienda (contrariamente a quanto prescritto dall'art. 37 Cod. antimafia)⁶⁰.

B) Le difficoltà inerenti la gestione dei rapporti con i terzi.

Nell'opera di riconduzione a legalità dell'azienda, l'amministratore giudiziario deve distaccarsi da tutti quei rapporti con gli operatori del mercato direttamente o indirettamente collegati alla criminalità organizzata (soprattutto mafiosa) e procedere alla legalizzazione dell'attività aziendale sotto ogni aspetto.

⁵⁹ FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 523 ss. compendiano l'estrema variabilità dei dispositivi dei provvedimenti di sequestro, riscontrando la presenza nella prassi di provvedimenti che sottopongono a misura: a) le sole quote sociali senza gli immobili intestati alla società; b) le quote sociali con l'indicazione degli immobili intestati alla società; c) le quote sociali e l'intero complesso aziendale genericamente individuato; d) l'intero patrimonio aziendale senza le quote; e) alcuni beni appartenenti ad un complesso aziendale di una società le cui quote non sono sequestrate; f) specifici rami di azienda; g) quote indivise di complessi aziendali; h) quote di minoranza; i) parte del capitale sociale e l'intero patrimonio aziendale.

⁶⁰ In considerazione della gravosa responsabilità prevista in capo agli istituti di credito che dovessero omettere di destinare immediatamente i fondi al FUG, solo in presenza di un provvedimento giudiziario che riconosca espressamente che la liquidità in giacenza inerisce alla gestione di un'azienda (e, dunque, ai sensi dell'art. 37 Cod. antimafia non deve affluire al FUG) gli enti creditizi sono disposti a effettuare una riattivazione *in bonis* dei conti correnti sequestrati.

Un intervento di tal fatta comporta un repentino sconvolgimento dell'equilibrio aziendale precedente ed è in grado di compromettere le risorse che – sino a quel momento – hanno sorretto l'attività aziendale⁶¹.

L'amministratore giudiziario, infatti, nell'allontanarsi dall'area di criminalità in cui versa l'attività aziendale⁶², **non può più usufruire dei vantaggi competitivi garantiti dall'appartenenza al vincolo mafioso**, primo fra tutti quello concorrenziale del minor costo della forza lavoro, dei materiali e dei beni, dei proventi dell'evasione fiscale, dell'assicurazione delle commesse, delle vendite e dei clienti, nonché delle disponibilità finanziarie non onerose⁶³.

A tali difficoltà (così come a quelle sempre insite nella gestione di un'azienda), si aggiungono quelle conseguenti all'influsso negativo che il provvedimento ablativo produce nei rapporti con tutti coloro che intrattengono relazioni con l'azienda⁶⁴.

La prassi mostra come i soggetti economici circostanti all'impresa, anziché collaborare per trovare soluzioni per la continuità dei predetti rapporti, assumono comportamenti distaccati e intolleranti contribuendo in tal modo al degenero dell'attività produttiva⁶⁵.

⁶¹ Si noti, inoltre, come l'attività di riorganizzazione dell'azienda e delle sue risorse comporti già naturalmente un rallentamento iniziale delle attività produttive con evidenti ripercussioni sui risultati economici. Cfr. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., p. 65.

⁶² In senso meno rigoroso, v. POLIGNANO, *L'amministrazione e la gestione dei patrimoni illeciti*, cit., p. 7.

⁶³ RAVENDA - ARGILÉS-BOSCH - VALENCIA-SILVA, *Detection Model of Legally Registered Mafia Firms in Italy*, p.2, in *European Management Review*, 19 gennaio 2015. Per un'attenta analisi dei vantaggi competitivi dell'azienda mafiosa rispetto a quella legale, cfr. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, 1983, pp. 109 ss. Di recente, CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 63 ss.; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 382 ss.

⁶⁴ MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, in www.magistraturademocratica.it, pp. 6 ss.

⁶⁵ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 56 ss. e 66 ss. L'Autrice nota come indisponibilità e scetticismo derivano anche dalla mancanza di informazioni dettagliate e affidabili sulle imprese sequestrate e sulla loro destinazione, nonché dalla mancanza di una preparazione culturale in materia.

Si noti, inoltre, come la disciplina della tutela dei terzi risulti improntata ad una logica analoga a quella fallimentare, piuttosto che di risanamento dei beni confiscati e di loro reinserimento nel circuito economico lecito. Le norme sulla verifica dei crediti e sulla liquidazione dei beni di cui agli artt. 52 ss. e 60 Cod. antimafia sono incompatibili con la prosecuzione dell'attività imprenditoriale. V. BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, cit., pp. 19 ss.

In argomento, v. anche FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 483 ss.

L'adozione di provvedimenti ablativi inficia, in primo luogo, le disponibilità finanziarie⁶⁶.

È noto come i **rapporti con le banche si incrinino** e, di fronte all'evidenza dello sconvolgimento dell'equilibrio aziendale e del sorgere di un fattore di rischio della redditività dell'impresa, non vengano più concessi nuovi finanziamenti o linee di credito (e quelli in essere vengano revocati⁶⁷). Non solo, contestualmente a ciò si verifica usualmente l'attivazione delle procedure volte al rientro immediato delle risorse⁶⁸, nonché la richiesta di ulteriori garanzie e/o la modificazione unilaterale delle condizioni contrattuali⁶⁹.

Il rapporto di recente elaborato dalla Banca d'Italia, avente ad oggetto l'analisi delle relazioni tra le imprese sequestrate alla criminalità organizzata ed il sistema bancario, evidenzia come gli istituti di credito siano portati, in via cautelare, a ridurre drasticamente la propria esposizione sin dai primi segnali di coinvolgimento nelle indagini antimafia⁷⁰.

“La delicatezza del momento gestionale unitamente alla complessità e alla durata del procedimento giudiziario possono sollecitare un atteggiamento di maggiore ‘cautela’ del sistema bancario.

⁶⁶ FRIGERIO, *La confisca dei beni alle mafie*, cit., p. 48; OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 64 ss.

⁶⁷ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., p. 35; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 502 ss.

⁶⁸ Cfr. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., p. 54. Si deve, tuttavia, notare che alcuni Tribunali – per ovviare a tale problema – stanno iniziando a sottoscrivere protocolli d'intesa con i principali istituti di credito al fine di permettere un migliore supporto finanziario alle amministrazioni giudiziarie.

⁶⁹ Nessuna disciplina è mai stata introdotta a tutela dei crediti accordati dalle banche alle aziende in amministrazione giudiziaria.

⁷⁰ DONATO - SAPORITO - SCOGNAMIGLIO, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, cit., pp. 5 ss. e pp. 14 ss. osservano come la tensione nel mercato del credito e le difficoltà economiche reddituali vengono registrate già dal quarto anno precedente l'adozione della misura ablativa. Gli Autori ipotizzano che tale dato possa derivare non solo dal comportamento del proposto – che svuota e mette in crisi le imprese sottoposte ad indagini da parte delle autorità inquirenti – ma soprattutto dalla condotta cautelativa delle banche che – a seguito della ricezione di richieste di informazioni da parte delle Procure ovvero dell'espletamento in proprio di analisi dei dati di bilancio – contraggono le esposizioni verso queste imprese.

I rilevamenti effettuati evidenziano, invece, che lo stato contabile e creditizio delle società rimane pressoché statico e non mostra miglioramenti nei cinque anni successivi al sequestro.

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"⁷¹.

L'eliminazione di ogni tipo di risorsa finanziaria e l'indebitamento pregresso conducono sovente e irrimediabilmente all'insolvenza e, dunque, al fallimento dell'azienda⁷².

Alcuni Autori osservano tuttavia che, talvolta, a generare lo squilibrio aziendale non è il provvedimento di sequestro in quanto tale, ma il venir meno del supporto della Cosca, unico fattore che permetteva alle imprese mafiose di svolgere la propria attività anche in situazioni patrimoniali e finanziarie di forte indebitamento⁷³.

Potrebbe soccorrere alle difficoltà finanziarie dell'impresa sequestrata la disciplina di cui all'art. 42 Cod. antimafia sui c.d. 'finanziamenti erariali'. Detta norma, applicabile alle aziende a seguito del richiamo di cui all'art. 41 co. 3 Cod. antimafia, prevede infatti al co. 2 la possibilità che intervenga lo Stato quando la gestione dei beni sequestrati e confiscati non possa essere fatta in economia.

Tale disposizione è rimasta, purtroppo, disapplicata nella prassi⁷⁴.

⁷¹ DONATO - SAPORITO - SCOGNAMIGLIO, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, cit., p. 14.

⁷² MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit., pp. 49 ss.

⁷³ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 93 ss. e *passim*; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 382 ss.

⁷⁴ ODCEC MILANO, *relazioni al Convegno Crisi delle aziende sequestrate*, cit.

Nessun aiuto perviene, dunque, dallo Stato (e dagli Enti pubblici)⁷⁵.

Anzi, la pubblica amministrazione - quando coinvolta nel processo di risanamento aziendale - è anch'essa solita a mostrare atteggiamenti rigidi e distaccati, talvolta ostativi, nei confronti dell'amministrazione giudiziaria⁷⁶.

A tali difficoltà si aggiungono ancora quelle relative ai rapporti commerciali dell'azienda.

La **clientela**, in seguito all'adozione della misura ablativa, **preferisce rivolgersi alle imprese *in bonis* concorrenti** per diverse ragioni, come l'assicurarsi la consegna di una commessa che l'incerto *status* gestionale dell'azienda sequestrata non può garantire, il venir meno dell'interesse all'ordine (quando lo stesso che era determinato dalla volontà di assicurarsi il 'contatto' mafioso), o un atteggiamento cautelativo a fronte delle possibili condotte ritorsive dell'imprenditore mafioso spodestato⁷⁷.

I fornitori, temendo l'insorgere di problemi di solvibilità della società, **di regola si attivano per l'immediata riscossione dei propri crediti**.

Il procedimento previsto per l'accertamento dei crediti di terzi comporta, inoltre, il blocco di ogni pagamento e solo una remota possibilità di ottenere tutela

⁷⁵ Singolare è la circostanza che, nell'ambito del PON Sicurezza 2007-2013, diretto a favorire la coesione economica e sociale delle regioni del Sud Italia, a promuovere la sicurezza e la libertà economica e d'impresa, a diffondere la cultura della legalità, i fondi destinati al miglioramento della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata siano stati devoluti a progetti di ristrutturazione, di ri-funzionalizzazione e di ri-destinazione dei soli beni immobili. Anche i fondi destinati con i POR (Programmi Operativi Regionali) sono stati diretti a linee di intervento per il riutilizzo dei soli beni immobili confiscati. V. OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 72 ss.

Si noti, tuttavia, che nel PON Legalità 2014-2020 viene dedicata una particolare attenzione all'impatto che la presenza delle organizzazioni criminali ha sull'economia e sul libero mercato e all'elaborazione di strumenti di supporto al mondo imprenditoriale per la diffusione di condizioni di sicurezza e legalità e agli amministratori giudiziari per la gestione di aziende confiscate - oltre che di investimento per il recupero dei beni immobili sequestrati e confiscati e per il sostegno delle imprese sociali che li gestiscono. Vengono, altresì, contemplati interventi per la formazione specifica del personale delle amministrazioni pubbliche interessate (e dell'ANBSC).

⁷⁶ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 56 ss.

FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., p. 512 riportano, ad esempio, il caso in cui lo svolgimento di un'attività richiede specifici requisiti personali (farmacista, venditore di tabacchi, etc.) che l'amministratore non possiede, sovente riscontrato dagli enti pubblici con diffidenza.

⁷⁷ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 69; OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 64 ss.

(che potrebbe diventare realtà dopo l'espletamento di un lungo procedimento) e, di fatto, paralizza la fiducia degli operatori del mercato⁷⁸.

In mancanza di pagamento dei debiti pregressi è assai improbabile che questi ultimi siano disposti a continuare i rapporti con l'azienda sequestrata.

Talvolta, inoltre, **il subentro dei nuovi organi amministrativi designati dall'amministratore giudiziario non è immediato** e ciò conduce ad un inevitabile fermo dell'attività dell'azienda, con conseguente inadempimento delle obbligazioni continuative o periodiche, perdita di commesse e pretesa dei fornitori di risolvere i contratti di durata, e con un intuibile aggravamento complessivo ulteriore delle condizioni dell'azienda.

Sotto quest'ultimo profilo, si deve osservare che anche la previsione dell'art. 56 Cod. antimafia - prevedendo la sospensione automatica dell'esecuzione dei contratti di durata o ineseguiti sino alla decisione dell'amministratore giudiziario in merito alla loro prosecuzione autorizzata dal Giudice delegato - non appare adeguata nell'ipotesi in cui oggetto di gestione sia un complesso aziendale. La natura permanente dell'attività imprenditoriale non consente alcuna soluzione di continuità⁷⁹.

Non da ultimo va segnalato il **problema delle risorse umane**.

Spesso i lavoratori dell'azienda sono devoti all'imprenditore mafioso, il quale viene considerato come un benefattore e un portatore di ricchezza e di lavoro, al contrario di quello che (non) riesce a fare lo Stato. Senza il suo fondatore non esiste un futuro per l'azienda.

I comportamenti ostili di resistenza sono multiformi (il blocco delle informazioni, i furti dei beni aziendali, la poca diligenza e produttività, la mancanza di flessibilità, l'utilizzo distorto delle garanzie sindacali, la rigidità negli orari di lavoro, etc.)⁸⁰.

⁷⁸ La tutela dei terzi è attualmente solo astratta. L'orizzonte temporale del loro soddisfacimento è troppo lungo e indefinito, sicché è impensabile confidare sul loro sostegno per la continuità aziendale. Cfr. ODCEC MILANO, relazioni al Convegno *Crisi delle aziende sequestrate*, cit.

Cfr. anche FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 495 ss.

⁷⁹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 62; MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit., pp. 49 ss.; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 495 ss.

⁸⁰ V. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 74 e 112 ss.

L'amministratore giudiziario si trova, dunque, all'interno dell'azienda soggetti fedeli al proposto che, se non implicati nelle vicende che hanno portato nel sequestro dell'azienda, rimarranno assunti - non essendo previsto alcun potere decisionale in merito in capo all'ausiliario del giudice -, con il rischio che il proposto continui a 'dirigere' o ad influire per loro tramite sull'attività imprenditoriale.

In proposito, la vicenda del castello di Miasino in provincia di Novara è un esempio significativo, in quanto quest'ultimo è attualmente gestito - a seguito di una decisione dell'autorità assai discutibile - da una società chiaramente riconducibile alla famiglia del proposto.

Diverso atteggiamento è assunto dalle risorse umane qualificate, le quali non mancheranno la prima occasione utile per abbandonare l'azienda a causa dell'incertezza circa la sua sopravvivenza e, dunque, della continuità del proprio posto di lavoro⁸¹.

C) I costi della legalizzazione dell'attività imprenditoriale.

È doveroso osservare che l'amministratore giudiziario si trova a dover far fronte ad **ingenti costi di legalizzazione dell'attività** - prima di tutto **per la regolarizzazione del personale**.

Si devono, altresì, menzionare gli oneri fiscali conseguenti alla fatturazione dei ricavi, il costo dell'amministrazione giudiziaria e del personale di fiducia posto a presidio dell'azienda, i costi per l'implementazione dei sistemi di sicurezza e di *compliance* aziendale, che si aggiungono a situazioni economiche patrimoniali già disastrose a causa dei debiti fiscali accumulati durante la gestione 'mafiosa'⁸².

Con riferimento a questi ultimi, **l'amministratore giudiziario non gode di esenzioni o di meccanismi di sospensione dell'esigibilità dei debiti fiscali.**

⁸¹ BIVONA, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, cit., pp. 334 ss.

⁸² Cfr. ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 12 ss.; cfr. GAROFOLI, *Per una moderna politica antimafia*, cit., p. 7; COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 62; OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 64 ss.; ODCEC MILANO, *relazioni al Convegno Crisi delle aziende sequestrate*, cit.; CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 53 ss e 65 ss.

L'art. 51 Cod. antimafia dispone, infatti, che i redditi derivanti dai beni sequestrati continuano ad essere assoggettati a tassazione⁸³ e che l'amministratore giudiziario è tenuto, nei termini ordinari, a versare le relative imposte nonché agli adempimenti dichiarativi di legge⁸⁴. Il mancato pagamento delle imposte produce automaticamente l'iscrizione a ruolo delle imposte e delle relative sanzioni.

Solo con riferimento alla tassazione dei beni immobili (anche quando fanno parte di un compendio aziendale) l'art. 51 co. 3 *bis* Cod. antimafia, nella sua ultima formulazione introdotta con D.lgs. n. 175/2014, sospende per l'amministratore giudiziario l'obbligazione di versamento delle imposte, tasse e tributi dovuti. Tale

⁸³ Si deve in questa sede ricordare che, prima dell'entrata in vigore del Codice antimafia, il problema dell'imposizione fiscale dei beni sequestrati e confiscati era stato diversamente risolto.

Al fine di non aggravare i già innumerevoli compiti e responsabilità dell'amministratore giudiziario, in assenza di una normativa di riferimento per le questioni di natura fiscale, l'orientamento dominante considerava gravanti esclusivamente sul proposto, quale unico soggetto passivo d'imposta, tutti gli obblighi fiscali formali e sostanziali.

Si riteneva l'amministratore giudiziario privo di soggettività passiva e di conseguenza esonerato dall'obbligatorietà degli adempimenti fiscali (cfr. Circolare Dir. Reg. Entrate per la Sicilia, 20.01.1995) ovvero si dava rilievo alla non convenienza del frazionamento di redditi - secondo i principi generali in materia tributaria sulle imposte progressive - in quanto si sarebbero prodotti risultati iniqui nell'applicazione dell'imposta per scaglioni.

Dal punto di vista pratico, gli amministratori giudiziari venivano di volta in volta esonerati o autorizzati a sospendere i pagamenti fiscali dai giudici della prevenzione, i quali ritenevano che l'imposizione fiscale dovesse ricadere interamente sul proposto, in caso di restituzione dei beni, o si dovesse estinguere per confusione nell'ipotesi di confisca definitiva, poiché l'acquisizione del bene nel patrimonio statale avrebbe avuto effetto *ex tunc*.

Conforto normativo di tale orientamento era rinvenuto nell'art. 14 co. 4 della L. n. 537/1993 ove, nella classificazione dei redditi imponibili includeva i proventi derivanti da fatti, atti o attività qualificabili come illecito, se non già sottoposti a sequestro o confisca penale (e, dunque, anche dalle aziende sequestrate o confiscate).

Successivamente, l'amministrazione finanziaria era intervenuta sulla questione con un'interpretazione contrastante con quelle precedenti (cfr. Circolare del Ministero delle Finanze n. 156/E, 7.08.2000) la quale, invece, riteneva gravanti sull'amministrazione giudiziaria tutti gli obblighi tributari sia dichiarativi sia di pagamento, salvo l'esenzione (*rectius*, la sospensione dei pagamenti) con riferimento ai tributi sugli immobili.

Solamente nell'ipotesi di mancanza di liquidità (nei complessi aziendali) l'amministratore giudiziario che aveva correttamente adempiuto agli obblighi dichiarativi era considerato non sanzionabile qualora non avesse provveduto al pagamento (Circolare Dir. Reg. Entrate per la Lombardia, 20.01.2000).

Trattandosi di discipline provenienti dalla pubblica amministrazione, si deve tuttavia evidenziare che le stesse venivano sovente disapplicate dai giudici di merito, i quali - ritenendo che le medesime non potessero avere contenuti normativi - regolavano in autonomia l'adempimento degli obblighi fiscali da parte degli amministratori giudiziari.

⁸⁴ Sul punto si segnala, altresì, che in relazione agli obblighi tributari relativi alla gestione di aziende, l'Agenzia delle Entrate non ha ancora chiarito la consistenza degli obblighi gravanti sull'amministratore giudiziario.

norma non esonera, tuttavia, l'amministratore da tutti gli ulteriori doveri fiscali, compresi quelli dichiarativi⁸⁵.

L'art. 50 Cod. antimafia - che si occupa delle procedure esecutive di riscossione pubblica nelle ipotesi di sequestro di aziende o partecipazioni societarie -, lungi dal prevedere un'analogha disciplina, dispone unicamente la sospensione di tali procedimenti in vista dell'estinzione per confusione dei debiti erariali sorti antecedentemente alla confisca con il patrimonio statale (a seguito dell'adozione del provvedimento di confisca)⁸⁶.

A fronte della (consueta) 'scoperta' dell'irregolarità fiscale dell'azienda, al fine di non incorrere in responsabilità l'amministratore giudiziario si troverà, quindi, costretto a mettere in liquidazione l'azienda a causa dell'impossibilità di adempiere agli obblighi fiscali ovvero a causa dell'utilizzo di tutta la residua liquidità aziendale a tal fine, con contestuale privazione dell'azienda di ogni risorsa economica per la prosecuzione dell'oggetto sociale.

D) L'influenza degli imprenditori 'spodestati' e l'assenza di supporto da parte dell'opinione pubblica.

La prassi mostra sovente come **i precedenti 'gestori' dell'azienda spesso continuano a godere di un'influenza tale da riuscire a 'pilotare' il fallimento dell'attività imprenditoriale loro sottratta**, soprattutto quando a seguito della confisca perdono la speranza che l'azienda venga loro restituita.

L'azienda legale (o, comunque, in risanamento), considerata dall'organizzazione criminale come una 'mela marcia' nell'ambiente caratterizzato dall'infiltrazione mafiosa, diviene bersaglio (a) di comportamenti diretti a provocarne l'isolamento sul mercato - attraverso l'indotta indifferenza da parte degli altri operatori e della clientela al proseguire o all'instaurare nuovi rapporti di

⁸⁵ CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 67 ss.

⁸⁶ Tale disciplina ha recepito gli approdi giurisprudenziali affermatasi prima dell'entrata in vigore del Codice antimafia confermando la volontà del Legislatore di non ostacolare la prosecuzione dell'attività aziendale. V. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 83 ss.

La disposizione in oggetto genera, tuttavia, diversi problemi interpretativi con riferimento alle modalità concrete con cui opera la confusione, in particolare con riferimento all'impossibilità di applicare l'istituto in parola con riferimento ai tributi e ai contributi non erariali (IRAP, INPS, etc.).

collaborazione economica⁸⁷ -, (b) di condotte intimidatrici e (c) di danneggiamenti, volti ad impedire l'utilizzo delle risorse aziendali e la continuazione dell'attività economica (ad esempio, attraverso furti dei beni e delle attrezzature, minacce ai dipendenti e ai clienti/fornitori, etc.)⁸⁸.

All'estrema pregnanza delle esposte concause di disintegrazione dell'impresa sequestrata o confiscata si aggiungono, infine, **le critiche e le ostilità dell'opinione pubblica** che – influenzata in tal senso dagli esponenti dell'organizzazione mafiosa (che, come si è già detto, godono di regola di una forte considerazione sociale) – addebita allo Stato di essere fautore della 'morte' delle imprese e dell'economia, e all'amministratore giudiziario di aver cagionato la crisi aziendale con scelte gestorie errate ed inconcludenti.

Tale fattore non è da trascurare, poiché il sentimento di sfiducia nei confronti delle istituzioni accresce di regola quello di fedeltà e di devozione nei confronti della Cosca⁸⁹.

⁸⁷ Sebbene l'art. 35 co. 3 Cod. antimafia disponga che i propositi e le persone a loro collegate per rapporto di coniugio, parentela, affinità o convivenza non possano svolgere le funzioni di ausiliario o collaboratore dell'amministratore giudiziario, alcuni Tribunali italiani, al fine di evitare la completa fibrillazione dell'azienda, soprattutto nelle piccole e medie imprese ove la conduzione è sovente legata all'attività e alla personalità dei citati soggetti, interpretano tale norma – almeno nella fase iniziale della procedura – in modo meno stringente. Segnatamente, si consente all'amministratore giudiziario di mantenere in attività tali persone assumendole quali lavoratori dipendenti dell'impresa sequestrata. L'amministratore giudiziario potrà avvalersi della loro opera approntando, tuttavia, un controllo capillare affinché non interferiscano con la gestione. Fintantoché persiste il sequestro, la prassi ha riscontrato una fattiva collaborazione dei propositi e dei loro familiari per il mantenimento dell'avviamento aziendale in vista in un possibile dissequestro dei beni. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 42 ss. V. anche POLIGNANO, *L'amministrazione e la gestione dei patrimoni illeciti*, cit., p. 7.

In senso critico, cfr. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., p. 121.

⁸⁸ Cfr. il caso Calcestruzzi Ericina s.r.l. nelle pagine che seguono. V. FRIGERIO, *La confisca dei beni alle mafie*, cit., pp. 47 ss.

⁸⁹ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 82 ss.

III. I CASI PILOTA.

Nel processo di risanamento aziendale e nella ricerca di un (non facile) nuovo equilibrio, gli amministratori giudiziari si trovano, in definitiva, troppo spesso a dover affrontare ostacoli e problematiche che conducono a suggerire (*rectius*, a rendere inevitabile) la liquidazione del complesso aziendale sequestrato.

Pur a fronte di tali difficoltà, si sono registrati casi di amministrazione giudiziaria di successo, ove gli amministratori giudiziari sono riusciti a ritrovare o, meglio, ad ideare una strategia vincente per la prosecuzione redditizia dell'attività imprenditoriale.

Nella maggior parte di queste fattispecie, l'azienda è stata affittata a prezzo simbolico oppure è stata concessa a titolo gratuito alle cooperative di lavoratori⁹⁰.

Di seguito si riportano, in sintesi, alcuni dei casi esemplari⁹¹:

A. Immobiliare Strasburgo s.r.l.: è una società con unico socio, l'Erario, in cui - attraverso operazioni di fusione per incorporazione - sono state fatte confluire tutte le società (quote sociali) e i compendi aziendali sequestrati e confiscati (con molteplici provvedimenti giudiziari) a Vincenzo Piazza, costruttore palermitano.

Si tratta di una delle più grandi misure di prevenzione che l'Italia ha mai conosciuto.

Sin dal 1994, infatti, il Tribunale di Palermo aveva iniziato ad adottare provvedimenti di sequestro delle quote sociali di alcune società a responsabilità limitata riconducibili all'imprenditore, unitamente a provvedimenti di sospensione dall'amministrazione dei beni utilizzabili nell'esercizio di attività economiche agevolatrici, ai sensi dell'art. 3 *quater* L. n. 575/1965, indirizzati ai rispettivi amministratori.

Il sequestro delle quote aveva permesso la sostituzione degli organi sociali e i successivi provvedimenti di sequestro dei compendi aziendali avevano

⁹⁰ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., p. 31 evidenzia come oltre alla restituzione della ricchezza confiscata alla società, in queste fattispecie si è raggiunto anche l'obiettivo di tutela del lavoro e del benessere del mercato circostante nel quale viene reinvestita la ricchezza prodotta dall'azienda.

⁹¹ Per l'approfondimento di ulteriori casi si rimanda ai lavori del progetto ICARO, consultabili in www.icaro-confiscatedassetrecovery.eu.

facilitato la gestione di tutte le imprese che, grazie alla predetta fusione, avevano continuato l'attività ottimizzando la produzione e conseguendo economie di scala e notevoli risparmi di costi di gestione.

Ad oggi, la società è in gestione ad un amministratore finanziario quale coadiutore dell'ANBSC⁹².

B. Calcestruzzi Ericina s.r.l.: è una società di Trapani che produce conglomerati cementizi le cui quote sono state confiscate definitivamente nel giugno del 2000.

Il Tribunale sottoponeva a sequestro, dapprima, le quote sociali (1994) e, solo successivamente, il compendio aziendale.

Pur nel conclamato stato di deflagrazione causato dalla misura ablativa provvisoria, l'amministrazione giudiziaria riusciva a proseguire l'attività aziendale con ottimi risultati grazie allo spirito imprenditoriale della nuova gestione.

Nell'esercizio successivo alla confisca definitiva, in concomitanza con l'arresto del boss mafioso cui era riconducibile l'azienda, Vincenzo Virga, i ricavi di vendita si riducevano drasticamente della metà rispetto all'esercizio precedente e tale *trend* non migliorava negli anni successivi.

I clienti, i fornitori e i referenti con cui fino a quel momento l'azienda aveva lavorato improvvisamente sparirono senza alcun motivo.

Diversi furono i tentativi da parte del potere mafioso, cui era stata tolta la disponibilità del compendio aziendale, di portare la società (di cui non poteva più disporre) al fallimento.

La gestione espletata dall'amministratore giudiziario sino a quel momento, volta a mantenere la vecchia clientela e ad acquisirne nuova, non dava più esito positivo, nonostante l'azienda fosse molto competitiva sul mercato.

Per risolvere le difficoltà economiche e finanziarie - evidentemente indotte dall'ambiente circostante - l'amministratore e il personale dell'azienda si facevano promotori di una rete di interlocutori istituzionali (la Prefettura di

⁹² Nonostante l'operatività della gestione, nel novembre 2015 l'ANBSC ha deliberato la liquidazione della società. Il decreto di destinazione non è stato ancora pubblicato, sicché non è dato sapere i motivi che hanno giustificato tale decisione.

Trapani) e sociali (l'associazione Libera) per poter condividere e pubblicizzare il rilancio e il risanamento dell'azienda.

La società riusciva ad ottenere nel 2005 l'importante appalto per il rifacimento delle banchine del Porto di Trapani.

Grazie a questo traguardo e all'ulteriore opera di sensibilizzazione svolta in collaborazione con Libera, la società riacquistava la fiducia degli altri operatori del mercato e si aggiudicava nuovi importanti appalti.

L'amministratore nominato, inoltre, decideva di arricchire il vantaggio competitivo dell'impresa attraverso la rinnovazione e la diversificazione dell'attività aziendale mediante la costruzione di un impianto innovativo di riciclo dei rifiuti provenienti da demolizioni e da costruzioni.

Tale filiera produttiva permetteva di creare nuove prospettive di mercato e, contestualmente, di migliorare la gestione del territorio e dell'ambiente, trasformando i materiali destinati alla discarica o abbandonati in risorse produttive.

La realizzazione del nuovo impianto diveniva possibile grazie ad un finanziamento bancario concesso a seguito della fiducia accordata sulla bontà del progetto e ad un aumento di capitale sociale sottoscritto da un'altra società confiscata a titolo definitivo, la già citata Immobiliare Strasburgo s.r.l. Quest'ultima circostanza permetteva alla società di ottenere un ulteriore finanziamento da parte della Regione Sicilia, superando in tal modo la nota impossibilità per le imprese di ricevere aiuti statali.

La Calcestruzzi Ericina veniva, da ultimo, destinata in via definitiva nel 2008 alla società cooperativa costituita dai suoi dipendenti, la Calcestruzzi Ericina Libera.

Anche il procedimento di destinazione non è stato privo di ostacoli in relazione all'astratta nullità dell'ipotesi prevista dal Legislatore di affitto a titolo gratuito. Nel caso di specie, l'ostacolo è stato aggirato prevenendo un affitto oneroso con un canone ventennale simbolico⁹³.

⁹³ Cfr., BIVONA, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, cit., pp. 343 ss.

La sinergia tra le forze dell'ordine, la magistratura, i lavoratori, l'amministrazione giudiziaria di un'altra azienda confiscata, Libera e gli altri operatori del mercato, unitamente alla scommessa imprenditoriale fondata sull'innovazione fatta dall'amministratore giudiziario sono risultati una combinazione vincente.

C. Cooperativa sociale Placido Rizzotto - Libera Terra: sebbene questa fattispecie riguarda il riutilizzo sociale di terreni confiscati (e non direttamente di aziende), si ritiene opportuno ricordarla quale caso pilota in considerazione dell'impresa sociale produttiva che è stata costituita appositamente per la gestione dei medesimi e alla quale si deve riconoscere di aver espletato un'efficace azione di prevenzione positiva⁹⁴.

Attraverso lo strumento del bando, venivano, infatti, selezionati giovani aventi profili professionali adeguati per avviare l'attività di impresa sociale, attraverso la costituzione di una cooperativa per la gestione di alcuni terreni nei comuni di Corleone, San Giuseppe Jato, Piana degli Albanesi, San Cipirello e Monreale uniti nel 2000 nel consorzio Sviluppo e Legalità.

Nel dicembre 2001 nasceva la cooperativa Placido Rizzotto Libera Terra.

Molte persone ottenevano in tal modo un lavoro 'legale' e, grazie ai loro sforzi, la cooperativa aderiva all'associazione Libera e incontrava il favore e la scelta socialmente responsabile dei consumatori e degli operatori del mercato degli alimenti biologici.

Nel corso degli anni la produzione di prodotti alimentari è stata diversificata, sono state introdotte molteplici colture e, anche grazie alla

⁹⁴ Negli anni successivi, altre cooperative calabresi e siciliane hanno seguito le orme della Placido Rizzotto sotto la guida di Libera e di don Luigi Ciotti (ad es. le coop Lavoro e Non Solo, Noé, Pio La Torre, Valle del Marro e Terre di Puglia, l'associazione Casa dei Giovani, etc.). Nel 2008 è persino nato il marchio di qualità e legalità Libera Terra che identifica i prodotti di tali cooperative e delle altre forme di impresa a carattere associativo nate sui terreni confiscati alle Mafie.

Sul funzionamento delle cooperative 'antimafia' si sofferma DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, 2012, pp. 130 ss.

gestione di un agriturismo e di un centro ippico, il fatturato è cresciuto, permettendo di creare nuovi posti di lavoro⁹⁵.

D. TNT: il Tribunale di Milano⁹⁶ disponeva la misura dell'amministrazione giudiziaria di n. 6 filiali di questa grande impresa multinazionale, in considerazione del fatto che alcuni soggetti indagati per il reato di cui all'art. 416 *bis* c.p. si erano infiltrati nelle filiali lombarde della società e/o gestivano le società appaltatrici finanziandole con i proventi di delitti, sgominando la concorrenza mediante il ricorso al metodo mafioso.

Lo sfruttamento della rete della società madre avrebbe garantito alla Cosca il controllo di un vastissimo territorio, oltre che la possibilità di reinvestire su larga scala gli utili di provenienza illecita.

A seguito dell'adozione della misura, TNT provvedeva immediatamente a sostituire la classe dirigenziale ritenuta responsabile dell'infiltrazione mafiosa, anche solamente per omesso controllo.

Contestualmente venivano adottati strumenti di *compliance* volti a prevenire ulteriori infiltrazioni da parte della 'Ndrangheta, inserendo nel modello organizzativo di cui al D.lgs. n. 231/2001 il rischio-reato criminalità organizzata e prevedendo all'uopo modelli comportamentali di neutralizzazione.

Il Tribunale di Milano revocava la misura pochi mesi dopo la sua adozione per aver raggiunto con successo il risanamento della struttura imprenditoriale⁹⁷.

⁹⁵ OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 76 ss., nell'analizzare i risultati del Rapporto sugli investimenti delle Mafie in Italia presentato nell'agosto 2013 dal Centro interuniversitario *Transcrime*, hanno evidenziato che le criticità più significative che le cooperative e le associazioni hanno dovuto affrontare nell'attuazione dei progetti di riutilizzo dei beni immobili confiscati attengono alle condizioni ambientali in cui operano e alla sostenibilità economico - finanziaria dell'attività. Le migliori pratiche registrate hanno superato tali problemi attraverso l'integrazione di fondi pubblici con fonti di finanziamento private, attività *for profit* complementari a quelle *no profit*, nonché il coinvolgimento di associazioni e imprese attive sul territorio, creando i cosiddetti 'distretti di economia sociale'.

⁹⁶ Trib. Milano, sez. prev., 15.04.2011, n. 48.

⁹⁷ Cfr. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in *DirPenCont*, 20 gennaio 2012, pp. 1 ss.; RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, cit., pp. 8 ss.

Dall'analisi delle realtà sopra descritte, pur nelle peculiarità che le contraddistinguono, è possibile rinvenire alcuni denominatori comuni che hanno reso vincente le soluzioni imprenditoriali adottate.

Hanno nell'insieme costituito la chiave per il successo dell'amministrazione giudiziaria:

- **provvedimenti di sequestro aventi ad oggetto sia le quote sociali sia il patrimonio aziendale;**
- **una gestione decisa, dinamica e innovativa da parte dell'amministratore giudiziario;**
- **la sinergia tra le imprese sequestrate e confiscate;**
- **la collaborazione e il sostegno delle istituzioni, di Libera e di altre associazioni o consorzi;**
- **le opere di sensibilizzazione della società civile e imprenditoriale, la collaborazione e la comunicazione tra le istituzioni**⁹⁸.

⁹⁸ Alcuni studi osservano, inoltre, come sia importante che la gestione venga sempre supervisionata da un soggetto di competenza soprattutto quando destinatarie dell'azienda sono le cooperative di lavoratori, in quanto spesso sono composte da persone con qualifica operativa, non dotate della preparazione necessaria a gestire un'azienda confiscata e a risolvere le difficoltà che si trascinano dalla situazione precedente alla misura di prevenzione e quelle che sorgono successivamente. V. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 39 ss.

In proposito, il PON Legalità 2014-2020 inserisce tra le proprie priorità d'investimento il sostegno alle imprese sociali attraverso attività di formazione, assistenza e consulenza al fine di qualificare i soci e i lavoratori e renderli in grado di gestire le complesse problematiche legate al bene confiscato, anche mediante al creazione di reti di relazioni e modelli di intervento. Il Programma prevede, altresì, una serie di interventi volti a diffondere la legalità in ambito imprenditoriale e altrettanti strumenti di supporto per gli amministratori giudiziari nella gestione delle aziende sequestrate.

IV. ESEMPI DI CASI FALLIMENTARI.

Al contrario di quanto appena osservato, l'insufficiente pubblicità e informazione, l'assenza di collaborazione, l'indifferenza o la forte ostilità dell'ambiente circostante, la persistenza di un grande potere economico in capo ai propositi, gli ostacoli della normativa sulla destinazione dei beni e, soprattutto, lo squilibrio aziendale generato dal venir meno dei vantaggi economici e finanziari garantiti dal metodo mafioso hanno portato al **fallimento anche progetti imprenditoriali di tutto rispetto.**

I casi dell'**Azienda agricola Suvignano s.r.l.** e dei Gruppi Riela e Grigoli ne sono un esempio.

Nella prima fattispecie, le sole quote della società, riconducibile al boss Vincenzo Piazza, venivano sottoposte a sequestro nel 1996.

L'azienda si trova in provincia di Siena e veniva confiscata (quanto alle sue quote) definitivamente nel 2007.

L'amministrazione giudiziaria - nel corso dei numerosi anni di gestione - provvedeva a rinnovare e a ristrutturare tutto il complesso immobiliare dell'azienda, appaltando tali attività ad altre aziende confiscate.

L'amministratore giudiziario, attraverso la cooperazione con un gruppo di enti pubblici (Regione Toscana, Provincia di Siena, Comune di Monteroni d'Arbia e l'Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia) e di associazioni - tra le quali primeggiava Libera - elaborava, altresì, un piano di valorizzazione economica e sociale del complesso basato sull'agricoltura, sull'attività zootecnica, sulle energie rinnovabili e su una scuola di legalità destinata ai giovani.

L'azienda confiscata, seppur aveva migliorato le condizioni di produttività ed efficienza durante l'amministrazione giudiziaria, era connotata da gravosi problemi di redditività e di indebitamento che facevano fallire ben due tentativi di vendita da parte dell'ANBSC a privati.

A causa degli intoppi burocratici e delle lacune normative già evidenziate con riferimento al procedimento di destinazione, a distanza di circa 20 anni dal primo provvedimento di sequestro, la destinazione all'azienda non è ancora stata impressa.

Diversi enti pubblici, territoriali e non, con l'appoggio delle associazioni ARCI e Libera avevano, invero, manifestato la volontà di continuare la gestione dell'azienda.

La procedura di assegnazione rimaneva, tuttavia, in stato di fermo dal momento che, nella fattispecie in esame, erano state sottoposte a confisca le sole quote sociali e la normativa non prevede la possibile vendita o l'assegnazione delle quote a soggetti pubblici⁹⁹.

Il **gruppo Riela** costituisce, invece, un'azienda di trasporto su gomma, confiscata nel 1999.

Per far fronte alla perdita di commesse del gruppo e all'azione di concorrenza sleale posta in essere dagli imprenditori spodestati - i quali avevano all'uopo costituito un Consorzio (Setra) - veniva organizzata una campagna di sensibilizzazione condotta dalla Prefettura di Catania con Unioncamere, Italia Lavoro e Confcooperative per la ripresa dei rapporti commerciali con gli storici partner del Gruppo, al fine di recuperare un valore della produzione adeguato al sostentamento delle risorse umane e attuare un piano di rafforzamento industriale in vista di una possibile successiva vendita.

I risultati positivi si registravano già a partire dal secondo semestre del 2008 e, in particolar modo, nei primi mesi del 2009. Il trend positivo di crescita del fatturato era stato determinato anche dal risparmio dei costi di locazione immobiliare a seguito del trasferimento della sede aziendale in un capannone industriale di Belpasso, anch'esso sottoposto a confisca.

La vendita non è stata, tuttavia, ad oggi possibile a causa della grave situazione debitoria del gruppo Riela derivante dai decreti ingiuntivi notificati proprio dal Consorzio Setra, per oltre sei milioni di euro.

Nel tentativo di salvare l'azienda i lavoratori hanno costituito una cooperativa (Manutenzione e Logistica s.c.r.l.) finalizzata a fornire supporto logistico ad altre imprese sequestrate e confiscate ma sono tutt'ora in attesa del provvedimento di assegnazione.

⁹⁹ Nel caso di specie, il Demanio ha stabilito che alle quote confiscate si doveva applicare il regime di destinazione dei beni aziendali secondo la dicitura di cui all'art. 48 Cod. antimafia, cfr. sul punto, *infra*, Cap. 5, § III.

Il **gruppo Grigoli (6GDO)**, per anni concessionario del marchio Despar in Sicilia, svolgeva attività di distribuzione per i supermercati nelle province di Trapani, Agrigento e Palermo.

Il sequestro veniva adottato nel dicembre 2007 e la società presentava subito un forte indebitamento verso banche e società di *leasing*.

A seguito di un incontro interistituzionale tra il Commissario straordinario per la gestione dei beni sequestrati, il sottosegretario al Ministero dell'Interno On. Alfredo Mantovano, il Prefetto di Trapani, l'amministratore giudiziario, i vertici delle banche interessate alle vicende finanziarie del gruppo, nonché i rappresentanti nazionali di Confindustria e Confcommercio, tenutosi nel maggio 2009, era stata condivisa la necessità di dare un concreto sostegno alle società economicamente sane sottoposte ad amministrazione giudiziaria.

Le banche, che fino ad allora non avevano concesso ulteriore credito al gruppo - impedendo così che lo stesso potesse continuare l'attività economica - nel giugno successivo firmavano un protocollo d'intesa per la concessione di prestiti e per la rinegoziazione di finanziamenti erogati al gruppo societario.

Nessuna collaborazione arrivava, invece, da Despar Italia - il cui presidente si mostrava ostile all'azione investigativa dello Stato - e dagli altri operatori della catena produttiva.

Fortissimo, inoltre, l'ostruzionismo dei dipendenti, devoti nel modo più assoluto all'imprenditore spodestato.

L'iniziativa imprenditoriale studiata dall'amministratore giudiziario riusciva solamente in parte, anche perché unicamente un istituto di credito si adoperava attivamente per il salvataggio dell'azienda rendendo operativo il protocollo citato.

Grazie alla ricerca di nuove *partnership*, l'amministratore riusciva comunque in un primo momento a mantenere il buon andamento della gestione del complesso aziendale in sequestro, assicurandone il regolare flusso del credito e il mantenimento dei livelli occupazionali (circa 500 persone).

La reale situazione economica e di indebitamento del gruppo si rivelava, tuttavia, insuperabile e gli sforzi dell'amministratore giudiziario diretti a salvare l'azienda mediante il coinvolgimento delle Istituzioni e degli altri operatori del mercato non trovavano un fattivo riscontro.

La società è stata dichiarata fallita in data 10 giugno 2014.

CAPITOLO 4

I LAVORI DELLE COMMISSIONI PER LA RIFORMA E LE PIÙ RECENTI PROPOSTE DI LEGGE

SOMMARIO: I. L'AFFERMAZIONE DELLE ESIGENZE DI PREVENZIONE POSITIVA. - II. LE PROPOSTE CORRETTIVE SUL PIANO NORMATIVO. - III. LE PROPOSTE RISOLUTIVE DELLE CRITICITÀ PRATICHE. - IV. LE PROPOSTE IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA. - V. UN SISTEMA INFORMATIVO PER LE AZIENDE CONFISCATE ED IL RUOLO DELL'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO.

I. L'AFFERMAZIONE DELLE ESIGENZE DI PREVENZIONE POSITIVA.

Si deve osservare come - successivamente all'entrata in vigore del Codice antimafia - tanto gli operatori del settore quanto la società civile abbiano iniziato ad attribuire alle misure di prevenzione sempre maggiore importanza (non solamente mediatica e sociale), in quanto considerate capaci di restituire i beni oggetto di ablazione alle comunità che subiscono il fenomeno criminale¹.

Il corretto reimpiego dei patrimoni ed il risanamento delle aziende sequestrate costituisce uno strumento molto utile alla lotta contro la criminalità organizzata².

Il Gen. dalla Chiesa, già nel 1982, pronunciava le seguenti significative parole: *"ho capito però una cosa semplice, ma forse decisiva: gran parte delle protezioni mafiose, dei privilegi mafiosi, caramente pagati dai cittadini, non sono altro che i loro elementari diritti. Assicuriamoglieli, togliamo questo potere alla mafia, facciamo dei suoi dipendenti i nostri alleati"*³.

Il Gen. dalla Chiesa intuiva, pertanto, che la criminalità organizzata non era solo un fenomeno mafioso ma era un vero e proprio sistema sociale che assicurava e garantiva i diritti ai cittadini - primo tra tutti il diritto al lavoro - in modo diverso dallo Stato. Ed era questo uno dei principali motivi del largo consenso sociale che vantava.

¹ ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 1 gennaio - 31 dicembre 2012, www.benisequestraticonfiscati.it, pp. 8 ss.

² CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia. Perché falliscono e cosa fare per salvarle*, Milano, 2014, pp. 23 ss.

³ PATI, *La confisca dei beni alle mafie e il loro riutilizzo per finalità sociali*, Campobasso, 2013, p. 1.

Era necessario che lo Stato si rendesse protagonista di una sorta di **“antimafia dei diritti”**, attraverso strumenti di prevenzione positiva che si dovevano affiancare a quelli repressivi.

In seguito agli sforzi del Gen. dalla Chiesa, nascevano i primi corsi di educazione alla legalità nelle scuole in Sicilia, che avrebbero assunto carattere sistematico solo negli anni '90.

Nel 2007, il magistrato Antonio Maruccia – nominato Commissario straordinario per la gestione dei beni confiscati – affermava la **necessità di riutilizzare i beni confiscati al fine di farli rientrare nel circolo economico legale e conferirgli nuova vita produttiva e redditizia.**

Giuseppe Lumia (presidente della Commissione parlamentare antimafia negli anni 2000-2001) proclamava, in occasione dell'istituzione della Commissione parlamentare antimafia nell'estate 2013, che **la politica dell'“antimafia del giorno dopo” doveva essere sviluppata in una politica dell'“antimafia del giorno prima”, attraverso interventi di prevenzione e di educazione alla legalità.**

Secondo questo spirito era nata, negli anni '90, l'associazione Libera con l'espresso obiettivo di creare un'antimafia sociale e dei diritti attraverso multiformi programmi volti a promuovere politiche di inclusione sociale, di educazione alla legalità, di promozione sociale, nonché percorsi lavorativi attraverso l'utilizzo dei beni confiscati⁴.

Un esempio di progetto di prevenzione positiva pensato, invece, dall'ANBSC era stato il progetto REGIO, volto alla diffusione delle informazioni riguardanti i beni confiscati. L'ANBSC aveva, infatti, ideato e realizzato un sistema per la gestione informatizzata ed operativa delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, allo scopo di renderlo accessibile e divulgare, in tal modo, la cultura antimafia tra la popolazione⁵.

Nei capitoli precedenti si è già ricordato che gli ultimi 'ammodernamenti' normativi in materia di misure di prevenzione sono stati mutuati dalla volontà di distogliere efficacemente i beni illecitamente acquisiti alla criminalità organizzata, di impedire a quest'ultima di riutilizzare tali ricchezze attraverso il re-investimento in ulteriori attività delittuose, nonché di valorizzare al meglio la funzione sociale dei

⁴ PATI, *La confisca dei beni alle mafie e il loro riutilizzo per finalità sociali*, cit., p. 1 ss.

⁵ Come si è già osservato (*supra*, Cap. 3, § I), il progetto non è stato, tuttavia, portato a termine.

provvedimenti di confisca, ad esempio, attraverso la previsione della nomina di un amministratore giudiziario e di specifiche norme sulla gestione e sulla destinazione dei beni a fini pubblici o sociali.

Le apprezzabili intenzioni del Legislatore, con riferimento all'amministrazione e alla destinazione dei complessi aziendali, si sono tradotte in realtà solamente in pochi ed isolati casi, sicché si può affermare che **il sistema normativo è, a tutt'oggi, privo di una concreta effettività sotto il profilo della prevenzione positiva.**

Alla luce delle individuate imperfezioni dell'ordinamento vigente che impediscono, sia a livello normativo sia a livello pratico, l'efficace gestione delle aziende sottoposte a misura di prevenzione, nel presente capitolo si analizzeranno i primi progetti di riforma del Codice antimafia⁶, che sviluppano ulteriormente la sopracitata filosofia di pensiero.

Una **moderna politica antimafia** dovrebbe mirare non solo ad aggredire i benefici patrimoniali delle organizzazioni ma, altresì, a **cogliere appieno le occasioni per la riaffermazione della legalità** e per lo sviluppo dei territori interessati dal fenomeno mafioso, a **spezzare i legami** tra le organizzazioni criminali e il tessuto economico-istituzionale, nonché ad **evitare** che il **degrado urbano e socio-educativo** continui ad alimentare la presenza criminale nelle predette aree⁷.

⁶ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 9 aprile 2014, www.camera.it; COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, in *DirPenCont*, 12 febbraio 2014; COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, 4 febbraio 2014, www.governo.it; COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, insediatasi il 30 luglio 2014 (la relazione presentata dalla Commissione nel gennaio 2015 è, ad oggi, inedita); PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*; DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO N. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*; DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6.09.2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate.*

Il Disegno di Legge da ultimo approvato raccoglie al suo interno alcune delle proposte elaborate in precedenza. Il testo base è quello della Proposta di Legge di Iniziativa Popolare n. 1138/2013, abbinata ad alcuni altri disegni di legge, cui si aggiungono gli studi della Commissione Bindi e una serie di proposte avanzate dal Governo con il Disegno di Legge n. 1687/2015 (che, a sua volta, espressamente dichiara di riprendere la proposta elaborata dalla Commissione Fiandaca).

⁷ GAROFOLI, *Per una moderna politica antimafia, Prefazione*, www.governo.it, 23 gennaio 2014, pp. 4 ss.

Le risorse sottratte alla criminalità organizzata dovrebbero essere rimesse nel circuito legale e dovrebbero concorrere alla ripresa economica del Paese favorendo la **rinascita di un sistema imprenditoriale legale**⁸.

È conseguentemente essenziale domandarsi se, alla espressa proclamazione da parte del Governo e del Parlamento della necessità di adottare appositi strumenti di prevenzione positiva e, in particolare, di “*misure che rendano i beni sottratti alla criminalità mafiosa ‘presidi di legalità’ forieri di rinnovate relazioni economiche, sane e legali, con una particolare attenzione alle aziende sequestrate e confiscate, perché divengano occasione di rilancio economico*”⁹, siano seguite – sul piano normativo – da previsioni o, quanto meno elaborazioni, di specifiche misure di crescita socio-economica del territorio.

La **Commissione Garofoli** individua, in proposito, diversi fronti di intervento.

Primo tra tutti il miglioramento del *welfare* urbano, mediante l’approntamento di una serie di strumenti urbanistici e architettonici¹⁰, il miglioramento dei servizi pubblici, nonché la riqualificazione educativa delle aree più degradate, intesa come processo di recupero della legalità e dei valori delle istituzioni e della civile convivenza.

L’educazione alla legalità deve avvenire sia nelle scuole, con personale qualificato sotto il profilo didattico ed educativo, sia al di fuori delle scuole, attraverso progetti di inclusione sociale che offrano opportunità di aggregazione culturale.

Sotto il profilo occupazionale, è auspicabile prevedere incentivi volti a favore, soprattutto nelle aree degradate, la nascita e lo sviluppo di attività economiche e professionali (ad esempio, mediante agevolazioni fiscali)¹¹.

⁸ COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, cit.

⁹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l’elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 12 ss.

¹⁰ Come la sistemazione di particolari vuoti urbani (piazze, viali, parchi, etc.) e di edifici, lo studio di una particolare illuminazione, della segnaletica, dell’arredo urbano, della mobilità intesa anche come un sistema di percorsi sicuri, nonché l’abbattimento delle barriere architettoniche per favorire la linearità delle visuali. Cfr. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l’elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 159 ss.

¹¹ Sin dalla Legge finanziaria 2007 in Italia erano state introdotte agevolazioni fiscali e contributive per le micro e piccole imprese localizzate in determinate zone delle regioni Calabria, Sicilia e Campania, v. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l’elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 160 ss.

Sono senza dubbio importanti, infine, gli interventi a supporto delle nuove generazioni, sovente deviate e moralmente corrotte a causa del coinvolgimento di un componente del proprio nucleo familiare all'organizzazione criminale.

Provvedimenti drastici, quali il cambio del cognome o la sottrazione del figlio alla responsabilità (potestà) genitoriale, non devono però prescindere da una valutazione rigorosa e concreta del superiore interesse del minore¹².

Secondo la Commissione Garofoli, la *governance* degli ampi interventi sopra descritti deve avere al centro un forte presidio statale, con compiti anche gestionali, e alla base un piano strategico condiviso, affinché venga assicurato il ruolo attivo degli enti territoriali - come impone l'art. 119 co. 5 Cost. - al fine di "*promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona*".

La **Commissione Bindi**, nell'analizzare i dati relativi alle criticità pratiche emerse nella prassi con riferimento al procedimento di destinazione dei beni, ha sottolineato sia l'importanza simbolica dell'effettività del sistema in relazione al riutilizzo a fini istituzionali o sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata, sia le concrete opportunità di sviluppo e di lavoro che l'ordinamento potrebbe realizzare con la gestione proficua delle aziende sequestrate e confiscate.

*"Si deve porre l'accento sull'esigenza di rafforzare in ogni contesto l'immagine di uno Stato presente che garantisce i livelli occupazionali al fine di non incorrere, tra le altre, nell'idea che le mafie sono in grado di dare lavoro al contrario delle istituzioni"*¹³.

I **Disegni di Legge nn. 1687/2014 e 2134/2015**, infine, predispongono un intervento complessivo volto a rendere maggiormente effettivo il sistema della prevenzione, focalizzando l'attenzione sulla gestione e sul sostegno economico delle aziende oggetto di ablazione, nel dichiarato fine di voler valorizzare la funzione sociale della prosecuzione 'legale' dell'attività d'impresa¹⁴.

¹² COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 162 ss.

¹³ Cfr. COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 29 ss.

¹⁴ MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, in *DirPenCont*, 22 dicembre 2015, pp. 6 ss.; DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., p. 8; DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit.

II. LE PROPOSTE CORRETTIVE SUL PIANO NORMATIVO.

Ripercorrendo, per quanto possibile, l'ordine logico seguito nel precedente capitolo nell'individuare le lacune normative e le difficoltà pratiche in materia di amministrazione giudiziaria e di destinazione delle aziende sottoposte a misura di prevenzione, si passeranno ora in rassegna le proposte di modifica contenute nei lavori presentati nell'ultimo triennio dalle **Commissioni Garofoli, Fiandaca, Bindi e Gratteri**¹⁵ e attualmente oggetto di discussione in sede parlamentare nella misura in cui sono stati tradotti nel **Disegno di Legge n. 2134/2015**, nella **Proposta di Legge di iniziativa popolare n. 1138/2013**¹⁶ e nel **Disegno di Legge n. 1687/2014**¹⁷.

A) Per la riduzione della durata del procedimento di prevenzione.

In relazione alla **durata del procedimento di prevenzione**, sebbene si sia registrato un recente miglioramento della situazione a seguito delle nuove previsioni di cui agli artt. 24 e 27 Cod. antimafia – che hanno introdotto una durata massima di efficacia dei provvedimenti di sequestro e di confisca (pari a due anni e mezzo ciascuno) - e della progressiva specializzazione del personale delle Procure - che riesce a calibrare con più precisione le iniziative per l'adozione delle misure di prevenzione, in modo tale che le stesse possano trovare più velocemente conferma nei provvedimenti giudiziari -, le tempistiche potrebbero essere ancora ridotte¹⁸.

¹⁵ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit.; COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit.; COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit.; COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, cit.

¹⁶ PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate*, cit.; DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit. approvato dalla Camera in data 11.11.2015 e trasmesso al Senato in data 20.11.2015.

¹⁷ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO N. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit. dal 29.04.2015 in corso di esame in commissione.

¹⁸ La Relazione del Ministero della Giustizia del 30 settembre 2013 osserva gli ulteriori effetti della citata specializzazione, ovvero la diminuzione dei nuovi procedimenti iscritti, la continua e contestuale crescita delle confische definitive e la sostanziale invarianza del numero di beni confiscati. Ciò sta a significare una maggiore concentrazione dei procedimenti e una migliore precisione nell'individuazione dei beni oggetto di misura ablativa che, con più facilità, verrà confermata (cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Misure di prevenzione patrimoniali: monitoraggio della Legge 7 marzo 1996, n. 109*, 30 settembre 2013, www.giustizia.it).

Il Disegno di Legge n. 2134/2015 propone **l'introduzione di nuove soglie temporali all'efficacia dei provvedimenti di sequestro, limitando la proroga** di cui all'art. 24 co. 2 Cod. antimafia a soli sei mesi (anziché dodici mesi complessivi)¹⁹ e **determinando il tempo per l'espletamento degli accertamenti peritali** sui beni – già causa di sospensione della decorrenza del termine di efficacia del provvedimento di sequestro - in un massimo 90 giorni.

Analogo termine viene inserito per le altre ipotesi di sospensione indicate dall'art. 24 Cod. antimafia²⁰.

Nella medesima direzione si attesta il Disegno di Legge n. 1687/2014 che **introduce preclusioni processuali** in tema di eccepibilità dell'incompetenza per territorio (individuandole, di fatto, nel procedimento di primo grado) e **termini precisi per l'emissione dei provvedimenti** inerenti le misure di prevenzione²¹.

B) Per l'ottimizzazione del procedimento di prevenzione.

Sempre sotto il profilo procedimentale, allo scopo di non aggravare la dispersione e il depauperamento dei beni e, nel caso di complessi produttivi, di non alimentare lo squilibrio aziendale, la Commissione Bindi raccomanda il riconoscimento della **facoltà per il Procuratore generale di chiedere la sospensione dell'immediata esecutività dell'eventuale pronuncia di revoca** della misura ablativa da parte della Corte d'Appello nelle ipotesi in cui venga proposto ricorso per cassazione²².

In questo senso si muove anche il Disegno di Legge n. 1687/2014, che contempla la possibilità di sospendere, nelle more del giudizio di legittimità, il provvedimento con cui la Corte d'Appello revoca il sequestro in riforma della confisca emessa dal giudice di prime cure, con un procedimento non dissimile da quello già oggi previsto con riferimento ai provvedimenti del Tribunale²³.

¹⁹ Analogo limite è previsto per i provvedimenti di confisca.

²⁰ V. DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 10 ss.

²¹ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO N. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 7, 76 e 84 ss.

²² Tale disposizione viene prevista anche nel DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 8 ss.

²³ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 7 e 77.

La Commissione Garofoli suggerisce, *in primis*, **forme di coordinamento delle indagini e delle proposte** in materia di prevenzione patrimoniale che vadano oltre al disposto di cui all'art. 81 co. 1 Cod. antimafia (che dispone la semplice tenuta di un registro nominativo delle proposte presso ogni Procura della Repubblica). In particolare, la Commissione prospetta l'attribuzione di **poteri di coordinamento al Procuratore della Repubblica competente**²⁴ e l'estensione dell'ambito delle informazioni annotate nel predetto registro²⁵.

Per migliorare i flussi informativi tra le forze di polizia e la condivisione dei risultati delle indagini svolte, si auspica **l'istituzione di un Registro nazionale unico delle misure di prevenzione**.

La Commissione Fiandaca²⁶, osservando l'attuale controproducente e tangibile assenza di coordinamento tra le forze investigative - al fine di scongiurare la sovrapposizione di attività da parte di più autorità preposte (ritenute non superabili con la semplice previsione del registro di cui all'art. 81 Cod. antimafia) - suggerisce **la concentrazione del potere di proposta in capo al solo Procuratore della**

²⁴ Anche la Commissione Fiandaca suggerisce l'attribuzione al Pubblico Ministero di un necessario potere di coordinamento delle indagini e delle proposte di prevenzione dei molteplici organi aventi legittimazione attiva, che dovrebbe espletarsi anche tramite riunioni di coordinamento investigativo. Cfr. COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., p. 105. V. anche BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, in *DirPenCont*, 20 luglio 2012, pp. 15 ss.

Nel medesimo senso, il co. 3 *bis* dell'art. 17 Cod. antimafia, contemplato dal Disegno di Legge n. 2134/2015, impone - sotto la responsabilità del Pubblico Ministro competente - un raccordo informativo affinché le attività di indagini condotte non si arrechino pregiudizio reciprocamente. A tal fine, vengono previsti in capo al Questore e al Direttore della Direzione Investigativa Antimafia una serie di obblighi informativi nei confronti della Procura competente circa le indagini svolte e l'esercizio (o il non esercizio) dell'azione di prevenzione. Vengono rafforzati, inoltre, i poteri di indagine previsti nell'art. 19 Cod. antimafia, permettendo agli organi titolari della proposta di accedere al Sistema per l'interscambio di flussi dati dell'Agenzia delle Entrate (SID). V. DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 8 ss. Anche il DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 7 e 78, inserisce analoghe previsioni.

In senso parzialmente difforme, la COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 37 ss., la quale raccomanda l'introduzione del potere di coordinamento in capo al Procuratore Distrettuale.

²⁵ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 29.

²⁶ Del medesimo avviso si rivela la COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, cit.

Repubblica del capoluogo di distretto ove la persona ha manifestato la propria pericolosità sociale²⁷.

Di diverso avviso è, invece, il più recente Disegno di legge n. 2134/2015 che conferma la bontà della scelta per **la concorrenza di molteplici organi con legittimazione attiva**.

Sotto il profilo dell'organo giudicante, attraverso l'introducendo art. 34 *ter* Cod. antimafia vengono disciplinati **meccanismi per la trattazione prioritaria dei procedimenti**²⁸.

La Commissione Garofoli propone l'introduzione di un regolamento analogo a quello previsto per i procedimenti penali sulla priorità nella formazione dei ruoli e la **previsione di sezioni o di collegi specializzati per la materia**²⁹.

Anche la Commissione Bindi – riscontrando che quello delle misure antimafia costituisce un settore altamente specialistico e poliedrico, che involge la necessaria conoscenza sia della normativa penale sia di quella civile, fallimentare, tributaria e societaria – condivide la proposta di attribuire la competenza decisionale a magistrati specializzati, sia dinanzi al Tribunale sia dinanzi alla Corte d'Appello³⁰.

²⁷ Sul punto la Commissione critica l'attuale meccanismo di tenuta dei registri delle misure di prevenzione in quanto, alla prevista mera informazione relativa all'avvio delle indagini, non segue alcun ulteriore dovere di comunicazione degli sviluppi successivi fino all'adozione della decisione di presentare la proposta di misura di prevenzione. alcuna sanzione è, inoltre, prevista per la mancata comunicazione. COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 34 e 103 ss.

²⁸ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 24 ss. V. anche DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO N. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 84 ss.

²⁹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 29 ss.; DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., p. 85. Cfr., altresì, MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati? Proposte essenziali per ridurre le criticità esistenti*, in *DirPenCont*, 27 settembre 2013, pp. 16 ss. e VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *DirPenCont*, 7 gennaio 2014, p. 20, il quale sottolinea tale necessità anche in ragione della multidisciplinarietà e della peculiarità dell'applicazione della normativa antimafia nelle ipotesi in cui investe un'attività imprenditoriale.

Si noti come l'unico Tribunale in cui è oggi prevista una sezione dedicata sia Milano.

³⁰ In considerazione delle rilevazioni statistiche sui procedimenti pendenti, la Commissione propone, inoltre, di istituire sezioni specializzate distaccate presso i Tribunali di Trapani e di Santa Maria Capua Vetere. In tal senso, v. anche DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 79 ss., il quale dispone, altresì, che sia il CSM a determinare le regole per un'adeguata composizione delle sezioni e dei collegi.

Si suggerisce, in particolare, che le nuove sezioni abbiano un organico potenziato e del personale amministrativo dedicato e che la competenza del Tribunale della prevenzione sia parificata a quella distrettuale della Procura DDA, in modo tale da scongiurare conflitti di competenza o la suddivisione del medesimo procedimento tra più circoscrizioni, soprattutto quando – nei processi di criminalità organizzata – siano coinvolti più proposti.

Sempre nella prospettiva di ottimizzare il procedimento, si suggerisce di attribuire il potere di eseguire il sequestro alla polizia giudiziaria, con delega dell'organo proponente³¹.

Secondo prassi, infatti, l'ufficiale giudiziario – impossibilitato a causa del sovraccarico di lavoro già esistente a coordinarsi con gli altri ufficiali giudiziari e ad assicurare immediatezza e segretezza nell'esecuzione del sequestro – non riesce a garantire la necessaria celerità che la misura richiede, sicché non di rado sorgono criticità e ritardi nella gestione di complessi aziendali che si ripercuotono sulla destinazione finale dei medesimi.

L'esecuzione del provvedimento di sequestro diverrebbe, quindi, di competenza della polizia giudiziaria, la quale – come precisa il Disegno di Legge n. 2134/2015 – dovrà espletare tutti gli adempimenti di cui all'art. 104 *bis* disp. att. c.p.p. e provvedere, altresì, tramite il Questore, a **liberare le aziende secondo il dettato dei nuovi artt. 41 e 45 *bis* Cod. antimafia attraverso l'allontanamento del proposto e degli altri soggetti a lui collegati**. L'assistenza dell'ufficiale giudiziario rimarrebbe, in tal modo, solamente residuale ed eventuale³².

C) Per l'efficace funzionamento dell'ANBSC.

Alla luce della mole di beni confiscati, **il problema della carente dotazione di personale** e della inadeguata struttura organizzativa dell'ANBSC richiede un'immediata soluzione.

³¹ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., p. 42; V. anche DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 11 ss.

³² In questo senso, cfr. MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit., pp. 30 ss.; BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, cit., pp. 14 ss.

L'effettivo esercizio delle competenze attribuite all'Agenzia è di fondamentale importanza perché potrebbe risolvere *ab origine* molte delle criticità relative alla presa in carico del bene sequestrato.

Un puntuale intervento dell'Agenzia, quanto meno in fase di confisca di primo grado, assicurerebbe una tempestiva cognizione dell'amministrazione svolta in modo da riuscire a preparare in anticipo il terreno, anche attraverso affidamenti provvisori, per la destinazione dei beni dopo la confisca definitiva. Un intervento di tal fatta è auspicabile soprattutto con riferimento a quei beni che presentano le maggiori criticità a seguito del dilungarsi eccessivo dei tempi del procedimento di prevenzione, ovverosia le aziende³³.

Facendo proprie le esigenze denunciate dagli operatori del settore, le Commissioni parlamentari e ministeriali propongono all'unisono di rivedere il ruolo, la struttura, la dotazione organica, la dislocazione territoriale e le dinamiche operative dell'ANBSC.

La Commissione Bindi e la Commissione Fiandaca suggeriscono di **limitare il ruolo protagonista dell'ANBSC alla fase ultima di destinazione dei beni dopo la definitività della confisca**³⁴ e, con riferimento alle fasi precedenti, di munire l'ente di risorse umane specializzate atte a coadiuvare il Giudice Delegato³⁵.

Si richiede, dunque, che l'Agenzia assuma **risorse umane con competenze economiche e gestionali**³⁶, che personalità di tal fatta siano inserite nel **Consiglio**

³³ MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati?*, cit., pp. 18 ss.; MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, in *magistraturademocratica.it*, pp. 10 ss.

³⁴ Sul punto, anche VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-impres*, cit., pp. 7 ss. richiama il Legislatore a riconsiderare il ruolo dell'Agenzia come immaginato nelle istanze iniziali, le quali domandavano l'istituzione di un ente che si occupasse unicamente ed efficacemente del reimpiego e della destinazione finale dei beni confiscati.

³⁵ Cfr. COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 47 ss.; COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 58 ss. Anche MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit., pp. 46 ss. ha espresso l'inopportunità di attribuire all'Agenzia compiti di amministrazione diretta.

³⁶ Da più parti si era, invero, suggerito di affiancare all'amministratore giudiziario un *manager* di elezione dell'ANBSC sin dalle prime fasi di sequestro V. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 166 ss.; FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, Assago (MI), 2014, pp. 714 ss.

Direttivo e che il **Direttore** venga scelto tra figure di maturata esperienza professionale specifica nella gestione aziendale³⁷.

Di similare avviso, quanto meno sotto quest'ultimo profilo, è il Disegno di Legge n. 1687/2014 che apporta alcune modifiche alla composizione del Consiglio Direttivo dell'Agenzia e prevede **un nuovo organo all'interno dell'Agenzia medesima, il Comitato consultivo** - composto da personalità provenienti dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e da altre entità rappresentative - con compiti consultivi in merito agli atti di indirizzo (comprese le linee guida) e di programmazione e pianificazione del Consiglio Direttivo, nonché in ordine ad ogni altra questione riguardante la destinazione o l'utilizzazione dei beni confiscati³⁸.

Contrariamente alle citate Commissioni, con riguardo alla disciplina di cui all'art. 38 Cod. antimafia, il Disegno di Legge conferma il **ruolo principe dell'ANBSC nella gestione dei beni sin dal provvedimento di confisca di primo grado**, con l'eventuale ausilio di coadiutori.

Viene, invero, incentivato il ruolo dell'Agenzia nella fase di sequestro, durante la quale l'ente deve fornire supporto all'autorità giudiziaria mediante la definizione degli interventi necessari a salvaguardare il mantenimento del valore patrimoniale dei beni aziendali, all'uopo **avvalendosi di società a totale o prevalente capitale pubblico, specializzate in attività di sostegno alle industrie**.

Il predetto Disegno di Legge sembra, inoltre, l'unico a prestare un'attenzione concreta alla rielaborazione dell'assetto organico dell'ANBSC, prevedendo l'aumento a n. 60 le unità complessive di dotazione e una specifica disciplina per la selezione del

³⁷ In considerazione della natura interdisciplinare della materia della gestione e della destinazione dei beni confiscati, anche la Commissione Garofoli propone che il Direttore dell'Agenzia venga scelto tra una più ampia platea di soggetti che garantiscano una maggiore professionalità ed esperienza, nonché una diversa composizione del Consiglio Direttivo che assicuri il coinvolgimento diretto dei Ministeri interessati e della Presidenza del Consiglio dei Ministri con riferimento alla funzione di indirizzo dell'Agenzia. In secondo luogo, la Commissione ritiene essenziale la previsione di un incremento dell'organico specializzato, ferma restando la possibilità di avvalersi del personale in comando o distacco appartenente ad altre amministrazioni. V. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 63 ss.

Anche la COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, cit. condivide tale riflessione suggerendo di investire in termini di personale e risorse specializzate e qualificate, nonché di modificare i profili dei componenti del Consiglio Direttivo e del Direttore dell'Agenzia.

In tal senso cfr. anche MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati?*, cit., pp. 19 ss.

³⁸ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 90 ss.

personale, per la sua formazione e per l'affidamento di incarichi speciali a figure appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche³⁹.

La stessa Agenzia, a tal fine, ritiene opportuno un ripensamento della propria natura giuridica, in modo da permetterle di assumere del personale più adeguato, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, essendo necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni figure professionali non facilmente rinvenibili nella pubblica amministrazione⁴⁰.

Occorrerebbe predisporre una struttura più agile e in grado di agire con maggiore celerità, di acquisire professionalità idonee, di **predisporre una programmazione di linee di azione pluriennali** e di linee guida atte a coinvolgere le associazioni e le istituzioni nel procedimento di destinazione dei beni, nonché di pubblicizzare i propri interventi e i beni sottratti alla criminalità organizzata⁴¹.

La **forma dell'ente pubblico economico**, dotato di maggiore autonomia contabile, organizzativa e finanziaria, **sarebbe la tipologia di struttura più idonea** perché permetterebbe all'ANBSC di utilizzare strumenti privatistici per il proprio funzionamento⁴².

Si attesta in una posizione intermedia rispetto alle precedenti posizioni, il Disegno di Legge n. 2134/2015 che **differisce l'intervento protagonista dell'ANBSC al momento successivo all'adozione della confisca di secondo grado** ⁴³, circoscrivendone il ruolo nelle fasi precedenti a quello di mero ausilio e supporto dell'autorità giudiziaria.

Per la gestione dei beni, l'Agenzia si avvarrà comunque di un coadiutore - individuato nell'amministratore giudiziario già nominato dal Tribunale.

Con riferimento alla funzione ausiliaria viene, altresì, specificato che la stessa deve essere finalizzata a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni e delle aziende.

³⁹ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 9, 87 e 90 ss.

⁴⁰ ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 18 ss.

⁴¹ MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati?*, cit., pp. 19 ss.

⁴² ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 18 ss.

⁴³ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 30 ss.

Con riguardo al profilo costitutivo, si propone che la vigilanza della ANBSC spetti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (con anche un conseguente maggiore valore simbolico della relativa funzione⁴⁴), si istituisce un Comitato consultivo e di indirizzo⁴⁵, si introducono delle modifiche alla composizione del Consiglio Direttivo e si amplia la platea dei soggetti che possono assumere la qualifica di Direttore dell’Agenzia.

A causa della carenza di adeguate risorse economiche la Camera non ha, tuttavia, approvato la proposta di aumentare l’organico dell’Agenzia.

In relazione al problema della presenza territoriale, **la sede principale dell’Agenzia verrebbe spostata a Roma** in modo da agevolare una gestione più efficiente sotto il controllo della Presidenza del Consiglio. A Reggio Calabria rimarrebbe una sede distaccata⁴⁶.

La Commissione Bindi propone, infine, di **riattivare i raccordi tra l’Agenzia e i nuclei territoriali di supporto presso le Prefetture**, in modo tale da poter contare su preziosi presidi maggiormente vicini all’autorità giudiziaria incaricata della gestione dei beni.

Si auspica che l’ANBSC assuma il prezioso ruolo di coordinatore dei diversi soggetti che partecipano alle fasi di gestione e destinazione dei beni, attraverso **l’introduzione di strumenti di indirizzo che coinvolgano, a titolo gratuito, tutti i potenziali interessati**, come Confindustria, Unioncamere, l’Associazione nazionale

⁴⁴ MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit., pp. 64 ss.; CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 164 ss.

⁴⁵ A differenza di quanto previsto dal Disegno di Legge n. 1687/2014, il Comitato consultivo ha non solo la funzione di esprimere pareri sull’attività degli altri organi dell’Agenzia ovvero sulle questioni riguardanti la destinazione o l’utilizzazione dei beni ma, in un’ottica propositiva, può presentare proposte e fornire elementi al fine di favorire l’interazione e la sinergia tra gli amministratori giudiziari delle aziende.

⁴⁶ Cfr. DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 64 ss. Nel medesimo senso, COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., p. 51.

Diversamente, il Disegno di Legge n. 1687/2014 mantiene ferma la sede principale in Reggio Calabria e istituisce la sede secondaria in Roma, v. DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO – ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 90 ss., il quale contestualmente prevede il supporto obbligatorio all’Agenzia da parte delle Prefetture mediante l’attivazione di appositi nuclei, la cui composizione è flessibile in relazione alla tipologia di beni sequestrati nel territorio di riferimento.

comuni italiani, etc.⁴⁷, ovvero **la previsione di mezzi di comunicazione informativa** volti a facilitare la collaborazione tra i vari amministratori giudiziari, nonché la possibilità per le imprese confiscate e sequestrate di costituire una ‘rete’ al fine di sopperire alle difficoltà operative che rendono faticosa la prosecuzione dell’attività d’impresa⁴⁸.

Condividendo questa linea di pensiero, la Commissione Garofoli **invita l’Agenzia ad effettuare un monitoraggio continuo e sistematico sul riutilizzo dei beni destinati** e a fornire un’adeguata assistenza ai soggetti pubblici e privati coinvolti⁴⁹.

D) Per un più appropriato ruolo dell’amministratore giudiziario.

Passando alla **quarta problematica** individuata nel capitolo precedente, ossia **l’impegnativo ruolo e la gravosa responsabilità dell’amministratore giudiziario** e del nominando legale rappresentante, **si è da più parti proposto l’inserimento di una finestra temporale di sospensione della sua responsabilità penale** per il tempo necessario a prendere contezza dell’attività aziendale e dello stato di adempimento della normativa vigente, nonché a predisporre la relazione per il Giudice Delegato e ad assumere le decisioni in merito alla gestione aziendale (soprattutto quelle riguardanti la possibilità o meno di ricondurre l’attività imprenditoriale sequestrata alla legalità)⁵⁰.

Nel raccogliere in parte le istanze degli operatori del settore, il Disegno di Legge n. 2134/2015⁵¹ - confessando l’impossibilità per l’amministratore giudiziario di conoscere istantaneamente le violazioni di legge perpetrate sino al momento del sequestro dai propositi e di ricondurre immediatamente a legalità i beni sequestrati, soprattutto quando trattasi di attività aziendali - **introduce un esonero da**

⁴⁷ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 51 ss. A bene vedere, già la legge istitutiva dell’Agenzia, quale soggetto interistituzionale, prevedeva che la stessa esercitasse la funzione di raccordo tra le amministrazioni interessate (D.L. n. 4/2010 conv. in L. n. 50/2010).

⁴⁸ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 47 ss.

⁴⁹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l’elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 63 ss.

⁵⁰ ODCEC MILANO, *relazioni al Convegno Crisi delle aziende sequestrate. Risanamento fra norme antimafia e tutela dei terzi*, Milano, 18 febbraio 2016.

⁵¹ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 28 ss.

responsabilità civile dell'amministratore giudiziario, salvo i casi di dolo e colpa grave.

Si prevede, inoltre, che - sino all'approvazione del programma di prosecuzione aziendale - gli accertamenti disposti a qualsiasi titolo dalla pubblica amministrazione sull'azienda sequestrata devono essere notificati all'amministratore giudiziario, **il quale usufruisce di una sospensione dell'irrogazione delle sanzioni di sei mesi** per permettergli di procedere alla sanatoria delle illegalità riscontrate.

Per le **violazioni di natura penale non viene, invece, prevista alcuna deroga** alla responsabilità personale, confidando presumibilmente sul regolare funzionamento degli ordinari criteri in merito alla sussistenza ed alla prova dell'elemento soggettivo del reato (che dovrebbe rimanere escluso in capo all'amministratore giudiziario).

Un intervento normativo di tal fatta, unitamente ad una sua adeguata applicazione da parte delle Corti di merito, scongiurerebbe a ben vedere il dilagare di quegli orientamenti in precedenza citati (e criticati) che indirizzano la gestione delle aziende in un'ottica conservatrice minimalista o limitano l'oggetto della misura ablativa alle sole partecipazioni sociali o a singoli beni.

Nei confronti di società 'cartiere' o di aziende la cui attività non sia 'riconvertibile' nella legalità, **sarebbe necessario prevedere la possibilità per il Giudice Delegato di disporre** - piuttosto che la nomina di un amministratore giudiziario - **l'immediata cancellazione**⁵², con le tutele di cui al titolo IV Cod. antimafia per i terzi.

Un siffatto provvedimento darebbe adeguata risposta alla non economicità e, ancor più, alla non utilità della gestione societaria, e permetterebbe di 'eliminare' dal mercato (senza particolare aggravio di costi) le imprese per le quali non vi sia possibilità di sanificare la gestione. Il conseguente benessere istantaneo per l'ambiente economico-sociale circostante, che assisterebbe così alla rapida neutralizzazione delle imprese inquinate e inquinanti, è evidente.

Al fine di agevolare l'attività gestoria dell'amministratore giudiziario, il Disegno di Legge da ultimo approvato alla Camera **recepisce in parte**

⁵² DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., p. 39.

quell'orientamento giurisprudenziale⁵³ - ad oggi ancora minoritario - **che impedisce ai terzi di appesantire l'attività di amministrazione giudiziaria** con defaticanti contenziosi giudiziari e li rimanda, per l'accertamento dei relativi diritti, al peculiare procedimento previsto dal Codice antimafia.

Oltre alla conferma della sospensione delle procedure esecutive pendenti di cui all'art. 55 Cod. antimafia, viene previsto - limitatamente alle domande di cognizione aventi ad oggetto il diritto di proprietà ovvero diritti reali o personali di godimento o di garanzia sul bene - che solo quelle precedentemente trascritte siano opponibili alla procedura di amministrazione giudiziaria e, pertanto, oggetto di vaglio dinanzi al Giudice della prevenzione. In tali ipotesi, **il giudizio civile si suspenderebbe** sino alla conclusione di quello di prevenzione⁵⁴.

E) Per una disciplina più coerente sulla destinazione dei complessi aziendali confiscati.

Con riferimento alla destinazione dei beni, al fine di evitare l'attuale preclusione alla vendita di beni immobili a privati e, di converso, alla destinazione di aziende a enti pubblici territoriali e allo Stato, **l'ANBSC aveva, in passato, avanzato una proposta di modifica avente ad oggetto l'unificazione della disciplina in materia di destinazione**⁵⁵.

Non viene ritenuto razionale, rispetto agli obiettivi di prevenzione positiva del Legislatore, l'escludere in principio la possibilità che acquirente del complesso aziendale sia un ente pubblico - che, a sua volta, potrebbe incaricare un 'amministratore giudiziario' della gestione⁵⁶ - ovvero, al contrario, la possibilità che sia un privato ad acquisire un bene immobile.

⁵³ Cfr., ad esempio, *Trib. Trapani, 19.10.2012, n. 553*.

⁵⁴ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., p. 56. Nulla viene, tuttavia, espressamente previsto con riferimento alle azioni di cognizione aventi ad oggetto diritti di credito dei terzi.

⁵⁵ Nel medesimo senso anche FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., p. 650.

Ad oggi, la proposta dell'ANBSC non è stata ancora recepita.

⁵⁶ Incoerente è la diversa disciplina in ordine alle cautele per la vendita ove, per i beni aziendali, si prevede in modo indiscriminato che chiunque possa presentare richiesta per l'acquisto del bene e, solo per i beni immobili, si prescrive la successiva inalienabilità quinquennale e l'accertamento antimafia in capo al successivo acquirente (al fine di scongiurare che il bene rientri, attraverso un secondo passaggio di proprietà, nella disponibilità del proposto).

Sotto il profilo finanziario, inoltre, la scelta dell'odierno sistema potrebbe rivelarsi antieconomica, perché lo Stato rinunciarebbe *ab origine* a molte opportunità di mettere a reddito i beni confiscati e 'garantirebbe' l'insuccesso di ogni forma di autofinanziamento dell'ANBSC⁵⁷.

Conseguenze pregiudizievoli dell'attuale previsione si possono chiaramente immaginare nelle ipotesi, tutt'altro che infrequenti, in cui il complesso aziendale, i beni immobili e le quote sociali siano oggetto di distinti provvedimenti⁵⁸.

Condivide tale linea di pensiero la Commissione Garofoli, la quale propone **l'introduzione di una regolamentazione per il riutilizzo sociale delle aziende**⁵⁹.

Per favorire l'alienazione delle aziende, si suggerisce da più parti l'istituzione di **Tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate presso le Prefetture**⁶⁰, che forniscano ausilio all'Agenzia e ai relativi nuclei provinciali di supporto sin dal momento del sequestro del complesso aziendale. Detti tavoli promuoverebbero, altresì, la sensibilizzazione degli operatori del mercato, nonché il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti, così da garantire la continuità dell'attività produttiva e il mantenimento dei livelli occupazionali con l'obiettivo di un utile riutilizzo sociale del bene confiscato⁶¹.

L'Agenzia potrà, a tal fine, stipulare appositi protocolli d'intesa con gli enti locali, con le associazioni *no profit*, con le cooperative di lavoratori e con tutti i soggetti potenziali assegnatari dei beni.

La Commissione Garofoli propone, inoltre, che **l'ANBSC possa procedere alla destinazione immediata di beni immobili ed aziende - anche attraverso forme innovative di assegnazione 'anticipata' e provvisoria** nella fase di sequestro o a seguito della confisca di primo grado - quando ne emerga un'apprezzabile proficuità

⁵⁷ ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 18 ss.

⁵⁸ ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 8 ss.

⁵⁹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 71 ss.

⁶⁰ L'attuale art. 112 Cod. antimafia prevede tale ruolo come meramente eventuale in capo alle Prefetture. Quali 'articolazioni' territoriali dell'Agenzia, alle quali possono essere conferiti compiti di amministrazione, le stesse costituiscono nuclei di supporto istituzionali per la consultazione con le istituzioni e le associazioni e per l'espletamento dei compiti delegati.

⁶¹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 64 ss. e 71; COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 49 ss.

e possa prevedersi una maggiore appetibilità degli stessi nel momento della destinazione finale potendo evitare, in tal modo, il depauperamento dei beni durante il procedimento di destinazione⁶².

La vendita anticipata dell'azienda già al momento della confisca di primo grado dovrebbe, da un lato, prevedere efficienti metodi di controllo che impediscano che la stessa ritorni (anche indirettamente) nel patrimonio delle organizzazioni criminali, nonché – dall'altro lato – contemplare adeguate forme di garanzia per il soggetto titolare del bene inciso dalla misura patrimoniale, nell'ipotesi in cui la confisca non venga confermata in via definitiva nei successivi gradi di giudizio.

Con riferimento quest'ultimo aspetto, si è suggerito – come punto di equilibrio tra i diversi interessi contrapposti – di limitare i rimedi di legge alla sola restituzione per equivalente a carico del Fondo Unico Giustizia⁶³.

L'art. 46 co. 3 Cod. antimafia, oggi vigente, prevede invece come meramente facoltativa la restituzione per equivalente. La somma da corrispondere è, inoltre, posta a carico del FUG nel solo caso in cui il bene sia stato già venduto.

Ciò significa che gli enti, assegnatari di un bene in via anticipata, devono tenere conto dell'eventualità di doverlo restituire in forma specifica o per equivalente, assumendosi il conseguente onere finanziario.

È conseguentemente immaginabile come le richieste di assegnazione possano essere scoraggiate a fronte della possibilità di dover affrontare tale gravosa 'spesa'⁶⁴.

In relazione alle ipotesi di destinazione anticipata, la Commissione Fiandaca propone, ancor più drasticamente, di sopprimere la norma che disciplina la restituzione per equivalente del bene venduto prima della confisca definitiva per le finalità liquidatorie di cui all'art. 60 Cod. antimafia. L'aver soddisfatto i creditori del titolare del bene venduto comporterebbe per quest'ultimo un vantaggio a cui non si deve aggiungere il beneficio della restituzione per equivalente (in termini monetari)

⁶² Cfr., nel medesimo senso, COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., p. 49.

⁶³ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 72; COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 69 ss. Del medesimo orientamento è la COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, cit. V., altresì, BALSAMO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, cit., pp. 16 ss.

⁶⁴ FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 682 ss.

del medesimo bene perché, in tal modo, si genererebbe un indebito arricchimento in favore del proposto⁶⁵.

Il Disegno di Legge n. 2134/2015, pur confermando l'attuale scelta legislativa per lo strumento della restituzione per equivalente di cui all'art. 46 Cod. antimafia, precisa, tuttavia, che il valore della restituzione debba essere quello risultante nel rendiconto di gestione⁶⁶.

Nell'ottica di agevolare forme di destinazione dei complessi aziendali che garantiscano la continuità aziendale, il Disegno di Legge prevede, inoltre:

- **la possibilità di vendere separatamente le partecipazioni societarie maggioritarie o totalitarie solamente (e in via residuale) nell'ipotesi in cui la società sia priva di beni** costituiti in azienda ai sensi dell'art. 2555 c.c. e, in ogni caso, con modalità tali da garantire i livelli occupazionali preesistenti;
- la possibilità di concedere in **comodato** l'azienda;
- **la possibilità di assegnare l'azienda a enti o associazioni per finalità istituzionali** qualora si ravvisi un prevalente interesse pubblico, anche **con riferimento all'opportunità di proseguire l'attività da parte dei soggetti utilizzatori** del complesso aziendale nella fase di sequestro.

Non viene, tuttavia, disciplinato l'auspicato procedimento per la destinazione anticipata delle aziende.

F) Per la previsione di incentivi con riferimento alla destinazione delle aziende confiscate.

Per salvaguardare l'appetibilità dell'acquisto del complesso aziendale confiscato, appare quanto mai necessaria la previsione di incentivi all'imprenditoria che desidera assumere la coraggiosa scelta sociale di proseguire la gestione di un'impresa in precedenza nelle mani della criminalità organizzata⁶⁷.

⁶⁵ COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 69 ss.

⁶⁶ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 49 ss.

⁶⁷ La PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate*, cit., prevede all'art. 9 alcuni incentivi in tal senso.

Prima di tutto, si raccomanda che al momento della destinazione si siano già create le condizioni organizzative, professionali e di gestione atte a rendere perseguibile l'opera dell'amministratore giudiziario⁶⁸.

La Commissione Garofoli propone di inserire specifici incentivi per la nascita di cooperative di lavoratori e per facilitare l'affitto delle aziende a cooperative di giovani imprenditori⁶⁹.

Viene da più parti suggerito, inoltre, di **estendere l'ambito dei possibili affittuari delle aziende, includendo** nel novero dei legittimati **anche le cooperative sociali** (direttamente o per il tramite di aziende pubbliche) costituite o costituende tramite bando pubblico ai sensi della L. n. 381/1991⁷⁰ (ad oggi incluse nei possibili destinatari dei soli beni immobili confiscati).

Tali cooperative, infatti, sono costituite da soggetti socialmente ed economicamente deboli, ai quali viene data la possibilità di creare reddito attraverso la gestione dei beni per finalità sociali e per il benessere dell'intera comunità e, pertanto, si pongono perfettamente in linea con la *ratio legis* (di prevenzione positiva) delle norme in esame.

Nei confronti dell'acquirente, oltre alla continuità degli incentivi sopra menzionati in favore dell'amministratore giudiziario (che potrebbero essere opportunamente limitati nel tempo successivamente all'assegnazione) **sarebbe, inoltre, auspicabile l'estensione delle garanzie e delle tutele per l'acquirente previste dalla Legge Fallimentare** per il caso di vendita d'azienda o di ramo di azienda in amministrazione giudiziaria.

⁶⁸ La prassi registra numerosi casi in cui l'assegnazione dell'azienda alle cooperative dei lavoratori non è preceduta da una pianificazione dell'attività e da una realizzazione di un piano concreto di risanamento. Tali mancanze si ripercuotono sul successo della seguente gestione privatistica del bene, spesso lasciata nelle mani di soggetti che non hanno le conoscenze e le capacità per risolvere le problematiche relative ad un complesso aziendale in amministrazione giudiziaria. V. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., *passim*.

⁶⁹ Cfr. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 69 ss.

⁷⁰ Le cooperative sociali sono una speciale categoria di cooperative caratterizzate dall'obiettivo di "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini" attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi ovvero lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Le cooperative sociali che rispettino la normativa della L. n. 381/1991 sono ONLUS di diritto. Sono, inoltre, sempre considerate *ope legis* cooperative a mutualità prevalente. V. MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati?*, cit., p. 34.

L'art. 105 L. Fallimentare prevede, in proposito, un'importantissima salvaguardia per l'acquirente, ovvero sia l'esclusione della responsabilità per i debiti relativi all'esercizio delle aziende cedute, sorti prima del trasferimento.

Gli operatori, infine, **sollecitano un intervento dello Stato anche con riferimento alla protezione dei futuri gestori dell'azienda** confiscata dalle pressioni delle associazioni mafiose. Si chiede, pertanto, un intervento pubblico o dell'associazionismo in tal senso.

III. LE PROPOSTE RISOLUTIVE DELLE CRITICITÀ PRATICHE.

In relazione ai problemi pratici inerenti la gestione del complesso aziendale, si possono contemplare le seguenti proposte di correttivi.

A) Per la selezione delle aziende da bonificare.

Dal mondo imprenditoriale arriva, innanzitutto, un primo suggerimento.

L'approccio dello Stato, sebbene non debba trascurare la connotazione sociale e occupazionale della prosecuzione dell'attività economica sequestrata, dovrebbe essere maggiormente improntato a criteri economici e industriali per poter avere successo.

L'obiettivo principale dell'amministratore giudiziario deve essere quello di rilanciare l'azienda secondo criteri di competitività e di economicità, selezionando a tal fine solamente le aziende che hanno i requisiti e le condizioni affinché si possa attuare efficacemente un piano industriale di bonifica. L'attenzione al mantenimento dei posti di lavoro deve essere necessariamente temperata con l'imprescindibile presupposto dell'economicità della gestione⁷¹.

In tale prospettiva, è indispensabile valutare la capacità dell'azienda di proseguire la propria attività nel completo distacco dalla precedente gestione, anche in quei casi dove la continuità rispetto al precedente governo potrebbe agevolare le relazioni sul mercato o il riconoscimento sociale⁷².

La Commissione Bindi suggerisce, in proposito, di **introdurre una fase preliminare di check-up aziendale** al fine di verificare la concreta possibilità di proseguire l'attività imprenditoriale con una nuova compagine societaria ovvero la necessità di avviare una procedura di liquidazione.

⁷¹ CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 111 ss. la quale evidenzia come un approccio sbagliato alla gestione da parte dell'amministratore giudiziario può causare il fallimento dell'impresa e provocare effetti distorsivi sul mercato in quanto lo Stato manterrebbe in vita un'azienda già decotta. L'Autrice suggerisce un approccio molto rigoroso nella valutazione degli *assets*, delle relazioni e delle caratteristiche aziendali e delle risorse umane, nonché degli effetti che la continuità o meno dell'attività produrrebbe sul mercato (pp. 132 ss.).

⁷² Cfr. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., p. 121. L'Autrice ritiene che, una volta adottata la decisione per la continuità aziendale, l'amministratore giudiziario debba ridefinire il modello di *business* dell'azienda e modificare e rinnovare tutti i processi di funzionamento interno, affinché si possa procedere al cambiamento culturale e alla riqualificazione dell'azienda in modo visibile a tutti gli operatori del mercato. V. pp. 138 ss.

Tale vaglio, da eseguirsi nel medesimo termine previsto per la presentazione della relazione sull'attività aziendale e sulle prospettive di prosecuzione da parte dell'amministratore giudiziario, è auspicabile che sia condotto avvalendosi di coadiutori professionisti della materia⁷³.

B) Per un'effettiva prosecuzione dell'attività aziendale da parte dell'amministratore giudiziario. I rapporti con i terzi.

Qualora la decisione propenda per la **continuità aziendale**, la Commissione Bindi ritiene opportuno che **venga diversificato il termine per la verifica dei crediti**, in modo tale che – con riferimento ai rapporti commerciali di vitale importanza per l'azienda – si possa assumere una decisione immediata (anche in termini di pagamento), evitando così di alimentare lo sconvolgimento dell'equilibrio aziendale, nonché di incrementare il clima di diffidenza e di sfiducia verso l'amministrazione giudiziaria subentrante⁷⁴.

In questa **prima fase**, quindi, il Tribunale effettua una **sommatoria verifica** per stabilire quali rapporti commerciali possano o debbano essere proseguiti e quali debiti debbano essere subito onorati per consentire la continuità aziendale.

Questo 'privilegio' spetterebbe – ad esempio - ai dipendenti, con riferimento alla loro regolarizzazione, al rispetto delle conseguenti garanzie di legge e al pagamento delle loro retribuzioni; ai fornitori dei beni e dei servizi necessari per la prosecuzione dell'attività aziendale (ad esempio i fornitori di utenze e di beni strumentali); ai creditori con i quali deve essere mantenuto un durevole rapporto ai fini della continuità aziendale.

Sarebbe rinviato ad una seconda fase il vero e proprio accertamento dei diritti dei terzi creditori in buona fede.

Secondo la Commissione Bindi, il Legislatore non dovrebbe assimilare la disciplina dell'accertamento dei crediti a quella prevista in materia fallimentare, perché si tratta di fattispecie profondamente diverse tra loro.

Da una parte, infatti, l'amministrazione giudiziaria può avere ad oggetto un'azienda operativa e redditizia la cui attività ha 'solamente' conosciuto profili di

⁷³ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., p. 49.

⁷⁴ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 43 ss.

illiceità; dall'altra parte, il fallimento concerne un'azienda (lecita o meno) divenuta insolvente poiché priva di redditività.

Solo in questo secondo caso ci si trova davanti ad una realtà oramai statica e si può procedere all'analisi del patrimonio e dei crediti come entità fisse.

Diversamente, nella prima ipotesi, è necessaria l'adozione di una disciplina che consenta di verificare le pretese dei creditori nell'ambito di un programma di prosecuzione dell'azienda, quale entità dinamica in gestione al professionista nominato dal Tribunale.

Proprio l'**amministratore giudiziario** - che usualmente permane in carica sino alla confisca definitiva - **dovrebbe formulare, inoltre, un programma di prosecuzione per la prevedibile durata dei tre gradi di giudizio**, la cui attuazione andrebbe completata prima della consegna dei beni all'ANBSC (secondo la Commissione, nel momento della confisca definitiva).

In tal modo, il complesso aziendale - la cui reale condizione patrimoniale e finanziaria è già stata accertata - arriverebbe all'inizio del procedimento di destinazione in stato di continuità e, nell'evidenza della sua entità, sarebbe maggiormente appetibile (e commercializzabile).

Il Disegno di Legge n. 2134/2015 fa proprie le istanze avanzate dalla Commissione Bindi rinnovando le norme sulla gestione delle aziende da parte dell'amministratore giudiziario e rimodulando integralmente l'art. 41 Cod. antimafia⁷⁵.

L'amministratore giudiziario dovrebbe presentare al Giudice Delegato, entro 30 giorni dalla nomina, una relazione 'preliminare' sulla consistenza dei beni ai sensi dell'art. 36 Cod. antimafia, anche qualora il sequestro abbia ad oggetto complessi aziendali (e, altresì, quando ciò avvenga per effetto del sequestro delle partecipazioni societarie⁷⁶).

Entro 30 giorni dall'immissione in possesso, **l'amministratore giudiziario sarebbe altresì autorizzato a proseguire l'attività di impresa o a sospenderla**, con riserva di rivalutare la decisione all'esito del deposito della relazione 'ordinaria'. In

⁷⁵ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 34 ss. e pp. 54 ss.

⁷⁶ A mente del nuovo art. 20 Cod. antimafia il sequestro delle partecipazioni totalitarie deve, invero, intendersi automaticamente esteso ai beni costituiti in azienda.

caso di prosecuzione, conserverebbero efficacia i titoli abilitativi necessari allo svolgimento dell'attività aziendale.

Entro 3 mesi (prorogabili a 6 mesi) dalla nomina, **l'amministratore giudiziario dovrebbe presentare una relazione 'ordinaria'** contenente, tra l'altro, una dettagliata analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività aziendale, a cui allegare un programma esecutivo, recante un'attestazione di veridicità e fattibilità svolta da professionista a ciò abilitato.

Verrebbe, inoltre, imposto all'amministratore giudiziario di **indicare** al Giudice Delegato, **nella proposta di prosecuzione, i rapporti commerciali con i terzi e con i lavoratori necessari per la prosecuzione dell'attività aziendale.**

Il Tribunale, alla presenza del Pubblico Ministero, dell'ANBSC, dell'amministratore giudiziario e dei difensori delle parti, con decisione assunta in camera di consiglio approverebbe con decreto motivato il programma, impartendo le necessarie direttive per la gestione dell'impresa.

Qualora **l'impresa sia svolta in forma individuale, l'amministratore giudiziario subentrerebbe direttamente nella gestione.**

Laddove l'impresa sia, invece, svolta in forma societaria e il sequestro abbia ad oggetto **partecipazioni societarie di controllo o totalitarie**, il Giudice Delegato dovrebbe **istruire il proprio ausiliario** in merito alla revoca dell'amministratore della società, a cui si sostituirebbe; in alternativa, il giudice potrebbe individuare le modalità di controllo sulla gestione societaria, laddove sia nominato un terzo in tale ruolo.

Il Tribunale adotta, altresì, **provvedimenti per l'allontanamento dall'azienda del soggetto proposto** e dei soggetti allo stesso collegati⁷⁷.

Con riferimento al rapporto con i creditori, l'art. 54 *bis* Cod. antimafia introduce la possibilità per l'amministratore giudiziario di essere autorizzato al pagamento

⁷⁷ Per agevolare l'amministratore giudiziario nella gestione e nell'opera di sanificazione dell'impresa, nonché per evitare ostilità da parte dei dipendenti legati alla precedente gestione, la Commissione Fiancaca raccomanda di riconoscere allo stesso, previo provvedimento motivato del Giudice Delegato, il potere di disporre licenziamento per giusta causa dei dipendenti quando, in relazione alla natura e all'intensità dei rapporti con il proposto o alla qualità dei precedenti penali e di polizia, sussistono elementi concretamente idonei ad escludere il rapporto di fiducia con l'amministrazione giudiziaria. V. COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 78 ss.

anticipato dei crediti collegati a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività (art. 54 *bis* Cod. antimafia).

Nel programma di prosecuzione o ripresa dell'attività aziendale, il Tribunale può, infatti, incaricare l'amministratore giudiziario di rinegoziare le esposizioni debitorie dell'impresa e di provvedere ai conseguenti pagamenti.

Dopo il deposito del decreto di confisca di primo grado avrà inizio la seconda fase, ove verrà svolto l'accertamento della buona fede degli altri creditori⁷⁸.

In relazione ai rapporti contrattuali pendenti, viene unicamente aggiunto all'art. 56 Cod. antimafia il limite temporale di 6 mesi per l'adozione da parte dell'amministratore giudiziario della decisione sulla continuazione o sulla risoluzione dei rapporti.

La finalità di tali disposizioni è, dunque, quella di agevolare il mantenimento dei rapporti commerciali essenziali per la continuità aziendale e consentire una ragionevole programmazione dell'attività d'impresa, senza che la procedura ordinaria di accertamento dei crediti o le lungaggini procedurali ne ingigantiscano, con il passare del tempo, il passivo⁷⁹.

All'art. 41 Cod. antimafia vengono inserite, infine, **norme sulla gestione prediligendo l'adozione di forme di affitto o di comodato d'azienda** ad enti pubblici territoriali, a cooperative sociali, a cooperative di lavoratori o a imprenditori attivi nel medesimo settore o in settori affini.

Diversamente, **qualora non sia avanzata la richiesta di prosecuzione, il Tribunale dispone** la messa in liquidazione dell'impresa, anche con **procedure di liquidazione e di cessazione in forma semplificata** da disciplinarsi con Decreto del Ministero della Giustizia.

Anche la Commissione Fiandaca suggerisce di diversificare la disciplina relativa agli effetti delle misure di prevenzione patrimoniale nei confronti dei terzi

⁷⁸ Si precisa che non viene più prevista la necessaria preventiva a escussione del patrimonio del proposto. Tale presupposto viene sostituito dalla prova della non disponibilità in capo al proposto di altri beni sui quali poter esercitare la garanzia patrimoniale idonea al soddisfacimento.

⁷⁹ MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit., p. 59.

distinguendo le ipotesi in cui la misura abbia ad oggetto beni determinati⁸⁰ da quelle in cui riguardi complessi aziendali.

La natura complessa (e dinamica) dell'azienda impone di improntare la disciplina secondo un'ottica di continuità, conservazione e gestione attiva dei rapporti con i vari interlocutori aziendali, in vista di una successiva e fruttuosa destinazione⁸¹.

Di conseguenza, il piano di pagamento dei terzi creditori non deve essere più considerato come un semplice piano di riparto ma – in considerazione delle esigenze di prosecuzione dell'attività economica – **dovrebbe essere configurato come un piano di ripianamento e di ristrutturazione dei debiti** (verificati ed ammessi).

Tra gli interventi proposti si annovera, in particolare, l'anticipazione del procedimento di verifica dei crediti già in fase cautelare (quando il sequestro e la confisca hanno, invece, ad oggetto beni determinati, la verifica dei crediti si dovrebbe svolgere - come di consueto - successivamente alla confisca definitiva).

Al fine di non intralciare i rapporti con i creditori che al tempo del sequestro intrattenevano rapporti contrattuali con l'impresa e di scongiurare che gli stessi sospendano l'esecuzione dei contratti in corso, **la Commissione Fiandaca suggerisce di introdurre l'ammissione al passivo anticipata e condizionata all'esito del procedimento** (con riferimento all'accertamento delle condizioni di cui all'art. 52 Cod. antimafia), **con la possibilità di disporre pagamenti in acconto**, rilasciati previa garanzia e/o cauzione⁸².

⁸⁰ La Commissione Fiandaca sembra, tuttavia, distinguere l'ipotesi in cui la misura di prevenzione abbia ad oggetto il complesso aziendale da quella in cui abbia ad oggetto il solo capitale sociale. In tale ultima ipotesi, la Commissione non manifesta l'esigenza di una disciplina *ad hoc* dei rapporti con i terzi, ma propende per l'assimilazione della stessa al sequestro di beni determinati. Cfr. COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., p. 102.

⁸¹ COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 93 ss.

⁸² COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., p. 99. Nel medesimo senso anche MENDITO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, cit., p. 21, il quale propone di introdurre la possibilità per il Giudice Delegato di riconoscere in via transattiva il pagamento di una quota dei debiti, previo accertamento della buona fede dei creditori e dell'estraneità di questi ai contesti criminali di riferimento del proposto.

Sempre in un'ottica di favorire la continuità dei rapporti con i terzi, la Commissione richiede che venga esclusa la necessaria preventiva escussione del restante patrimonio del proposto richiesta dall'art. 52 co. 1 lett. a) Cod. Antimafia.

Con riferimento ai rapporti giuridici pendenti si dovrebbe separare dall'ipotesi, già oggi disciplinata, dei rapporti che al tempo del sequestro non sono stati ancora eseguiti interamente (le cui prestazioni sono tuttavia istantanee e/o reiterate), quella in cui la natura del rapporto contrattuale (es. ad esecuzione continuata) non consente interruzioni⁸³.

Solo nel primo caso la disciplina di cui all'art. 56 Cod. antimafia risulterebbe congrua e la sospensione del rapporto per il tempo necessario all'amministratore giudiziario per verificare la ricorrenza dei presupposti formali di opponibilità del titolo alla procedura e le ragioni di opportunità della loro prosecuzione non arrecherebbe pregiudizio alla gestione⁸⁴.

Diversamente, nella seconda ipotesi, **il rapporto dovrebbe continuare automaticamente** e dovrebbe essere riconosciuto all'amministratore giudiziario il potere di recedere dal contratto, previa autorizzazione del Giudice Delegato⁸⁵.

Alcuni Autori osservano sul punto che sarebbe opportuno richiamare le facoltà concesse al curatore fallimentare nell'esercizio provvisorio dell'impresa ex art. 104, co. 7 R.D. n. 267/1942, che prevede la prosecuzione dei contratti pendenti alla data del fallimento, salva la facoltà di chiederne la sospensione o lo scioglimento⁸⁶.

Anche gli operatori del settore si fanno portavoce della necessità di introdurre norme *ad hoc* con riferimento alla gestione di complessi aziendali, in virtù del fatto

⁸³ V. anche MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, cit., pp. 20 ss.

⁸⁴ In difetto di dichiarazione dell'amministratore giudiziario, previamente autorizzato dal Giudice Delegato, di volere proseguire il rapporto, questo si dovrebbe considerare, invece, risolto di diritto. Il terzo contraente può richiedere al Giudice un termine entro il quale l'amministratore giudiziario debba pronunziarsi sulla prosecuzione o meno del rapporto, scaduto infruttuosamente il quale il contratto si risolve.

⁸⁵ COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 97 ss.

⁸⁶ DONATO – SAPORITO – SCOGNAMIGLIO, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, in *Banca d'Italia n. 202 del settembre 2013*, p. 13.

La proposta di iniziativa popolare n. 1138/2013 ha ipotizzato, invece, nell'ottica di agevolare la continuità produttiva, di estendere alle imprese sottoposte a sequestro e a confisca le disposizioni in materia di concordato e di ristrutturazione dei debiti di cui all'art. 4 bis del D.L. n. 347/2003. V. PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate*, cit., p. 13.

che tale tipo di amministrazione giudiziaria richiede una particolare continuità e solerzia⁸⁷.

Da un lato, essi propongono di risolvere il problema debitorio introducendo nell'art. 54 Cod. antimafia **la possibilità per l'amministratore giudiziario di pagare in prededuzione** anche quei creditori (fornitori, dipendenti, banche, etc.) la cui fiducia è necessaria per garantire la continuità aziendale e i cui crediti sono maturati in un normale rapporto di funzionamento dell'impresa⁸⁸. L'inserimento dei predetti crediti nella logica 'concorsuale' si oppone, infatti, alle esigenze di funzionalità e sopravvivenza dell'azienda.

Dall'altro lato, gli stessi operatori ritengono che l'art. 56 Cod. antimafia dovrebbe prevedere: a) **la possibilità per l'amministratore giudiziario di dichiarare il subentro immediato e provvisorio nei contratti pendenti** - con un controllo solo *ex post* da parte del Giudice Delegato; b) **la possibilità di pagare senza ritardo i crediti certi, liquidi ed esigibili anche pregressi** - dietro autorizzazione del Giudice Delegato - qualora ciò sia necessario per la continuità del rapporto commerciale con il cliente e per il prosieguo dell'attività produttiva⁸⁹.

A tale risultato si potrebbe giungere - invero - anche in via esegetica attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 56 Cod. antimafia, facendo rientrare nella categoria dei costi prededucibili - d'intesa e con le necessarie autorizzazioni del G.D. - i crediti di fornitura di beni e servizi in corso di esecuzione (anche se sorti anteriormente al provvedimento di sequestro) qualora gli stessi siano incontrovertibilmente funzionali alla sopravvivenza della gestione aziendale⁹⁰.

Allo stato dell'arte, in assenza di un'apposita normativa, siffatta interpretazione è ancor più desiderabile se si osserva che, di regola, il procedimento di accertamento dei crediti (sulla base delle direttive dei Presidenti delle principali sezioni delle

⁸⁷ Alcuni operatori hanno evidenziato, tra l'altro, le incoerenze che si verrebbero a creare qualora - in mancanza di una disposizione legislativa al riguardo - il Giudice non consentisse la prosecuzione dell'impresa a seguito del venir meno delle autorizzazioni e dei provvedimenti abilitativi di natura personale. Si chiede, pertanto, che venga disciplinata espressamente la materia chiarendo che tali licenze non possano ritenersi cadute in modo automatico a seguito del sequestro e dell'estromissione del proposto. V. MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati?*, cit., p. 32.

⁸⁸ CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, Roma, 2015, pp. 96 ss.

⁸⁹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 69 ss.

⁹⁰ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 534 ss.

misure di prevenzione e dei Tribunali in Italia) viene iniziato solamente dopo la confisca di primo grado⁹¹.

C) Per il finanziamento delle aziende sequestrate.

Con riferimento allo specifico problema del reperimento delle risorse finanziarie, l'ANBSC ha suggerito l'istituzione di un fondo di rotazione che, ricorrendone i presupposti, verrebbe utilizzato dall'autorità giudiziaria e dall'ANBSC stessa per finanziare le aziende che presentino concrete possibilità di rimanere sul mercato e per consentire la gestione, l'utilizzazione, la manutenzione e la valorizzazione dei beni immobili confiscati, anche aziendali⁹².

Alcuni operatori del settore chiedono, in proposito, che venga rimodulata la disciplina del Fondo Unico Giustizia, nel quale confluiscono denari e titoli sequestrati e confiscati, in quanto gli stessi potrebbero essere utilizzati per contribuire al finanziamento delle aziende in amministrazione giudiziaria.

Si suggerisce, pertanto, che tali risorse possano essere destinate direttamente alle imprese sequestrate ovvero - se non smobilizzabili - utilizzate a garanzia per permettere a queste ultime di ottenere con più facilità finanziamenti o prestiti⁹³.

I dati ufficiali mostrano, all'opposto, come una notevole parte dei fondi restano giacenti nel FUG e non sono utilizzati o destinati⁹⁴.

In questa prospettiva, la Commissione Garofoli propone la creazione di un fondo di garanzia, alimentato con lo stanziamento di risorse provenienti dal FUG e volto ad assicurare alle aziende sequestrate o confiscate l'accesso al credito bancario⁹⁵.

Si consiglia, inoltre, l'istituzione di un rating di legalità, da attribuire alle aziende sequestrate e confiscate, che valga ad unità di misura per l'accesso al credito

⁹¹ CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 97 ss. e 110 ss.

⁹² ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 13 ss.

⁹³ MENDITTO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati?*, cit., pp. 29 ss.

⁹⁴ OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, Milano, 2014, pp. 31 ss. e 51.

⁹⁵ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 68.

bancario e ai finanziamenti pubblici, in modo analogo a quanto era stato previsto dal D.L. n. 1/2012 (conv. in L. n. 27/2012)⁹⁶.

D) Per la creazione di sinergia tra le aziende sequestrate e confiscate e con l'ambiente circostante.

Con riferimento alla carenza di commesse⁹⁷, la chiave di volta sarebbe la creazione di una sinergia tra le aziende sequestrate e confiscate⁹⁸ per la rotazione degli ordini, ovvero forme più o meno articolate di dialogo strategico e di cooperazione tra le imprese nelle quali potrebbero virtuosamente incrociarsi domanda e offerta, ovvero ancora la creazione di una rete più ampia che -

⁹⁶ Nell'ottica di approntare e promuovere una maggiore tutela dei consumatori nel mercato concorrenziale, l'art. 5 *ter* del D.L. n. 1/2012 ha previsto: "Al fine di promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato è attribuito il compito di segnalare al Parlamento le modifiche normative necessarie al perseguimento del sopraindicato scopo anche in rapporto alla tutela dei consumatori, nonché di procedere, in raccordo con i Ministeri della giustizia e dell'interno, alla elaborazione ed all'attribuzione, su istanza di parte, di un rating di legalità per le imprese operanti nel territorio nazionale che raggiungano un fatturato minimo di due milioni di euro, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza, secondo i criteri e le modalità stabilite da un regolamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Al fine dell'attribuzione del rating, possono essere chieste informazioni a tutte le pubbliche amministrazioni. Del rating attribuito si tiene conto in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dello sviluppo economico, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Gli istituti di credito che omettono di tener conto del rating attribuito in sede di concessione dei finanziamenti alle imprese sono tenuti a trasmettere alla Banca d'Italia una dettagliata relazione sulle ragioni della decisione assunta".

⁹⁷ Al fine di rispondere ad alcuni quesiti sorti nella prassi delle amministrazioni giudiziarie, il nuovo Disegno di Legge n. 2134/2015 chiarisce la possibilità per le aziende sequestrate e confiscate di partecipare alle gare di appalto pubbliche e di continuare l'esecuzione degli appalti vinti (art. 35 *bis* Cod. antimafia). Cfr. DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., p. 29.

⁹⁸ Quali esempi di proficua collaborazione, oltre a quelli già menzionati nel precedente capitolo (*supra*, Cap. 3, § III), si rammenta il Bar Italia Libera a Torino e la Cooperativa Le Terre di don Peppe Diana a Castel Volturno. In entrambi i casi la cooperazione con altre aziende confiscate è stata un fattore determinante per la continuità aziendale.

Nella prima fattispecie, il bar - gestito dal febbraio 2013 dalla Cooperativa sociale Nanà grazie alla concessione in uso gratuito della licenza e della strumentazione del bar - è diventato un centro di aggregazione socio-culturale che utilizza i prodotti delle cooperative del circuito Libera Terra nate sui terreni confiscati alle Mafie in tutta Italia.

Nella seconda fattispecie, la Cooperativa è stata costituita nel 2010 attraverso la sottoscrizione di un protocollo d'intesa tra diversi enti pubblici e, mediante la gestione di 20 ettari di terreni e beni sequestrati ai Casalesi, con il sostegno di enti e associazioni private ha dato vita ad una fattoria sperimentale, fondata su un modello ecosostenibile e attento a preservare la qualità delle produzioni casearie tipiche della zona. La cooperativa è, inoltre, sostenuta dal progetto "La mozzarella della legalità" finanziata dalla Fondazione del Sud.

coinvolgendo anche le associazioni rappresentative degli imprenditori, gli ordini professionali, le Università, il mondo dell'associazionismo e delle cooperative sociali - potrebbe aiutare l'ex azienda mafiosa a sopravvivere e a rientrare nel circuito della legalità tramite l'affidamento di commesse provenienti da altre società facenti parte della rete⁹⁹.

Una novità di sicuro rilievo in quest'ambito - anche se, allo stato attuale, riguarda la gestione dei soli beni immobili - si è verificata nel corso degli ultimi anni con la **nascita dei consorzi tra Comuni** (come ad esempio, il consorzio Sviluppo e Legalità, nato nel 2000 dall'unione di otto comuni dell'Alto Belice corleonese) adibiti a gestire con maggiore efficienza i beni confiscati, creare nuovi posti di lavoro, diffondere la cultura della legalità e fornire assistenza e competenza a privati e imprese nei contesti territoriali inquinati dalla criminalità organizzata, **sovente con la collaborazione o la creazione di cooperative sociali.**

Queste nuove forme di aggregazione si sono dimostrate efficienti e stanno assumendo un ruolo protagonista nel riutilizzo dei beni confiscati¹⁰⁰.

L'unione delle forze di tali soggetti ha fatto sì che gli stessi potessero disporre di maggiori risorse finanziarie, organizzative e professionali, di migliori competenze, di un più stretto coinvolgimento della società civile e delle istituzioni, di più ampie opportunità di sviluppo e di una solida resistenza di fronte agli eventi ritorsivi e di discriminazione di cui si sono rese autrici le Cosche.

⁹⁹ V. anche CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 46 ss. la quale individua in tale concertazione l'unica via per raggiungere il fine sociale delle misure di prevenzione, la garanzia del diritto al lavoro, il ripristino delle condizioni di legalità e del funzionamento aziendale, nonché la vittoria contro la concorrenza sleale. L'Autrice parla significativamente di sistema *multi-stakeholder*, in cui ci sono una pluralità di attori istituzionali, sociali ed economici che - a vario titolo e con diverse capacità e interessi - possono concorrere al proficuo rilancio dell'azienda (pp. 54 ss. e 141 ss.).

È noto, infatti, come - in un periodo di crisi come quello attuale - tra le criticità che colpiscono la redditività delle piccole e medie imprese, anche *in bonis*, si annoverano le difficoltà di reperire risorse e, soprattutto, di trarre benefici da alleanze strategiche con altre aziende situate lungo la catena di valore. Cfr. COSENZ, *Strategia e innovazione delle PMI italiane: quali condizioni possono influenzarne il successo competitivo? Il caso Mosaicoon s.p.a.*, in AA. VV., *Il bene azienda, Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, 2012, pp. 357 ss. e 374 ss. ; FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 714 ss.

¹⁰⁰ Un significativo esempio di sinergia è costituito dal consorzio Libera Terra Mediterraneo che ha creato una rete commerciale stabile tra produttori agricoli del territorio e le cooperative del progetto Libera Terra e garantisce, oltre alla diffusione dei valori etico-sociali di cui si fanno portatrici le cooperative, anche una rete economica che li salva dall'emarginazione indotta dall'ambiente mafioso. È doveroso in questa sede ricordare anche il Consorzio Trapanese per la Legalità e lo Sviluppo (2005), il Consorzio Agrigentino per la Legalità e lo Sviluppo (2005), il Consorzio S.O.L.E. (2003) e il Consorzio Agrorinasce (1998).

Nel maggio 2006, su iniziativa di Libera, è nata anche l'agenzia "Cooperare con Libera Terra", la cui mission è quella di "consolidare e supportare lo sviluppo imprenditoriale delle cooperative che gestiscono beni e terreni confiscati al crimine organizzato attraverso il trasferimento di know how. L'Agenzia è quindi, grazie alle cooperative associate che mettono a disposizione le loro professionalità, una 'banca delle competenze' al servizio delle giovani cooperative che operano nel mezzogiorno d'Italia. Cooperative ad alto valore sociale che si riconoscono nel progetto 'Libera Terra' e nell'associazione 'Libera' presieduta da Don Luigi Ciotti. Creare iniziative di reciproca conoscenza tra i soci dell'Agenzia, le cooperative di Libera Terra e le Comunità attraverso lo scambio di esperienze e la creazione di percorsi comuni tra imprese, associazioni e istituzioni di territori diversi. L'Agenzia è quindi una 'banca delle esperienze', un incrocio di percorsi che si contaminano reciprocamente e creano nuovo spirito cooperativo e nuova cittadinanza democratica unendo, alla pari, il Nord e il Sud del nostro Paese".

La Commissione Garofoli e la Commissione Bindi **richiedono che sia l'ANBSC il primo promotore di sinergia** tra le aziende sequestrate e confiscate attraverso l'espletamento di **funzioni di consulenza** in favore delle amministrazioni giudiziarie e di **strumenti di comunicazione informativa**.

Questi ultimi, in particolare, agevolerebbero la collaborazione tra gli amministratori giudiziari e favorirebbero l'affidamento reciproco delle commesse relative ai servizi inerenti la gestione e la manutenzione dei beni sequestrati e confiscati, nonché alla fornitura e all'acquisto dei beni necessari per l'attività aziendale¹⁰¹.

L'Agenzia dovrebbe, inoltre, predisporre protocolli per raccordare strutture e associazioni che siano in grado di fornire professionalità utili per coadiuvare la gestione, nonché per concordare con l'ABI e la Banca d'Italia modalità di rinegoziazione dei fidi e di concessione di nuovi finanziamenti.

La Commissione Fiandaca, invece, prendendo come esempio la realtà milanese¹⁰², **pone tale onere in capo al Presidente del Tribunale** che, dopo avere acquisito il parere del Presidente della Corte d'Appello, **può concludere protocolli di**

¹⁰¹ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 69; COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 47 ss.

¹⁰² Ci si riferisce al "Protocollo d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati" siglato dal Tribunale di Milano con l'ABI il 19 luglio 2012.

intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati con altri organi dello Stato, enti territoriali e istituzionali, organizzazioni rappresentative dei lavoratori, dei datori di lavoro e delle aziende di credito, organismi professionali, associazioni ed altri soggetti interessati¹⁰³.

La proposta di legge di iniziativa popolare presentata alla Camera di Deputati in data 3.06.2013 (atto n. 1138)¹⁰⁴ **prevede**, infine, - attraverso **una serie di obblighi informativi** - il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali di categoria e delle Camere di Commercio al fine di coadiuvare l’Autorità giudiziaria nella gestione delle aziende sequestrate¹⁰⁵.

L’art. 1 della proposta dispone che l’Autorità giudiziaria informi tempestivamente l’ANBSC, la Prefettura, la Camera di Commercio competente e le associazioni di categoria quando il provvedimento di sequestro abbia ad oggetto aziende, ai sensi degli artt. 2555 ss. c.c.

In capo all’Agenzia viene conseguentemente imposto l’obbligo di coadiuvare il Giudice nella gestione delle aziende per la salvaguardia dell’occupazione e della produttività.

L’art. 2 disciplina **l’istituzione presso l’ANBSC di un Ufficio attività produttive e sindacali** con il compito di aggiornare **l’istituenda Banca dati delle aziende sequestrate e confiscate**, di farsi carico di una serie di compiti formativi, istruttivi e promotivi volti a facilitare e rendere più agevole l’amministrazione giudiziaria nella prosecuzione dell’attività aziendale e la sinergia tra gli operatori coinvolti, nonché di predisporre linee guida generali per l’utilizzo delle aziende sequestrate e confiscate.

L’art. 3 prevede **l’istituzione presso le Prefetture di Tavoli permanenti sulle aziende** con il compito di coordinare, indirizzare e monitorare il coinvolgimento delle

¹⁰³ COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 60 ss.

¹⁰⁴ PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l’emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate*, cit., pp. 4 ss.

¹⁰⁵ Molteplici sono le iniziative già testate nel sistema italiano. Si ricorda, ad esempio, il protocollo d’intesa firmato il 31 luglio 2013 tra Fillea Cgil, il suo Osservatorio Edilizia e Legalità e l’ANBSC, che regola le modalità del coinvolgimento dell’Osservatorio nell’opera di rafforzamento della continuità produttiva per quelle imprese della filiera delle costruzioni che affrontano il processo di bonifica. Cfr. MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l’Agenzia Nazionale?)*, cit., pp. 15 ss.

varie autorità e degli operatori economici del territorio e che funga, altresì, quale sede di confronto e condivisione dei risultati ottenuti e delle scelte di azione effettuate.

E) Per l'introduzione di un sistema di incentivi per la prosecuzione (e la bonifica) dell'attività aziendale.

In relazione ai costi della legalità derivanti dalla regolarizzazione contabile e giuslavoristica dell'impresa, si è da più parti reclamata **la necessità di introdurre delle specifiche agevolazioni**, sia sotto il profilo della **defiscalizzazione delle imprese sequestrate e confiscate**, sia sotto quello della **decontribuzione dei rapporti di lavoro** – al fine di favorire il mantenimento dei dipendenti, la loro regolarizzazione e le nuove assunzioni – sia, in ultimo, sotto il profilo di **specifici finanziamenti** mediante l'accesso a fondi per sanare i pregressi debiti previdenziali e contributivi¹⁰⁶.

La Commissione Fiandaca, in proposito, suggerisce di non considerare gli eventuali debiti aziendali di natura previdenziale ed assistenziale esistenti alla data del sequestro (ad esempio, verso INPS, INAIL, etc.) ai fini della regolarità del DURC dell'azienda sequestrata, almeno fintantoché non si proceda all'approvazione dello stato passivo¹⁰⁷, in modo tale da non inibire all'impresa di ricevere e/o continuare l'esecuzione di commesse in appalto.

La Commissione Garofoli propone di introdurre **forme di premialità fiscale**¹⁰⁸ ovvero **la possibilità di avvantaggiare tali imprese nell'aggiudicazione di commesse pubbliche**, sempre nel rispetto delle norme che garantiscono la trasparenza della contrattazione e le procedure di evidenza pubblica.

La Commissione Bindi auspica **l'elaborazione di un sistema di premialità per favorire la prosecuzione dell'attività delle imprese in amministrazione giudiziaria**, attraverso: (a) un fondo di garanzia di liquidità da crearsi all'interno del FUG, con

¹⁰⁶ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 70 ss. V. anche FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 716 ss.

¹⁰⁷ COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 97 ss.

¹⁰⁸ In particolare, la Commissione ritiene opportuno che a tali operazioni venga applicata un'IVA agevolata, cfr. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 69 ss.

La Commissione Bindi suggerisce in proposito l'introduzione di incentivi fiscali per chi si rivolga alle aziende sequestrate per la fornitura di beni o servizi, COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., p. 51.

una contribuzione obbligatoria da parte degli istituti di credito di cui sia stata accertata la mala fede nei procedimenti di prevenzione; (b) un fondo di rotazione autonomo per il finanziamento delle imprese; (c) crediti di imposta per regolarizzare la posizione contributiva, fiscale e di sicurezza dei lavoratori; (d) forme di tutela dei lavoratori analoghe a quelle previste per le imprese sottoposte a procedure concorsuali (come, ad esempio, la cassa integrazione con finalità di prosecuzione)¹⁰⁹; (e) incentivi per la nascita di cooperative di lavoratori¹¹⁰.

Del medesimo orientamento è l’iniziativa popolare citata (atto n. 1138) che predispone **meccanismi per tutelare i lavoratori** di fronte alla crisi d’impresa attraverso l’intervento straordinario di integrazione salariale e di accesso a prestazioni relative agli ammortizzatori sociali (previsti dalla legislazione vigente per le ipotesi di sottoposizione di imprese a procedure concorsuali), nonché mediante strumenti per la tutela della salute dei lavoratori e per l’agevolazione della riconduzione a legalità dei rapporti di lavoro in un’ottica di continuità aziendale (cfr. artt. 4 ss.)¹¹¹.

Con riferimento agli altri incentivi proposti, si annoverano l’istituzione presso il Ministero dello Sviluppo Economico di un Fondo di garanzia per il credito delle aziende sottoposte a sequestro o confisca con il fine di assicurare la continuità del credito bancario, di sostenere gli investimenti finalizzati all’innovazione della strumentazione aziendale e di promuovere misure di emersione del lavoro irregolare e la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori (artt. 6-7); la tutela dei livelli occupazionali – anche attraverso incentivi contributivi all’assunzione dei lavoratori delle aziende sequestrate che abbiano perso il lavoro – (art. 4); la previsione di forme di premialità fiscale per gli operatori del mercato che decidono di rapportarsi con l’azienda sequestrata o confiscata; la possibilità di stipulare convenzioni per il

¹⁰⁹ V. anche COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l’elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 70 ss.

¹¹⁰ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 50 ss.

¹¹¹ PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l’emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate*, cit., pp. 8 ss.

conseguimento di commesse pubbliche e l'agevolazione dei rapporti con e tra le imprese soggette a misura ablativa (art. 5)¹¹².

Nell'ipotesi in cui l'azienda mafiosa debba necessariamente essere messa in liquidazione si raccomanda, ugualmente, l'introduzione di **strumenti per la ricollocazione nel mercato del lavoro dei dipendenti**¹¹³.

Nel quadro dell'attenzione riservata a rendere effettiva la possibilità per l'amministratore giudiziario di proseguire l'attività dell'impresa sequestrata - senza soccombere di fronte ai costi del processo di legalizzazione dell'impresa stessa - con l'ultimo Disegno di Legge n. 2134/2015¹¹⁴, **la Camera ha approvato un apparato di specifici incentivi**, facendo proprie sia, in parte, le soluzioni di cui alla Proposta di iniziativa popolare sopracitata sia, in parte, quelle elaborate dalla Commissione Bindi.

In particolare, con l'introduzione degli artt. 41 *bis*, 41 *ter* e 41 *quater* Cod. antimafia viene disciplinata:

- la **funzione promotrice e di monitoraggio dell'ANBSC** nella valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate;
- lo **stanziamento di fondi** (attraverso l'istituzione di un'apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese e di una sezione del Fondo per la crescita sostenibile per le medesime imprese) **per garantire alle aziende sequestrate e confiscate**¹¹⁵ 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, misure per l'emersione del lavoro irregolare e per la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il sostegno delle cooperative sociali e dei lavoratori. Tali

¹¹² In proposito l'art. 5 co. 4 della Proposta prevede che "gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, le imprese private, le imprese sociali, le cooperative sociali e gli organismi senza fini di lucro possono inserire nei contratti di appalto e di affidamento di lavori e di servizi clausole sociali contenenti meccanismi premianti le aziende sequestrate o confiscate e le cooperative di lavoratori che le hanno rilevate".

¹¹³ COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 78 ss.

¹¹⁴ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 39 ss.

¹¹⁵ Il sostegno finanziario è stato riservato alle sole aziende sequestrate ai soggetti di cui all'art. 4 lett. a) e b) Cod. antimafia. Osserva l'incoerenza di tale limitazione, MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit., pp. 55 ss.

strumenti di sostegno possono essere richiesti dall'amministratore giudiziario solo a seguito dell'approvazione giudiziale del programma di prosecuzione o di ripresa dell'attività imprenditoriale. Con apposito decreto ministeriale dovranno determinarsi le modalità per la concessione di tali aiuti, garanzie e finanziamenti;

- **la possibilità di ammettere l'azienda sequestrata o confiscata alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese** nelle forme e alle condizioni di cui all'art. 2 *bis* D.lgs. n. 270/1999¹¹⁶;
- l'istituzione, presso le Prefetture – Uffici territoriali del Governo, di **tavoli provinciali permanenti** al fine di favorire il coordinamento tra le istituzioni, le associazioni, le organizzazioni sindacali e le associazioni di datori di lavoro per sostenere la continuazione dell'attività produttiva e salvaguardare i livelli occupazionali, incentivare la collaborazione tra gli operatori economici del territorio con le aziende sequestrate, promuovere lo scambio di informazioni tra gli amministratori giudiziari, esprimere pareri e dare ausilio all'amministratore giudiziario e all'Agenzia¹¹⁷;
- **la possibilità per l'amministratore giudiziario di avvalersi del supporto tecnico (e gratuito) di imprenditori attivi** nel medesimo settore o in settori affini, selezionati attraverso procedure di evidenza pubblica che tengano conto del *rating* di legalità. A questi ultimi **viene garantito il diritto di prelazione** al momento della vendita o dell'affitto dell'azienda con i benefici finanziari di cui all'art. 41 *bis* Cod. antimafia;

¹¹⁶ Si noti come, nonostante i dubbi avanzati da più parti in relazione all'incompatibilità di tale procedura con la piccola dimensione delle imprese connotate dall'infiltrazione mafiosa, l'adozione dell'amministrazione straordinaria (che, nel caso di specie, prescinderebbe dal rispetto dei requisiti dimensionali) permetterebbe di conseguire alcuni benefici. L'art. 27 del D.lgs. n. 270/1999 contempla, ad esempio, la possibilità di cedere i complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno ('programma di cessione dei complessi aziendali') o di ristrutturare economicamente e finanziariamente l'impresa, attraverso un programma di risanamento di durata non superiore a due anni ('programma di ristrutturazione'). Attualmente, in considerazione dell'art. 2 co. 1 *bis* del D.lgs. n. 270/1999 (introdotto con la L. n. 244/2007), pare possibile ricorrere alla procedura (e, dunque, alla cessione del complesso aziendale) già in fase di confisca di primo grado. La proposta da ultimo elaborata estenderebbe tale possibilità anche all'azienda sequestrata.

¹¹⁷ Disposizione sostanzialmente analoga viene prevista nel DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 87 ss.

- **la possibilità per l'amministratore giudiziario di avvalersi del supporto delle Camere di Commercio** per favorire il collegamento con le altre imprese del territorio;
- una delega al Governo per l'emanazione di un **decreto legislativo per la specifica disciplina di incentivi per le aziende sequestrate e confiscate** per la tutela dell'occupazione e la lotta contro il lavoro irregolare, per il contrasto all'intermediazione illecita di manodopera e per l'applicazione degli ammortizzatori sociali e della cassa integrazione alle imprese per cui è stato approvato il programma di prosecuzione dell'attività, per l'introduzione di incentivi fiscali e contributivi ai datori di lavoro per l'assunzione di lavoratori provenienti da aziende sottoposte ad ablazione, per l'attribuzione di un *rating* di legalità alle aziende sequestrate, per la riduzione dell'aliquota IVA per chi commercia con aziende sequestrate o confiscate, nonché per la disciplina di incentivi alle cooperative di lavoratori di aziende sequestrate e confiscate¹¹⁸.

¹¹⁸ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 81 ss.

IV. LE PROPOSTE IN MATERIA DI AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA.

Con riferimento alla misura dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 Cod. antimafia, le proposte sinora elaborate convergono sull'opportunità di **garantire all'amministratore giudiziario maggiori poteri**, assimilabili (seppur limitati nel tempo) a quelli previsti nell'ipotesi di sequestro, e di **sospendere contestualmente i poteri legali rappresentanti e l'esercizio delle facoltà dei soci/titolari dell'impresa**, quanto meno per il periodo necessario per valutare la consistenza dell'attività¹¹⁹.

La finalità condivisa della misura è quella di approntare uno strumento volto a recuperare l'impresa infiltrata dalle organizzazioni criminali¹²⁰.

Sul punto, nelle proposte di modifiche normative elaborate dalla Commissione Fiandaca e nel Disegno di Legge n. 1687/2014 si cerca di chiarire l'ambito della misura e le prerogative gestionali dell'amministratore giudiziario¹²¹.

Anche il Disegno di Legge n. 2134/2015 mostra favore all'adozione di tale strumento, inserendo già nel dettato degli artt. 20 e 24 Cod. antimafia (in tema di sequestro e confisca) la possibilità per il Tribunale di disporre - anche d'ufficio - l'amministrazione giudiziaria o il controllo giudiziario¹²².

Al fine di razionalizzare la disciplina e renderne più agevole l'applicazione, il Disegno di Legge **identifica espressamente i presupposti dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 Cod. antimafia:**

- **nella sussistenza di sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio 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.**, ovvero,

¹¹⁹ Le diverse proposte sinora avanzate si differenziano quanto alla durata ordinaria della misura, indicata nel massimo di sei mesi, di un anno ovvero in un periodo fisso di sei mesi.

¹²⁰ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., p. 8.

¹²¹ COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 86 ss.; DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 80 ss.

¹²² DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 19 ss. La previsione di tale strumento già nell'art. 20 Cod. antimafia costituisce un elemento di novità rispetto a tutti gli altri progetti sino ad oggi elaborati, in cui l'amministrazione giudiziaria viene sempre ed esclusivamente trattata come una misura residuale rispetto alla quella principale del sequestro di prevenzione. L'anticipata previsione della sua 'alternatività' al sequestro è significativa dell'intenzione del Legislatore di dare più importanza a questo istituto.

possa comunque agevolare l'attività di persone nei cui confronti è stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale, o di persone sottoposte a procedimento penale per taluni delitti ivi specificamente indicati;

- **nell'insussistenza di elementi atti a giustificare l'applicazione del sequestro o della confisca di prevenzione.**

Con tale formulazione, vengono recepiti gli approdi giurisprudenziali e le conclusioni a cui era già pervenuta la dottrina che - con riferimento alla formulazione vigente - avevano riconosciuto **l'autonomia della misura dalla valutazione della pericolosità soggettiva del soggetto proposto.**

Si rimuove, pertanto, ogni equivoco circa la possibilità di applicare la misura di cui all'art. 34 Cod. antimafia alle attività economiche a prescindere dal vaglio di pericolosità soggettiva del proposto.

Il Giudice dovrà valutare unicamente la 'portata agevolatrice' dell'attività d'impresa.

Viene, inoltre, specificatamente contemplata l'amministrazione giudiziaria di aziende e dei beni utilizzabili per lo svolgimento di un'attività economica.

Le proposte elaborate dalla Commissione Fiandaca e nei Disegni di Legge nn. 1687/2014 e 2134/2015 riconoscono, in definitiva e in modo inequivocabile, che **l'amministrazione giudiziaria possa avere ad oggetto l'azienda, intesa come un *unicum* di beni e che, in tali casi, l'amministratore giudiziario esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sulle aziende.** Il relativo provvedimento giudiziario dovrà, pertanto, essere iscritto presso la Camera di Commercio competente.

Nell'ipotesi di imprese esercitate in forma societaria, si precisa che l'amministratore può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli organi sociali, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa. L'amministrazione giudiziaria sospende, inoltre, espressamente gli effetti dell'interdittiva prefettizia di cui all'art. 94 Cod. antimafia.

In relazione alle modalità di amministrazione e gestione, rispondendo alle istanze poste dagli operatori del settore, viene introdotto un espresso rinvio alle norme in materia di amministrazione giudiziaria di beni sottoposti a sequestro e confisca.

Si deve, tuttavia, osservare che la proposta di modifica elaborata dalla Commissione Fiandaca - sebbene apprezzabile nel manifestato intento chiarificatore - non coglie nel segno e genera nuove **perplexità in merito alla nozione di azienda** quale oggetto di sequestro o di amministrazione giudiziaria.

A differenza di quanto è possibile desumere da altre parti della Relazione con riferimento ai rapporti tra sequestro dell'azienda, sequestro delle quote e fallimento dell'impresa, ove compare la distinzione tra complesso aziendale sequestrato e quote sociali¹²³ - in relazione all'istituto in discussione - nella parte in cui si riconosce all'amministratore giudiziario l'esercizio dei diritti dei soci (che formalmente non potrebbe avere nell'ipotesi di sequestro del solo complesso aziendale) - non si ritrova la medesima diversificazione¹²⁴.

Con riguardo alla misura del controllo giudiziario, la Commissione Fiandaca e la Commissione Bindi osservano che vi possono essere forme di infiltrazione e condizionamento mafioso delle attività imprenditoriali che non pregiudicano la sostanziale integrità dell'azienda.

La funzione preventiva dello Stato, unitamente all'obiettivo di promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni, potrebbe essere assicurata in queste fattispecie aiutando l'imprenditore a recidere i legami con il contesto criminale circostante mediante **una misura di prevenzione autonoma e meno invasiva rispetto allo spossessamento gestorio**, che assicuri al contempo la continuità dell'impresa¹²⁵.

Il controllo giudiziario troverebbe applicazione **nelle ipotesi in cui l'agevolazione criminale sia solamente occasionale** e sussistano circostanze di fatto

¹²³ Cfr. COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 100 ss. Tale distinzione viene in parte espunta nel dettato del Disegno di Legge n. 2134/2015.

¹²⁴ La confusione insita nel concetto di azienda si riproduce anche nel comma 6 dell'art. 34 Cod. antimafia proposto dalla Commissione Fiandaca, nella parte in cui non prevede la possibilità della confisca del complesso aziendale all'esito dell'amministrazione giudiziaria, ma solo di singoli beni determinati. Il proposto art. 34 *bis*, invece, sembra contemplare indifferentemente il controllo giudiziario di complessi aziendali e di quote sociali.

¹²⁵ I Disegni di Legge nn. 1687/2014 e 2134/2015 non contengono sostanziali innovazioni rispetto al testo dell'art. 34 *bis* Cod. antimafia proposto dalla commissione Fiandaca e ne hanno recepito quasi pedissequamente i contenuti. V. DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., pp. 82 ss.; DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 22 ss.

che possano far desumere il pericolo concreto della presenza di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività d'impresa¹²⁶.

Tale istituto, che la Commissione Fiandaca introduce in un separato articolo anche per evidenziarne la piena autonomia di *ratio* e operatività (art. 34 *bis* Cod. antimafia), **consiste in una vigilanza prescrittiva** compiuta da un commissario giudiziale nominato dal Tribunale, al quale viene affidato il compito di monitorare l'adempimento di una serie di obblighi di *compliance* e l'attività aziendale dall'interno¹²⁷.

La durata della misura varia da un minimo di un anno ad un massimo di 3 anni, non prorogabili.

Il controllo giudiziario può essere adottato anche **d'ufficio**¹²⁸ e può essere sempre **richiesto anche dallo stesso imprenditore** che, ricevuta l'informazione antimafia interdittiva, abbia proposto impugnazione del provvedimento prefettizio e intenda cooperare con lo Stato per liberarsi dalle infiltrazioni mafiose.

In caso di violazione delle prescrizioni stabilite con il controllo giudiziario o di accertata sussistenza dei presupposti di cui all'art. 34 Cod. antimafia, il Tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'attività economica.

Parte della Dottrina propone, in un'ottica di una più efficace prevenzione positiva 'terapeutica', **di accrescere di contenuti tale nuova misura**, al fine di permettere al Tribunale – in aggiunta alla vigilanza prescrittiva – la possibilità di impartire specifiche direttive con riferimento all'organizzazione interna, alle modalità di gestione e all'adozione di modelli di *compliance*, nonché di prescrivere un maggior controllo da parte dell'amministratore giudiziario, senza tuttavia generare lo spossamento gestorio proprio delle altre misure di prevenzione¹²⁹.

¹²⁶ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 53 ss.; COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., pp. 86 ss.

¹²⁷ Un intervento in tal senso non impedirebbe la prosecuzione dell'attività d'impresa e sospenderebbe gli effetti dell'interdittiva prefettizia di cui all'art. 94 Cod. antimafia (in modo tale da garantire il soddisfacimento del prevalente interesse alla realizzazione di opere di rilevanza pubblica).

¹²⁸ Si ricordi come l'attuale art. 34 Cod. antimafia preveda, invece, la possibilità di disporre il controllo giudiziario limitatamente in occasione del provvedimento di revoca dell'amministrazione giudiziaria.

¹²⁹ Cfr. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-impresе*, cit., pp. 20 ss.

V. UN SISTEMA INFORMATIVO PER LE AZIENDE CONFISCATE ED IL RUOLO DELL'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO.

Presupposto necessario per una proficua, avveduta e celere gestione e destinazione dei beni confiscati, nonché per la creazione delle più volte citate reti di relazioni commerciali è sicuramente **la creazione di un efficace sistema di informazione relativo alla gestione delle aziende da parte delle amministrazioni giudiziarie e dell'ANBSC.**

L'imprenditoria osserva, in proposito, che la comunicazione esterna e la pubblicizzazione del distacco dell'amministrazione giudiziaria dalla precedente gestione malavitosa potrebbe costituire un fattore di successo fondamentale che non deve essere sottovalutato.

Il sistema informativo che si auspica – e che troverebbe fondamento normativo nell'art. 110 Cod. antimafia – dovrebbe essere facilmente consultabile sia dagli stessi amministratori giudiziari sia dal pubblico e, in particolare, da tutti gli imprenditori che volessero assumere decisioni imprenditoriali socialmente motivate.

Importante sarebbe la condivisione dei risultati delle *performance* delle amministrazioni giudiziarie, non solamente sotto il profilo simbolico della trasparenza e della legalità (ai fini del controllo e del riconoscimento sociale), ma altresì per agevolare la partecipazione degli altri operatori del mercato al processo di risanamento aziendale¹³⁰.

La Proposta di legge di iniziativa popolare n. 1138/2013 contempla **l'istituzione presso l'ANBSC di un'apposita Banca dati delle aziende sequestrate e confiscate, pubblica e accessibile**¹³¹.

L'art. 1 dispone, in proposito, che *“presso l'Agenzia è istituita la Banca dati delle aziende sequestrate e confiscate definitivamente, di seguito denominata 'Banca dati', suddivisa in due sezioni, con l'obiettivo di rafforzarne la posizione di mercato e la continuità produttiva. La Banca dati, da aggiornare in tempo reale, deve essere pubblica, accessibile e contenere i principali dati identificativi dell'azienda. Ogni sei mesi l'Agenzia è tenuta a inviare la lista*

¹³⁰ Cfr. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 118 ss. e 144 ss.

¹³¹ PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate*, cit., pp. 4 ss.

Si noti come il PON Legalità 2014-2020 preveda, tra le azioni da sostenere in via prioritaria, l'implementazione *open* della piattaforma REGIO.

aggiornata dei dati della Banca dati agli uffici competenti appositamente istituiti presso le prefetture-UTG”.

Del medesimo pensiero è la Commissione Garofoli, la quale ha espresso l’auspicio che si renda effettiva l’implementazione di un **Registro nazionale delle misure di prevenzione**¹³².

Si ricorda, inoltre, che il previsto **Albo telematico degli amministratori giudiziari** (L. n. 94/2009) – a distanza di molti anni – non è ancora operativo.

Con un ritardo di circa 4 anni rispetto al termine di 90 giorni previsto dalla D.lgs. n. 14/2010, nel gennaio 2014 veniva pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D.M. n. 160/2013 (entrato in vigore l’8.02.2014) contenente le necessarie disposizioni in materia di iscrizione all’albo degli amministratori giudiziari dei beni e delle aziende sequestrate. Nel febbraio 2016 sono, infine, state pubblicate in Gazzetta Ufficiale le regole per l’accesso e la sua tenuta.

La creazione di tale Albo, nelle due sezioni ordinaria e di esperti in gestione aziendale, potrebbe agevolare l’accesso a tale supporto da parte dei magistrati, consentendo di superare le difficoltà connesse all’adeguata selezione dei professionisti incaricati, ma costituirebbe altresì un essenziale strumento per ridurre le disparità nella valutazione dei patrimoni amministrati¹³³. Detto Albo renderebbe, inoltre, disponibile un archivio aggiornato in tempo reale di tutti i beni in sequestro e confisca.

La pubblicizzazione dei dati ivi contenuti potrebbe divenire, invero, un fattore mediatico capace di arricchire di positività l’immagine sul mercato dell’impresa soggetta a misura di prevenzione, di mettere in luce il netto cambio di rotta intrapreso rispetto alle logiche che hanno interessato la precedente amministrazione e di riconquistare il consenso e la fiducia degli investitori e degli operatori del mercato nonché, al contempo, di contribuire a motivare le risorse umane interne all’azienda confiscata.

La diffusione di tali informazioni potrebbe, altresì, aiutare gli stessi amministratori giudiziari nella gestione e nella creazione delle auspiccate relazioni commerciali tra imprese in amministrazione giudiziaria.

¹³² GAROFOLI, *Per una moderna politica antimafia, Prefazione*, cit., p. 5.

¹³³ V. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l’elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 61.

La trasparenza degli elenchi degli amministratori giudiziari con specifica preparazione in gestione aziendale (o, ancora meglio, dei dati relativi alle aziende amministrate) potrebbe costituire, infine, un fattore incentivante una più rigorosa figura dell'amministratore giudiziario, che – come si visto in precedenza – assume un ruolo strategico nella prosecuzione dell'attività aziendale¹³⁴.

Di conseguenza, **con riferimento al ruolo dell'ausiliario del Giudice**, la Commissione Garofoli auspica **l'introduzione di misure dirette a garantire maggiori capacità manageriali** nella gestione di aziende sequestrate e confiscate, come corsi di formazione e forme di *tutorship* da parte di altre imprese del settore, prevedendo all'uopo specifici incentivi per queste ultime soprattutto in relazione alla destinazione finale del bene¹³⁵.

La Commissione **raccomanda la sottoscrizione di protocolli di intesa per l'utilizzazione di manager esperti del mercato di riferimento** da chiamare in ausilio alla gestione imprenditoriale delle aziende maggiormente complesse¹³⁶.

A tal fine, alcuni operatori suggeriscono di raccogliere l'eventuale disponibilità di persone che potrebbero rinunciare a parte del compenso (*manager* in pensione, ad esempio)¹³⁷.

La Commissione Gratteri propone, condividendo questa prospettiva, di **estendere la possibilità di iscrizione all'Albo anche a soggetti di comprovata esperienza nella gestione di aziende**, seppur privi dei titoli formali previsti attualmente dalla normativa¹³⁸.

La Commissione Bindi si mostra, invece, propensa all'introduzione della **possibilità di nominare congiuntamente più professionisti** per la stessa procedura

¹³⁴ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 70.

Per l'individuazione - quale fattore determinante per il successo delle piccole e medie imprese - della necessità di una preparazione culturale specifica volta a migliorare le competenze manageriali dei nuovi imprenditori, cfr. COSENZ, *Strategia e innovazione delle PMI italiane: quali condizioni possono influenzarne il successo competitivo?*, cit., pp. 373 ss.

¹³⁵ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 70.

¹³⁶ COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 70 ss.; CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., p. 21.

¹³⁷ MENDITTO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, cit., p. 20.

¹³⁸ Si noti come l'art. 2 *sexies* L. n. 575/1965, prima delle modifiche introdotte con la L. n. 94/2009, prevedeva tale possibilità.

quando - in ragione della molteplicità degli aspetti da esaminare e degli adempimenti da compiere - si rende necessario l'apporto di professionalità diversificate¹³⁹.

Secondo un altro punto di vista, dal mondo imprenditoriale viene chiesto di **separare il ruolo dell'amministratore giudiziario da quello del gestore e *manager dell'azienda***, non solo per i conflitti di interesse che potrebbero sorgere tra proprietà e *management*, ma altresì per i più basilari principi di buona *governance*, per la diversità dei ruoli e di preparazione, nonché per la pregnanza e la complessità delle attività che vengono a ciascuno richieste.

La concentrazione dei ruoli in un'unica persona, sulla quale possono gravare anche più incarichi, non farebbe che favorire un'ottica di gestione meramente conservativa, che già si è criticata in quanto fallimentare.

In questa prospettiva, pur nella consapevolezza del problema dell'assenza di risorse economiche da investire, vengono prospettate due soluzioni: (a) l'affiancamento all'amministratore giudiziario (che si dovrebbe occupare unicamente del rispetto delle procedure e delle formalità, degli adempimenti giuridico-contabili, della legalità e del rapporto con il Giudice Delegato) di un *manager* scelto dall'Agenzia sin dal momento del sequestro (cui spetterebbe la pianificazione, la gestione operativa dell'azienda e la definizione del progetto di destinazione); (b) l'ampliamento delle categorie da cui poter selezionare l'amministratore giudiziario, includendo profili di comprovata competenza manageriale e la possibilità di nominare congiuntamente un *pool* di professionisti¹⁴⁰.

Il Disegno di Legge n. 2134/2015¹⁴¹ recepisce le suesposte esigenze.

Da un lato, prevede espressamente la possibilità per il Tribunale di nominare più amministratori giudiziari per le gestioni di beni particolarmente complesse, avuto riguardo anche alla consistenza dei complessi aziendali e alla natura dell'attività aziendale da proseguire, con la possibilità che venga consentito anche lo svolgimento

¹³⁹ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 46-47. V. anche FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 349 ss. i quali individuano i benefici della nomina di più professionisti nella possibilità di condividere e di valutare congiuntamente le decisioni complesse inerenti l'azienda, nella maggiore protezione nei confronti delle possibili influenze negative provenienti dall'esterno in relazione al loro ruolo (minacce, estorsioni, tentativi di corruzione, ritorsioni) e nella spersonalizzazione dell'attività dell'amministratore giudiziario.

¹⁴⁰ Cfr. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 151 ss.

¹⁴¹ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 26 ss.

dell'incarico in modo disgiunto. Previa autorizzazione del Giudice Delegato, si dispone inoltre la possibilità per l'amministratore giudiziario di costituire un ufficio di coadiuvazione.

Viene disciplinato, altresì, il tema dell'incompatibilità al fine di scongiurare il permanere di influenze gestorie da parte del proposto o la parzialità dell'amministratore nello svolgimento delle funzioni.

Dall'altro lato, pur nell'attuale non operatività dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, viene confermata la necessità che la scelta dei medesimi – qualora oggetto di amministrazione sia un'azienda – sia rivolta verso gli iscritti nella sezione degli esperti in gestione aziendale.

Con l'obiettivo di evitare sovraccarichi di lavoro e conseguente maggiore lentezza nello svolgimento dell'attività delegata, **si approntano, tuttavia, una serie di limiti all'assunzione di plurimi incarichi** (prevedendo un massimo di tre)¹⁴².

Nulla si rinviene, invece, con riferimento alla già proposta figura del *manager*.

Si deve, tuttavia, osservare che **con il limitato ambito applicativo del coordinamento delle sole attività di liquidazione** delle aziende confiscate, la L. n. 296/2006 aveva previsto all'art. 1 co. 213 **la possibilità di conferire un apposito incarico a società a totale o prevalente capitale pubblico** per la gestione congiunta delle procedure liquidative di più società.

In questa direzione, il Disegno di Legge n. 2134/2015 **introduce la possibilità, per le aziende di straordinario interesse socio-economico, per le aziende concessionarie pubbliche o che gestiscono pubblici servizi, di nominare**

¹⁴² In senso critico, si veda MENDITTO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, cit., pp. 42 ss.

Si noti come il Disegno di Legge n. 1687/2014 arriva, persino, a limitare ad uno solo gli incarichi assumibili da un amministratore giudiziario di aziende sequestrate. V. DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., p. 86.

l'amministratore giudiziario tra i dipendenti di INVITALIA S.p.A.¹⁴³ iscritti nell'apposita sezione dell'Albo degli amministratori giudiziari. In tal modo, sarà possibile avvalersi dell'organizzazione e delle risorse della società INVITALIA S.p.A.

Si potrebbe in definitiva riflettere, prendendo come esempio questo modello, sull'opportunità di attribuire a società pubbliche¹⁴⁴ o private gli incarichi di amministrazione giudiziaria in modo da incentivare l'assunzione da parte dell'amministratore giudiziario della tanto auspicata prospettiva imprenditoriale, da rendere più agevole la gestione congiunta di più aziende, nonché da incrementare la disponibilità di risorse strategiche finanziarie e umane.

¹⁴³ INVITALIA S.p.A. è l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di proprietà del Ministero dell'Economia. La sua *mission* è quella di dare impulso alla crescita economica del Paese, puntando sui settori strategici per lo sviluppo e l'occupazione, nonché di sostenere le aree di crisi, operando soprattutto nel Mezzogiorno. Gestisce tutti gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le *startup*. Finanzia i progetti grandi e piccoli rivolgendosi agli imprenditori con concreti piani di sviluppo, soprattutto nei settori innovativi e ad alto valore aggiunto. Offre servizi alla pubblica amministrazione per accelerare la spesa dei fondi comunitari e nazionali e per la valorizzazione dei beni culturali. È centrale di committenza e stazione appaltante per la realizzazione di interventi strategici sul territorio.

¹⁴⁴ In questo senso, almeno in misura parziale, si attesta il Disegno di Legge n. 1687/2014 che, all'art. 17, prevede la possibilità che l'ANBSC si avvalga di società a totale o prevalente capitale pubblico, specializzate in attività di sostegno alle industrie, per l'attività di ausilio all'autorità giudiziaria nell'indicare i possibili interventi per la salvaguardia dei beni aziendali sequestrati. Cfr. DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., p. 90.

CAPITOLO 5

LE MISURE DI PREVENZIONE APPLICABILI ALLE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI: LINEE GUIDA E RIFLESSIONI *DE IURE CONDENDO*

SOMMARIO: - I. LE DIRETTRICI PER LA RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA VIGENTE: LE ESIGENZE DI PREVENZIONE E LE PECULIARITÀ DEL FENOMENO IMPRENDITORIALE. - II. L'AZIENDA COME REALTÀ DINAMICA OGGETTO DI MISURA DI PREVENZIONE: IL POTERE GESTORIO. - III. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA APPLICABILE ALLE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI. - IV. UNA PROPOSTA DI RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA DELLE MISURE DI PREVENZIONE APPLICABILI ALLE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI. - V. UN NUOVO RUOLO (IMPRENDITORIALE?) PER L'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO. - VI. L'AZIENDA COME SOGGETTO DESTINATARIO DEI PROVVEDIMENTI DI PREVENZIONE.

I. LE DIRETTRICI PER LA RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA VIGENTE: LE ESIGENZE DI PREVENZIONE E LE PECULIARITÀ DEL FENOMENO IMPRENDITORIALE.

Si è già osservato che l'ordinamento in materia di misure di prevenzione è nato e si è sviluppato secondo un'ottica emergenziale, attraverso interventi puntuali adottati per far fronte alle esigenze di volta in volta manifestatesi e come risposta ai grandi e tragici fatti di cronaca di cui si è resa protagonista la Mafia.

Eseguita la ricognizione delle problematiche di natura giuridica e fattuale che impediscono al sistema della prevenzione di funzionare correttamente, soprattutto sotto il profilo della prevenzione positiva, si deve purtroppo constatare come le proposte di modifica avanzate nel corso degli anni si siano tradotte sovente in un'elaborazione di interventi correttivi puntuali o di carattere non organico¹.

I più recenti lavori analizzati nel capitolo precedente, sebbene di carattere più sistematico, si caratterizzano invece per un'eccessiva 'reverenza' all'ordinamento vigente e per una peculiare cautela nell'introdurre elementi di novità.

¹ Cfr. DISEGNO DI LEGGE N. S.1366 del 05.03.2014, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6.09.2011, n. 159, in materia di competenza del tribunale distrettuale per l'applicazione di misure di prevenzione.*

È possibile, infatti, notare come gli stessi ripercorrono i medesimi concetti e la prospettiva dell'ordinamento già operante, come applicato dalla prassi giudiziaria che si è affermata sulla base di una visione dell'antimafia che appare ormai vetusta².

La consuetudine a non predisporre strumenti di ristrutturazione del sistema secondo nuove concezioni rischia di far apparire ogni eventuale proposta come un aggiustamento, un ulteriore rammendo ad un sistema la cui funzionalità – come si è detto – ha registrato un clamoroso fallimento in campo imprenditoriale (cfr. *supra*, Cap. 2, § V).

Che **la Mafia agisca come un vero e proprio soggetto economico**³ sia nel versante dell'economia illecita, sia in quello dell'economia lecita è un dato ormai indiscutibile e consolidato nell'analisi sociologica⁴.

È forse opportuno allora ipotizzare e **prospettare un ripensamento dell'intero sistema di gestione e destinazione dei complessi aziendali** in sequestro, confisca e/o amministrazione giudiziaria, **che concentri la propria attenzione sul carattere dinamico della gestione e del valore dell'azienda**, nonché **sulla pericolosità**

² Cfr. OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, Milano, 2014, pp. 43 ss. i quali criticano la continua riproposizione da parte del Legislatore di "strumenti di intervento vecchi non in grado di incidere sui fenomeni criminali in continua evoluzione".

³ Già FALCONE – TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, Relazione al Convegno di Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982, pp. 9 ss. rilevavano che "il fenomeno del cd. parassitismo [...] sta subendo una radicale trasformazione, da quando l'enorme quantità di mezzi finanziari derivanti dalle attività criminali ha determinato la necessità, per il mafioso di assumere in proprio responsabilità imprenditoriali per la gestione di attività economiche, apparentemente lecite, nelle quali poter investire il denaro".

Il cambio di prospettiva, dalla Mafia intesa come fenomeno diretto all'affermazione della supremazia del proprio potere attraverso il controllo sociale, alla Mafia quale fenomeno imprenditoriale, volto non solo a consolidare il proprio potere (anche per il tramite dell'attività economica) ma, altresì, a perseguire profitti, si deve ad ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, 1983, pp. 103 ss. V. di recente, CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia. Perché falliscono e cosa fare per salvarle*, Milano, 2014, p. 19.

⁴ DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa, tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, 2012, pp. 15 ss.; FIANDACA, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto delle discipline penali*, VIII, Torino, 1994, pp. 118 ss.; VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *DirPenCont*, 7 gennaio 2014, pp. 1 ss.; COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE, *Documento sulle problematiche concernenti il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati e confiscati ad organizzazioni criminali*, 19 ottobre 2005, p. 2.

intrinseca (ed autonoma) della medesima⁵, affinché alla prevenzione negativa si accompagni un'effettiva azione di prevenzione positiva⁶.

L'impiego del medesimo fattore di forza delle organizzazioni mafiose (il potere economico imprenditoriale) contro le stesse, convogliando le imprese sottratte alla criminalità e risanate in un strumento efficace di diffusione della legalità, potrebbe ripristinare l'effettività del sistema.

Quale che sia la strada normativamente percorribile, a fondamento del lavoro devono essere poste **le imprescindibili esigenze di prevenzione emerse nel mondo imprenditoriale**, ovvero **la neutralizzazione dell'intrusione mafiosa** nell'attività economica lecita (**profilo di prevenzione negativa**) e il **risanamento dell'impresa dall'infiltrazione** criminale (**profilo di prevenzione positiva**) con l'eliminazione di ogni forma di condizionamento o di contaminazione da parte dell'associazione⁷.

È auspicabile, dunque, un intervento non solamente distruttivo del 'capitale sociale' della Mafia, vale a dire del suo patrimonio e della sua capacità di stringere rapporti di collusione e complicità con gli esponenti della politica, delle istituzioni, del mondo dell'economia e dell'imprenditorialità, ma altresì un'azione positiva per la promozione e lo sviluppo economico e sociale del Paese⁸.

L'oggetto della tutela preventiva in questo settore altro non è che **l'ordine economico e l'equilibrio del libero mercato⁹ di cui agli artt. 41 e 42 della Costituzione**, che devono essere perseguiti contrapponendo al malaffare **il (diritto**

⁵ Si precisa che si intende escludere dalla trattazione di cui al presente capitolo le ipotesi di sequestro e confisca per equivalente disciplinate dall'art. 25 Cod. antimafia, in considerazione del carattere 'sostitutivo' del loro oggetto rispetto ai beni 'pericolosi' a cui la misura ablativa avrebbe dovuto essere originariamente diretta.

⁶ Per alcune riflessioni sui rapporti tra legge penale, economia e applicazione giurisprudenziale si veda APRILE, *Gli effetti dell'intervento penale sull'economia delle imprese. Nuovi equilibri tra repressione dei reati e continuità delle attività produttive?*, in *DirPenCont*, 30 novembre 2015, pp. 1 ss.

⁷ MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001, pp. 528 ss. Cfr., *supra*, Cap. I.

⁸ COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE, *Documento sulle problematiche concernenti il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione*, cit., pp. 2 ss.

⁹ Cfr. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., p. 10; COMMISSIONE PISAPIA, *Relazione lavori per la riforma del Codice penale*, 19 novembre 2007, §§ XXIX; MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012, pp. 285 ss.; ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, Milano, 2014, pp. 1 ss.; ODCEC MILANO, *relazioni al Convegno Crisi delle aziende sequestrate. Risanamento fra norme antimafia e tutela dei terzi*, Milano, 18 febbraio 2016.

Nella giurisprudenza v., *ex multis*, Cass. pen., sez. I, 11.02.2014 (dep. 5.06.2014), n. 23641, ric. Mondini.

al) lavoro, quale presupposto per l'affermazione di ogni libertà individuale e collettiva, come previsto dall'art. 1 della Carta costituzionale¹⁰.

Consapevoli di ciò, almeno nelle intenzioni dichiarate, sono le proposte di legge attualmente in corso di esame in Parlamento, nelle quali si rinviene - quale motivo ricorrente - la prospettazione di un *“rafforzamento dell'azione di contrasto al fenomeno della illecita accumulazione di ricchezza e di capitali ad opera della criminalità organizzata, anche e soprattutto mafiosa”*, rendendo *“più efficace l'azione preventiva”* nei confronti *“della sua capacità di ingerirsi nei circuiti dell'economia locale”*¹¹, nonché la volontà di favorire il *“disinquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardando al contempo la continuità produttiva e gestionale delle imprese”*¹².

Gli effetti di un'efficace e moderna politica antimafia *“non possono che essere positivi sulle micro, piccole e medie imprese, liberando risorse da immettere nel circuito dell'economia legale, evitando distorsioni nella concorrenza tra le imprese e consentendo un maggiore sviluppo economico-sociale”*¹³.

È necessario predisporre un *“piano d'intervento per il riuso sociale delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità mafiosa. Queste ultime, oltre ad essere l'emblema della lotta dello Stato contro la pervasività delle organizzazioni criminali nel nostro tessuto economico, rappresentano un'opportunità concreta di lavoro che non può essere sprecata: senza un impegno su questo versante si rischia di vanificare l'ottimo lavoro sul piano della repressione portato avanti dalle Forze dell'ordine e dalla magistratura, che sul lungo periodo potrebbe dimostrarsi inefficace se poi i beni e le aziende confiscate vengono abbandonati subito dopo l'emissione del provvedimento giudiziario”*.

¹⁰ PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*, pp. 1 ss.

¹¹ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*, pp. 3, 25 ss.

¹² COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, in *DirPenCont*, 12 febbraio 2014, p. 14. V. anche V. COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 9 aprile 2014, www.camera.it; COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, 4 febbraio 2014, www.governo.it; COMMISSIONE (GRATTERI) NAZIONALE PER LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA, insediatasi il 30 luglio 2014 (la relazione presentata dalla Commissione nel gennaio 2015 è, ad oggi, inedita).

¹³ DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1687 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità*, cit., p. 29.

Ci si deve, dunque, attivare per superare il paradosso che si crea quando “attività economiche simbolo del potere mafioso, una volta sequestrate dallo Stato non sono in grado di divenire modelli di legalità economica”¹⁴.

Lo studio delle possibili soluzioni di effettività deve, inoltre, tener conto che **l’infiltrazione delle Cosche nelle attività imprenditoriali assume diverse fisionomie.**

Bisogna, infatti, chiedersi se fattispecie distinte possano ricevere un’unica disciplina ovvero, al contrario, se le loro peculiarità richiedano una normativa apposita per assicurarne un’applicazione effettiva.

La fenomenologia riscontrabile nella realtà è assai variegata: società partecipate direttamente dai membri dell’associazione criminale, società in cui gli esponenti della Cosca assumono ‘solamente’ di fatto l’assoluto controllo, imprese la cui attività viene amministrata da imprenditori ‘teste di legno’ che subappaltano opere in modo direzionato, imprese di ‘intermediazione finanziaria’ asservite all’organizzazione, etc.

Percorrendo questa strada si arriva a **superare l’ormai vetusta contrapposizione tra attività imprenditoriali lecite e attività imprenditoriali illecite** e a scoprire una vasta categoria intermedia¹⁵ dove l’infiltrazione mafiosa assume differenti modalità di influenza sulla gestione: dalla contiguità all’asservimento, dal condizionamento alla gestione diretta, etc.

L’attuale sistema normativo - sia con riferimento alla fase di ablazione, sia a quella di amministrazione, gestione e destinazione del bene - è unitario e propone una disciplina delle misure di prevenzione applicabili ai complessi aziendali che **non distingue tra le diverse forme civilistiche di organizzazione imprenditoriale** per lo svolgimento di un’attività economica, né tra le citate distinte fisionomie di contiguità imprenditoriale - mafiosa (salvo, almeno in linea astratta, la previsione della misura dell’amministrazione giudiziaria di cui all’art. 34 Cod. antimafia per i fenomeni meno pericolosi), né - di regola - tra l’ablazione di beni statici e l’azienda, quale bene dinamico e produttivo.

¹⁴ PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate*, cit., pp. 1 ss.

¹⁵ Definita da Visconti, la ‘zona grigia’ tra economia lecita e illecita. V. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 1 ss.

Il quesito sorge allora spontaneo: quanto una legislazione generale e unitaria, da applicarsi a tutti i fenomeni imprenditoriali, può aver influito sul fallimento pratico del sistema?

II. L'AZIENDA COME REALTÀ DINAMICA OGGETTO DI MISURA DI PREVENZIONE: IL POTERE GESTORIO.

Uno dei motivi di insuccesso del sistema legislativo vigente è rinvenibile nel fatto che alla proclamazione degli innovativi obiettivi di una moderna politica antimafia non ha fatto seguito una promozione, una riformulazione e/o una riqualificazione dei concetti alla base della normativa medesima.

Analogo difetto si rinviene nei più recenti progetti di riforma: la devozione all'impianto corrente è quanto mai manifesta.

Con riferimento alle misure di prevenzione che interessano attività economiche organizzate in forma di impresa, nel Codice antimafia e nelle precedenti legislazioni si trovano menzionati i seguenti concetti: *'azienda'*, *'beni organizzati in azienda'*, *'beni aziendali'*, *'impresa'*, *'partecipazioni societarie che assicurino le maggioranze di cui all'art. 2359 c.c.'*, *'partecipazioni societarie'*, *'beni connessi ad attività economiche'*, *'attività economiche, comprese quelle imprenditoriali'*.

L'utilizzo di tale abbondante varietà terminologica, nonché la previsione di analoghe o diverse discipline a seconda dei beni identificati con i suddetti appellativi, si rivela spesso poco coerente e sembra trovare la propria causa in una cultura sedimentata negli anni che propone una concezione statica (e oramai superata) di azienda quale oggetto di misura ablativa.

La prevalente e costante concentrazione sulla persona del singolo, sul proposto partecipe o contiguo all'associazione criminale e alla sua pericolosità sociale ha condotto la giurisprudenza a prestare minore attenzione all'attività imprenditoriale oggetto di condizionamento mafioso e (già di per sé?) pericolosa.

La prassi ha, invero, fatto tradizionalmente riferimento al bene **azienda** come oggetto di sequestro e confisca¹⁶, **come bene passivamente riconducibile al proposto, quale statica sommatoria dei singoli beni** da sottrarre alla sua disponibilità e da lui utilizzati per lo svolgimento di un'attività economica organizzata¹⁷. Nell'ipotesi di attività svolta in forma societaria, si è identificata in

¹⁶ L'applicazione giurisprudenziale dello strumento dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 Cod. antimafia, come si è già detto, è stata minimale e di poco rilievo. Cfr. *supra*, Cap. 2, §§ III e V.

¹⁷ Come si è osservato nel Cap. 2, l'accertamento dei presupposti della misura ablativa è stato sovente condotto sulle singole componenti dell'azienda, in modo disgiunto una dall'altra.

modo indistinto l'azienda anche quale bene consistente nella **partecipazione sociale di controllo**¹⁸.

Siffatta visione estremamente 'pertinenziale' alla figura del proposto ha generato negli anni una *congerie* di provvedimenti ablativi, aventi direttamente o indirettamente ad oggetto attività economiche, dal contenuto vario e sovente 'frammentario' che ha condotto a **problemi di incertezza circa la normativa applicabile ai beni oggetto di misura**, nonché ha alimentato le **difficoltà per l'amministratore giudiziario nel gestire ed amministrare proficuamente** l'attività economica riferita o riferibile ai beni sequestrati¹⁹.

Alcuni Tribunali (forse i più avveduti o, quantomeno, attenti a non aggravare di spese l'Erario) hanno, di conseguenza, 'usufruito' della possibilità di adottare provvedimenti di prevenzione a contenuto limitato, che hanno permesso di eseguire un accertamento preliminare sull'attività dell'impresa.

In tal modo, l'amministratore giudiziario nominato viene chiamato a gestire solo parte del compendio aziendale e, contestualmente, viene messo nella disponibilità di informazioni da riportare al Giudice, ai fini della valutazione della possibilità di continuare proficuamente l'attività imprenditoriale, degli impedimenti riscontrati e dell'ammontare dei costi necessari per la il processo di legalizzazione.

Al verosimile scopo di limitare il gravoso compito (e la conseguente responsabilità) dell'amministratore giudiziario, alcuni Tribunali potrebbero, inoltre, aver adottato provvedimenti ablativi del solo compendio aziendale o delle sole partecipazioni sociali, sul presupposto (civilisticamente errato, se riferito indistintamente alle diverse forme di organizzazione imprenditoriale contemplate dall'ordinamento civile) che in entrambi i casi si sarebbe assicurata la gestione dell'attività imprenditoriale in capo all'amministratore nominato.

Come si è già avuto modo di riscontrare, provvedimenti di tal fatta, a causa delle carenze normative e dei problemi pratici emersi nella prassi, hanno manifestato tutti i loro limiti, di regola compromettendo una pronta e celere prosecuzione dell'attività aziendale (e la buona riuscita della gestione)

Sul piano dell'effettività, si deve notare come la 'limitatezza' e la 'frammentarietà' contenutistica dei provvedimenti ha portato alla frequente omessa

¹⁸ Cfr. *supra*, Cap. 2, § II.

¹⁹ *Supra*, Cap. 3, §§ I-II.

ablazione di alcuni dei beni facenti parte del complesso aziendale, anche nelle ipotesi in cui la misura si eleggeva totalitaria.

I beni facenti parte di un'attività economica organizzata – se singolarmente considerati – sono, inoltre, facilmente sostituibili con altri con conseguente **minor influenza della misura sulla capacità criminogena** dell'associazione mafiosa e/o dei propositi.

La suddetta concezione di azienda, dunque, già in linea astratta, conferisce alla misura ablativa una minor capacità preventiva sia sotto il profilo della prevenzione negativa sia sotto quello della prevenzione positiva.

Gli orientamenti menzionati, letti unitamente alle considerazioni suesposte in relazione al contenuto dei progetti di riforma da ultimo elaborati, avvalorano la sensazione che già era affiorata nel corso del lavoro, ovvero sia che **l'utilizzo del sistema vigente si sia nel tempo accomodato alle difficoltà**.

La complessità delle realtà aziendali avrebbe richiesto un maggiore rigore nell'applicazione pratica e una particolare attenzione già dal punto di vista normativo.

L'impressione è che, invece, il sistema sia sfuggito di mano agli attori giudiziari - probabilmente per tradizione poco propensi all'utilizzo in forma moderna degli strumenti di prevenzione forgiati oltre trent'anni fa - sino a sottoporlo a logiche applicative ben lontane dalla *ratio* (già straordinariamente progressista) di quel Legislatore.

Se la finalità di prevenzione positiva del Legislatore è quella di ricondurre a legalità l'attività imprenditoriale per la tutela del mercato e della società, oggetto del provvedimento di prevenzione dovrà essere necessariamente il potere imprenditoriale di gestione del complesso aziendale.

Che l'intervento preventivo in ambito di attività imprenditoriali abbia di mira l'acquisizione del potere gestorio dell'ente 'contaminato' dalla criminalità organizzata è, d'altra parte, dato ormai pacifico e consolidato in tema di

amministrazione giudiziaria (art. 34 Cod. antimafia)²⁰. Tale misura, infatti, limita l'ente in quella che alcuni Autori definiscono la sua essenza: l'organizzazione²¹.

Questo è il cambiamento di prospettiva che si auspica nell'identificazione dell'oggetto delle misure di prevenzione destinate alle attività economiche: dal patrimonio alla gestione²².

Il sistema della prevenzione nei confronti di un'attività economica organizzata deve **colpire il patrimonio per la sua destinazione**, piuttosto che per la sua origine.

La valorizzazione del bene azienda quale attività imprenditoriale permette di riconoscere alla stessa **un proprio potenziale criminogeno e un'autonoma capacità di nuocere** alle altre imprese e al libero mercato.

L'impresa, quale complesso di beni dinamico e produttivo²³, guadagna in tal modo una sorta di emancipazione dal singolo proposto e diventa suscettibile di un'indipendente valutazione di pericolosità.

Da un lato, dunque, **l'accertamento dei presupposti delle misure ablative non deve più insistere** sulle singole componenti dell'azienda, ma **sull'intero complesso aziendale** concepito come bene unitario dotato di un plusvalore e di una propria autonomia rispetto alle sue componenti; dall'altro lato, **gli strumenti di prevenzione dovranno interessare anche il potere di amministrare l'attività imprenditoriale stessa.**

Un siffatto ripensamento, oltre ad assicurare *ab origine* una **maggior potenziale efficacia dell'intervento preventivo nel mondo imprenditoriale,**

²⁰ RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, in *Archivio Penale* 2012, n. 3, pp. 4 ss., la quale evidenzia, altresì, come la misura esemplifica una vera e propria *actio in rem* che prescinde dalla pericolosità soggettiva del soggetto detentore dei beni. Questa era, almeno in via teorica, l'intenzione del Legislatore che – a fianco della sospensione dell'amministrazione dei beni personali già prevista con la L. Reale n. 152/1975 – introdusse nel 1992 analogo strumento avente ad oggetto la gestione delle attività imprenditoriali. Le applicazioni pratiche della misura sono state, tuttavia, da sempre marginali a causa delle lacune normative e delle difficoltà pratiche già menzionate nei capitoli precedenti.

²¹ La Commissione Fiandaca, nell'ambito dei propri lavori, aveva anche ipotizzato di lasciare al Tribunale il potere di determinare in concreto le misure necessarie per contrastare le manifestazioni di pericolosità insite nella gestione societaria. V. RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, cit., p. 14.

²² Alcuni Studiosi di diritto commerciale osservano infatti come, in realtà, l'elemento cardine dell'impresa è la gestione e l'amministrazione (e non il patrimonio). Cfr., per tutti, BUONOCORE, *L'impresa*, in *Trattato di Diritto Commerciale*, a cura di BUONOCORE, sez. I, tomo 2.1, Torino, 2002, pp. 111 ss.

È possibile intravedere un primo riconoscimento di tale punto di vista in *Cass. pen., sez. I, 16.10.2014 (dep. 30.01.2015), n. 4448*, ric. Sicilcassa in liq. s.p.a.

²³ Cfr. *Trib. Napoli 25.05.2011*.

renderebbe in definitiva la misura patrimoniale effettivamente indipendentemente dal collegamento con il singolo e con la sua pericolosità soggettiva.

L'azione di prevenzione assumerebbe i caratteri di un vero e proprio procedimento sul patrimonio avente ad oggetto l'accertamento della pericolosità del (la destinazione del) patrimonio stesso, della gestione e dell'attività economica imprenditoriale (anche in termini di inquinamento dell'economia legale), nonché dell'intensità dell'infiltrazione criminale nella medesima.

Un primo riconoscimento in tal senso si rinviene, in materia di amministrazione giudiziaria, nel Disegno di Legge n. 2134/2015 da ultimo approvato alla Camera ove, nel testo dell'art. 34 Cod. antimafia, si propone di elidere il collegamento tra i presupposti della misura con il procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali e, dunque, con il vaglio della pericolosità soggettiva del proposto²⁴.

Il rinnovamento prospettato richiede, tuttavia, **consapevolezza e attenzione alle diverse forme in cui può essere esercitata l'attività economica organizzata.**

Si rende opportuno **chiarire**, pertanto, che **i termini civilistici di azienda o complesso aziendale e di partecipazione societaria** di riferimento o controllo non sono tra loro assimilabili.

Con il termine azienda si fa riferimento alla nozione di cui all'art. 2555 c.c., ovvero al complesso di beni organizzati dall'imprenditore per lo svolgimento di un'attività economica d'impresa.

La titolarità dell'impresa spetta all'imprenditore, il quale può svolgere l'attività in forma individuale ovvero in forma societaria.

Nelle imprese individuali la titolarità dei beni coincide con la titolarità dell'impresa, sicché l'amministratore giudiziario agisce direttamente sulla sua amministrazione, assume immediatamente i poteri gestori e una responsabilità 'imprenditoriale' integrale²⁵.

²⁴ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6.09.2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*, pp. 19 ss.

²⁵ Trib. Napoli, 25.05.2011.

Diversamente, quando l'impresa è svolta in forma societaria, l'imprenditore è socio dell'ente, essendo titolare delle partecipazioni sociali, e solo se riveste anche la qualifica di amministratore partecipa alla sua gestione.

Quando oggetto del provvedimento sono le partecipazioni sociali, la misura è diretta alla titolarità della partecipazione e non al complesso aziendale. L'amministratore giudiziario potrà influire sulla gestione solo mediamente, attraverso l'influenza sull'organo societario di amministrazione²⁶.

Nelle società di persone, il socio è di regola amministratore, con conseguenti poteri gestori e responsabilità assimilabili all'impresa individuale.

Nelle società di capitali, invece, solo con la titolarità del pacchetto di maggioranza o di controllo è possibile influenzare la gestione societaria e l'organo amministrativo.

Diversamente, quando oggetto del provvedimento di prevenzione è l'azienda, ovvero il complesso aziendale, l'amministratore giudiziario è nella posizione di poter gestire direttamente i beni.

Le partecipazioni sociali (il capitale sociale conferito dai soci) dovrebbero intendersi parte del patrimonio societario al pari degli altri beni conferiti ma – in considerazione del fatto che la titolarità delle medesime rimane in capo ai soci – l'orientamento prevalente esclude che rientrino nell'ambito della misura ablativa, sicché l'amministratore giudiziario è escluso da ogni potere di gestione societaria.

Per poter assicurare all'ausiliario del Giudice il controllo sia dei beni sia dell'attività imprenditoriale, è necessario che il provvedimento di prevenzione

²⁶ In senso parzialmente difforme, *Trib. Napoli*, 25.05.2011, il quale, con riferimento alle società di persone sembra estendere automaticamente il sequestro totalitario delle quote al complesso aziendale. In via interpretativa, MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 478 ss. e ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 78 ss. ritengono che il legale rappresentante della società le cui quote siano state sequestrate in misura maggioritaria debba sempre, successivamente al sequestro, rimettere le proprie decisioni all'assenso dell'amministratore giudiziario prima di procedere alla loro esecuzione.

abbia congiuntamente ad oggetto il complesso aziendale e il capitale sociale resa²⁷.

In altre parole, se l'impresa è svolta in forma societaria²⁸ è indispensabile che venga sottoposto a vincolo (in modo automatico) **con un unico provvedimento** l'intero complesso aziendale, inteso sia come l'insieme dei beni in proprietà o nella disponibilità dell'imprenditore sia come partecipazioni societarie, quanto meno di controllo²⁹.

Ciò permetterebbe all'amministratore giudiziario di entrare nel governo dell'impresa con maggiore immediatezza, senza che il suo intervento sia ostacolato o anche solo ritardato dalle condotte attive o omissive degli altri organi societari contigui o fedeli al proposto³⁰.

In tal modo, si supererebbero i problemi applicativi riscontrati nella gestione e nella destinazione dei singoli beni aziendali, nei rapporti con i terzi e con

²⁷ MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., p. 468 auspica che, quando il provvedimento di sequestro abbia ad oggetto il pacchetto di maggioranza delle partecipazioni sociali, venga automaticamente sequestrato anche l'intero complesso aziendale. L'Autore precisa, altresì, che non è possibile in questi casi sottoporre a sequestro la parte di patrimonio corrispondente alle quote sequestrate, essendo l'azienda un unico ed inscindibile bene (salvo che si possa identificare un ramo d'azienda autonomo). V. anche FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, Assago (MI), 2014, pp. 522 ss.; ODCEC MILANO, relazioni al Convegno *Crisi delle aziende sequestrate*, cit.

Cfr., sulla sottoposizione a misura ablativa sia il compendio aziendale sia le quote, *Cass. civ., sez. I*, 14.10.2011, n. 21240.

²⁸ Alcune pronunce della Corte di Cassazione - nell'affrontare le problematiche inerenti la confisca di un'impresa svolta in forma societaria - hanno considerato necessaria la sottoposizione a misura di tutto il complesso delle quote sociali (anche se di pertinenza di soggetti terzi diversi dal prevenuto) e dei beni aziendali, senza distinzione alcuna. Cfr. *Cass. pen., sez. II*, 10.01.2007, n. 5640, rich. Schimmenti; *Cass. pen., sez. II*, 11.02.2015, n. 9774, ric. D.P.

Di recente, *Cass. pen., sez. I*, 16.10.2014 (dep. 30.01.2015), n. 4448, ric. Sicilcassa in liq. s.p.a., cit. ha ritenuto inoltre di interpretare il provvedimento di confisca del capitale sociale di una s.r.l. già comprensivo dell'intero patrimonio della società, pur in assenza di formale menzione in tal senso nel dispositivo del provvedimento ablatorio. In tal senso, la Suprema Corte attribuisce un particolare valore alle intenzioni del Giudice di prime cure, il quale avrebbe 'inteso' colpire l'intera attività imprenditoriale con la quale il proposto perseguiva gli interessi del sodalizio mafioso cui apparteneva.

Singolare è, invece, *Cass. pen., sez. I*, 19.11.2013, n. 51085, ric. New Port s.p.a., la quale ha negato che la misura di prevenzione potesse avere ad oggetto la società, ritenendola entità distinta rispetto all'insieme delle quote sociali e del compendio aziendale.

²⁹ *Trib. Napoli, sez. VII*, 28.12.2009, n. 529; *Trib. Napoli*, 25.05.2011.

V. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 466 ss.;

³⁰ FLORIO - BOSCO - D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 357 ss. ritengono che, in queste ipotesi, in considerazione della prevalenza dell'interesse pubblicistico concorrente, l'organo amministrativo debba intendersi di fatto sospeso dalle proprie funzioni, in quanto con la nomina di un amministratore giudiziario lo stesso perderebbe automaticamente la capacità processuale e la rappresentanza della società. V. *Trib. Napoli, sez. VII*, 28.12.2009, n. 529, cit.

riferimento alle consuete resistenze all'abbandono della gestione da parte dell'imprenditore 'spodestato'³¹.

Il criticato orientamento giurisprudenziale, che ritiene sufficiente sottoporre a misura di prevenzione le sole quote/azioni sociali riconducibili al proposto e/o i singoli beni aziendali, verrebbe conseguentemente arginato.

Allo stesso modo, **la concentrazione 'obbligata' della valutazione del Tribunale sulla pericolosità sociale del bene impresa** scongiurerebbe qualsiasi valutazione preventiva di carattere economico sulla convenienza della gestione statale dei singoli beni, in modo dissociato dal complesso aziendale.

Il provvedimento di sequestro così delineato **assicurerebbe**, inoltre, **l'obiettiva capacità di garantire l'apprensione di tutti i beni**³², **una maggiore influenza sulla potenzialità criminogena** dell'associazione illecita e del proposto (i quali vengono privati di un bene difficilmente sostituibile)³³, **una più consistente possibilità di ricondurre nella legalità il bene produttivo e di conservarne la produttività** per la riutilizzazione e/o la proficua destinazione, nonché **la tutela**

³¹ Cfr. *supra*, Cap. 3, § II.

³² Pur a fronte dei benefici a cui condurrebbe il cambiamento di prospettiva contemplato, è facile attendersi critiche ad un'estensione così rilevante dei confini della misura *praeter delictum*. Le obiezioni riguarderebbero il rischio di violare i principi di legalità e di colpevolezza, nonché di favorire l'adozione di provvedimenti di confisca generale dei beni.

Tali osservazioni perdono di consistenza nel momento in cui, a seguito dell'esatta identificazione delle esigenze di prevenzione proprie del mondo imprenditoriale, si osserva il fenomeno azienda come un'entità dinamica e a sé stante, capace di una propria autonoma pericolosità rispetto al proposto. Provvedimenti ablativi di carattere 'frammentario' o 'limitato' non potrebbero, invece, assicurare un'adeguata tutela al bene giuridico sotteso. E allora, in questa prospettiva, sarebbe possibile 'salvare' le misure di cui si discute richiamando gli orientamenti della Corte costituzionale che, già negli anni '50, avevano ricondotto a legittimità costituzionale le misure di prevenzione (personale) riconoscendone la legittimità in considerazione della loro funzione diretta a garantire l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali (ed economici) contro il pericolo del verificarsi di fatti illeciti (C. cost., 5.05.1959, n. 27).

³³ Le analisi sociologiche evidenziano che il controllo, il condizionamento, la gestione diretta di attività imprenditoriali da parte delle organizzazioni mafiose trova la propria ragione non soltanto nell'obiettivo di moltiplicare i profitti e le ricchezze, ma anche nell'intento di instaurare o rafforzare reti di relazioni al fine di assicurarsi il controllo del territorio, nonché rapporti e favori dal mondo economico, politico e sociale circostante. V. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 3 ss.

degli interessi di rilievo costituzionale sottostanti (ad es. il diritto al lavoro, la concorrenza e il libero mercato)³⁴.

Di conseguenza, si garantirebbe **un più significativo apporto**, anche **dal punto di vista simbolico, dell'opera dello Stato nell'emersione della legalità all'interno dell'imprenditoria italiana**³⁵.

Nei più recenti interventi legislativi, sebbene vengano utilizzate ancora le formulazioni normative ereditate dalla 'vecchia concezione', è possibile scorgere un primissimo riconoscimento - indiretto e del tutto 'embrionale' - di questa nuova prospettiva, nella parte in cui prevedono maggiori poteri d'indagine volti alla ricerca della 'ricchezza pericolosa' anche in relazione alle attività imprenditoriali (art. 19 Cod. antimafia), il principio di autonomia tra misure di prevenzione patrimoniali e personali (art. 18 Cod. antimafia) e, soprattutto, nuove norme sulla gestione e sulla destinazione dei beni confiscati (artt. 35 ss. Cod. antimafia).

Solo con il **Disegno di Legge n. 2134/2015 approvato alla Camera il 20 novembre 2015** si può, tuttavia, osservare un più intenso sforzo verso una consistente riforma del sistema.

Si può ivi apprezzare un maggiore riguardo al corretto utilizzo dei concetti civilistici indispensabili per la trattazione del fenomeno ablativo avente ad oggetto l'impresa.

In questa direzione, soprattutto al fine di agevolare l'amministrazione dei beni da parte dell'amministratore giudiziario, **sia l'art. 20 sia l'art. 24 Cod. antimafia**

³⁴ Lo stato di difficoltà in cui versano le imprese in conseguenza della crisi economica - in termini di riduzione dei flussi di cassa e di contrazione del proprio valore di mercato - le rende maggiormente vulnerabili alla penetrazione criminale. In tale quadro, si amplifica il rischio che le organizzazioni criminali di tipo mafioso si avvantaggino della propria liquidità finanziaria a fronte della carenza di risorse economiche disponibili sul versante legale. V. DONATO - SAPORITO - SCOGNAMIGLIO, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, in *Banca d'Italia n. 202 del settembre 2013*, pp. 7 ss.

DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., p. 67 osserva, sul punto, come la criminalità ha allestito un vero e proprio sistema bancario accessibile anche a chi non è in condizioni di accedere al credito lecito. V. anche pp. 111 ss. ove analizza la capacità della Cosca di offrire lavoro e capitali anche in tempo di crisi.

³⁵ Un'efficace lotta alla criminalità organizzata ha sempre assunto un forte valore simbolico sia perché costituisce il risultato palmare del duro lavoro svolto dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, sia perché - sotto il profilo sociale - consente di restituire i beni oggetto di ablazione alla società che ha subito il fenomeno criminale. Cfr., in questo senso, ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenda Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 1 gennaio - 31 dicembre 2012, www.benisequestraticonfiscati.it; CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 14 ss.

impongono che, qualora il sequestro o la confisca debbano vertere su partecipazioni societarie totalitarie, venga disposta l'ablazione anche di (e che, in ogni caso, deve intendersi estesa a) tutti i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 ss. c.c.

Il Disegno di Legge introduce, inoltre, alcune modifiche alle norme sulla destinazione delle partecipazioni societarie, vietando che le stesse siano vendute separatamente se si riferiscono a complessi aziendali costituiti in azienda³⁶, contrariamente a quanto sembra oggi essere permesso dall'art. 48 Cod. antimafia.

Secondo una visione d'insieme, la proposta da ultimo elaborata si presenta, quindi, maggiormente organica e più concentrata sugli strumenti di prevenzione positiva volti a favorire il processo di legalizzazione dell'impresa e la continuità dell'attività svolta nell'interesse dell'economia e della società.

Resta da chiarire, tuttavia, la ragione per cui i proposti artt. 20 e 24 del Disegno di Legge si riferiscano unicamente alle partecipazioni totalitarie, essendo pacifico che il potere gestorio sia assicurato anche attraverso la disponibilità del 'solo' pacchetto di riferimento.

³⁶ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 10 ss. e 50 ss.

III. LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA NORMATIVA ANTIMAFIA APPLICABILE ALLE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI.

La focalizzazione dell'attenzione sull'azienda, come sopra definita, incoraggia ulteriori riflessioni.

Prima fra tutte, **la considerazione dell'identità dell'obiettivo perseguito dal Legislatore con il sequestro del bene azienda**, sia qualora la si intenda come complesso aziendale sia qualora la si configuri come pacchetto di partecipazioni sociali di riferimento.

La presa di cognizione che la *ratio legis* – sotto il profilo della prevenzione negativa – è l'efficace sottrazione del potere economico al fenomeno criminale (che altro non è se non il controllo immediato sull'attività dell'impresa e sui relativi beni), e – sotto il profilo della prevenzione positiva – è l'efficace risanamento dell'impresa dall'infiltrazione criminale nell'interesse del mercato e della società – e che i predetti profili possono essere assicurati solamente mediante la gestione del compendio aziendale unitamente alle partecipazioni sociali, **permetterebbe di uniformare e razionalizzare la normativa vigente.**

Le **incoerenti diversità di trattamento tra le misure ablative aventi ad oggetto il complesso aziendale e quelle aventi ad oggetto le partecipazioni sociali**, che si possono rinvenire nel Codice antimafia e che - allo stato dell'arte - generano fraintendimenti interpretativi, **dovrebbero essere espunte.**

Di seguito, le disposizioni più rilevanti in argomento:

- l'art. 36 Cod. antimafia alla lettera d) impone, nel solo caso di sequestro di beni organizzati in azienda, che l'amministratore giudiziario indichi nella propria relazione la documentazione reperita e le eventuali difformità tra gli elementi dell'inventario e quelli delle scritture contabili;
- l'art. 36 Cod. antimafia alla lettera e), senza distinzione di sorta, richiede all'amministratore giudiziario - quando oggetto di sequestro siano il complesso aziendale ovvero le partecipazioni sociali di riferimento - di analizzare nel dettaglio la sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività;
- l'art. 37 Cod. antimafia si riferisce alle modalità di amministrazione e disciplina alcuni aspetti della gestione (la presa in consegna delle scritture

- contabili e dei libri sociali e l'esonero dalla devoluzione delle liquidità al FUG) delle sole aziende, intese come complessi aziendali;
- l'art. 39 Cod. antimafia prevede l'assistenza legale da parte dell'Avvocatura dello Stato all'amministratore giudiziario nelle controversie concernenti i rapporti relativi ai soli e specifici beni sequestrati, supponendo implicitamente una distinzione anche tra quote e complesso aziendale³⁷;
 - l'art. 41 Cod. antimafia disciplina le ipotesi in cui oggetto della gestione siano aziende (complessi aziendali), regolando la nomina dell'amministratore giudiziario - che deve essere scelto nella sezione degli esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari - e l'attività del medesimo (sia con riferimento ai contenuti e ai tempi della relazione sia in relazione agli atti di amministrazione a lui spettanti) in vista della prosecuzione dell'attività dell'impresa³⁸;
 - l'art. 48 co. 1 Cod. antimafia prevede la possibilità di vendere le partecipazioni societarie quali beni facilmente liquidabili a prescindere dal loro collegamento con il complesso aziendale;

³⁷ Gli operatori, infatti, ritengono applicabile l'art. 39 Cod. antimafia alle controversie inerenti l'attività aziendale nel solo caso di sequestro sia del complesso aziendale sia delle quote di riferimento. Differentemente, nell'ipotesi di sequestro delle sole quote, l'amministratore unico nominato non potrà avvalersi dell'Avvocatura generale dello Stato in quanto i beni societari non sono oggetto di specifica misura patrimoniale. V. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, Roma, 2015, p. 51.

³⁸ Si noti come la prassi include nel riferimento all'azienda, nell'ipotesi di impresa svolta in forma societaria, anche il pacchetto societario di controllo, attraverso una lettura congiunta con l'art. 36 lett. e) Cod. antimafia. V. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 39 ss.

Secondo una diversa prospettiva, altri Autori sostengono che la misura ablativa abbia ad oggetto anche l'azienda, qualora siano assoggettate a vincolo ablativo quote sociali tali da assicurare il controllo sulla società. Cfr. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., p. 51 e MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, cit., pp. 478 ss.

- l'art. 48 co. 8 Cod. antimafia regola unicamente le modalità di destinazione dei beni aziendali³⁹;
- l'art. 50 Cod. antimafia disciplina le procedure di riscossione pubblica nelle ipotesi in cui oggetto del sequestro di prevenzione siano (indifferentemente) aziende o partecipazioni societarie⁴⁰.

A tali incertezze, si aggiunge altresì la mancanza di ogni riferimento normativo alle modalità di gestione dei beni connessi alle attività economiche (*rectius*, delle attività imprenditoriali stesse) di cui all'art. 34 Cod. antimafia, al di fuori del semplice e poco chiaro rinvio all'art. 36 Cod. antimafia.

La lettura delle disposizioni sopra richiamate mette in luce come l'apparente distinzione normativa tra la disciplina relativa ai complessi aziendali e quella relativa alle partecipazioni/quote sociali (di riferimento) risulti inconciliabile rispetto alla comune finalità preventiva del sistema concepito dal Legislatore.

La presa in gestione dell'attività imprenditoriale, l'attività richiesta all'amministratore giudiziario, i contenuti della sua relazione e la destinazione dell'azienda non hanno natura differente a seconda che il provvedimento ablativo involga il complesso aziendale o le sole quote.

Si deve, pertanto, assumere che già nell'originario disegno legislativo tutte le disposizioni ora citate dovevano intendersi applicabili ad entrambe le tipologie di provvedimenti.

Argomentando diversamente, si giungerebbe all'abnorme conseguenza di dover applicare la disciplina dei beni mobili o, persino, delle somme di denaro ai provvedimenti di sequestro e confisca delle sole partecipazioni sociali di controllo o di riferimento (come richiederebbe, ad esempio, l'interpretazione meramente

³⁹ Sul punto, la prassi ha dimostrato come per beni aziendali vengano intese anche le quote sociali (cfr., ad esempio, il caso dell'Azienda agricola Suvignano s.r.l. riportato nel Cap. 3, § IV). Nell'ambito della precedente gestione dei beni confiscati da parte dell'Agenzia del Demanio erano state elaborate delle procedure operative per individuare le aree di destinazione dei beni aziendali. Lo schema dei dati allora utilizzato rende evidente come oggetto di destinazione fosse l'intera azienda, sia quando esercitata attraverso un'impresa individuale sia quando esercitata in forma collettiva. In questo secondo caso, le attività di destinazione incidevano certamente anche sulla titolarità delle partecipazioni sociali. V. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 125 ss.

⁴⁰ Si noti, tuttavia, come sia l'art. 48 co. 1 sia l'art. 50 Cod. antimafia facciano riferimento alle partecipazioni societarie, indipendentemente dall'entità delle medesime rispetto all'intero capitale sociale, a differenza del disposto di cui all'art. 36 Cod. antimafia il quale si riferisce al pacchetto di riferimento.

letterale dell'art. 48 co. 1 Cod. antimafia⁴¹), a scapito di ogni prospettiva di prosecuzione dell'attività aziendale.

Allo stato dell'arte, si rende quanto mai necessario un intervento legislativo che razionalizzi e renda coerente la materia, unificando inscindibilmente le due fattispecie in discussione - in modo da superare le difficoltà interpretative sino ad oggi riscontrate e le diverse applicazioni giurisprudenziali.

Un'operazione di tal fatta avrebbe il pregio di agevolare l'approfondimento dello specifico funzionamento delle misure di prevenzione applicabili al mondo imprenditoriale e di **stimolare, invece, un'eventuale differenziazione delle misure a seconda della tipologia di infiltrazione criminale**⁴² o **del metodo di funzionamento e dell'organizzazione dell'ente.**

Semplificando la categorizzazione delle possibili fisionomie di impresa mafiosa, **si può distinguere tra impresa criminale**, ovvero sia l'impresa che ha come 'oggetto sociale' un'attività illecita, e **impresa-investimento dell'associazione criminale**, ovvero sia l'impresa che svolge attività legale finanziata o gestita dall'organizzazione criminale con forme più o meno dirette⁴³.

Eterogenee sono le motivazioni che portano alla nascita di un'impresa con oggetto sociale illecito rispetto all'investimento delle Cosche in attività lecite (ad esempio, fini economici e di profitto, motivi sociali e di consenso, il controllo del territorio, il prestigio sociale, l'occultamento di altre attività criminali, etc.) e, altresì, non assimilabili tra loro sono le dinamiche e il funzionamento interni⁴⁴.

⁴¹ L'art. 48 co. 1 lett. b) Cod. antimafia disciplina infatti la vendita, anche mediante trattativa privata, dei titoli e delle partecipazioni societarie.

⁴² Lo studio dell'impresa mafiosa volto ad enucleare un ventaglio di tipologie di imprese a seconda delle specificità del coinvolgimento mafioso inizia alla fine degli anni '90 con Sciarrone e si perfeziona con Fantò. Quest'ultimo, in particolare, delinea l'impresa a partecipazione mafiosa quale 'creatura' bifronte dotata di autonoma soggettività economica, nella quale la proprietà di facciata e l'amministrazione in capo ad una persona onesta sono affiancate da una compagine societaria riconducibile alle associazioni mafiose (che, in tal modo, introducono nel circuito legale capitali illeciti). DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 28 ss.

⁴³ Cfr., più analiticamente, VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 1 e 7 ss.

⁴⁴ Per un'analisi delle forme e dei livelli organizzativi dell'impresa mafiosa, v. DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 43 ss.

L'impresa criminale può essere non operativa *ab origine* e, solo apparentemente, svolgere attività aziendale mentre persegue, invece, finalità illecite⁴⁵.

L'impresa criminale, talvolta, può essere operativa anche se permeata da pervasive 'infiltrazioni' di operazioni anomale imposte dai legami con l'organizzazione criminale.

In questi casi, l'impresa ha la finalità prevalente di riciclaggio o di occultamento di operazioni illecite, all'ombra di operazioni economiche regolari gestite da soggetti terzi apparentemente estranei all'organizzazione criminale (cd. prestanome o teste di legno).

Si deve ritenere che **l'impresa criminale non abbia alcuna ragione d'essere o, comunque, non sia in grado di sopravvivere senza il condizionamento mafioso.**

Diversamente, l'impresa-investimento - oltre a poter essere luogo 'sicuro' di riciclaggio del denaro illecitamente acquisito⁴⁶ - **è un'azienda operativa la cui gestione è diretta al controllo del territorio e alla moltiplicazione dei patrimoni illeciti, mediante lo svolgimento dell'oggetto sociale in condizioni ambientali agevolate** grazie alla posizione sul mercato privilegiata (garantita dalla cosca attraverso il metodo mafioso) e al forte del consenso sociale di cui gode (rafforzato mediante l'assicurazione, tra l'altro, del diritto al lavoro alla popolazione del territorio).

L'infiltrazione mafiosa può riguardare la scelta dei dipendenti e il controllo sul territorio attraverso l'aiuto all'apertura di sedi commerciali, la spartizione delle commesse o l'indirizzamento degli approvvigionamenti, l'agevolazione in procedure di appalto, la fornitura di risorse finanziarie, etc., il tutto sempre all'interno dello svolgimento di un'attività imprenditoriale lecita con un proprio patrimonio aziendale (tutto o in parte lecito).

Le zone di contatto tra 'impresa nera' e 'impresa bianca' sono molteplici e la linea di separazione, a seguito della frequentazione del medesimo mercato, è molto

⁴⁵ Cfr. COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, cit., pp. 6 ss. e CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., p. 61.

⁴⁶ C. App. Palermo, 1.10.1996, Tre Noci s.r.l. e altri evidenzia che l'investimento dei proventi di attività tipicamente delittuose in attività economiche lecite avviene quando l'accumulazione criminale supera la necessità di reinvestimento nello stesso settore illecito (la cui domanda è tendenzialmente anelastica) e ciò aumenta l'introduzione di risorse finanziarie illecite nei comparti legali dell'economia.

labile. Di conseguenza, è assai facile che si creino relazioni tra le due imprese e che l'impresa legale sia portata ad usufruire delle 'utilità' offerte da quella illegale⁴⁷.

Se si osserva il fenomeno dal punto di vista dell'amministrazione giudiziaria e del riutilizzo del bene si può notare come **solo l'impresa-investimento è astrattamente riconducibile alla legalità**, epurando dalla stessa le infiltrazioni criminali e verificando la sua capacità economico-organizzativa di restare sul mercato senza i benefici derivanti dall'appartenenza alla filiera criminale⁴⁸.

L'impresa criminale richiederebbe, invece, *ab origine* e obbligatoriamente (*rectius*, inevitabilmente) un intervento giudiziario negativo di cancellazione.

Ci si deve, pertanto, domandare **se una tale considerazione possa mutuare un diverso e separato regime in tema di amministrazione, gestione e destinazione del bene azienda** a seconda del tipo di azienda coinvolta e dell'infiltrazione criminale che la contraddistingue.

La soluzione che si intende proporre con il presente scritto è evidentemente positiva, anche se di non facile prospettazione.

Le questioni da risolvere sono molteplici sin dal principio: in quale fase del giudizio di prevenzione e con quali modalità è possibile determinare a quale delle predette categorie appartiene l'impresa sottoposta a procedimento? Esistono degli indicatori economici-contabili-finanziari che possono agevolmente condurre ad identificare il tipo di impresa oggetto di ablazione? Qual è il ruolo e quali sono le responsabilità dell'amministratore giudiziario durante il periodo di tempo necessario a classificare l'azienda? Come è possibile conciliare la preventiva esigenza di valutazione rispetto a quella di una celere amministrazione del complesso aziendale?

⁴⁷ DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 63 ss. narra di 'attrazione fatale' non soltanto per le risorse finanziarie, ma altresì per una serie di altre utilità offerte a condizioni più vantaggiose o efficienti rispetto al mercato, sia di natura illegale (come lo smaltimento illecito dei rifiuti, l'esportazione di capitali in paradisi fiscali, l'ottenimento false perizie, la compravendita di decisioni della pubblica amministrazione, l'acquisto di informazioni utili, etc.) sia di natura legale (come la sicurezza nei cantieri, l'attività di recupero crediti, l'ottenimento di appalti a prezzo conveniente, etc.).

⁴⁸ Cfr. BIVONA, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, in AA. VV., *Il bene azienda, Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, 2012, pp. 337 e 350; CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 59 ss.

IV. UNA PROPOSTA DI RISTRUTTURAZIONE DEL SISTEMA DELLE MISURE DI PREVENZIONE APPLICABILI ALLE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI.

Seguendo le predette direttrici, è possibile ipotizzare **una rielaborazione organica delle misure preventive di intervento nel mondo imprenditoriale.**

L’obbiettivo principale, che deve essere preso di mira, è **il risanamento e la bonifica delle imprese ove si riscontra il fenomeno infiltrativo, per il benessere della società, dell’economia e del mercato.**

La pericolosità che giustificherebbe l’adozione dello strumento della prevenzione sarebbe, pertanto, **la pericolosità dell’attività imprenditoriale sotto il profilo della sua destinazione**, piuttosto che riferita all’origine delle sue singole componenti.

Sulla base della considerazione già addietro esposta (e fatta propria dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 21/2012 e 335/1996, cfr. *supra*, Cap. 1, § II) circa la versatilità del vigente sistema sotto il profilo della prevenzione positiva, si proverà ad individuare - proprio all’interno di quest’ultimo - lo strumento e il mezzo più adeguati per il raggiungimento degli scopi che il Legislatore si è preposto.

Nell’elaborazione si terranno in dovuto conto anche alcune delle proposte di modifica analizzate nel capitolo precedente, nella parte in cui si ritiene di dividerne la disciplina o la linea di pensiero.

Sotto il profilo dello strumento, l’attenzione non può rivolgersi che alla misura della **amministrazione giudiziaria dei beni connessi alle attività economiche** (*rectius*, dell’attività economica imprenditoriale) **di cui all’art. 34 Cod. antimafia.**

Tale misura – sebbene nel patrimonio del Legislatore e dei Tribunali già da circa 25 anni – è sempre stata relegata a strumento di contorno residuale per le ipotesi di infiltrazione mafiosa meno gravi⁴⁹.

Con gli opportuni adeguamenti della relativa disciplina alle esigenze emerse nella prassi, si ritiene che possa essere portato alla luce il notevole potenziale applicativo – di cui la misura già dispone – per il proficuo risanamento, gestione e amministrazione dell'azienda sottoposta a procedimento di prevenzione.

Rispetto alla più gravosa e annientante misura della confisca, l'amministrazione giudiziaria **sarebbe un istituto alternativo e preferibile per bonificare imprese sostanzialmente sane ma intaccate dal fenomeno criminoso e per neutralizzare l'intrusione mafiosa**, in quanto permetterebbe di recidere ogni collegamento tra impresa inquinata e criminalità, anche attraverso la collaborazione dei soggetti privati interessati⁵⁰.

Tale strumento si appresta, quindi, non solo a diventare di indiscussa rilevanza nella 'zona grigia' di contiguità tra impresa lecita e criminalità organizzata ma, per alcuni Autori⁵¹, **è l'unico vero e proprio strumento di reale prevenzione oggi previsto dall'ordinamento.**

Condivisibili sono le opinioni espresse circa la sua funzione pedagogica (oltre che simbolica) – rinvenuta nell'indicazione di un modello comportamentale di collaborazione con le istituzioni e di contrapposizione alla criminalità –, la sua funzione di bonifica non invasiva e, in ultimo, anche sanzionatoria.

⁴⁹ Per alcuni dati statistici con riferimento ai provvedimenti adottati dal Tribunale di Milano, cfr. ALESSANDRI, *Espansione della criminalità organizzata nell'attività d'impresa al Nord. Atti del Convegno 28 ottobre 2014*, Milano, pp. 52 ss. V. anche VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 9 ss. il quale riferisce che nella realtà italiana si registrano meno di 100 casi di amministrazione giudiziaria e osserva, inoltre, che sovente i provvedimenti adottati rispondono a finalità diverse rispetto a quelle rieducative prospettate dal Legislatore. L'Autore ritiene di giustificare tale risultanza nei preconcetti e nella cultura degli attori giudiziari della materia, poco inclini ad applicare uno strumento dal carattere moderno e 'terapeutico' in sostituzione di quello tradizionale ablativo e 'chirurgico'.

⁵⁰ VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 15 ss. Lo stesso Visconti ammette, tuttavia, che attualmente tale fattiva collaborazione rimane solamente nell'idea astratta del Legislatore. V. VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca ma anche "bonifiche" giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese*, in *DirPenCont*, 20 gennaio 2012, pp. 1 ss. il quale evidenzia come il successo della misura sia più semplice nelle imprese complesse e di rilevanti dimensioni, ove più forte può essere l'opposizione all'infiltrazione criminale che ne ha vulnerato l'attività.

⁵¹ VISCONTI, *Contro le mafie non solo la confisca*, cit., *ibidem*; RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, cit., pp. 15 ss. e i richiami ivi menzionati.

Il mezzo di funzionamento del nuovo sistema deve essere, invece, individuato nella figura dell'amministratore giudiziario.

Si renderà, tuttavia, doveroso **enucleare le peculiarità e l'esclusività del ruolo dell'ausiliario del Giudice** rispetto alle figure tradizionali (e statiche) del curatore fallimentare⁵² o del custode⁵³, a cui una moderna disciplina antimafia non può più assolutamente fare riferimento (cfr., *infra*, § V).

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, appare assai funzionale e conveniente **inserire nel procedimento di prevenzione avente ad oggetto un'attività imprenditoriale una prima necessaria fase 'obbligata' di amministrazione giudiziaria temporanea.**

Tale strumento fungerebbe **sia da strumento ricognitivo e investigativo⁵⁴, sia da strumento di controllo iniziale dell'attività economica**, senza connotare l'impresa di negatività e generare quel malaugurato scetticismo negli altri operatori del mercato che si è descritto nei capitoli precedenti.

L'introduzione di questa fase permetterebbe di adottare i provvedimenti successivi con maggiore accuratezza (e un più elevato livello probatorio) e scongiurerebbe *ab origine* il sorgere di contestazioni circa il carattere generale e indistinto della confisca del complesso aziendale.

L'ambito di applicazione attrarrebbe in sé sia le ipotesi in cui sussisterebbero attualmente i presupposti per l'adozione di un sequestro di prevenzione, sia quelle già oggi previste per l'adozione dell'amministrazione giudiziaria⁵⁵.

La misura dovrebbe, dunque, trovare applicazione **non solo quando ricorrono sufficienti indizi sintomatici della disponibilità del bene azienda in**

⁵² Sul raffronto della figura dell'amministratore giudiziario con quella del curatore fallimentare, cfr. ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 90 ss. e ODCEC MILANO, relazioni al Convegno *Crisi delle aziende sequestrate*, cit.

⁵³ Cfr. sui rapporti della figura dell'amministratore giudiziario con quella del custode di cui all'art. 259 c.p.p., ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 42 ss. L'Autrice osserva che, nonostante i rispettivi ruoli siano finalizzati a scopi diversi, la disciplina dell'amministrazione giudiziaria è talmente lacunosa da lasciare sostanzialmente all'iniziativa e alla buona volontà del singolo la scelta dell'indirizzo gestionale da intraprendere. Quando la misura ablativa ha ad oggetto un complesso aziendale è sempre necessario che lo stesso venga amministrato in una logica di continuità dell'attività imprenditoriale e ciò a prescindere dalla natura penale o di prevenzione del sequestro disposto.

⁵⁴ Alcune linee guida in proposito vengono suggerite da FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 486 ss.

⁵⁵ Cfr. *supra*, Cap. 2.

capo ad uno specifico soggetto pericoloso, ma altresì quando risulti che l'attività d'impresa stessa sia di fatto oggettivamente agevolatrice delle attività criminali indicate negli artt. 1, 4, 16 e 34 Cod. antimafia, riconoscendo - pertanto - già nell'esercizio del potere imprenditoriale la pericolosità sociale (*rectius*, economica) che potrebbe arrecare pregiudizio al bene tutelato in questo settore: il libero e lecito mercato.

Sarebbero, tuttavia, **da escludersi** dall'ambito di applicazione della misura **le ipotesi in cui l'impresa** manifesti immediatamente l'evidenza di essere un'impresa **ex se criminale**, a seguito dell'impossibilità per quest'ultima di essere sottoposta a qualsivoglia processo di risanamento (cfr. *supra*, § III).

In questi casi, dovrà immediatamente (e obbligatoriamente) essere disposta la misura ablativa tradizionale del sequestro, nell'ottica liquidativa e di cancellazione su cui ci si soffermerà nelle pagine che seguono.

Oggetto dell'amministrazione giudiziaria sarebbero, secondo la nuova concezione di azienda in precedenza elaborata (*supra*, § II), **sia il complesso aziendale sia le quote/partecipazioni sociali di riferimento** - poiché entrambi tali elementi connotano (la pericolosità del) il potere gestorio dell'attività d'impresa.

La **durata** di questa prima fase temporanea sarà necessariamente **variabile**, a seconda delle difficoltà prevedibili nell'espletamento delle funzioni da parte dell'amministratore giudiziario, **sino ad un massimo di sei mesi** (già attualmente previsti). Competerà al Tribunale, con il 'disciplinare d'incarico', stabilire i confini temporali della misura.

L'amministratore nominato dovrà provvedere all'accertamento della consistenza e delle caratteristiche delle partecipazioni e del patrimonio sociale, valutare la legalità dell'attività svolta e lo stato di adempimento di tutti gli obblighi ed oneri previsti dalla legislazione del settore, civile, fiscale, etc., nonché indagare sulle caratteristiche concrete del fenomeno infiltrativo.

Sulla base dell'esempio milanese in precedenza accennato (*supra*, Cap. 3, § III, D. TNT), in un'ottica di prevenzione anticipata, si ritiene auspicabile **inserire**, già in questa prima fase, **incentivi all'adozione di un modello di compliance** diretto a prevenire ulteriori infiltrazioni mafiose e ad arginare ed eliminare quelle esistenti,

ovvero, se già esistente un modello, di misure di controllo e di verifica della sua efficacia⁵⁶.

Nella fase di *check up* aziendale, **l'amministratore giudiziario dovrebbe godere, inoltre, di poteri amministrativi e gestori immediati** – sotto il controllo del Giudice Delegato – allo scopo di salvaguardare la prosecuzione aziendale **senza che si generi uno sconvolgimento dell'equilibrio aziendale**, ad eccezione ovviamente di quello che necessariamente si provoca interrompendo i benefici derivanti dalla contiguità mafiosa.

La temporaneità dell'intervento dell'amministratore giudiziario e la garanzia della sua competenza circa il rispetto della normativa vigente e dei principi economici e tecnico-organizzativi aziendali (su cui ci si soffermerà in prosieguo), dovrebbero assicurare l'ambiente circostante circa le *chances* di mantenimento dell'operatività, della redditività aziendale e dei livelli occupazionali.

Si tratta, ad ogni modo, di una fase molto delicata perché l'ingresso in azienda di un nuovo soggetto potrebbe comunque determinare una situazione traumatica e/o conflittuale con gli amministratori in carica e con le maestranze 'fedeli' alla precedente gestione.

Per ovviare a tale problema e agevolare comportamenti di collaborazione, si potrebbe pensare **all'attribuzione all'ausiliario del Giudice di poteri di amministrazione congiunta con i precedenti amministratori**⁵⁷.

Tale sistema permetterebbe, da un lato, all'amministratore giudiziario un potere di controllo e di veto su tutte le operazioni societarie al fine di assicurarne la conformità alla normativa vigente; dall'altro lato, potrebbe attenuare la reazione ostile degli amministratori in carica.

Dovrà, tuttavia, essere fatta salva la possibilità per l'amministratore giudiziario di richiedere una specifica autorizzazione giudiziale per l'esercizio di

⁵⁶ L'analisi della prassi denota, infatti, che raramente l'amministratore giudiziario implementa processi amministrativo-contabili in grado di assicurare la regolarità della gestione, nonché sistemi di prevenzione e gestione dei rischi, sia con riferimento ai rischi strettamente imprenditoriali sia con riferimento a quelli di legalità. V. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 122 ss.

⁵⁷ Già con riferimento all'attuale sistema, parte della Dottrina ammette la possibilità per l'amministratore giudiziario, quanto meno nella prima fase di amministrazione giudiziaria, di confrontarsi e di avvalersi del *know how* del precedente imprenditore. Soprattutto nelle piccole imprese tale collaborazione 'controllata' è necessaria per la sopravvivenza dell'azienda. Cfr. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 384 ss. e 489 ss.

poteri disgiunti, qualora la co-gestione dell'azienda dovesse rivelarsi ostacolata o impossibile.

In considerazione della complessità dei compiti spettanti all'amministratore nominato, si dovrebbe inoltre tutelare il libero svolgimento di tale professione, con **strumenti di immunità/esonero sostanziale o processuale**⁵⁸ della responsabilità, limitando quanto meno la possibilità di addebito alle ipotesi di dolo e di colpa grave.

A seguito di questo primo *screening* aziendale, l'amministratore dovrebbe poter stabilire quali rapporti commerciali possano o debbano essere proseguiti e quali debiti debbano essere immediatamente onorati per consentire la continuità aziendale⁵⁹ e dovrebbe – altresì – elaborare un piano di risanamento e di ristrutturazione degli altri debiti pregressi⁶⁰.

All'esito di tale fase, l'ausiliario del Giudice dovrà relazionare sull'entità e sulle caratteristiche dell'attività aziendale, sulla possibilità di bonificare l'attività imprenditoriale sradicando dalla stessa il fenomeno criminale e di continuare nella legalità l'attività attraverso uno specifico piano di prosecuzione a reddito

⁵⁸ Una prima disciplina di esonero dalla responsabilità civile (per colpa lieve) è stata inserita nell'art. 35 *bis* Cod. antimafia proposto dal DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 28 ss.

⁵⁹ Le stesse Linee guida adottate dal CNDCEC (*Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 54 ss.) evidenziano, infatti, l'importanza cruciale della fase di insediamento dell'amministratore giudiziario, il quale deve concentrare gli sforzi al fine di approntare tutti gli accorgimenti volti a rendere possibile la prosecuzione dell'attività imprenditoriale e a ripristinare un clima di fiducia nel mercato. L'amministratore giudiziario dovrebbe, pertanto, predisporre un programma operativo di intervento.

⁶⁰ In questa prima fase, si potrebbero opportunamente inserire le proposte della Commissione Bindi e del Disegno di Legge n. 2134/2015 circa la scansione processuale dell'accertamento dei diritti dei terzi. Durante l'amministrazione giudiziaria, all'amministratore nominato dovrebbe essere concesso il potere di decidere nell'immediato quali siano i rapporti commerciali e di credito essenziali per garantire la continuità aziendale che debbano, dunque, essere coltivati nell'immediatezza e quali, invece, debbano essere sottoposti - in un secondo momento - ad un dettagliato accertamento di verifica dei crediti. Cfr. COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 43 ss.; DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 54 ss.

della gestione⁶¹, nonché, infine, sulla quantificazione dei costi del processo di legalizzazione⁶².

A differenza di quanto oggi previsto, **l'amministratore giudiziario dovrà pronunciarsi sul 'come' far sopravvivere l'azienda** attraverso la predisposizione di un piano industriale di medio-lungo termine validato in relazione alle condizioni effettive del caso di specie.

Il professionista **dovrà primariamente valutare la possibilità e le prospettive di raggiungimento degli obiettivi specialpreventivi** cui la *ratio legis* in materia mira, **affinché il Tribunale si determini** – di conseguenza – sull'adozione della misura di prevenzione più efficace in tal senso, **prediligendo le misure meno**

⁶¹ CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 61 ss. delinea nel seguente modo le attività iniziali dell'amministratore giudiziario: - acquisizione dei dati sulle specificità aziendali (analisi e valutazione della congruità del segmento di mercato e del settore merceologico di appartenenza, delle dimensioni aziendali, del rispetto della normativa sulla sicurezza del luogo di lavoro); - esame delle relazioni aziendali (analisi e valutazione dell'influenza dei soci e della gestione da parte dell'organo amministrativo, comprensione dei rapporti interni ed esterni all'azienda, analisi delle modalità dello svolgimento dell'attività aziendale e dei contenziosi pendenti); - individuazione e predisposizione delle scelte tecniche, operative e gestionali per l'effettiva gestione da parte della procedura; - elaborazione di un piano industriale per la prosecuzione dell'attività aziendale. Cfr. FLORIO – BOSCO – D'AMORE, *Amministratore giudiziario*, cit., pp. 465 ss. e CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 127 ss. e 132 ss., la quale suggerisce che la relazione dell'amministratore giudiziario esamini anche i profili e le prospettive di redditività, liquidità, solidità patrimoniale e sviluppo - in comparazione con gli indicatori delle imprese dello stesso settore di attività nella medesima zona - ed elabori ipotesi valutative dell'impatto che può avere la cessazione del fattore di agevolazione mafiosa nell'economia dell'impresa. V. anche ODCEC MILANO, relazioni al Convegno *Crisi delle aziende sequestrate*, cit.

⁶² V. OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 84 ss. i quali richiamano quale strumento di valutazione il Mo.Su.D. ossia il modello di analisi delle proposte di riutilizzo dei beni confiscati presentato nell'agosto 2013 dal Centro interuniversitario *Transcrime* e finalizzato a selezionare i progetti con maggiori possibilità di successo, nonché a correggere gli interventi in atto per migliorarne la gestione. Tale sistema si fonda su due piani di valutazione: la rispondenza del progetto alle esigenze del territorio su cui insiste e l'analisi preventiva delle criticità e dei fattori di efficacia del progetto. Per poter avere *chances* di successo, il progetto di riutilizzo deve essere il più specifico e puntuale possibile e deve elaborare anche una visione sistematica e di ampio raggio, nonché una prospettiva di lungo periodo.

invasive e lasciando ai provvedimenti (negativi) di sequestro e di confisca un ruolo alternativo e residuale rispetto alle misure di prevenzione positiva⁶³.

L'approccio che si propone di utilizzare sarebbe, pertanto, inverso rispetto a quello correntemente impiegato⁶⁴, secondo cui la misura dell'amministrazione giudiziaria di cui all'art. 34 Cod. antimafia è strumento di contorno rispetto ai provvedimenti più 'afflittivi' di sequestro⁶⁵.

Un primissimo e cauto riconoscimento di questa prospettiva si riscontra nel Disegno di Legge n. 2134/2015 ove, seppure negli artt. 24 e 34 Cod. antimafia si continua a prevedere il carattere residuale della misura, nell'art. 20 Cod. antimafia si

⁶³ Cfr. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 53 ss., la quale – in una diversa ottica – critica l'odierno approccio insito nelle decisioni sulla prosecuzione di un'azienda sequestrata, troppo spesso motivate unicamente dall'esigenza di salvaguardare i posti di lavoro, senza tener conto della sua situazione economico-patrimoniale complessiva. L'Autrice suggerisce, pertanto, l'adozione di un approccio 'iper-selettivo' in favore delle sole aziende che abbiano un alto e verificato potenziale di sviluppo. La concentrazione delle risorse dello Stato sulle aziende che effettivamente abbiano i requisiti per essere 'salvate', eviterebbe l'aggravamento delle finanze pubbliche con la gestione di imprese già decotte. Un approccio, dunque, improntato alla competitività e all'economicità, piuttosto che a una connotazione eccessivamente sociale e occupazionale, che produrrebbe unicamente l'effetto di procrastinare il fallimento di aziende che già non presentano le condizioni per un utile rilancio. L'Autrice propone, altresì, una serie di criteri per la valutazione dell'azienda secondo tale ottica. V. pp. 134 ss.

Diversamente, secondo una visione probabilmente più sanzionatoria, vi è chi ritiene che la selezione delle attività imprenditoriali da proseguire debba essere guidata da un criterio di meritevolezza. Se l'azienda è stata creata con l'apporto di capitali illeciti e ha svolto la propria attività in spregio alla legalità, godendo di benefici non dovuti a scapito della concorrenza, non è ammissibile che lo Stato si faccia carico della sua prosecuzione perché sarebbe come portare avanti iniziative illecite in evidente pregiudizio agli stessi interessi pubblici sottesi che dovrebbero, invece, essere tutelati. Differente sarebbe, invece, l'ipotesi in cui l'azienda inizialmente lecita sia stata convertita in un secondo momento al 'metodo mafioso'. In tali casi, si ritiene possibile annullare il vantaggio illecito e valorizzare la continuità aziendale. ODCEC MILANO, relazioni al Convegno *Crisi delle aziende sequestrate*, cit.

⁶⁴ VISCONTI, *Contro le mafie non solo confisca*, cit., pp. 5 ss. osserva, infatti, come sia opinione diffusa che il metodo migliore per lotta contro le infiltrazioni mafiose nell'economia sia l'incameramento statale dei beni ritenuti di illecita provenienza, attraverso provvedimenti, dunque, a contenuto prettamente negativo (e sanzionatorio). La misura dell'amministrazione giudiziaria viene, infatti, spesso considerata un 'mezzo infortunio giudiziario' rispetto all'efficace adozione di una misura di confisca.

⁶⁵ Di diversa prospettiva, CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 86 ss. mette in serio dubbio l'esistenza di un'effettiva possibilità di bonificare un'impresa nata, gestita ed affermata sul territorio con metodo mafioso. L'Autrice si domanda, infatti, se non sia più proficuo e più risolutivo procedere immediatamente alla liquidazione dell'impresa e concentrare gli sforzi, invece, nel cercare soluzioni alternative ai suoi lavoratori.

contemplano l'amministrazione giudiziaria e il controllo giudiziario quali ipotesi alternative⁶⁶.

All'esito della fase di amministrazione giudiziaria potrebbero emergere i seguenti risultati:

I. l'assenza di contiguità tra impresa e criminalità organizzata. In questa ipotesi, il **provvedimento sarà revocato** senza che l'imprenditore abbia subito conseguenze pregiudizievoli o limitazioni nella gestione.

Lo stesso, infatti, non può lamentare alcuno spodestamento dall'amministrazione se ha collaborato fattivamente con l'amministratore giudiziario nella gestione congiunta dell'impresa.

Nella migliore delle ipotesi, la società uscirà da questo primo *screening* munita, altresì, di un modello di *compliance*.

Si potrebbe, altresì, pensare – al fine di agevolare la collaborazione da parte dell'imprenditore – di prevedere l'inserimento di diritto dell'impresa non soggetta a fenomeno infiltrativo nelle cd. *white list* tenute presso le Prefetture⁶⁷.

II. qualora la fase di *check up* di amministrazione giudiziaria evidenzi prospettive di prosecuzione dell'attività aziendale e un grado minimo di influenza criminale annientabile senza che appaia necessario un intervento invasivo nella gestione imprenditoriale, **l'amministrazione giudiziaria sarà convertita nella misura del controllo giudiziario dell'impresa.**

Si tratta di uno strumento di risanamento 'non coattivo' dell'impresa mediante l'aiuto dello Stato per il tramite di un controllore giudiziario⁶⁸.

⁶⁶ DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., p. 10.

⁶⁷ Al fine di accelerare i rapporti con la pubblica amministrazione per i quali è richiesta la documentazione antimafia, con la L. n. 190/2012 e il conseguente D.P.C.M. 18.04.2013 sono state introdotte presso ogni Prefettura le cd. *white list* di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa, operanti nei settori esposti maggiormente a rischio, che abbiano quindi superato i controlli antimafia. Nei loro confronti possono essere emessi provvedimenti pubblici senza che sia necessario il rilascio della documentazione antimafia.

⁶⁸ COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, cit., pp. 53 ss.; COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, cit., 86 ss.; DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., pp. 22 ss.

Tale istituto, similmente a quello da ultimo proposto in alcuni dei progetti analizzati nel capitolo precedente (cfr. *supra*, Cap. 4, § IV), imporrebbe all'imprenditore una serie di obblighi di informazione nei confronti del controllore giudiziario nominato, nonché l'adozione di un modello di *compliance* al fine di eliminare e prevenire l'infiltrazione criminale all'interno dell'impresa.

- III. qualora il grado di infiltrazione mafiosa nell'attività imprenditoriale sia più consistente e l'esito della valutazione sulla bonifica e sulla prosecuzione dell'attività aziendale sia positivo, **la misura dell'amministrazione giudiziaria potrà essere convertita nell'istituto del commissariamento giudiziale**, connotato da una struttura non dissimile dalla previsione dell'art. 34 Cod. antimafia, benché inevitabilmente rimaneggiata al fine di assicurarne l'effettività dal punto di vista della prevenzione positiva.

Tale figura potrebbe prendere quale paradigma di riferimento, limitatamente agli aspetti funzionali (la disciplina dei poteri gestori⁶⁹ e non, invece, l'aspetto afflittivo/sanzionatorio⁷⁰), l'omonima misura già prevista (seppur in via residuale e sostitutiva all'adozione di misure interdittive) in tema di responsabilità degli enti e deputata alla prosecuzione dell'attività dell'ente (artt. 15, 45 e 79 D.lgs. n. 231/2001⁷¹).

L'amministratore giudiziario – assumendo dunque le vesti di **commissario giudiziale** – **dovrebbe attivarsi per attuare, nel plenum dei poteri gestori**

⁶⁹ La giurisprudenza è concorde nel ritenere che sia compito del giudicante, con i provvedimenti 'disciplinare' d'incarico, definire i compiti e i poteri del commissario in relazione alle esigenze concrete di gestione dell'ente, all'attività imprenditoriale svolta e allo specifico settore in cui è stato posto in essere l'illecito. I poteri attribuibili possono essere anche molto invasivi, come la sovraordinazione gerarchica nei confronti del personale e dei collaboratori, la possibilità di deliberare la riduzione o la ricostituzione del capitale sociale per perdite o di escludere dal voto alcuni soci, etc., V. CORSO, *Codice della responsabilità da reato degli enti: annotato con la giurisprudenza (D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231)*, Torino, 2015, sub art. 15, pp. 127 ss.

⁷⁰ Tale natura è indiscutibile anche alla luce del dettato di cui all'art. 15 co. 4 D.lgs. n. 231/2001 che dispone la confisca del profitto derivante dalla prosecuzione (lecita) dell'attività. La confisca ha, pertanto, natura di sanzione sostitutiva finalizzata ad impedire un arricchimento, di cui l'ente non potrebbe beneficiare (CORSO, *Codice della responsabilità da reato degli enti: annotato con la giurisprudenza (D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231)*, Torino, 2015, sub art. 15, pp. 127 ss.; sub art. 79, pp. 391 ss.

Nell'ipotesi qui prospettata, invece, come previsto dall'art. 37 Cod. antimafia, le somme derivanti dalla prosecuzione dell'attività non affluiscono al FUG, in quanto ritenute necessarie per la gestione dell'azienda.

⁷¹ ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 92 ss.

ordinari dell'impresa, un piano di bonifica, di ristrutturazione e di legalizzazione dell'impresa, proseguendo l'attività aziendale sotto il controllo e il continuo monitoraggio del Giudice Delegato.

Al Tribunale sarebbe richiesto, nel provvedimento 'disciplinare' della misura, di individuare l'ambito dell'ordinaria amministrazione autorizzata, nonché di dettare le linee guida e le tempistiche dell'attività, ordinando al commissario di rendere conto dell'attività svolta con scadenze predefinite.

Nel corso della gestione, il Giudice Delegato sarebbe unicamente chiamato a monitorare l'attività del proprio ausiliario e a rilasciare il nullaosta (provvedimento autorizzativo più celere e meno invadente rispetto ad uno autorizzativo⁷²) sulle operazioni di carattere straordinario eventualmente necessarie o utili per la continuazione proficua dell'attività aziendale e per la sua innovazione.

Il commissario giudiziale dovrebbe, quindi, proseguire la gestione attuando il piano di ristrutturazione dei debiti approvato, adottando ed efficacemente **attuando un modello di organizzazione e di controllo** idoneo a prevenire l'ulteriore infiltrazione criminale⁷³ e il compimento di attività illecite nella gestione futura, nonché **rinnovando l'organizzazione interna attraverso la sostituzione delle figure contigue all'associazione criminale.**

L'azienda risanata sarà **destinata dall'ANBSC - quale ente centralizzato a cui affidare unicamente il compito di destinare o, comunque, reimpiegare in tempi brevi i beni** (come era stato auspicato dagli operatori del settore al momento della sua istituzione e, allo stato dell'arte, come risulta più confacente rispetto alla dotazione di organico che dispone) - **a privati o a enti pubblici.**

⁷² Si noti come attualmente l'art. 40 Cod. antimafia richieda all'amministratore giudiziario un provvedimento autorizzativo da parte del Giudice Delegato, a differenza di quanto previsto dall'art. 44 co. 2 Cod. antimafia che dispone il semplice nulla osta quando ad amministrare è l'ANBSC.

⁷³ L'adozione dei modelli di *compliance* durante la fase cautelare del procedimento a carico degli enti ai sensi del D.lgs. n. 231/2001 è, da più parti, esclusa. In un'ottica preventiva, tale adempimento sembra, invece, chiaramente auspicabile. La prosecuzione dell'attività si giustifica, infatti, solo se avviene in una situazione di 'legalità organizzativa'. Si rimanda, sul punto, ai casi analizzati in CORSO, *Codice della responsabilità da reato degli enti*, cit., *sub art. 15*, pp. 127 ss.; *sub art. 79*, pp. 391 ss.

Sino a che non venga adotta il provvedimento di destinazione sarà il commissario giudiziale a continuare l'attività⁷⁴.

La **proficua (e definitiva) destinazione** dell'azienda sarebbe salvaguardata da eventuali criticità per i seguenti motivi.

Da un lato, l'espletamento della prima fase di amministrazione giudiziaria renderebbe del tutto infrequente l'ipotesi in cui le risultanze del procedimento penale o di prevenzione eventualmente concorrente in capo al precedente titolare dell'impresa richiedano la restituzione dell'attività al precedente imprenditore.

Nell'ipotesi in cui ciò si verificasse, poiché con la destinazione dell'azienda l'imprenditore godrebbe già dei vantaggi derivanti dal soddisfacimento dei creditori effettuato con i proventi della vendita⁷⁵, quest'ultimo non dovrebbe avere accesso al rimedio della restituzione per equivalente. Il proposto potrà, eventualmente, avanzare richieste risarcitorie con riferimento al solo danno differenziale, la cui valutazione non potrà comunque prescindere dal valore dell'azienda risultante dal rendiconto di gestione del commissario giudiziale, al netto delle migliorie apportate.

Il carico risarcitorio, al fine di non pregiudicare gli eventuali acquirenti dell'azienda, dovrebbe gravare unicamente sul FUG.

Qualora, invece, all'esito del giudizio vengano confermati i presupposti della misura, il provvedimento di destinazione assumerebbe carattere interdittivo e affittivo nei confronti del proposto socialmente pericoloso, anche quale imprenditore nell'esercizio dell'attività economica.

⁷⁴ Si potrebbero, all'uopo, studiare meccanismi per la collaborazione del commissario giudiziale con il futuro destinatario dell'azienda (al quale verrebbe garantito un particolare diritto di prelazione) già nella fase di risanamento di quest'ultima, in modo da favorire l'apporto di risorse e di investimenti utili per il conseguimento dell'opera di bonifica, con conseguenti minori costi a carico dello Stato. Lo strumento che potrebbe rivelarsi vincente potrebbe essere l'affitto anticipato dell'azienda munito di un piano di risanamento, la cui bontà verrebbe valutata dal giudicante e sulla cui esecuzione vigilerebbe il commissario giudiziale. In tal modo, sarebbe più agevole superare la situazione di indebitamento e di mancanza di liquidità, che sovente blocca l'operatività dell'azienda, e verrebbe garantito un apporto manageriale alla gestione. L'affitto costituirebbe un ottimo strumento per salvaguardare l'azienda e trarne profitto con minore responsabilità e oneri a carico dell'amministrazione giudiziaria.

Si riporta, quale esempio dell'apprezzabile contributo economico e finanziario che i terzi possono apportare, il caso di Ati Group s.r.l. in relazione al quale l'ANBSC ha di recente stipulato contratti di affitto di rami d'azienda al fine di permettere la conclusione di opere e di commesse che, a causa della mancanza di liquidità e di risorse, avevano subito un arresto.

⁷⁵ Cfr. la proposta della Commissione Fiandaca, *supra*, Cap. 4, § II.

Dall'altro lato, si deve evidenziare che – seguendo la prospettiva suggerita nel presente lavoro – la concentrazione e l'autonomia del giudizio di pericolosità sull'attività imprenditoriale, renderebbe del tutto non problematica la previsione dell'esclusione della restituzione del bene medesimo al proposto – anche qualora gli indizi di pericolosità a suo carico risultino nel corso del procedimento inconferenti –, proprio in ragione dell'indipendenza della misura rispetto al giudizio di pericolosità del singolo.

Si noti come l'ipotesi ricostruttiva ora proposta apporterebbe una notevole semplificazione al sistema. Non vi sarebbe più distinzione, infatti, tra destinazione anticipata e destinazione definitiva.

Al provvedimento di destinazione avente ad oggetto compendi aziendali sarebbe sempre garantita la definitività necessaria affinché gli eventuali acquirenti/assegnatari possano investire nell'acquisto anche con una programmazione dell'attività di medio-lungo termine, nella serenità della stabilità dell'assegnazione e a tutto beneficio per l'economia circostante, per i lavoratori e per la società.

IV. qualora - all'esito della fase di amministrazione giudiziaria ovvero in qualsiasi momento del procedimento di prevenzione – venga accertata un'infiltrazione pervasiva e non sradicabile della criminalità organizzata nell'attività d'impresa (a causa dell'inscindibilità tra attività lecita e quella criminale), ovvero l'impossibilità di attuare proficuamente lo strumento 'terapeutico' sopra prospettato⁷⁶, ovvero ancora (*ex post*) il fallimento del medesimo, **saranno adottate dal Tribunale le misure di prevenzione negativa del sequestro e della confisca.**

Tali misure condurrebbero 'naturalmente' alla destinazione 'liquidatoria' del bene, fase oggi tanto discussa quanto frequente, nell'esclusivo interesse dei creditori in buona fede (ivi compresi i lavoratori).

L'amministratore giudiziario dovrà, quindi, relazionare sull'entità dell'impresa criminale e, qualora venga ravvisata l'esistenza di beni utilmente liquidabili in favore della massa, **si aprirà la procedura di**

⁷⁶ A causa, ad esempio, della dipendenza del successo dell'azienda dal solo fattore di agevolazione mafiosa.

accertamento dello stato passivo dei creditori in buona fede, con la nomina di un liquidatore giudiziario.

Diversamente, nel caso di impresa priva di attivo (es. 'cartiera'), l'amministratore giudiziario potrà procedere alla **cancellazione immediata della medesima**⁷⁷.

In questa prospettiva, **si riconoscerebbe al sequestro e alla confisca di prevenzione tutto il significato negativo** che già di fatto scontano nella realtà, **ma la finalità liquidatoria sarebbe un effetto naturale della misura**⁷⁸ e non più una patologia cronica di un sistema deputato a soddisfare, invece, esigenze di prevenzione positiva.

In definitiva, a tali strumenti verrebbe quindi attribuito **un ruolo surrogato rispetto all'adozione del vero strumento di prevenzione positiva: l'amministrazione giudiziaria nella veste rinnovata di commissariamento giudiziale**, quale misura specialpreventiva per eccellenza diretta alla bonifica dell'impresa.

⁷⁷ L'auspicio è quello che venga inserita nel testo del D.p.R. n. 247/2004, contenente il regolamento di semplificazione del procedimento relativo alla cancellazione di imprese e società non più operative dal registro delle imprese, un'apposita casistica e disciplina per il caso di specie. In particolare, è opportuno che venga esteso l'ambito di applicazione del D.p.R. anche alle imprese individuali, alle società di persone e di capitali – queste ultime attualmente non soggette a tale normativa – permettendo anche nei loro confronti la cancellazione immediata in costanza di procedura.

In proposito, il Disegno di Legge n. 2134/2015 prevede che, qualora non venga avanzata la richiesta di prosecuzione dell'attività imprenditoriale, il Tribunale dispone la messa in liquidazione dell'impresa, anche con procedure di liquidazione e di cessazione in forma semplificata da disciplinarsi con Decreto del Ministero della giustizia. Cfr. DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*, cit., p. 39.

⁷⁸ Appare in questa sede utile ricordare i risultati a cui era pervenuta la Commissione Pisapia al termine dei lavori per la riforma del codice penale conclusi nel 2007. L'art. 56 co. 5 del Progetto elaborato, rivolto alla modifica dell'art. 240 c.p. - rispecchiando analoga norma in precedenza inserita nel progetto di riforma della Commissione Grosso - introduceva una misura drastica volta a colpire le società o le associazioni utilizzate esclusivamente o prevalentemente per realizzare attività delittuose, ovvero sia gli enti utilizzati come 'schermo' dell'attività criminale. Veniva ivi disciplinata la sanzione della confisca e della messa in liquidazione del patrimonio aziendale, quale *extrema ratio* per i casi in cui l'attività imprenditoriale fosse essenzialmente illecita e quindi l'azienda non potesse essere ragionevolmente recuperata. V. COMMISSIONE PISAPIA, *Relazione lavori per la riforma del Codice penale*, cit., §§ XXIX e art. 56.

Un sistema di prevenzione imprenditoriale così ‘restaurato’, configurato per gradi di invasività crescente⁷⁹, potrebbe - ad una prima analisi - risolvere molte delle problematiche emerse nella prassi e far conseguire anche ulteriori vantaggi rispetto a quelli poc’anzi menzionati.

Sarebbe indubbiamente favorito il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione positiva grazie ad una maggiore portata (non solo simbolica) dell’intervento statale e all’imposizione agli attori giudiziari – in considerazione del carattere primario e preferenziale del commissariamento giudiziale – di uno sforzo più intenso e concreto verso il risanamento dell’azienda e l’utile prosecuzione della sua attività.

Grazie al carattere meno invasivo del commissariamento e del controllo giudiziario, queste misure sarebbero in grado di attrarre nel processo di risanamento anche aree di contiguità mafiosa meno rilevanti (o solamente meno visibili) e, comunque, in grado di influire negativamente sul libero e lecito mercato, nonché fenomeni infiltrativi in fase di espansione, aiutando l’impresa a liberarsi sin dagli esordi del condizionamento delle Cosche.

Verrebbe agevolata l’adozione di modelli di *compliance* aziendale, con i conseguenti benefici sotto il profilo del monitoraggio e della prevenzione dell’infiltrazione criminale.

Una seria valutazione operativo-economica effettuata all’esito della prima fase di amministrazione giudiziaria sulla possibilità di continuare con redditività l’attività aziendale da parte dell’amministratore giudiziario, unitamente alla maggiore funzionalità del sistema potrebbero, inoltre, limitare gli effetti di deflagrazione che oggi si verificano nel momento in cui l’azienda viene interessata dal procedimento di prevenzione.

⁷⁹ Il sistema potrebbe rivelarsi, altresì, maggiormente rispondente ai principi cardine del diritto penale. Le misure di prevenzione sarebbero delineate secondo i principi di proporzione e di sussidiarietà, senza inficiare la necessaria effettività dell’intervento statale (e la conseguente efficacia specialpreventiva e generalpreventiva). Le misure più invasive sarebbero inoltre adottabili, di regola, al raggiungimento di presupposti probatori più rigorosi e, in questo senso, più rispettosi dei sottostanti diritti di difesa e di proprietà privata. Da ridiscutere sarebbe, invece, la reale natura delle soluzioni proposte all’esito del periodo di amministrazione giudiziaria: ad esse non si potrebbe disconoscere un profilo di afflittività associato a quello di prevenzione (profilo che – tuttavia – genererebbe minori dubbi di conformità costituzionale, grazie alle aumentate garanzie probatorie assicurate dalla preliminare fase di *check up*).

Il sistema, riorganizzato per fasi (e conseguenti valutazioni e certezze intermedie) e per gradi di intensità crescente, dovrebbe generare più fiducia e sicurezza negli operatori del mercato coinvolti nei rapporti con l'azienda soggetta a misura di prevenzione, affinché gli stessi continuino ad intrattenere rapporti con l'impresa in amministrazione giudiziaria, senza adottare i comportamenti cautelativi di cui si è già discusso.

Si scongiurerebbero, simultaneamente, gli effetti collaterali dell'attuale sistema incentrato sulla primaria applicazione delle misure di prevenzione meramente ablativo, minimizzando il rischio che vengano adottati provvedimenti di sequestro a carattere 'investigativo', 'frammentario' o poco definito sulla base della sussistenza di meri indizi che, in sede di conferma dell'ablazione, si rivelano insistenti con una serie di effetti devastanti e irreversibili per le aziende coinvolte.

Concentrando la 'gestione statale' sulle sole imprese 'meritevoli', nel senso sopra precisato, e introducendo procedimenti di liquidazione e di cancellazione immediata nelle restanti ipotesi, le spese e gli oneri in capo allo Stato risulterebbero notevolmente sgravati⁸⁰ e si priverebbe di consistenza qualsivoglia eventuale orientamento giurisprudenziale portato a valutare la convenienza economica o meno del mantenimento dei beni in sequestro.

La fase di *check up* iniziale, oltre ad avere già una prima efficacia di prevenzione positiva (attraverso, ad esempio, la previsione di incentivi per l'adozione dei modelli di *compliance*), permetterebbe di velocizzare il procedimento di prevenzione e la fase successiva di commissariamento, grazie ad un livello più approfondito di conoscenza dell'entità aziendale⁸¹.

Anche la fase di destinazione, a cui sarebbe unicamente deputata l'ANBSC (che potrebbe espletare la funzione in modo più appropriato rispetto all'organico in

⁸⁰ La previsione dell'ipotesi di cancellazione immediata esonererebbe lo Stato dall'assumersi gli oneri correlati alla liquidazione di aziende, soprattutto quando le stesse non siano operative e siano prive di patrimonio. Una soluzione di tal fatta sarebbe, invero, maggiormente rispettosa della previsione di cui all'art. 35 Cod. antimafia, che richiede espressamente che l'amministrazione giudiziaria sia finalizzata all'incremento della redditività dei beni sottoposti a misura. La gestione di un'azienda - che se mantenuta sul mercato genererebbe solo perdite d'esercizio - condurrebbe a depauperare il patrimonio aziendale con pregiudizio per l'Erario.

⁸¹ L'eliminazione, con la procedura di liquidazione, delle aziende non risanabili permetterebbe, inoltre, all'amministratore giudiziario di focalizzare l'attenzione e le risorse solamente sulla gestione delle aziende effettivamente operative e riconducibili alla legalità nell'interesse della collettività.

forza), sarebbe più celere, anche in ragione del fatto che la stessa si troverebbe a cercare collocazione a d un'azienda già risanata⁸².

La definitività della destinazione del complesso aziendale, in ultimo, come si è già osservato, renderebbe maggiormente appetibile l'investimento da parte di soggetti privati e/o pubblici, in relazione ai quali si auspica che vengano uniformate le possibilità di divenire destinatari dei beni.

⁸² Anche l'assegnazione del bene alle cooperative di lavoratori ne trarrebbe beneficio, soprattutto in considerazione della consueta assenza di profili manageriali nelle medesime. Un sistema così studiato non farebbe ricadere sui lavoratori l'oneroso compito di risanare un'impresa connotata dall'infiltrazione mafiosa e di risolvere i problemi insiti nell'opera. L'azienda - al momento dell'assegnazione - sarebbe, infatti, già privata dalle criticità e riavviata nella legalità, con conseguenti maggiori prospettive di successo nel mercato lecito.

V. UN NUOVO RUOLO (IMPRENDITORIALE?) PER L'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO.

Con riferimento al mezzo, ovverosia al ruolo dell'amministratore giudiziario nella gestione dell'attività economica imprenditoriale oggetto di misura di prevenzione - nelle varie vesti sinora menzionate di amministratore giudiziario e commissario giudiziale (un po' più limitata, invece, la figura del controllore giudiziario) - si deve riconoscere che l'ausiliario del Giudice viene chiamato a svolgere un'attività multiforme e multidisciplinare.

Il suo ruolo richiede, invero, una pluralità di competenze giuridiche, amministrativo-contabili, gestionali-manageriali, fiscali e tributarie, nonché la capacità di far fronte alle oscillazioni di tutte le variabili che si intersecano nell'equilibrio della gestione aziendale.

Solamente il liquidatore giudiziario si differenzia da tale fisionomia, poiché lo stesso si trova a dover gestire unicamente la procedura di liquidazione di un'impresa già decotta e, di regola, non operativa.

Inevitabile conseguenza di quanto sopra è che le predette nuove figure di pubblico ufficiale dovranno essere adeguatamente distinte dai tradizionali ruoli meramente conservativi o liquidatori. La prosecuzione e il risanamento di un'azienda attiva richiede l'assunzione di scelte gestionali immediate e complesse, proprio per l'imprescindibile dinamismo dell'amministrazione di un 'organismo vivente'⁸³.

L'amministrazione giudiziario dovrebbe, pertanto, essere qualificato quale imprenditore 'speciale' deputato a coniugare i tipici principi imprenditoriali (inclusi gli obiettivi di profitto) con quelli dell'interesse pubblico sotteso alle misure di prevenzione e della responsabilità civile⁸⁴.

Poiché difficilmente tutte le menzionate competenze si possono trovare in un'unica persona e, tantomeno, nelle figure professionali che oggi hanno

⁸³ Diversamente, i ruoli istituzionalmente tradizionali si trovano a gestire temporaneamente un'azienda non più operativa con la finalità ultima della liquidazione dei beni in favore della massa, non anche la gestione produttivo-conservativa per conto di chi spetta. V. CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 59 ss.; ROMANO, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, cit., pp. 90 ss.

⁸⁴ CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, cit., pp. 59 ss. La figura dell'amministratore giudiziario potrebbe avere quale archetipo il curatore nell'esercizio provvisorio dell'impresa previsto dall'art. 104 Legge Fallimentare, il controllore giudiziario di cui all'art. 2409 c.c. e il commissario giudiziale di cui all'art. 15 D.lgs. n. 231/2001.

legittimazione per iscriversi nell'Albo degli amministratori giudiziari – di regola digiune di competenze manageriali in materia di programmazione e di gestione strategica ed operativa degli *assets* e di tutte le relazioni interne ed esterne all'azienda - **si potrebbero prendere in considerazione nuovi schemi organizzativi per lo svolgimento dell'attività di amministrazione giudiziaria.**

In primo luogo, assai interessante potrebbe essere la prospettiva di **creare apposite società aventi come oggetto sociale tale attività**, con palmari vantaggi sia in termini di dotazione di risorse umane specializzate e di mezzi finanziari, sia in un'ottica di un'eventuale gestione coordinata di più imprese⁸⁵.

Tale eventualità oggi è prevista unicamente per le sole attività di liquidazione delle aziende confiscate. La L. n. 296/2006 ha, infatti, previsto all'art. 1 co. 213 la possibilità di conferire un apposito incarico a società a totale o prevalente capitale pubblico per la gestione congiunta delle procedure liquidative di più società.

Alcuni Autori suggeriscono, invece, di **affidare in pool le aziende ad un soggetto professionale specializzato** (preferibilmente di matrice pubblica) il quale, avvalendosi di qualificate risorse umane, economiche e strumentali, sia in grado di gestirle in modo sistematico e coordinato, di perseguire economie di scala - contenendo i costi e massimizzando i ricavi - e di sviluppare sinergie fra le aziende⁸⁶.

Con riferimento alle modalità di intervento nella gestione, la specificità delle esigenze di ciascuna azienda comporta, tuttavia, l'impossibilità di delineare *ab origine* a livello legislativo o regolamentare dettagliate disposizioni sulla gestione.

Certamente utile sarebbe, tuttavia, l'adozione di linee guida e di principi sulla gestione.

Alcuni spunti in tal senso possono essere tratti dai casi analizzati nel Capitolo 3.

Dall'esperienza del marchio Libera Terra e delle imprese sociali di tipo cooperativo, che sono state costituite per la gestione dei beni confiscati e per lo

⁸⁵ Si è già osservato nel Cap. 3, come la sinergia tra più imprese soggette a misura di prevenzione possa costituire un fattore di successo per il buon esito dell'amministrazione giudiziaria.

⁸⁶ V. DONATO - SAPORITO - SCOGNAMIGLIO, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, cit., p. 22. Un primissimo riconoscimento in tal senso avviene con il Disegno di Legge n. 2134/2015 che contempla, in alcune particolari ipotesi di maggiore interesse pubblico, la possibilità che l'amministratore giudiziario venga nominato tra i dipendenti della società INVITALIA S.p.A. al fine di potersi avvalere del plusvalore dell'organizzazione societaria. Cfr., *supra*, Cap. 4, § V.

sviluppo socio-culturale delle regioni maggiormente interessate dal fenomeno mafioso, si possono, infatti, trarre alcuni insegnamenti.

Sicuramente apprezzabile, **dal punto di vista etico-sociale**, è il **perseguimento di valori** quali lo sviluppo del sentimento della legalità, la promozione sociale e la creazione di nuovi posti di lavoro per le persone non occupate o appartenenti alle categorie svantaggiate.

Dal punto di vista produttivo, meritevole di considerazione è il modello di impresa sostenibile dalle stesse adottato nel rispetto dell'ambiente e della massimizzazione della qualità del prodotto e **l'ottica di innovazione** che tali forme di impresa sviluppano.

Ulteriore fattore che ha costituito chiave del loro successo è **stata la diffusione della comunicazione sociale e di valori etici**⁸⁷, nonché la partecipazione e il sostenimento ricevuto da parte di personaggi pubblici o di altre società che hanno messo a disposizione professionalità e *know how*.

Non ci si può, inoltre, esimere dal **prendere in considerazione gli studi aziendalistici in tema di governance e di controllo aziendale focalizzati sulle imprese che vivono in un ambiente inquinato dalla criminalità organizzata, in particolare quella mafiosa**.

Tali studi **promuovono una concezione estensiva di impresa sociale**, affrancata da vincoli di ordine giuridico e **incentrata sul dinamismo relazionale**, quale punto di forza per la continuità e il successo⁸⁸.

Secondo un'ormai condivisa definizione, per impresa sociale si deve intendere quel soggetto giuridico privato - autonomo dalla pubblica amministrazione e dall'influenza di altri soggetti privati - che svolge attività produttive, secondo una logica economico-imprenditoriale ossequiosa ai principi basilari di buon governo dell'azienda (continuità, autonomia, sostenibilità economico-finanziaria, qualità),

⁸⁷ DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 131 ss. individua i valori sociali che la merce antimafiosa commercializzata dalle cooperative simboleggia: la punizione dell'accumulazione illecita, il rispetto dell'ambiente, il rispetto del lavoro, la sconfessione della cultura mafiosa, la mobilitazione e la sfida contro la mafia, la memoria delle vittime. L'Autore si sofferma, altresì, su un modello di impresa 'socialmente assistita dall'esterno' per il raggiungimento di obiettivi sociali di interesse generale. Tale forma di impresa può risultare vincente con il supporto di norme effettivamente applicate, dell'ambiente circostante, dei propri lavoratori e di una *governance* diretta all'innovazione.

⁸⁸ Cfr. LA ROSA, *L'impresa sociale quale paradigma economico-aziendale per il perseguimento del bene dell'azienda e del bene comune. Il caso Biosicilyexport*, in AA. VV., *Il bene azienda, Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, 2012, pp. 1 ss.

dirette al perseguimento di un'esplicita finalità sociale a vantaggio e a beneficio della comunità di riferimento⁸⁹.

A fronte della disomogeneità del panorama empirico delle imprese sociali, di recente si è suggerito di evitare di attribuire alle stesse una necessaria forma giuridica⁹⁰ e di considerare l'impresa sociale come un'etichetta che prescinde dalla forma sociale scelta e **il cui carattere distintivo è la prevalenza del perseguimento dell'interesse sociale rispetto a quello economico**⁹¹.

Per impresa sociale deve, in definitiva, intendersi quella categoria imprenditoriale capace di produrre benefici per sé stessa e per la comunità di appartenenza ed incentrata sullo sviluppo integrato di **quattro dimensioni**:

- la dimensione **economica**, ossia un'attività di produzione e/o scambio di beni e servizi, dotata di proprie capacità finanziarie e soggetta al rischio d'impresa, che genera in modo autonomo reddito, che viene reinvestito per lo svolgimento dell'attività statutaria;

⁸⁹ BUONOCORE, *Può esistere un'impresa sociale*, in *GiurComm*, 2006, fasc. VI, pp. 833 ss.

⁹⁰ Il riferimento è alle Legge Delega n. 153/2005 e al D.lgs. n. 155/2006 che, nell'introdurre la disciplina delle imprese sociali, le definiscono come organizzazioni private senza scopo di lucro, costituite anche in forma societaria, che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata finalizzata alla produzione o allo scambio di beni o servizi di utilità sociale e diretta a realizzare utilità di interesse generale.

⁹¹ Così come l'impresa mafiosa ha un duplice fine, sociale (di potere e di controllo) ed economico (il profitto), l'impresa sociale potrebbe risultare competitiva perché anch'essa è supportata da una duplicità di valori, sociale ed economico. La sensibilizzazione sociale, la cultura della legalità e la conseguente scelta eticamente responsabile degli altri operatori del mercato potrebbero favorire il suo successo.

OFRIA - DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 76 ss., nell'analizzare i risultati del Rapporto sugli investimenti delle Mafie in Italia presentato nell'agosto 2013 dal Centro interuniversitario *Transcrime*, hanno apprezzato come il riutilizzo dei beni confiscati possa produrre risultati positivi dal punto di vista sociale, economico, culturale e simbolico, con riferimento sia al singolo bene sia all'intera area circostante che viene in tal modo rivalorizzata.

- la dimensione **competitiva**, che verte sulla continua ricerca dell'innovazione⁹²
 - con riferimento sia al procedimento produttivo, sia al prodotto finale, sia alle modalità di commercio -, sulla minimizzazione dei costi d'impresa e sull'individuazione di componenti etiche e sociali di successo;
- la dimensione **relazionale**, che si sostanzia nella partecipazione al processo decisionale di diversi portatori di interessi (lavoratori⁹³, utenti, rappresentanti della comunità locale, etc.);
- la dimensione **socio-ambientale**, costituita dalla realizzazione di benefici per la società, dal perseguimento di obiettivi di equità e giustizia, dal forte collegamento con il territorio e con la comunità in cui si inserisce.

Da un lato, dunque, le dimensioni economica, competitiva e relazionale sono dirette al conseguimento del bene aziendale e, dall'altro lato, la dimensione socio-ambientale collega gli obiettivi interni a quelli comuni.

I predetti caratteri distintivi e, in particolare, **la partecipazione sociale e dei lavoratori agli obiettivi di legalità e al bene comune e il riconoscimento sociale che consegue all'adozione di queste forme di imprenditoria sociale**, vengono

⁹² Le analisi sociologiche (cfr., *supra*, Cap. I, § I) evidenziano che la Mafia imprenditrice opera soprattutto nell'ambito di attività imprenditoriali tradizionali con metodi produttivi non evoluti e a basso contenuto tecnologico, probabilmente anche al fine di assicurarsi una più facile obbedienza delle persone sottoposte, mantenendole a livelli di 'ignoranza controllabile'. Anche quando il fenomeno coinvolge imprese appartenenti a settori più evoluti (come, ad esempio, le energie rinnovabili), queste ultime mantengono l'attività a livelli poco sofisticati e non si distinguono per particolari capacità manageriali o di innovazione. Sul punto, v. VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., p. 3. La loro dotazione tecnologica è quasi sempre obsoleta e spesso la gestione è solamente speculativa e orientata al breve periodo. L'impresa mafiosa, infatti, non ha interesse a investire nell'innovazione, nella crescita e nello sviluppo perché, potendo contare sui vantaggi assicurati dal metodo mafioso, non necessita di tali ulteriori fattori per vincere la concorrenza. Cfr. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 61 ss. Ulteriore caratteristica è la rigidità strutturale e decisionale interna. Come mostra DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 43 ss., infatti, l'impresa non svolge l'attività in autonomia di scelta ma è sempre soggetta alle decisioni del *clan* e, ancor sopra, dell'associazione mafiosa. Le analisi mettono in luce che l'utilizzo e, soprattutto, il mantenimento del metodo mafioso costituisce anche un costo assai rilevante per l'impresa, in termini sia economici, sia di limitatezza del bacino di risorse umane da cui poter attingere, sia di arretratezza dei metodi di gestione e di produzione.

Queste constatazioni potrebbero far riflettere in un'ottica propositiva: le imprese oggetto di risanamento potrebbero concentrare le proprie risorse investendo sul fattore dell'innovazione, dell'autonomia decisionale, della meritocrazia e della flessibilità strutturale per vincere la concorrenza delle imprese connotate da infiltrazioni mafiose.

⁹³ Diversamente, nelle imprese mafiose, la gestione è sovente padronale ed autoritaria e nega ogni valore alla competenza e alla professionalità, nonché ogni forma di tutela e di sicurezza ai lavoratori. I sindacati sono del tutto assenti. Cfr. CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 61 ss.

riconosciuti⁹⁴ quali elementi **che permetterebbero all'impresa di rispondere positivamente alle pressioni negative dell'ambiente esterno** (anche e soprattutto al metodo mafioso) **e alle distorsioni del contesto economico e sociale causate dal fenomeno criminoso**⁹⁵.

In questo contesto, l'impresa sociale cd. 'pizzo free'⁹⁶ permetterebbe di creare importanti sinergie con gli altri operatori del mercato i quali, a loro volta, ricevono una particolare approvazione sociale per aver intrapreso comportamenti socialmente responsabili. Si costituirebbe, inoltre, una rete antiracket che si contrapporrebbe alla capacità di far rete delle Cosche.

Si circoscriverebbe, altresì, il rischio di isolamento nel mercato e, elidendo dal costo di produzione il rincaro dovuto ai costi della criminalità organizzata (soprattutto mafiosa), si consentirebbe l'accesso ai beni anche alle persone meno abbienti.

La diffusione di questo modello contribuirebbe, infine, al consolidamento di una cultura e di un sentimento di legalità, dissuadendo i giovani imprenditori dal ritenere la tassa alla criminalità organizzata mafiosa un normale costo di gestione e scoraggiando i consumatori agli acquisti dalle imprese socialmente irresponsabili, con conseguenti effetti positivi di più ampio respiro sul funzionamento del libero mercato⁹⁷.

Se è, infatti, vero che all'origine del successo del fenomeno mafioso si colloca la povertà e la mancanza di cultura, **l'impresa sociale** ora delineata, **sotto la guida**

⁹⁴ LA ROSA, *L'impresa sociale quale paradigma economico-aziendale*, cit., pp. 1 ss.

⁹⁵ Cfr. *supra*, Cap. 1, § I.

⁹⁶ In senso critico, CARAMAZZA, *Le aziende confiscate alla mafia*, cit., pp. 41 ss., la quale esclude che le cooperative di lavoratori e le imprese sociali, che combinano finalità sociali ed economiche, siano la forma più idonea a gestire imprese con le complessità di cui si è già detto. L'Autrice, prediligendo la tutela dell'economia rispetto a quella della morale, propone un modello di gestione improntato ad una rigorosa selezione delle aziende. Il rilancio della gestione si dovrebbe fondare sui seguenti valori: legalità, sostenibilità economica, occupazione, visione sistemica e discrezionalità limitata.

⁹⁷ LA ROSA, *L'impresa sociale quale paradigma economico-aziendale*, cit., pp. 8 ss. La crescita esponenziale dell'iniziativa siciliana 'Addiopizzo' - che, negli ultimi anni, ha moltiplicato il numero degli operatori del mercato aderenti, è indice simbolico del consenso sociale e della diffusione del sentimento di legalità che tale impresa ha registrato. V. anche DALLA CHIESA, *L'impresa mafiosa*, cit., pp. 108 ss., il quale riporta quale esempio sia la nascita del movimento 'Addiopizzo' sia l'iniziativa di Confindustria siciliana del 2007 di espellere dall'associazione, senza discriminazione alcuna, gli imprenditori che si fossero mostrati propensi a pagare il pizzo. L'Autore, in senso critico, si domanda il motivo per cui tali iniziative non hanno avuto seguito nelle regioni settentrionali d'Italia, pur nell'evidenza della presenza dell'infiltrazione criminale anche in queste zone.

di imprenditori adeguatamente formati e selezionati o, ancora meglio, di società di amministrazione giudiziaria, potrà fornire un notevole contributo alla riduzione delle soglie di povertà, **all’erosione del fenomeno mafioso** e della sua influenza nell’ambiente economico e sociale⁹⁸ e, più in generale, **alla realizzazione degli obiettivi di prevenzione positiva di una moderna politica antimafia.**

⁹⁸ LA ROSA, *L’impresa sociale quale paradigma economico-aziendale*, cit., pp. 13 ss.

VI. L'AZIENDA COME SOGGETTO DESTINATARIO DEI PROVVEDIMENTI DI PREVENZIONE.

Il riconoscimento di un potenziale pericoloso e criminogeno già in seno al bene azienda, unitamente alla crescente consapevolezza che la criminalità organizzata trova il suo punto di forza e la sua massima manifestazione nelle attività economiche organizzate in forma societaria (e sovente anche in gruppi societari), induce chi scrive – a conclusione del presente lavoro – a proporre al Lettore un'ulteriore riflessione.

Nell'ipotesi in cui il bene azienda sia afferente, riconducibile e/o nella disponibilità di una persona giuridica – fattispecie probabilmente di più frequente verifica, anche in ragione del maggior potere economico di cui dispone rispetto ad un'impresa gestita in forma individuale – ci si deve domandare se la pericolosità insita nell'attività imprenditoriale possa assumere una rilevanza e autonomia tale da poter **apprezzare positivamente l'opportunità di estendere il sistema della prevenzione patrimoniale ai soggetti aventi personalità giuridica**⁹⁹.

Emerge una frequente comunanza dal confronto tra i titoli di reato indicati a presupposto della responsabilità degli enti dal D.lgs. n. 231/2001 e quelli il cui indizio di commissione può portare all'esercizio dell'azione di prevenzione.

Analogo risultato si riscontra dalla comparazione dei predetti titoli di reato con l'osservazione delle fattispecie contestate in concorso con quello di associazione di tipo mafioso *ex art. 416 bis c.p.*¹⁰⁰.

Nel 2009 il Legislatore ha, inoltre, inserito a pieno titolo¹⁰¹ nell'ambito dei reati presupposto della responsabilità dell'ente (art. 24 *ter* D.lgs. n. 231/2001) anche l'art. 416 *bis* c.p., sicché **alcun dubbio può essere più sollevato sulla configurabilità in capo all'ente della responsabilità per la partecipazione/contiguità ad un'associazione per delinquere di stampo mafioso, ovvero per i delitti commessi**

⁹⁹ In questo senso, v. OFRIA – DAVID, *L'economia dei beni confiscati*, cit., pp. 43 ss.

¹⁰⁰ Cfr. Cap. 1, § I.

¹⁰¹ Nel 2006 era stata inserita all'interno del D.lgs. n. 231/2001 la fattispecie di cui all'art. 416 *bis* c.p. unicamente quando connotata da transnazionalità.

avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416 bis c.p. o al fine di agevolare l'attività di tali associazioni¹⁰².

L'applicazione giurisprudenziale dell'art. 24 *ter* D.lgs. n. 231/2001 registra, tuttavia, risultati alquanto deludenti a seguito della constatata difficoltà di accertare positivamente la sussistenza del presupposto oggettivo di cui all'art. 5 D.lgs. n. 231/2001 e la strumentalità degli atti imprenditoriali rispetto all'interesse dell'associazione per delinquere¹⁰³.

Le misure di prevenzione patrimoniale appaiono allora, pure nell'attuale difficoltà di dover ricostruire il rapporto di collegamento con il singolo proposto,

¹⁰² In realtà, ancor prima dell'approvazione del testo del D.lgs. n. 231/2001, il prof. Fiandaca aveva presentato un progetto per la riforma delle sanzioni patrimoniali applicabili agli enti che contemplava la possibilità di applicare loro misure di prevenzione patrimoniali finalizzate ad emancipare le imprese dal potere mafioso e a porle in condizioni di operare nel rispetto delle regole del mercato. Cfr. FIANDACA, *Il progetto per la riforma delle sanzioni patrimoniali della Commissione Fiandaca*, in *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, a cura di MAUGERI, Catania, 2008, pp. 557 ss.

Il Progetto distingueva tra società commerciali che svolgono attività illecita, seppur contaminata dall'infiltrazione criminale, e società strumento del crimine organizzato. Si ritenevano appartenenti a questa seconda classe gli enti finanziati, controllati o amministrati direttamente o indirettamente dalla Cosca, nonché gli enti che svolgevano la propria attività economica sfruttando il metodo mafioso ovvero agevolando l'associazione.

Con riferimento alla prima categoria, riteneva sufficiente predisporre meccanismi di autoreponsabilizzazione dell'ente mediante l'implementazione di modelli di *compliance*. In relazione alla seconda classe di imprese, veniva previsto un sistema di misure a gradualità crescente: il controllo giudiziario, l'amministrazione giudiziaria, lo scioglimento e la confisca dei beni di illegittima provenienza appartenenti alla società.

In considerazione della delicatezza dell'equilibrio economico imprenditoriale e dell'afflittività delle misure previste, il Progetto è stato criticato da alcuni Autori con riferimento al precario (e poco garantista) requisito probatorio ivi richiesto. Cfr. MAUGERI, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, cit., pp. 432 ss., la quale auspica che simili interventi vengano introdotti attraverso un sistema punitivo maggiormente garantistico.

¹⁰³ Sull'effettività e sull'applicabilità pratica dell'art. 24 *ter* D.lgs. n. 231/2001 ha espresso dubbi VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 11 ss. L'Autore ha evidenziato che il sistema del D.lgs. n. 231/2001 è stato strutturato assumendo a riferimento imprese che solo occasionalmente svolgono attività con profili penalistici rilevanti (per l'impresa stabilmente dedita ad attività criminali è, infatti, prevista la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività). Il condizionamento mafioso si presenta, invero, nella realtà come caratteristica stabile e continuativa dell'attività imprenditoriale. Di difficile applicazione è, altresì, il criterio di collegamento dell'interesse e del vantaggio, essendo incerto se il riferimento debba intendersi ai reati scopo o al reato associativo. I rilevamenti prasseologici evidenziano risultati pressoché negativi. Unicamente la fattispecie prevista nell'art. 24 *ter*, che ripercorre gli estremi dell'aggravante del metodo mafioso disciplinata dall'art. 7 L. n. 203/1991, sembra creare minori difficoltà applicative.

Cfr. anche ALESSANDRI, *Espansione della criminalità organizzata nell'attività d'impresa al Nord*, cit., pp. 44 ss.

immediatamente più adeguate alla prevenzione del fenomeno criminale imprenditoriale, anche in ragione del minor onere probatorio richiesto¹⁰⁴.

Il riconoscimento di una responsabilità ‘di prevenzione’ dell’ente permetterebbe, inoltre, di prescindere dalla (oggi necessaria) ricostruzione del potere gestorio del singolo persona fisica e della sua pericolosità sociale.

In considerazione della chiara ammissione della ‘capacità di delinquere’ in capo all’ente (anche con metodo mafioso), del fallimento dello strumento ‘penalistico’ di cui al D.lgs. n. 231/2001 e della progressiva presa di coscienza circa l’autonoma pericolosità del bene (anche aziendale) oggetto di misura patrimoniale rispetto alla valutazione della pericolosità sociale del singolo proposto, **non appare tanto irragionevole la prospettazione di un’azione di prevenzione diretta nei confronti dell’ente.**

Tale riflessione non è, invero, del tutto estranea all’ordinamento vigente¹⁰⁵.

In primo luogo, l’art. 16 lett. b) Cod. antimafia contempla già tra i possibili destinatari delle misure di prevenzione le persone giuridiche¹⁰⁶, quando siano state “segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali”.

In secondo luogo, l’art. 37 co. 5 Cod. antimafia sembra far riferimento agli enti proposti, nel disciplinarne le modalità di gestione da parte dell’amministratore giudiziario.

In terzo luogo, con riferimento all’amministrazione giudiziaria di cui all’art. 34 Cod. antimafia non vi sono più remore all’inclusione degli enti tra i destinatari della misura¹⁰⁷.

¹⁰⁴ VISCONTI, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, cit., pp. 13 ss. il quale evidenzia, altresì, che non vi sono norme di coordinamento tra i due ordinamenti.

¹⁰⁵ Si noti come anche l’art. 104 bis disp. att. c.p.p. preveda la possibilità che oggetto del sequestro sia una società, oltre che un’azienda.

¹⁰⁶ Non si rinvengono, tuttavia, precedenti giurisprudenziali in proposito.

¹⁰⁷ RUSSO, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, cit., p. 14.

Le più recenti pronunce della Corte di cassazione in materia di amministrazione giudiziaria ex art. 34 Cod. antimafia riguardano indifferentemente persone giuridiche e fisiche. Cfr., ad esempio, *Cass. pen., sez. VI, 15.09.2015, (dep. 04.11.2015), n. 44602*, ric. Gas Natural Italia s.p.a. e altri.

Focalizzando l'attenzione sul vero obiettivo posto dal Legislatore alla base delle misure di prevenzione aventi ad oggetto le attività produttive - ovverosia la **tutela dell'ordine socio-economico soprattutto imprenditoriale - diventa ineludibile l'esigenza di prevedere uno strumento direttamente applicabile all'ente** e volto alla 'legalizzazione' della sua attività, in modo autonomo e disgiunto rispetto al singolo mafioso (e al relativo procedimento concorrente).

In questa prospettiva, un sistema di misure di prevenzione applicabili agli enti acquisirebbe, in ragione del riconoscimento delle peculiarità e delle specificità della materia, quell'indipendenza di disciplina e di procedimento già in precedenza auspicata, con tutti i benefici su cui si è già soffermati nei §§ II e III in termini di maggiore efficacia e celerità dell'intervento statale e di soluzione dei problemi applicativi emersi nella prassi.

L'introduzione di appositi strumenti e meccanismi per la gestione e per la bonifica degli enti, unitamente alla prospettiva di una fattiva prosecuzione della loro attività (anche tramite una celere riallocazione proprietaria), **contribuirebbe ad una maggiore salvaguardia dei valori costituzionali** perseguiti con l'azione di prevenzione, **anche sotto il profilo della prevenzione positiva.**

L'efficace funzionamento del sistema e la sua applicazione pratica, nel breve periodo, incentiverebbe le imprese ad implementare anticipatamente (e spontaneamente) un sistema di organizzazione e controllo per la prevenzione di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata - con un effetto immediato specialpreventivo. Nel lungo periodo (e in un'ottica generalpreventiva), è ipotizzabile che ciò porti alla diffusione del sentimento di legalità, con conseguente sedimentazione nella mentalità imprenditoriale italiana della necessità di adottare appositi modelli organizzativi nei confronti di questo specifico rischio di reato.

Si deve osservare, inoltre, come anche **l'ipotesi de iure condendo** proposta nei paragrafi precedenti **risulterebbe di più agevole applicazione nei confronti degli enti**, sia con riferimento all'ampiezza contenutistica dei provvedimenti di prevenzione, sia in relazione alle funzioni dell'amministrazione giudiziaria temporanea e delle successive fasi della prevenzione, prima fra tutte quella del commissariamento giudiziale.

In ragione del carattere contestualmente preventivo ed afflittivo delle misure delineate nei confronti dell'impresa¹⁰⁸, si ritiene infine possibile - nell'ottica di trovare un miglior punto di equilibrio tra le esigenze di prevenzione e punizione e quelle di garanzia (anche con riferimento all'onere probatorio) -, **riflettere sull'opportunità di forgiare un sistema autonomo di prevenzione e punizione dell'infiltrazione criminale nell'economia degli enti.**

La possibile sovrapposizione dei procedimenti di prevenzione, penali e di responsabilità degli enti di cui al D.lgs. n. 231/2001 e la poca coerenza tra le diverse discipline vigenti in materia di amministrazione, gestione e destinazione dei beni portano a valutare favorevolmente la riorganizzazione del sistema in un unico apparato, quanto meno quando involge la particolare realtà degli enti.

Una riforma complessiva dovrebbe, inoltre, coinvolgere anche le misure di prevenzione di tipo amministrativo di cui agli artt. 82 ss. Cod. antimafia (la documentazione antimafia e i relativi provvedimenti interdittivi)¹⁰⁹ e alle normative speciali (cfr., ad esempio, l'art. 32 D.L. n. 90/2014, conv. in L. n. 114/2014), che non possono essere trascurate con riferimento al loro legame con il funzionamento e l'efficacia delle misure di prevenzione e penali¹¹⁰ e al comune denominatore che condividono, consistente nella salvaguardia di interessi collettivi legati al libero mercato e all'economia¹¹¹.

Si noti, in ultimo, che sia l'amministrazione giudiziaria (in particolare, come sopra prospettata) sia tutte le altre misure menzionate stanno muovendo verso politiche di prevenzione a 'compartecipazione' privata, incoraggiando la

¹⁰⁸ Si osservi, a mero titolo di esempio, la difficoltà di qualificare lo strumento delle confisca, di carattere e dagli effetti definitivi, quale mezzo di prevenzione. Le misure di prevenzione sono, invero, inscindibilmente collegate ad un concetto di pericolosità (della persona o del bene, a seconda della concezione che si intende adottare) che, di regola, ha carattere temporaneo. Si noti, inoltre, come secondo lo schema che si è proposto, le misure a carattere definitivo contemplate (a cui, pertanto, non può negarsi anche un carattere afflittivo) verrebbero disposte solamente all'esito di un procedimento che garantirebbe sia il rispetto dei principi del giusto processo, sia un più rigoroso onere probatorio, generando meno problemi in relazione alla loro classificazione quali misure di carattere penale.

¹⁰⁹ VISCONTI, *Strategie di contrasto dell'inquinamento criminale dell'economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in RIDPP 2014, pp. 729 ss.

¹¹⁰ APRILE, *Gli effetti dell'intervento penale sull'economia delle imprese*, cit., pp. 1 ss.

¹¹¹ Cfr. DE FLAMMINEIS, *La mappatura del rischio da reato nel commissariamento e nell'amministrazione giudiziaria tra attualità e prospettive*, in *DirPenCont*, 23 giugno 2015, pp. 1 ss., il quale osserva la comune tendenza delle predette misure alla riabilitazione dell'attività imprenditoriale nel rispetto del fine rieducativo di cui all'art. 27 Cost.

collaborazione degli enti nell'attività di prevenzione e di lotta alla criminalità organizzata, soprattutto mafiosa.

Appare allora auspicabile un intervento riformatore che razionalizzi anche in questa direzione le forme di intervento preventivo e sanzionatorio nei confronti degli enti.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Codice antimafia*, a cura di CISTERNA - DE SIMONE - FRATTASI - GAMBACURTA, Rimini, 2013.

ALESSANDRI ALBERTO, *Espansione della criminalità organizzata nell'attività d'impresa al Nord. Atti del Convegno 28 ottobre 2014*, Milano.

ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 2010-2011, www.benisequestraticonfiscati.it.

ANBSC, *Relazione annuale dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 1 gennaio - 31 dicembre 2012, www.benisequestraticonfiscati.it.

APRILE ERCOLE, *Gli effetti dell'intervento penale sull'economia delle imprese. Nuovi equilibri tra repressione dei reati e continuità delle attività produttive?*, in *DirPenCont*, 30 novembre 2015.

ARLACCHI PINO, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, 1983.

BALSAMO ANTONIO, *Il "Codice Antimafia" e la proposta di direttiva europea sulla confisca: quali prospettive per le misure patrimoniali nel contesto europeo?*, in *DirPenCont*, 20 luglio 2012.

BALSAMO ANTONIO - LUCCHINI CRISTINA, *La risoluzione del 25 ottobre 2011 del Parlamento europeo: un nuovo approccio al fenomeno della criminalità organizzata*, in *DirPenCont*, 26 gennaio 2012.

BASILE FABIO, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, a cura di BASILE, in *Giurisprudenza Italiana*, giugno 2015.

BIVONA ENZO, *Aspetti critici nei processi di risanamento e sviluppo duraturo delle aziende confiscate alla criminalità organizzata*, in AA. VV., *Il bene azienda, Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, 2012.

BUONOCORE VINCENZO, *L'impresa*, in *Trattato di Diritto Commerciale*, a cura di BUONOCORE, sez. I, tomo 2.1, Torino, 2002.

BUONOCORE VINCENZO, *Può esistere un'impresa sociale*, in *GiurComm*, 2006, fasc. VI.

CARAMAZZA MARIELLA, *Le aziende confiscate alla mafia. Perché falliscono e cosa fare per salvarle*, Milano, 2014.

CISTERNA ALBERTO – BARGI ALFREDO, *La giustizia patrimoniale penale*, Torino, 2011.

CNDCEC, *Linee guida in materia di amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati e confiscati*, Roma, 2015.

COMMISSIONE BINDI, *Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, 9 aprile 2014, www.camera.it.

COMMISSIONE FIANDACA, *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata*, in *DirPenCont*, 12 febbraio 2014.

COMMISSIONE FIANDACA, *Sulla normativa di contrasto della criminalità organizzata*, 8 gennaio 2001, www.giustizia.it.

COMMISSIONE GAROFOLI, *Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità*, 4 febbraio 2014, www.governo.it.

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE, *Documento sulle problematiche concernenti il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati e confiscati ad organizzazioni criminali*, 19 ottobre 2005.

COMMISSIONE PISAPIA, *Relazione lavori per la riforma del Codice penale*, 19 novembre 2007, § XXIX.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO, *Strategia di sicurezza interna dell'UE*, 22 novembre 2010, COM (2010)673, www.eur-lex.europa.eu.

CORSO PIERMARIA, *Codice della responsabilità da reato degli enti: annotato con la giurisprudenza (D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231)*, Torino, 2015.

CORTE DEI CONTI, SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *Relazione su Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, adunanza del 14 settembre 2010.

COSENZ FEDERICO, *Strategia e innovazione delle PMI italiane: quali condizioni possono influenzarne il successo competitivo? Il caso Mosaicoon s.p.a.*, in AA. VV., *Il bene azienda, Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, 2012.

DALLA CHIESA NANDO, *L'impresa mafiosa. Tra capitalismo violento e controllo sociale*, Milano, 2012.

DE FLAMMINEIS SIRO, *La mappatura del rischio da reato nel commissariamento e nell'amministrazione giudiziaria tra attualità e prospettive*, in *DirPenCont*, 23 giugno 2015.

DISEGNO DI LEGGE MIN. ORLANDO - ALFANO n. 1467 del 20.11.2014, *Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*.

DISEGNO DI LEGGE N. 2134 del 20.11.2015, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6.09.2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*.

DISEGNO DI LEGGE N. S.1366 del 05.03.2014, *Modifiche al Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6.09.2011, n. 159, in materia di competenza del tribunale distrettuale per l'applicazione di misure di prevenzione*.

DONATO LUIGI - SAPORITO ANNA - SCOGNAMIGLIO ALESSANDRO, *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario*, in *Banca d'Italia* n. 202 del settembre 2013.

EUCPN, *Crime prevention strategies in Italy*, www.eucpn.org, 17 novembre 2014.

FALCONE GIOVANNI- TURONE GIULIANO, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, Relazione al Convegno di Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982.

FIANDACA GIOVANNI, *Il progetto per la riforma delle sanzioni patrimoniali della Commissione Fiandaca*, in AA.VV., *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, a cura di MAUGERI, Catania, 2008.

FIANDACA GIOVANNI, voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, VIII, Torino, 1994.

FIANDACA GIOVANNI - MUSCO ENZO, *Diritto penale, parte generale*, ed. VII, Bologna, 2014.

FLORIO PAOLO – BOSCO GIANMICHELE – D'AMORE LUCA, *Amministratore giudiziario*, Assago (MI), 2014.

FRIGERIO LORENZO, *La confisca dei beni alle mafie*, Roma, 2009.

GAFI-FATF, *FATF Recommendations*, febbraio 2012, www.dt.tesoro.it.

GAROFOLI ROBERTO, *Per una moderna politica antimafia, Prefazione*, 23 gennaio 2014, www.governo.it.

LA ROSA FABIO, *L'impresa sociale quale paradigma economico-aziendale per il perseguimento del bene dell'azienda e del bene comune. Il caso Biosilyexport*, in AA. VV., *Il bene azienda. Scritti in onore di Vittorio Coda*, Milano, 2012.

MAIELLO VINCENZO, *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione e armi*, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, a cura di PALAZZO-PALIERO, Torino, 2015.

MAUGERI ANNA MARIA, *La confisca ex art. 3 quinquies L. 575/65: la nozione di agevolazione e l'oggetto della confisca*, in *DirPenCont*, 29 giugno 2011.

MAUGERI ANNA MARIA, *La Suprema Corte pretende un uso più consapevole della categoria dell'impresa mafiosa in conformità ai principi costituzionali*, in *DirPenCont*, n. 1/2015.

MAUGERI ANNA MARIA, *Le moderne sanzioni patrimoniali tra funzionalità e garantismo*, Milano, 2001.

MENDITTO FRANCESCO, *Le misure di prevenzione patrimoniali: profili generali*, in AA.VV., *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, a cura di BASILE, in *Giurisprudenza Italiana*, Giugno 2015.

MENDITTO FRANCESCO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2012.

MENDITTO FRANCESCO, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati? Proposte essenziali per ridurre le criticità esistenti*, in *DirPenCont*, 27 settembre 2013.

MENDITTO FRANCESCO, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale?)*, www.magistraturademocratica.it.

MENDITTO FRANCESCO, *Verso la riforma del D.lgs. n. 159/2011 (cd. Codice Antimafia) e della confisca allargata*, in *DirPenCont*, 22 dicembre 2015.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca - Relazione al Parlamento ex L. 7 marzo 1996, n. 109* (settembre 2013), www.giustizia.it.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati - Stato dei procedimenti di sequestro o confisca - Relazione al Parlamento ex L. 7 marzo 1996, n. 109* (febbraio 2015), www.giustizia.it.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Misure di prevenzione patrimoniali: monitoraggio della Legge 7 marzo 1996, n. 109*, 30 settembre 2013, www.giustizia.it.

ODCEC MILANO, *relazioni al Convegno Crisi delle aziende sequestrate. Risanamento fra norme antimafia e tutela dei terzi*, Milano, 18 febbraio 2016.

OFRIA FERDINANDO – DAVID PIERO, *L'economia dei beni confiscati*, Milano, 2014.

PASCULLI LORENZO, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminali internazionali*, Padova, 2012.

PATI DAVIDE, *La confisca dei beni alle mafie e il loro riutilizzo per finalità sociali*, Campobasso, 2013.

POLIGNANO ANTONIO, *L'amministrazione e la gestione dei patrimoni illeciti sottoposti ad intervento preventivo*, relazione al seminario di studio dell'Unione Avvocati d'Italia *Gli strumenti di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata dopo le riforme sulla sicurezza pubblica*, Bari, 1-2 dicembre 2009.

PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE N. 1138 del 3.06.2013, *Misure per favorire l'emersione della legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*.

RAVENDA DIEGO - ARGILÉS-BOSCH JOSEP M. - VALENCIA-SILVA MAIKA M., *Detection Model of Legally Registered Mafia Firms in Italy*, in *European Management Review*, 19 gennaio 2015.

ROMANO MARIAIVANA, *L'amministrazione giudiziaria dei beni sottratti alla criminalità organizzata*, Milano, 2014.

RUSSO ROBERTA, *Le misure patrimoniali antimafia applicabili agli enti*, in *Archivio Penale* 2012, n. 3.

TURONE GIULIANO, *Il delitto di associazione mafiosa*, ed. III, Milano, 2015.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME – UNODC, *The globalization of crime. A transnational organized crime threat assessment*, Vienna, 2010.

VISCONTI COSTANTINO, *Contro le mafie non solo confisca ma anche “bonifiche” giudiziarie per imprese infiltrate: l’esempio milanese*, in *DirPenCont*, 20 gennaio 2012.

VISCONTI COSTANTINO, *Proposte per recidere il nodo mafie-imprese*, in *DirPenCont*, 7 gennaio 2014.

VISCONTI COSTANTINO, *Strategie di contrasto dell’inquinamento criminale dell’economia: il nodo dei rapporti tra mafie e imprese*, in *RIDPP* 2014.

INDICE CRONOLOGICO DELLE SENTENZE

GIURISPRUDENZA CORTE DI CASSAZIONE:

Cass. pen., sez. I, 9.12.1991, ric. Garozzo.

Cass. pen., sez. I, 8.03.1994, ric. Scaduto.

Cass. pen., sez. VI, 24.01.1995 (dep. 15.05.1995), n. 249, ric. Laudani.

Cass. pen., sez. I, 27.5.1995, n. 2148, ric. Di Giovanni.

Cass. pen., sez. VI, 23.01.1996, n. 398, ric. Brusca e altri.

Cass. pen., sez. VI, 26.04.1996, n. 1605, ric. Calà.

Cass. pen., sez. un., 3.07.1996 (dep. 17.07.1996), n. 18, ric. P.G. in proc. Simonelli e altri.

Cass. pen., sez. I, 20.11.1998, n. 5760, ric. I.G. e altri.

Cass. pen., sez. V, 28.11.1996, n. 5218, ric. Brodella

Cass. pen., sez. II, 5.12.1996 (dep. 10.02.2007), n. 4916, ric. Liso.

Cass. pen., sez. VI, 7.04.1997, n. 1503, ric. Crimi.

Cass. pen., sez. V, 14.12.1998, n. 6798, ric. P.G. in proc. M.C. e altri.

Cass. pen., sez. I, 8.02.1999.

Cass. pen., sez. VI, 2.03.1999 (dep. 6.10.1999), n. 803, ric. Morabito e altri.

Cass. pen., sez. VI, 22.03.1999 n. 950, ric. Riela e altri.

Cass. pen., sez. VI, 29.01.1999, ric. Consolato.

Cass. pen., sez. IV, 8.02.1999, n. 1112 ric. P.G. in proc. Galuppo.

Cass. pen., sez. VI, 22.03.1999, n. 950, ric. Riela e altri.

Cass. pen., sez. V, 17.03.2000 (dep. 6.04.2000), n. 1520, ric. Cannella.

Cass. pen., sez. VI, 20.06.2001, n. 29797, ric. P.D.

Cass. pen., sez. VI, 18.06.2003, n. 36773, ric. Pepe.

Cass. pen., sez. un., 17.12.2003, n. 920, ric. Montella.

Cass. pen., sez. VI, 23.11.2004, n. 114, ric. C.N. e altri.

Cass. pen., sez. I, 7.12.2005, n. 2960, ric. Nangano.

Cass. pen., sez. II, 16.02.2006 (dep. 2.03.2006), n. 7616, ric. C.A. e altri.

Cass. pen., sez. V, 13.06.2006, n. 24778, ric. Cosoleto e altri.

Cass. pen., sez. I, 15.12.2006, n. 2315, ric. D.S. e altri.

Cass. pen., sez. II, 10.01.2007, n. 5640, rich. Schimmenti.

Cass. pen., sez. V, 23.03.2007, n. 18822, ric. Cangialosi.

Cass. pen., sez. V, 14.06.2007 (dep. 29.08.2007), n. 33617, ric. P.F.

Cass. pen., sez. I, 4.07.2007 (dep. 28.08.2007), n. 33479, ric. R.M.A. e altri.

Cass. pen., sez. III, 7.11.2007, n. 6444, ric. Donvito.

Cass. pen., sez. V, 12.12.2007, n. 228, ric. Campione.

Cass. pen., sez. I, 17.01.2008 (dep. 12.02.2008), n. 6613, ric. C.G. e altri

Cass. pen., sez. VI, 13.02.2008 (dep. 29.07.2008), n. 31757, ric. C.O.

Cass. pen., sez. I, 23.10.2008, n. 43157, ric. G.G.

Cass. pen., sez. VI, 22.01.2009 (dep. 23.04.2009), n. 17229, ric. S.B. e altri.

Cass. pen., sez. V, 30.01.2009 (dep. 30.04.2009), n. 17988, ric. Baratta.

Cass. pen., sez. I, 18.02.2009, n. 12721, ric. F.G.

Cass. pen., sez. I, 16.04.2009, n. 25558, ric. Di Salvo.

Cass. pen., sez. II, 22.04.2009, n. 20906, ric. Buscema e altri.

Cass. pen., sez. VI, 15.01.2010, n. 4702, ric. Q.D.

Cass. pen., sez. V, 22.01.2010, n. 16583, ric. C.M.

Cass. pen., sez. I, 20.10.2010, n. 39798, ric. Stagno.

Cass. pen., sez. II, 9.02.2011 (dep. 23.02.2011), n. 6977, ric. B.F e altri.

Cass. pen., sez. V, 21.04.2011 (dep. 12.07.2011), n. 27228, ric. Cuozzo e altri.

Cass. civ., sez. I, 14.10.2011, n. 21240.

Cass. pen., sez. VI, 25.01.2012 (dep. 17.02.2012), n. 6570, ric. Brandi e altri.

Cass. pen., sez. I, 4.05.2012 (dep. 4.07.2012), n. 25846, ric. Franco e altri.

Cass. pen., sez. V, 13.11.2012 (dep. 25.03.2013), n. 14044, ric. Occhipinti.

Cass. pen., sez. II, 15.01.2013 (dep. 24.01.2013), n. 3809, ric. C.S.

Cass. pen., sez. I, 11.02.2013, n. 20476, ric. C.A. e altri.

Cass. pen., sez. I, 22.03.2013, n. 18423, ric. C.A.

Cass. pen., sez. II, 27.06.2013 (dep. 22.10.2013), n. 43145, ric. G.F. e altri.

Cass. pen., sez. I, 19.11.2013, n. 51085, ric. New Port s.p.a.

Cass. pen., sez. V, 17.12.2013 (dep. 17.03.2014), n. 12493, ric. Cinà.

Cass. pen., sez. V, 23.01.2014, n. 16311, ric. D.V.P. e altri.

Cass. civ., sez. un., 28.01.2014 (dep. 5.03.2014), n. 5087, ric. B.E.

Cass. pen., sez. VI, 29.01.2014 (dep. 27.02.2014), n. 9747, ric. R.S.

Cass. pen., sez. I, 11.02.2014 (dep. 5.06.2014), n. 23641, ric. Mondini.

Cass. pen., sez. I, 21.03.2014, n. 28856, ric. S.A.

Cass. pen., sez. un., 29.05.2014 (dep. 29.07.2014), n. 33451.

Cass. pen., sez. un., 26.06.2014, n. 4880, ric. Spinelli.

Cass. pen., sez. VI, 16.07.2014 (dep. 23.07.2014), n. 32715, ric. M.C.

Cass. pen., sez. I, 16.10.2014 (dep. 30.01.2015), n. 4448, ric. Sicilcassa in liq. s.p.a.

Cass. pen., sez. II, 11.02.2015, n. 9774, ric. D.P.

Cass. pen., sez. V, 23.02.2015 (dep. 16.04.2015), n. 16019.

Cass. pen., sez. I, 24.03.2015 (dep. 17.07.2015), n. 31209, ric. S.L.

Cass. pen., sez. II, 18.06.2015, n. 35794, ric. Giacalone.

Cass. pen., sez. II, 9.07.2015, n. 31914, ric. C.A.

Cass. pen., sez. VI, 15.09.2015, (dep. 04.11.2015), n. 44602, ric. Gas Natural Italia s.p.a. e altri.

Cass. pen., sez. II, 6.10.2015, n. 2272, ric. Nigro e altri.

GIURISPRUDENZA CORTI DI MERITO:

Trib. Trapani, 27.01.1994.

Trib. Palermo, sez. prev., 29.10.2009.

Trib. Napoli, sez. VII, 28.12.2009, n. 529.

Trib. Milano, sez. prev., 15.04.2011, n. 48.

Trib. Napoli, 25.05.2011.

Trib. Trapani, 19.10.2012, n. 553.

C. App. Palermo, 1.10.1996, Tre Noci s.r.l. e altri.

C. App. Catania, 21.11.1997.

GIURISPRUDENZA CORTE COSTITUZIONALE:

C. cost., 5.05.1959, n. 27.

C. cost., 20.11.1995, n. 487.

C. cost., 8.10.1996, n. 335.

C. cost., 9.02.2012, n. 21.

C. cost., 23.02.2012, n. 34.

C. cost., 23.07.2010, n. 282.

C. cost., 30.07.2012, n. 216.

C. cost., 19.10.2012, n. 234.

GIURISPRUDENZA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO:

C. Edu, sent. 22 febbraio 1994, Raimondo c. Italia.

C. Edu, dec. 15 giugno 1999, Prisco c. Italia.

C. Edu, dec. 5 luglio 2001, Arcuri e altri c. Italia.

C. Edu, dec. 4 settembre 2001, Riela c. Italia.

C. Edu, sent. 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri c. Italia.

C. Edu, sent. 17 maggio 2011, Capitani e Campanella c. Italia.