

Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l’Agenzia Nazionale)?

Sommario: 1. I temi emersi dal dibattito del Convegno dell’11 maggio 2013 organizzato da Dems e Fillea-Cgil - 2. Il valore “sociale” del contrasto patrimoniale alle mafie (e alla criminalità) - 3. La disciplina dell’amministrazione delle aziende sequestrate (cenni) - 4. La disciplina della destinazione delle aziende confiscate definitivamente (cenni) 5. Le (storiche) criticità dell’amministrazione e della destinazione dei beni, con specifico riferimento alle aziende (sintesi) - 6. Le proposte avanzate per eliminare le criticità. Gli interventi del legislatore - 7 Criticità delle aziende e ruolo dell’Agenzia nazionale - 7.1 Premessa - 7.2 Il ruolo dell’Agenzia nazionale - 7.3 Il prevedibile incremento di lavoro dell’Agenzia - 7.4 Alcune proposte: per un’Agenzia funzionale ed efficiente - 8. Criticità delle aziende, gestione e destinazione - 8.1 Per una “destinazione sociale” - 8.2. Alcune proposte: normative e culturali - 9. Il Fondo Unico Giustizia - 10. Conclusioni

1.I temi emersi dal dibattito del Convegno dell’11 maggio 2013 organizzato da Dems e Fillea-Cgil

L’11 maggio si è tenuto a Palermo un interessante convegno, organizzato dal Dems (osservatorio su confisca amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende) dalla Fillea¹-Cgil avente ad oggetto” *beni sequestrati e confiscati: verso un progetto di linee guida per l’amministrazione giudiziaria delle aziende e la gestione delle relazioni sindacali* “.

L’occasione dell’incontro è stata la consegna dei diplomi di partecipazione alla III edizione del master per amministratori giudiziari organizzato dal Dems, nel corso del quale sono state presentate alcune “tesi” sulle principali questioni in materia di gestione dei beni sequestrati.

Il Prof. Costantino Visconti ha sottolineato l’importanza del ruolo degli amministratori giudiziari e del master organizzato dal Dems.

Sono seguiti numerose riflessioni sulle difficoltà che incontrano le aziende sequestrate e confiscate².

Salvatore Lo Balbo, della segreteria nazionale Fillea-Cgil, ha esposto la preoccupazione del sindacato per i dati desolanti sul numero di aziende operative all’esito della confisca definitiva (circa 1 su 10) e ha sottolineato l’impegno del sindacato a collaborare, sia per l’individuazione delle opportune modifiche normative, sia per “accompagnare“ le aziende in un percorso di emersione dall’illegalità.

¹ Federazione Italiana dei Lavoratori del Legno, dell’ Edilizia, delle industrie Affini ed estrattive.

² in sede di prevenzione ed ai sensi dell’art. 12 sexies d.l. n. 306/92 conv. in l. n. 356/92.

Numerosi interventi³ hanno affrontato il tema del dibattito esponendo l'esperienza maturata in questi anni dai giudici penali e dai Tribunali misure di prevenzione nell'amministrazione dei beni sequestrati, ponendo l'accento sulle criticità dell'Agenzia nazionale.

Il Prefetto Giuseppe Caruso ha esposto il suo punto di vista e l'esperienza maturata quale Direttore dell'Agenzia nazionale.

Il convegno ha dimostrato, ancora una volta, da un lato quanto sia centrale la normativa relativa all'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie per consentirne la valorizzazione e il riutilizzo a fini sociali, dall'altro il ruolo insostituibile dell'Agenzia Nazionale, non sempre in condizione di svolgere i compiti attribuiti.

2. Il valore “sociale” del contrasto patrimoniale alle mafie (e alla criminalità)

Nel corso degli anni è divenuto patrimonio diffuso la consapevolezza che un'efficace azione di contrasto al crimine, in particolare di quello organizzato di tipo mafioso, è possibile solo se all'azione repressiva “classica” si affianca un intervento patrimoniale diretto a eliminare i profitti illecitamente accumulati che costituiscono la causa prima di questo tipo di delitti.

All'iniziale intuizione contenuta nella legge Rognoni-La Torre sono seguiti plurimi interventi finalizzati a “incrementare” il contrasto patrimoniale, di cui il sequestro e la confisca di prevenzione e gli analoghi provvedimenti previsti dall'art. 12 sexies d.l. n. 356/92, conv. dalla l. n. 356/92⁴ (c.d. confisca allargata) rappresentano oggi solo uno (seppur il principale) strumento. Si sono progressivamente affiancati a questi ultimi gli istituti della confisca obbligatoria⁵, della confisca per equivalente⁶ e della confisca ai danni dell'ente⁷. Allo stesso tempo, e in un'ottica sostanzialmente analoga, si registra un maggiore utilizzo del sequestro conservativo⁸ e del sequestro preventivo cd. “impeditivo”.

³ Fitto il programma: Alessandro Bellavista (Dems), Giuseppe Ayala (Osservatorio “Pierluigi Vigna”), Giovanbattista Tona (Fondazione Progetto Legalità), Costantino Visconti (Dems), Enzo Bivona (Dems) Fabio Licata (Trib. Palermo), Federico Tosi (Dems), Antonio Balsamo (Trib. Caltanissetta), Eugenia Del Balzo (Trib. Napoli), Piero Grillo (Trib. Trapani), Francesca La Malfa (Trib. Bari), Francesco Menditto (Procura di Lanciano), Giuliana Merola (Trib. Milano), Guglielmo Muntoni (Trib. Roma), Silvana Saguto (Trib. Palermo), Kate Tassone (Trib. Reggio Calabria), Giuseppe Caruso (ANBSC), Maurizio De Lucia (DNA), Roberto Lagalla (Unipa) e Alessandro Bellavista (Dems).

⁴ Emblematico il progressivo ampliamento, da un lato dei soggetti destinatari della confisca di prevenzione, dall'altro dei delitti elencati nel citato art. 12 sexies.

⁵ Confisca prevista da numerose disposizioni del codice penale (ivi compreso l'art. 416 bis, comma 7 c.p.) e di leggi speciali.

⁶ Ipotesi ampliate progressivamente a numerosi delitti (oltre che alla confisca di prevenzione e a quella allargata). Manca però, come sarebbe opportuno, una disposizione di carattere generale che preveda l'applicabilità di tale istituto a delitti puniti con una determinata pena.

⁷ Istituto previsto dal d.gs. n. 231/01 che consente la confisca per equivalente anche per contravvenzioni.

⁸ Artt. 317 e ss. c.p.p.

Negli ultimi anni si sono registrati numerosi interventi diretti a potenziare i mezzi di aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati dai mafiosi, con una progressiva estensione alla criminalità che trae profitti illeciti⁹.

Per quanto interessa in questa sede va sottolineato che coesiste nell'ordinamento italiano (studiato con interesse all'estero) un duplice intervento patrimoniale¹⁰:

- in sede di prevenzione, nei confronti di diverse categorie di persone espressamente elencate oggi dagli artt. 1 e 4 del d.lgs. n. 159/11, indipendentemente dall'esistenza e dall'esito dell'eventuale processo penale, nell'ambito di un autonomo procedimento a impulso di diverse Autorità -giudiziarie e amministrative-¹¹ e competenza attribuita (per il sequestro e la confisca) al Tribunale del capoluogo di provincia, attraverso una più agile procedura rispetto a quello penale;
- in sede penale, in cui i provvedimenti di sequestro e confisca, adottati ai sensi dell'art. 12 sexies d.l. n. 306/92 cit., seguono la disciplina del processo penale¹², con la conseguenza che la confisca può essere adottata solo nel caso di condanna¹³.

Su impulso di Libera *Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, che, con l'ausilio di numerose altre associazioni, raccolse oltre un milione di firme a sostegno di una petizione popolare, veniva approvata la legge 7 marzo 1996 n. 109 con cui si disciplina la fase successiva alla confisca definitiva dei beni, prevedendo il loro riutilizzo per fini sociali con l'obiettivo, non solo di espropriare i beni illecitamente accumulati dalle organizzazioni criminali, ma anche di restituirli alla collettività cui erano stati illegalmente sottratti. Attraverso il riutilizzo del bene confiscato si indeboliscono le organizzazioni criminali, si afferma in modo concreto e visibile il principio di legalità nei luoghi in cui le mafie sono presenti, si restituiscono alla collettività i beni che costituiscono un'opportunità di sviluppo e di crescita.

Secondo i dati forniti dall'Agenzia nazionale¹⁴ il totale dei beni immobili definitivamente confiscati ammonta a 12.946, di cui l'89,3% nelle regioni a maggiore incidenza criminale¹⁵.

⁹ Oltre al ricordato ampliamento dei delitti previsti dall'art. 12 sexies, particolare rilievo assume l'estensione dell'applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniali a più ampie categorie di soggetti.

¹⁰ I due interventi possono anche coesistere.

¹¹ Procuratore della Repubblica del circondario ovvero del Distretto, Direttore della Direzione Investigativa Antimafia e Questore.

¹² Potere di richiesta attribuito al solo PM, competenza del giudice ex art. 279 c.p.p., procedimento di riesame, etc. La giurisprudenza della Suprema Corte è attualmente orientata ad attribuire la competenza alla direzione dell'amministrazione dei beni sequestrati in capo al giudice che ha adottato il sequestro (di norma il giudice per le indagini preliminari) pur se per tutti gli altri provvedimenti relativi al sequestro (ad. es. istanza di revoca) è competente il giudice che procede.

¹³ Questa la conclusione delle SS.UU della Suprema Corte.

¹⁴ Presenti sul sito dell'Agenzia.

¹⁵ Beni così distribuiti: il 42,6% (5.515 beni) in Sicilia, il 14,8% in Campania (1.918 beni), il 13,9% in Calabria (1.811 beni), il 9,2% in Lombardia (1.186 beni), l'8,7% in Puglia (1.126 beni).

Sono 1.708 le aziende confiscate definitivamente¹⁶.

La gran parte dei beni confiscati definitivamente sono pervenuti allo Stato all'esito di procedimenti di prevenzione, pur se negli ultimi anni sono incrementati esponenzialmente i sequestri penali ex art. 12 sexies d.l. n. 306/92 cit.¹⁷.

3. La disciplina dell'amministrazione delle aziende sequestrate (cenni)

Alcuni brevi cenni sull'amministrazione delle aziende sequestrate¹⁸.

La disciplina della gestione delle aziende è stata inserita nell'art. 2-sexies della legge n. 575/65, dalla legge 15 luglio 2004, n. 94 e di seguito modificata dalla legge istitutiva dell'Agenzia Nazionale (l. n. 50/2010), per poi confluire nel Codice antimafia, con alcune innovazioni.

Dopo l'esecuzione del sequestro, e l'inizio dell'amministrazione da parte dell'amministratore giudiziario, il Tribunale di prevenzione ovvero il giudice penale che ha disposto il sequestro (sulla base della relazione stilata dall'Amministratore Giudiziario) decidono sulla prosecuzione dell'attività imprenditoriale, impartendo, se necessario, delle direttive.

Il primo criterio da privilegiare è la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, condotta fuori dal contesto dell'illegalità, criterio desumibile dai precetti costituzionali.

Ai sensi dell'art. 41, co. 1, del Codice antimafia, il Tribunale decreta la prosecuzione dell'attività imprenditoriale ove ravvisi "*concrete prospettive di prosecuzione dell'impresa*". Con lo stesso provvedimento l'Autorità Giudiziaria provvede a fissare, ancorché in termini generali, le modalità con cui l'amministratore è chiamato a svolgere la propria attività. Ove la decisione sia per la cessazione dell'attività economica, il provvedimento del Tribunale dovrà contenere direttive volte a mettere in liquidazione l'impresa.

L'art. 41, co. 4, del d.lgs. n. 159 del 2011 rinvia alle disposizioni del codice civile per la regolazione dei rapporti giuridici connessi all'amministrazione dell'azienda.

La gestione dei beni aziendali sequestrati è condotta dall'amministratore giudiziario secondo le modalità ritenute più idonee, in considerazione dei soggetti coinvolti (si tratti del proposto o di un terzo titolare dei beni) e dell'oggetto dell'attività imprenditoriale.

¹⁶ 623 dislocate in Sicilia (il 36,5%), 347 in Campania (il 20,3%), 223 in Lombardia (il 13%), 161 in Calabria (il 9,4%).

¹⁷ Per avere un quadro dei beni sequestrati si può fare riferimento ai dati offerti dal Ministero della Giustizia in cui, alla data del 31 marzo 2013, si indicano complessivamente come sequestrati e confiscati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione 51.660 beni immobili; sottraendo i circa 13.000 immobili confiscati indicati dall'Agenzia Nazionale risulterebbero oltre 38.000 immobili in sequestro di prevenzione.

Sono utili anche i dati sulle somme definitivamente confiscate indicate nel bilancio dello Stato relative in modo preponderante alle confische di prevenzione (cfr. delibera del 13 settembre 2010 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti).

¹⁸ Sintesi tratta da F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione*, cit., p. 525 e ss.

L'amministratore, nel quadro del processo di legalizzazione dell'impresa, deve provvedere alla regolarizzazione contributiva e contrattuale dei lavoratori, optando per il licenziamento solo in casi estremi e previa autorizzazione del giudice delegato.

Relativamente ai rapporti di lavoro, trova applicazione l'art. 3, comma 5-*bis*, legge 23 luglio 1991, n. 223, come introdotto dalla legge n. 109/96, previo parere motivato del Prefetto fondato su ragioni di sicurezza e di ordine pubblico¹⁹.

4. La disciplina della destinazione delle aziende confiscate definitivamente (cenni)

I beni aziendali sono mantenuti al patrimonio dello Stato. Possono essere destinati (art. 48, commi 8 e 11, d.lgs. n. 159/11):

- 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 deve essere privilegiata la soluzione che garantisce il mantenimento dei livelli occupazionali;

- b) alla vendita a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o se la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Nel caso di vendita disposta alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dalla comunicazione della vendita del bene da parte dell'Agenzia;

- c) alla liquidazione, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o se la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

L'Agenzia può anche disporre l'*estromissione* di singoli beni immobili dall'azienda non in liquidazione e il loro trasferimento al patrimonio degli enti territoriali che ne facciano richiesta, qualora si tratti di beni che gli enti territoriali medesimi già utilizzano a qualsiasi titolo per finalità istituzionali.

L'amministrazione e la destinazione delle aziende ancora operative dopo la confisca definitiva presentano numerose problematiche di non semplice risoluzione, coinvolgendo realtà economiche talvolta rilevanti e numerosi posti di lavoro.

¹⁹ L'art. 2, co. 70, l. n. 92/12 "*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*", ha disposto l'abrogazione del citato articolo 3 della legge n. 223 del 1991 a decorrere dal 1° gennaio 2016.

5. Le (storiche) criticità dell'amministrazione e della destinazione dei beni, con specifico riferimento alle aziende (sintesi)

Da anni sono state evidenziate le criticità emerse nell'amministrazione dei beni sequestrati e nella destinazione di quelli confiscati definitivamente.

La gestione dei beni immobili è storicamente ostacolata dalla presenza di diverse criticità: gravami ipotecari, procedure giudiziarie in corso, confische *pro quota*, occupazione *sine titulo*, inagibilità dei beni.

Anche per le aziende negli ultimi anni sono state evidenziate le criticità.

In più sedi sono state svolte analisi approfondite che in questa sede possono essere solo sintetizzate²⁰.

Il dato è di intuitiva evidenza in quanto dopo la confisca definitiva è operativa solo una azienda sequestrata su 10.

Il sequestro fa subito emergere difficoltà sul piano dei rapporti con gli istituti di credito, con i fornitori, con i clienti, con i dipendenti.

Si è evidenziato che L'amministrazione dell'azienda, sia esse riferibile a impresa individuale o a impresa collettiva, presenta caratteristiche proprie derivante dalla naturale "dinamicità" che richiede competenze specifiche di carattere imprenditoriale.

Alle ordinarie difficoltà di un'attività aziendale si aggiungono quelle derivanti da un provvedimento cautelare che comporta indubbi riflessi nella gestione e nei rapporti con gli istituti di credito, i fornitori, i clienti, i dipendenti e tutti coloro che intrattenevano rapporti di varia natura con l'azienda. Questi devono relazionarsi non più con l'imprenditore, estromesso dalla gestione, ma con un organo dello Stato che deve assicurare, direttamente o tramite il legale rappresentante della società, la prosecuzione dell'attività economica e ricondurla nell'ambito della legalità.

Devono, ancora, essere risolte molteplici problematiche derivanti dalla necessaria legalizzazione dell'azienda: l'assenza, spesso, di scritture contabili affidabili, l'evasione contributiva e fiscale, i nuovi costi derivanti dalla regolarizzazione dei rapporti di lavoro (applicazione dei contratti collettivi, pagamento del lavoro straordinario ai dipendenti), l'adeguamento dell'azienda alle prescrizioni antinfortunistiche e di altra natura.

Le difficoltà diventano ancora più rilevanti in presenza di imprese *tipicamente mafiose*, che vivono e si alimentano nell'illegalità (per l'immissione di capitali illeciti, per i rapporti con fornitori e clienti, per il clima di intimidazione sui lavoratori, etc.)²¹.

²⁰ Cfr. la premessa al disegno di legge di iniziativa popolare di cui si dirà oltre.

²¹ F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca ex art. 12 sexies l. n. 356/92*, Milano, 2012 p. 536.

Le criticità sono “amplificate” dal tempo che intercorre tra il provvedimento di sequestro e la confisca definitiva.

6. Le proposte avanzate per eliminare le criticità. Gli interventi del legislatore

Alla consapevolezza per l'importanza della confisca di prevenzione (e allargata) sono seguiti, come ricordato, molteplici interventi normativi finalizzati a migliorarne l'efficacia.

Nonostante l'apprezzamento per numerose modifiche, spesso richieste dagli operatori del settore, non sempre gli interventi sono stati coordinati (producendo contrasti e difficoltà applicative) e, soprattutto, non sono stati raccolti i suggerimenti avanzati.

E' opportuno ricordare, con specifico riferimento alle criticità nella gestione e destinazione dei beni, che erano state suggeriti due diversi interventi²²:

- l'adozione di un testo unico in materia antimafia, e comunque in materia di sequestro e confisca dei beni (in sede di prevenzione e in sede penale), con cui affrontare le criticità emerse sotto il profilo normativo;
- l'istituzione di un'Agenzia nazionale per i beni confiscati, avanzata già dall'associazione “*Libera*” *nomi e numeri contro le mafie* fin dal 2006”²³.

Il legislatore è intervenuto ma con disposizioni di cui venivano segnalati i limiti già nel corso dell'iter legislativo, evidenziando sia la mancata soluzione delle criticità su cui si voleva intervenire, sia i rischi di ulteriori criticità, poi constatate e su cui oggi occorre intervenire.

Sull'istituzione dell'Agenzia Nazionale erano state segnalate le difficoltà possibili, poi emerse successivamente²⁴.

²² Per una “ricostruzione storica” cfr. F.Menditto, gennaio 2011 “Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso”: normativa, prassi e criticità dei procedimenti giudiziari -sequestro e confisca, penale e di prevenzione- e amministrativi -destinazione e utilizzazione dei beni-, con particolare riferimento all'istituzione dell'Agenzia Nazionale e a al Testo Unico delle misure di prevenzione “ in www.penalecontemporaneo.it, pagg. 22 e ss.

²³ Le proposte delineavano l'Agenzia quale soggetto competente per la gestione del bene lungo l'intera sua vicenda:

- nella fase del sequestro giudiziario, ponendosi a servizio dell'AG, per l'amministrazione e la proficua gestione;
- nella fase successiva alla confisca definitiva, gestendo il bene fino all'adozione del provvedimento di destinazione;
- dopo la destinazione, con compiti di coordinamento, sostegno e finanziamento delle attività conseguenti alla destinazione e in particolare dell'effettivo utilizzo da parte delle Amministrazioni locali (diretto o tramite assegnazione a soggetti sociali)

²⁴ F. Menditto, *L'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati: quale futuro per i beni sottratti alle mafie?*, in *Questione Giustizia*, 2010, n. 2, pagg. 33 e ss.

Per una ricostruzione dell'Istituzione dell'Agenzia nazionale e dei limiti subito emersi, cfr. F. Menditto, gennaio 2011 “Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso”: normativa, prassi e criticità dei procedimenti giudiziari -sequestro e confisca, penale e di prevenzione- e amministrativi -destinazione e utilizzazione dei beni-, con particolare riferimento all'istituzione dell'Agenzia Nazionale e a al Testo Unico delle misure di prevenzione” in www.penalecontemporaneo.it, pagg. 22 e ss.: “Da tempo si sentiva la necessità di una riforma organica della materia dei sequestri e delle confisca quali strumenti di aggressione ai patrimoni mafiosi illecitamente accumulati e della destinazione dei beni confiscati per consentirne la migliore utilizzazione per finalità istituzionali e sociali.

Con riferimento al Codice Antimafia solo alcune delle incongruenze e dei limiti sono stati corretti nel testo definitivo²⁵.

7 Criticità delle aziende e ruolo dell’Agenzia nazionale

7.1 Premessa

Il d.l. n. 4/10, conv. dalla l. n. 50/10 ha istituito un nuovo soggetto giuridico, l’Agenzia nazionale, dotato di personalità di diritto pubblico, di autonomia organizzativa e contabile, posta sotto la vigilanza del Ministro dell’Interno, con sede principale a Reggio Calabria e sedi secondarie

Rinviata l’adozione del testo unico delle leggi antimafia, il legislatore è intervenuto con lo strumento del decreto legge, istituendo l’Agenzia nazionale.

Pienamente condivisibile, perché ricognitiva delle unanimesi riflessioni operate negli ultimi anni, è l’impostazione indicata nella premessa della relazione al decreto legge: l’aggressione ai patrimoni mafiosi costituisce lo strumento più efficace di lotta alle mafie unitamente alla prioritaria esigenza di rendere rapido ed effettivo l’utilizzo dei patrimoni e a tal fine si istituisce un organismo *finalizzato ad assicurare anche l’unitarietà degli interventi e, soprattutto, a programmare, già durante la fase dell’amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca*.

Nel testo originario del decreto legge il condivisibile obiettivo era tradotto, però, in scelte che rischiavano di essere non idonee per la complessità (e specializzazione) della materia, per difficoltà operative e organizzative non opportunamente valutate, prime fra tutte quelle derivanti dal rilevante numero di beni sequestrati e dalle esigenze proprie della fase giudiziaria, oltre che dall’eccessiva concentrazione delle competenze non accompagnate da idonee misure organizzative e finanziarie. Tali criticità avrebbero dovuto consigliare maggiore cautela nella portata delle innovazioni, predisponendo moduli progressivamente estensibili (anche con successivi interventi normativi) all’esito della positiva sperimentazione delle prime riforme adottate.

Il testo approvato elimina molte delle scelte che rischiavano di creare considerevoli problemi in questa materia sensibile.

Con riferimento alla fase giudiziaria all’Agenzia, ove è attribuito il compito di supporto all’Autorità giudiziaria nella fase successiva al sequestro, il contributo dell’Agenzia appare riduttivo, con particolare riguardo alle gestione delle imprese, mentre non sembra ben approfondito con riferimento all’assunzione dell’amministrazione dalla confisca di primo grado ovvero dall’ultimazione dell’udienza preliminare.

Non si può che ribadire che più utile sarebbe stato strutturare un’Agenzia (non gravata dei molteplici e ulteriori compiti) che, avvalendosi del proprio personale (opportunamente specializzato), avrebbe dovuto:

- ricevere l’immediata comunicazione dei provvedimenti di sequestro al fine di monitorare i beni oggetto del provvedimento;
- fornire da subito un opportuno supporto all’AG e all’amministratore, affiancandoli nella gestione (in particolare delle aziende), con competenze tecniche e specialistiche;
- avanzare all’Autorità Giudiziaria proposte sull’utilizzo del bene in vista della programmata destinazione finale (in caso di confisca definitiva);
- suggerire all’autorità giudiziaria l’adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore funzionalità dell’amministrazione; presentare osservazioni sull’attività svolta dall’amministratore.

Tale disciplina avrebbe consentito all’Agenzia di *prendere in carico* dopo la confisca definitiva un bene di cui era stata in condizione di conoscere la passata amministrazione e di programmare. L’affiancamento dell’Agenzia all’amministratore giudiziario avrebbe consentito anche un’immediata proficua gestione dei beni sequestrati in sede penale in cui non ricorre la specializzazione e la continuità di amministrazione del giudice delegato della prevenzione.

....

Con riferimento all’organizzazione dell’Agenzia appare evidente che non è stata prevista una struttura adeguata, in condizione di fare fronte ai molteplici compiti, senza necessità di aggravio delle finanze pubbliche, attraverso il trasferimento di personale da enti privati di competenze (come l’Agenzia del Demanio) ”.

²⁵ Cfr. il parere formulato dalla Commissione giustizia della Camera il 2 agosto 2011. F. Menditto, *Il Codice Antimafia. Quale futuro per il giudice della prevenzione e per l’utilizzo a fini sociali dei beni confiscati?*, in *Questione Giustizia*, 2011, n. 6.

nelle regioni interessate da un numero significativo di beni sequestrati e confiscati (sono già state aperte le sedi di Palermo, Roma, Napoli, Milano). Il Consiglio direttivo, la cui composizione è stata modificata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228, è formato dal Direttore dell'Agenzia scelto tra i Prefetti (che lo presiede), da un magistrato designato dal Ministro della giustizia, da un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia, da due esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali (art. 111 del Codice Antimafia).

L'Agenzia è dotata di un organico di soli trenta elementi di cui si è evidenziata l'insufficienza già all'atto dell'istituzione.

La legge n. 228/12 prevede che possa avvalersi, nella forma del comando, di 100 dipendenti di altre Pubbliche Amministrazioni.

Raccogliendo i suggerimenti avanzati l'attuale disciplina prevede, per rendere più agevole l'amministrazione dei beni, una tendenziale continuità degli organi che vi partecipano per l'intera durata del procedimento, dal sequestro alla sua revoca o alla confisca definitiva.

Il ruolo del Tribunale e del giudice delegato (ovvero del giudice penale che ha disposto il sequestro) è svolto per l'intero procedimento, seppur con un'attenuazione dopo la confisca di primo grado, quando all'amministratore giudiziario subentra l'Agenzia nazionale alla quale, fino a quel momento, sono attribuiti compiti di mero ausilio, e che può nominare come suo coadiutore lo stesso amministratore.

Le disposizioni vigenti, salva la disciplina transitoria, distinguono l'amministrazione dei beni in due fasi:

- a) la prima che si svolge dal decreto di sequestro alla confisca di primo grado di prevenzione ovvero al termine dell'udienza preliminare;
- b) la seconda che inizia successivamente ai momenti indagati e prosegue con l'eventuale procedimento innanzi alla Corte d'appello, prima, e alla Corte di cassazione, poi; termina con la confisca definitiva.

La *prima fase* è la più delicata e complessa: si esegue il sequestro, si avvia l'amministrazione dei beni e si affrontano molteplici questioni, sia di gestione, sia relative al protrarsi del sequestro. Essa termina con la confisca di primo grado ovvero il termine dell'udienza preliminare di primo grado, quando assume maggiore stabilità il sequestro dei beni grazie al vaglio nel contraddittorio; allo stesso tempo sono restituiti i beni per i quali i presupposti carenti rendono inutile la protrazione del vincolo cautelare.

L'esame e la soluzione delle complessità che si verificano sono agevolate dalla presenza del giudice delegato del Tribunale (ovvero del giudice penale che ha adottato il sequestro), che dirige

l'amministrazione dei beni, affidata per il materiale espletamento all'amministratore giudiziario con l'ausilio dell'Agenzia nazionale.

La *seconda fase* presenta, generalmente, minori problematiche: è ormai collaudata la gestione; è stato revocato il sequestro dei beni per i quali le parti hanno offerto idonee allegazioni; sono incrementate le aspettative della confisca definitiva, che si consolidano maggiormente con la confisca confermata in secondo grado dalla Corte d'appello. La ridotta complessità consente l'affidamento dell'amministrazione all'Agenzia nazionale che, competente anche per la fase successiva alla confisca definitiva, inizia a programmare l'eventuale destinazione finale del bene. La direzione dell'amministrazione è sempre assicurata dal giudice delegato che, in presenza di un organo istituzionale a ciò deputato, esercita poteri più *sfumati*. L'Agenzia per lo svolgimento dei suoi compiti e per assicurare continuità alla gestione può avvalersi dello stesso amministratore giudiziario.

7.2 Il ruolo dell'Agenzia nazionale

L'Agenzia, dunque, deve "prendere in carico" il bene fin dal momento del sequestro e successivamente amministrarlo direttamente, collaborando con il giudice delegato o con il giudice penale anche nell'individuazione delle migliori scelte gestionali, nonché del miglior utilizzo e della corretta destinazione per la fase successiva alla confisca definitiva.

Particolarmente utile dovrebbe essere il ruolo dell'Agenzia proprio con riferimento ai beni che presentano le maggiori criticità, a partire dalle aziende e dai beni immobili con problematicità.

Fino alla data del 15 marzo 2012 l'Agenzia era titolare di competenze dirette esclusivamente con riferimento alla destinazione dei beni definitivamente confiscati. Con l'entrata in vigore dei regolamenti dell'Agenzia, in data 15 marzo 2012, sono divenute operative le disposizioni in materia di sequestro (e fino alla confisca definitiva) già esposte, tutte di fondamentale importanza perché dirette ad assicurare un'efficace e tempestiva destinazione dei beni dopo la confisca definitiva.

L'effettivo e utile esercizio delle competenze in questa fase consente una rapida destinazione del bene confiscato, risolvendo "a monte" le criticità evidenziate. Sono utili alcuni esempi:

- l'azienda sequestrata può superare le note criticità se si programma e organizza la sua destinazione finale, semmai con affidamento a cooperative di lavoratori, cominciando a istruirli con la collaborazione di enti e di associazioni sindacali;
- l'azienda sequestrata, o un suo ramo, può essere affittata in una prospettiva di successivo affitto consolidato dopo la confisca definitiva. In questo caso l'imprenditore può avere un maggiore interesse all'affitto;

In definitiva, l'immediata presa in carico del bene sequestrato, la conoscenza dell'evoluzione dell'amministrazione sollecitando i dovuti interventi, la successiva effettiva amministrazione diretta (semmai attraverso proprio personale) consente all'Agenzia di assolvere il compito per cui è stata istituita.

Un'effettiva e non burocratica conoscenza e amministrazione dei beni consente all'Agenzia non solo di "supportare" il giudice, in particolare quello penale più impegnato in altri compiti e meno specializzato", ma anche di colmare in prospettiva molteplice criticità.

7.3 Il prevedibile incremento di lavoro dell'Agenzia

Nel quadro normativo delineato va evidenziato il prevedibile aumento esponenziale del carico di lavoro gravante sull'Agenzia.

In primo luogo è venuto meno lo "scudo" rappresentato dalla disciplina transitoria, Pertanto per i sequestri adottati per i procedimenti di prevenzione la cui proposta è intervenuta dal 15 marzo 2012, ovvero per quelli adottati nei procedimenti penali iscritti nel Registro notizie di reato dal 15 marzo 2012, l'Agenzia:

- da subito, prende in carico il sequestro, col compito di coadiuvare il giudice;
- dalla confisca di prevenzione di primo grado o dalla conclusione dell'udienza preliminare deve amministrare direttamente i beni.

Le attuali carenze dell'Agenzia, di cui si parlerà oltre, in questa prima fase non hanno avuto serie ricadute²⁶ per i tempi medi necessari (per i procedimenti iscritti dal 15 marzo 2012) alla fase del sequestro (mediamente 6 mesi un anno) e, soprattutto per la confisca di primo grado di prevenzione (mediamente non meno di due anni dall'iscrizione del procedimento) o al completamento dell'udienza preliminare (con tempi variabili, forse assimilabili alla confisca di primo grado di prevenzione).

L'incremento del carico di lavoro dell'Agenzia deriverà anche da altre ragioni²⁷:

- l'aumento delle misure patrimoniali di prevenzione su istanza delle Procure circondariali²⁸;

²⁶ Peraltro si sta diffondendo una generale critica verso l'Agenzia evidenziata negli interventi dei magistrati intervenuti al Convegno dell'11 maggio.

²⁷ A solo titolo esemplificativo indico i dati dei provvedimenti adottati alla data del 10 settembre 2013 su richiesta della Procura della Repubblica di Lanciano (di ridotte dimensioni), ovviamente a me noti, relativi ai procedimenti, penali e di prevenzione, per i quali non opera la disciplina transitoria (iscritti dopo il 15 marzo 2012, con sequestro adottato successivamente):

a) sequestri di prevenzione: beni immobili 10, beni mobili registrati 4;

b) confische di prevenzione (primo grado), con amministrazione appena affidata all'Agenzia (ma non operante); beni immobili 71, quote sociali per intero di 4 società, beni mobili registrati 10;

c) sequestri ex art. 12 sexies l. n. 356/92 nella fase dibattimentale, con amministrazione diretta dell'Agenzia (non ancora operante): beni immobili 4, beni mobili registrati 15

²⁸ Ad esempio risultano già numerose applicazioni nei confronti di "evasori fiscali socialmente pericolosi".

- l'attribuzione all'Agenzia delle competenze in ordine ai sequestri e alle confische per i delitti previsti dall'art. 12 sexies cit, diversi da quelli di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p. (usura, estorsione, reati contro la PA etc.) a seguito delle (opportune) modifiche disposte dalla l. n. 228/12, tutti di competenza delle Procure circondariali.

In conclusione sta aumentando (e aumenterà ulteriormente) il numero dei sequestri di prevenzione e penali in cui interviene l'Agenzia, così come la loro diffusione sul territorio

7.4 Alcune proposte: per un'Agenzia funzionale ed efficiente

Dopo il recente potenziamento dell'Agenzia non sembra che possa più farsi riferimento, per giustificare le inefficienze oggettive dell'Agenzia, al continuo richiamo alla insufficienza delle risorse.

Il comando di 100 unità consente l'individuazione di personale adeguato e di figure professionali idonee, certamente presenti nella pubblica amministrazione.

L'esperienza di questi anni dimostra che per avere un'Agenzia efficiente occorre:

- predisporre una struttura agile e in grado di agire con tempestività,
- acquisire professionalità idonee,
- programmare adeguatamente nel tempo le linee di azione per evitare discontinuità,
- approvare le linee guida col coinvolgimento del mondo dell'associazionismo, in funzione di garanzia della trasparenza delle scelte,
- creare un costante contatto con la magistratura e con le associazioni del settore,
- garantire trasparenza e pubblicità nelle destinazioni e assegnazioni dei beni,

In tale ottica è necessario ripensare l'organizzazione dell'Agenzia per incrementarne l'efficienza ed inserire nei momenti decisionali dell'Agenzia la presenza di soggetti che coadiuvino nella trasparenza ed efficacia delle scelte.

Le competenze dell'Agenzia, a partire dai compiti di ausilio all'AG nella fase del sequestro, richiedono interventi agili, e il coinvolgimento di organi pubblici, istituzioni e professionalità riferibili a diversi settori: Ministero dell'Interno, della Giustizia, dell'Economia, dello Sviluppo Economico, della Coesione Territoriale, Autorità giudiziarie, etc.

In tale contesto sarebbe più utile e funzionale la collocazione istituzionale dell'Agenzia nazionale, come da tempo proposto, sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio con la conseguente scelta del Direttore (così come avveniva per il soppresso commissario) nell'ambito di una più ampia platea di soggetti.

La composizione del Consiglio Direttivo dovrebbe assicurare una più ampia partecipazione di soggetti con competenze nei diversi ambiti di riferimento che intervengono nelle fasi interessate, ad esempio con la partecipazione:

1. di un magistrato designato dal CSM, con specifica esperienza nel settore del sequestro e della confisca dei beni, per “raccordare” gli interventi dell’Agenzia in ambito “giudiziario”;
2. di un esperto in materia di progetti di finanziamento nazionali ed europei;
3. di un rappresentante dell’ANCI, in considerazione del fondamentale ruolo dei Comuni;
4. di un rappresentante delle associazioni del c.d. terzo settore,

Da più parti si sostiene la necessità di riconoscere all’Agenzia la natura di ente pubblico economico, così consentendo una maggiore “agilità” e possibili incentivi economici per il personale, ma l’attuale previsione di Ente Pubblico, già discussa in sede di istituzione, corrisponde alle finalità proprie dell’Agenzia che svolge anche compiti di ausilio all’Autorità giudiziaria.

Indipendentemente dalla natura giuridica occorre che siano acquisite professionalità idonee (ed evitare che si allontanino dall’Agenzia) e che le modalità di selezione corrispondano a criteri di massima trasparenza.

Pertanto, fissato un congruo organico dell’Agenzia, (100 unità?) da assumere in modo trasparente, vanno previste le specifiche professionalità della dotazione organica (distinguendo tra personale destinato all’attività operativa e personale destinato alle attività di supporto - segreteria - informatica- archivio - ecc.).

Va anche ripensata la collocazione della sede principale a Reggio Calabria, scelta di esclusivo carattere “di immagine”, che comporta frequenti trasferte da parte dei funzionari con inutile aggravio di spesa e dispersione di energie.

8. Criticità delle aziende, gestione e destinazione

8.1 Per una “destinazione sociale”

I dati ricordati evidenziano l’altissimo tasso di “liquidazione, fallimento e cessazione” delle aziende sequestrate (almeno 7 su 10 fino alla confisca definitiva) e l’estrema difficoltà di sopravvivenza di quelle confiscate definitivamente, con seria prospettiva di liquidazione ovvero di vendita.

Per molti anni, invero, l’attenzione è stata focalizzata sui beni immobili, e solo da pochi anni interventi normativi e la spinta delle associazioni anche sindacali dei lavoratori e degli imprenditori hanno proposto possibili soluzioni.

Agli interventi sull’Agenzia, che incidono direttamente sulla funzionalità della gestione e destinazione delle aziende,

Si sta consolidando il valore anche simbolico, non solo della prosecuzione dell’attività imprenditoriale (e la conservazione di ricchezza e di posti di lavoro), ma anche della prosecuzione “per fini sociali” intesi in senso ampio, vale a dire in cui è prevalente non l’interesse alla monetizzazione da parte dello Stato svolgimento, ma assume fondamentale rilievo l’affidamento a titolo gratuito o a cooperative di lavoratori.

Allo stesso tempo va coinvolto il mondo imprenditoriale che attraverso l’affitto dell’azienda (già nella fase del sequestro) può “investire” anche in immagine in “legalità”, nella prospettiva di affidamento dell’azienda dopo la confisca definitiva.

Tra i maggiori contributi va segnalata la proposta di legge di iniziativa popolare presentata da numerose associazioni²⁹ alla Camera dei Deputati il 3 giugno 2013 (Atto n. 1138).

Il disegno di legge, elaborato con l’apporto di diverse professionalità, individua soluzioni condivisibili in una materia complessa che coinvolge rilevanti interessi.

In un’ottica innovativa e di complessivo risparmio per lo Stato vanno predisposti sistemi diretti a incentivare l’affidamento delle aziende ai lavoratori, anche attraverso apposite modalità organizzative e formative³⁰.

In ogni caso va sempre operata una valutazione complessiva, che tenga conte delle finalità sociali connesse alla confisca del bene, per evitare la vendita, come è avvenuto nel caso dell’azienda di Suvignano in cui solo le proteste hanno consentito di bloccare la vendita già avviata dall’Agenzia.

8.2. Alcune proposte: normative e culturali

²⁹ CGIL, ACLI, ARCI, Libera, Avviso pubblico, Centro studi Pio La Torre, Legacoop e SOS impresa.

³⁰ In tal senso l’art. 9 del citato disegno di legge.

(Destinazione a fini sociali delle aziende confiscate).

1. Le cooperative costituite dai lavoratori delle aziende confiscate possono avvalersi, con diritto di prelazione, degli incentivi economici previsti dalla legge 7 agosto 1997, n. 266.

2. Le cooperative costituite ai sensi del comma 1, nella fase di avvio dell’attività produttiva successiva alla rilevazione e per un periodo non superiore a cinque anni, possono impiegare personale con qualifica dirigenziale il cui rapporto di lavoro è cessato. In tale caso per il personale con qualifica dirigenziale possono essere utilizzati gli incentivi di cui all’articolo 20 della legge 7 agosto 1997, n. 266, con diritto di prelazione rispetto al reimpiego dei dirigenti presso aziende non confiscate.

3. Le agevolazioni previste dagli articoli 5, 6 e 7 si estendono alle imprese cooperative costituite da ex lavoratori delle aziende confiscate che esercitano il diritto di prelazione.

ART. 10.

(Formazione dei lavoratori delle aziende sequestrate o confiscate).

1. L’Agenzia, l’autorità giudiziaria e le istituzioni, nazionali e territoriali, coinvolte nella gestione, amministrazione e destinazione di aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi delle disposizioni indicate all’articolo 1, comma 1, possono stipulare apposite convenzioni con l’obiettivo di organizzare programmi formativi rivolti ai lavoratori. Per avvalersi dei suddetti programmi le aziende o le cooperative devono adeguarsi alle disposizioni vigenti in materia di iscrizione ai fondi interprofessionali per la formazione continua.

Va premesso che esistono aziende, che possono definirsi intrinsecamente mafiose (o criminali), in cui non possono ipotizzarsi seri interventi di sostegno, fondandosi la loro azione e operatività esclusivamente sulla forza di intimidazione ovvero sull'assoluta illegalità dell'impresa.

Raccogliendo, principalmente, le proposte del citato disegno di legge di iniziativa popolare, si possono indicare alcune opportune modifiche che consentirebbero di "aggredire" le criticità sulla base di un'innovativa impostazione culturale nell'affrontare il fenomeno.

Il coinvolgimento dei sindacati.

Occorre un immediato e costante coinvolgimento delle organizzazioni sindacali³¹ che possono apportare un adeguato contributo nell'individuazione delle problematiche e dare un ausilio all'amministratore giudiziario.

Vanno sottolineate le esperienze positive iniziate pur con l'attuale normativa, come dimostra il protocollo d'intesa firmato il 31 luglio 2013 tra la Fillea Cgil ed il suo Osservatorio "Edilizia e Legalità" e l' Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati, la Fillea Cgil ed il suo Osservatorio "Edilizia e Legalità" che "sancisce le modalità del

³¹ In tal senso gli artt. 1, 2 e 3 del citato disegno di legge:

ART. 1.

(Trasparenza delle informazioni e Banca dati delle aziende sequestrate e confiscate). 1. Nel caso in cui il sequestro, disposto ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ovvero dell'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, abbia ad oggetto aziende, costituite ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile, l'autorità giudiziaria ha l'obbligo di informare tempestivamente l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di

seguito denominata « Agenzia », la prefettura - ufficio territoriale del Governo (UTG) e la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente territorialmente, le associazioni di categoria e le organizzazioni sindacali di categoria più rappresentative a livello nazionale. L'Agenzia, anche attraverso un suo delegato individuato presso la prefettura- UTG competente, nell'ambito delle competenze attribuite dall'articolo 110, comma 2, lettere *b*) e *c*), del citato codice di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, e successive modificazioni, coadiuva l'autorità giudiziaria nella gestione delle aziende sequestrate con l'obiettivo di salvaguardarne i livelli occupazionali e la continuità dell'attività produttiva.

2. 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 aggiornata dei dati della Banca dati agli uffici competenti appositamente istituiti presso le prefetture-UTG.

3. L'autorità giudiziaria, con decreto motivato, può limitare i dati della Banca dati da rendere pubblici fino alla fissazione dell'udienza per la confisca prevista dall'articolo 23 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ovvero al termine dell'udienza preliminare.

ART. 2.

(Istituzione dell'Ufficio attività produttive sindacali presso l'Agenzia).

1. Presso l'Agenzia è istituito l'Ufficio attività produttive e sindacali, di seguito denominato « Ufficio ». L'Ufficio ha il compito di:

a) aggiornare la Banca dati;

b) monitorare la corretta applicazione delle misure previste dalla legge sulla gestione delle aziende sequestrate e confiscate;

c) analizzare le situazioni di maggiore criticità e suggerire all'autorità giudiziaria possibili soluzioni;

d) rispondere, entro trenta giorni lavorativi, alle richieste delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale di incontri specifici sulle azioni intraprese o da intraprendere in merito alle aziende sequestrate e confiscate;

e) promuovere attività di formazione specifica per il personale della pubblica amministrazione coinvolto nella gestione delle aziende sequestrate e confiscate;

f) promuovere specifiche convenzioni con la pubblica amministrazione e con le associazioni dei datori di lavoro, professionali e di categoria per rafforzare la posizione di mercato delle aziende sequestrate e confiscate;

g) proporre al consiglio direttivo dell'Agenzia linee guida annuali sulla gestione e sulla destinazione delle aziende sequestrate e confiscate;

h) esprimere un parere scritto e motivato, obbligatorio ma non vincolante, quando all'ordine del giorno del consiglio direttivo dell'Agenzia è prevista la necessità di assumere decisioni sulla gestione o sulla destinazione di un'azienda sequestrata e confiscata.

2. L'Ufficio è composto almeno da:

a) un responsabile dell'Ufficio individuato dal Direttore dell'Agenzia nel rispetto della disciplina prevista dagli articoli 110 e seguenti del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni;

coinvolgimento dell'Osservatorio Edilizia e Legalità per rafforzare l'impegno dal versante della continuità produttiva per quelle imprese della filiera delle costruzioni che affrontano il processo di bonifica”

Gli interventi a tutela dei lavoratori e per l'emersione del “lavoro nero”

Vanno adottati interventi a tutela dei lavoratori, non potendo consentirsi che si ripetano manifestazioni di lavoratori licenziati che espongono cartelli, devastanti sotto il profilo sociale, con la scritta “ La mafia da lavoro, lo stato licenzia³²”.

- b) un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico;
- c) un rappresentante del Ministero dell'economia e della finanze;
- d) un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- e) un rappresentante di Unioncamere.

3. Le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale, le associazioni dei datori di lavoro, professionali e di categoria e le organizzazioni maggiormente impegnate nel riutilizzo sociale dei beni confiscati sono chiamate, attraverso la convocazione di specifiche sessioni, a contribuire al lavoro di individuazione delle criticità, di elaborazione delle linee generali dei piani di utilizzo delle aziende e dei beni confiscati, nonché all'aggiornamento delle linee guida predisposte dal consiglio direttivo dell'Agenzia e dall'Ufficio sulla gestione e sulla destinazione delle aziende sequestrate e confiscate.

ART. 3.

(Istituzione presso le prefetture UTG dei tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate).

1. Presso le prefetture-UTG sono istituiti tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, di seguito denominati « tavoli permanenti ». I tavoli permanenti hanno il compito di:

- a) attivare un coordinamento tra le istituzioni, le organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale e le associazioni dei datori di lavoro, professionali e di categoria per consentire la continuazione dell'attività produttiva e salvaguardare i livelli occupazionali;
- b) raccogliere le informazioni sulle azioni intraprese dall'autorità giudiziaria e trasmetterle a tutte le componenti del tavolo;
- c) fungere da supporto all'Agenzia per la gestione delle aziende sequestrate e confiscate e per la loro destinazione;
- d) favorire il coinvolgimento degli operatori economici del territorio con l'obiettivo di attivare meccanismi virtuosi di impresa e scongiurare l'isolamento nel posizionamento di mercato delle aziende sequestrate e confiscate;
- e) contattare periodicamente gli amministratori giudiziari coinvolti nella gestione delle aziende sequestrate e confiscate fin dalla prima relazione che l'amministratore è tenuto a trasmettere al giudice delegato;
- f) raccogliere suggerimenti, proposte e critiche dalle parti interessate e trasmetterli all'Ufficio;
- g) convocare le parti su singole vertenze in apposite riunioni, qualora sia richiesto da almeno una delle organizzazioni sindacali di categoria più rappresentative a livello nazionale, con l'obiettivo di favorirne il confronto, garantendo il rispetto degli interessi reciproci, con particolare attenzione al futuro dei lavoratori coinvolti;
- h) esprimere un parere obbligatorio non vincolante sugli interventi proposti dall'amministratore giudiziario e sulle decisioni del consiglio direttivo dell'Agenzia di relativa pertinenza territoriale.

2. Il tavolo permanente è coordinato e convocato dal prefetto o da un suo delegato almeno una volta al mese. Il tavolo permanente è composto da:

- a) un rappresentante dell'Agenzia individuato dal Direttore nel rispetto della disciplina prevista dal codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159;
- b) un rappresentante delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale;
- c) un rappresentante delle associazioni dei datori di lavoro, professionali e di categoria maggiormente coinvolte dal fenomeno;
- d) un rappresentante dei centri provinciali per l'impiego previsti dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469;
- e) un rappresentante delle direzioni territoriali o provinciali del lavoro. Il prefetto, per favorire il lavoro del tavolo, può altresì invitare i rappresentanti degli enti locali, delle agenzie e dei consorzi territoriali rappresentanti del mondo dell'associazionismo.

3. Per la gestione e per la destinazione dei beni mobili e immobili si applicano le disposizioni vigenti.

³² Art. 4 del disegno di legge citato:

(Misure in favore dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate)

Vanno anche predisposti adeguati meccanismi per l'emersione "del lavoro nero" e la tutela della salute dei lavoratori ³³.

Gli interventi per assicurare la continuità dell'attività

Per consentire all'amministratore giudiziario di proseguire l'attività aziendale e superare le note difficoltà sono possibili plurimi interventi:

1. La disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale e di accesso a prestazioni relative agli ammortizzatori sociali prevista dalla legislazione vigente per le ipotesi di sottoposizione di imprese a procedure concorsuali si applica, senza limiti di spesa, di tipologia e di dimensione dell'unità produttiva, ai lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi delle disposizioni indicate all'articolo 1, comma 1. A tale fine l'amministratore dei beni nominato dall'autorità giudiziaria esercita le facoltà attribuite al curatore, al liquidatore e al commissario nominati in relazione alle procedure concorsuali previste dall'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni.
2. Nei casi in cui l'autorità giudiziaria dispone la cessazione anche temporanea dell'attività aziendale, essa ha l'obbligo di richiedere l'accesso all'intervento straordinario di integrazione salariale e agli accessi a prestazioni relative agli ammortizzatori sociali.
3. Il prefetto, anche attraverso il supporto degli istituti previsti dall'articolo 3, attiva il confronto sindacale.
4. Nelle diverse fasi del procedimento giudiziario e amministrativo relativo alle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi delle disposizioni indicate all'articolo 1, comma 1, nei momenti di sospensione dell'unità produttiva, l'autorità giudiziaria e l'Agenzia hanno l'obbligo di disporre l'accesso all'intervento straordinario di integrazione salariale e agli accessi a prestazioni relative agli ammortizzatori sociali per evidenti ragioni di sicurezza e di ordine pubblico.
5. Ai datori di lavoro che assumono con contratto a tempo indeterminato lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi delle disposizioni indicate all'articolo 1, comma 1, il cui contratto di lavoro è stato risolto non per giusta causa o giustificato motivo soggettivo, si applica un'aliquota contributiva e assistenziale pari al 10 per cento. I centri provinciali per l'impiego sono tenuti a istituire specifiche liste a tale scopo.

³³ Art. 7. del citato disegno di legge

(Emersione del lavoro irregolare e tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nelle aziende sequestrate e confiscate).

1. L'amministratore giudiziario delle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi delle disposizioni indicate all'articolo 1, comma 1, verifica la congruità dei contratti di lavoro in essere in relazione alla produttività o al volume economico dell'attività economica dell'azienda ai fini dell'emersione di forme di lavoro irregolare e predisporre l'applicazione dei relativi contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) di settore.
2. Nel caso l'amministratore giudiziario accerti la presenza di manodopera irregolare, anche su iniziativa stessa dei lavoratori coinvolti, dispone l'immediata regolarizzazione degli stessi.
3. Il percorso di emersione, compreso il saldo dei mancati contributi previdenziali e assistenziali versati, può essere favorito dal ricorso al Fondo per l'occupazione di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236.
4. L'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori precedentemente impiegati in modo irregolare è incentivata con un credito d'imposta pari al 100 per cento dei costi degli oneri sociali. La disposizione è valida per trentasei mesi dalla data di assunzione. Il credito d'imposta può essere riscosso solo se alla fine dei trentasei mesi il lavoratore è ancora in pianta organica.
Se dopo settantadue mesi dalla data di assunzione il rapporto di lavoro risulta decaduto il credito d'imposta deve essere restituito.
5. L'assunzione a tempo parziale dei lavoratori precedentemente impiegati in modo irregolare, accertata dal giudice delegato la buona fede dei lavoratori coinvolti, è incentivata con un credito d'imposta calcolato in modo proporzionale alle ore prestate rispetto a quelle previste dal CCNL di categoria.
6. La dotazione necessaria a garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, come previsto dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, è incentivata con un credito d'imposta pari al 50 per cento degli oneri sostenuti dall'azienda. A tale fine l'autorità giudiziaria, o un suo delegato, e l'Agenzia, o un suo delegato, si possono avvalere della consulenza dei tavoli permanenti e della direzione territoriale o provinciale del lavoro.

- l'istituzione di un fondo di garanzia³⁴;
- la previsione di forme di premialità fiscale³⁵,
- la stipula di convenzioni per il conseguimento di commesse pubbliche;
- l'affidamento delle commesse ad imprese egualmente sequestrate.

La gestione manageriale delle aziende.

³⁴ Sul punto particolarmente completa appare la disciplina proposta nel citato disegno di legge di iniziativa popolare.
ART. 6.

(Istituzione del Fondo di garanzia per le aziende sequestrate e confiscate).

1. Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito il Fondo di garanzia per il credito delle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi delle disposizioni indicate all'articolo 1, comma 1, di seguito denominato « Fondo ». Il Fondo ha come principali obiettivi:

- a) la continuità del credito bancario;
- b) il sostegno agli investimenti finalizzati all'innovazione della strumentazione aziendale;
- c) la tutela dei livelli occupazionali;
- d) la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare;
- e) la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

2. Il Fondo è diviso in due sezioni:

- a) sezione di garanzia per il credito bancario delle aziende sequestrate e confiscate;
- b) sezione per il sostegno agli investimenti, per l'emersione alla legalità e per il rilancio e la ristrutturazione aziendali.

3. Le modalità di accesso al Fondo e di utilizzo dei finanziamenti e le relative condizioni sono stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il Ministero dello sviluppo economico, in sede di valutazione delle richieste di accesso al Fondo, si avvale della collaborazione dell'Ufficio.

4. Le due sezioni previste dal comma 2, lettere a) e b), sono coperte, rispettivamente, per la lettera a) dalla Cassa depositi e prestiti Spa e per la lettera b) da una quota delle risorse intestate al Fondo unico giustizia nella parte destinata all'entrata del bilancio dello Stato.

5. I finanziamenti previsti dalla lettera b) del comma 2 devono essere restituiti usufruendo di un tasso agevolato e in tempi tali da garantire l'ammortamento dell'investimento fatto, secondo le condizioni definite dal decreto di cui al comma 3.

³⁵ Su tali linea il disegno di legge di iniziativa popolare citato

ART. 5.

(Misure a sostegno delle aziende sequestrate e confiscate).

1. Alle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi delle disposizioni indicate all'articolo 1, comma 1, della presente legge si applicano le disposizioni previste dall'articolo 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e successive modificazioni.

2. Chiunque usufruisce di lavori, servizi o forniture erogati dalle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi delle disposizioni indicate all'articolo 1, comma 1, della presente legge, può usufruire di uno sconto sull'imposta sul valore aggiunto (IVA) pari al 5 per cento rispetto all'aliquota prevista, previa consultazione del Comitato IVA di cui all'articolo 398 della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006. La disposizione si applica fino al decreto definitivo di destinazione o vendita dell'azienda emanato dal consiglio direttivo dell'Agenzia.

3. Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica possono stipulare convenzioni con aziende sequestrate o confiscate e con le cooperative di lavoratori che le hanno rilevate, per la fornitura di beni e di servizi nel rispetto della normativa vigente in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per i lavoratori delle aziende confiscate, con priorità nelle ipotesi in cui i lavoratori abbiano provveduto a rilevare tali aziende mediante la costituzione di cooperative sociali ai sensi della legge 8 novembre 1991, n. 381.

4. 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.

Occorre istituire l'Albo degli amministratori, da tempo previsto ma mai attuato per inerzia del Ministero della giustizia, unitamente a un elenco di manager specificamente formati nella gestione delle aziende sequestrate e confiscate, raccogliendo anche la disponibilità di persone che potrebbero rinunciare a parte del compenso (manager in pensione).

Lo “scorporo” dell'azienda.

Va estesa l'opportunità, sotto il profilo di utilità gestionale, previste dall'art. 117, commi 7 e 8, d.lgs. n. 159/11³⁶, di “estromettere” beni immobili dal patrimonio aziendale per garantirne l'utilizzo a fini sociali.

I rapporti pendenti

Nel regime previgente l'operatività dei contratti in corso proseguiva previa autorizzazione del giudice delegato, consentendo una rapida ripresa dell'attività dopo le prime fasi esecutive del sequestro.

Il d.lgs. n. 159/11 ha previsto un'automatica sospensione dei contratti in corso riservando a una fase successiva la scelta tra la prosecuzione o lo scioglimento del contratto. Per tentare di limitare le difficoltà che possono sorgere per l'azienda viene previsto che se dalla sospensione del contratto può derivare un danno grave all'azienda, il giudice delegato autorizza, entro trenta giorni dall'esecuzione del sequestro, la provvisoria esecuzione dei rapporti pendenti; l'autorizzazione perde efficacia a seguito della dichiarazione con cui si delibera lo scioglimento o la prosecuzione (art. 56, comma 3, d.lgs. n. 159/11).

La norma non tiene conto della natura delle attività imprenditoriali che non consentono, spesso, alcuna interruzione, pena gravi effetti negativi di carattere economico e costringerà a rapidissimi, se non immediati, provvedimenti autorizzatori del giudice delegato per consentire il prosieguo del contratto.

Può anche ipotizzarsi un provvedimento di autorizzazione “provvisorio” emesso dal giudice delegato all'atto dell'esecuzione del sequestro. In tale modo l'amministratore, immesso nel

³⁶ “7. Qualora gli enti territoriali in cui ricadono i beni confiscati, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, abbiano già presentato una manifestazione d'interesse al prefetto per le finalità di cui all'articolo 48, comma 3, lettera c), l'Agenzia procede alla definizione e al compimento del trasferimento di tali beni immobili a favore degli stessi enti richiedenti. Qualora non sia rilevata possibile la cessione dell'intera azienda e gli enti territoriali manifestino interesse all'assegnazione dei soli beni immobili dell'azienda e ne facciano richiesta, l'Agenzia può procedere, valutati i profili occupazionali, alla liquidazione della stessa prevedendo l'estromissione dei beni immobili a favore degli stessi enti richiedenti. Le spese necessarie alla liquidazione dei beni aziendali residui rispetto all'estromissione dei beni immobili assegnati agli enti territoriali sono poste a carico degli stessi enti richiedenti. Qualora dalla liquidazione derivi un attivo, questo è versato direttamente allo Stato.

8. L'Agenzia può, altresì, disporre, con delibera del Consiglio direttivo, l'estromissione di singoli beni immobili dall'azienda confiscata non in liquidazione e il loro trasferimento al patrimonio degli enti territoriali che ne facciano richiesta, qualora si tratti di beni che gli enti territoriali medesimi già utilizzano a qualsiasi titolo per finalità istituzionali. La delibera del Consiglio direttivo è adottata fatti salvi i diritti dei creditori dell'azienda confiscata”.

possesso dell'azienda potrebbe proseguire nell'immediatezza i contratti in corso, salva la successiva decisione di sospenderli egualmente autorizzata dal giudice delegato.

I debiti assunti prima del sequestro

I debiti assunti prima del sequestro sembrano soggetti alla disciplina generale prevista dagli artt. 52 e ss. d.lgs. n. 159/11, secondo cui nessun debito assunto nel corso dell'attività imprenditoriale (individuale) prima del sequestro possa essere onorato, anche in presenza di contratti in corso (di fornitura di beni o servizi), con evidenti riflessi sui rapporti con i fornitori e con gli istituti bancari. Questi, infatti, saranno indotti a sospendere l'esecuzione dei contratti in corso con grave pregiudizio sul prosieguo dell'attività imprenditoriale. Si pensi, ad esempio, ai fidi concessi alle aziende in cui gli istituti di credito bloccheranno ogni ulteriore erogazione in assenza di garanzia (non solo dei futuri adempimenti) del pagamento almeno di parte del debito esistente.

Occorre prevedere la possibilità da parte del 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.

9. Il Fondo Unico Giustizia

Alcuni interventi richiedono risorse che, in genere, si afferma non essere facilmente reperibili.

E' interessante evidenziare alcuni aspetti relativi al Fondo Unico Giustizia confluiscono le somme di denaro e i proventi derivanti da diverse fonti, tra cui quelli sequestrati ovvero derivanti dai beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione.

Le modalità di riparto previste dalla legge³⁷, sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri³⁸.

³⁷ Non meno di 1/3 al Ministero dell'Interno ed eguale importo minimo al Ministero della Giustizia, per le finalità specificamente indicate. Il resto all'entrata del bilancio dello Stato.

³⁸ Art. 1 del citato decreto del 30 novembre 2010:

“1. Le quote delle risorse intestate Fondo Unico Giustizia alla data del 31 dicembre 2009, sono stabilite:

a) in misura pari al 49 per cento al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, anche in relazione all'attuazione del piano straordinario contro le mafie, approvato con la legge 13 agosto 2010, n. 136, fatta salva l'alimentazione del Fondo di Solidarietà per le vittime delle richieste estorsive di cui all'art. 18, comma 1, lettera c), della legge 23 febbraio 1999, n. 44, e del Fondo di Rotazione per la Solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso di cui all'art. 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512;

b) in misura pari al 49 per cento al Ministero della Giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli Uffici Giudiziari e degli altri servizi istituzionali, nonché per assicurare la copertura degli oneri connessi all'applicazione del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, sulla mediazione civile;

c) in misura pari al 2 per cento all'entrata del bilancio dello Stato.

Art. 18, comma 1, lettera c), L. 44/99:

c) una quota pari alla metà dell'importo, per ciascun anno, delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché una quota pari ad un terzo dell'importo del ricavato, per ciascun anno, delle vendite disposte a norma dell'articolo 2-undecies della suddetta legge n. 575 del 1965, relative ai beni mobili o immobili ed ai beni costituiti in azienda confiscati ai sensi della medesima legge n. 575 del 1965.

Dal sito del Ministero dell'Interno³⁹ risultano i seguenti dati:

- alla data del 31 luglio 2012, risorse nette affluite al fondo 1.281 ml di €, versati al Ministero 112,5 ml di € (pari all'11,4 %);
- alla data del 31 luglio 2013, risorse nette affluite al fondo 947 ml di €, versati al Ministero 72,7 ml di € (pari al 13%).

In realtà gran parte delle somme affluite al Fug non sono destinate, come risulta da fonti ufficiali⁴⁰:

- alla data del 31 dicembre 2011 le risorse intestate al Fug ammontavano a 2.212,88 milioni di euro;
- di tale importo solo 1.065,52 milioni di euro erano effettivamente disponibili, in quanto riportati da conti correnti e depositi a risparmio; la parte residua riguardava titoli di diversa natura;
- poiché una parte delle risorse non risultavano ancora definitivamente confiscate, si era previsto di mettere prudenzialmente da parte, per eventuali restituzioni qualora intervenissero atti di dissequestro, 343 milioni di euro;
- residuavano 722,52 milioni di euro; ma, in considerazione delle entrate previste per il 2012 (291,43 milioni di euro per nuovi sequestri/confische) e delle uscite previste per il 2012 (352,36 milioni di euro per dissequestri), la stima della disponibilità al 31.12.2012 era di 661,59 milioni di euro. Peraltro anche tenendo conto di tale somma "utile" non vi è corrispondenza con le somme versate al Ministero dell'Interno in precedenza ricordate.

Alcune proposte:

- le elevatissime somme presenti nel FUG in titoli, pur non volendo smobilizzarle, potrebbero essere utilizzate quale "garanzia per finanziamenti" attraverso un apposito meccanismo da perfezionare;
- parte delle risorse in contanti ben potrebbero essere utilizzate per alimentare i fondi per le imprese, trattandosi di somme relative a sequestri e confische.
- ulteriori somme potrebbero essere acquisite attraverso una congrua riduzione dell'aggio riconosciuto a Equitalia Giustizia, determinato annualmente con decreto del Ministero

³⁹ Un anno di attività del Ministero, report 15 Agosto 2012 e 2013

⁴⁰ Ordine del giorno approvato dalla Camera dei Deputati il 3 luglio 2012 ove sono riportati i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato

dell'Economia⁴¹. oggi ⁴² nella misura del 5% dell'utile annuo della gestione finanziaria dello stesso Fondo.

10. Conclusioni

Il sommario esame dell'attuale disciplina e delle criticità rilevate, con riferimento all'Agenzia Nazionale e alle amministrazione e destinazione delle aziende, dimostra che è possibile intervenire con modifiche normative agevolate e con costi sostenibili che consentirebbero di aumentare il numero delle Aziende operative e, dunque, di dimostrare l'efficacia del sequestro e della confisca.

Occorre la "volontà politica", che deve essere sollecitata dagli operatori del settore, e che non può tardare a intervenire perché ogni ritardo comporta ulteriori chiusure di aziende.

14 settembre 2015

Francesco Menditto

⁴¹ Il comma 6 dell'art. 2 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, prevede che con il decreto di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008, è determinata anche la remunerazione massima spettante a titolo di aggio, nei cui limiti il Ministro dell'economia e delle finanze stabilisce con proprio decreto quella dovuta a Equitalia Giustizia S.p.A., per la gestione delle risorse intestate al «Fondo unico giustizia», nonché che la predetta misura può essere rideterminata annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno;

⁴² DECRETO 20 aprile 2012 MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE pubblicato nella Gazzetta n. 99 del 28 aprile 2012 Determinazione della misura effettiva dell'aggio spettante ad Equitalia Giustizia S.p.A. per l'anno 2011.