

SCHEDA

MODIFICHE AL CODICE ANTIMAFIA E DELEGA AL GOVERNO PER LA TUTELA DEL LAVORO NELLE AZIENDE SEQUESTRATE E CONFISCATE

Sintesi del contenuto del provvedimento approvato definitivamente

4 ottobre 2017

La riforma del codice antimafia approvata definitivamente dalla Camera è composta da 38 articoli suddivisi in sette capi. La prima parte modifica la disciplina delle misure di prevenzione personali e patrimoniali; la seconda parte riforma, invece, l'attuale assetto dell'Agenzia che interviene e gestisce i beni confiscati.

Il provvedimento è composto da **38 articoli**, la gran parte dei quali riformano in più punti la disciplina del Codice antimafia (D.Lgs. n. 159 del 2011).

La legge è divisa in sette Capi:

Capo I, Misure di prevenzione personali;

Capo II, Misure di prevenzione patrimoniali;

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

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

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

Capo VI, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legislazione complementare.

Deleghe al governo per la disciplina del regime di incompatibilità relativo agli uffici di amministratore giudiziario e di curatore fallimentare e per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate;

Capo VII, Disposizioni di attuazione e transitorie

Per quanto riguarda la parte relativa alle **misure di prevenzione personali e patrimoniali**, nel **Capo I (articoli 1-4)**, si interviene **sull'articolo 4 del codice antimafia** inserendo tra i possibili destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali i soggetti indiziati di prestare assistenza agli associati di organizzazioni a delinquere e mafiose (articolo 418 del codice penale). Inoltre la legge annovera tra i soggetti destinatari delle misure di prevenzione, personale e patrimoniale, gli indiziati di una serie di **reati contro la pubblica amministrazione**, con la precisazione, introdotta al Senato con un emendamento del PD del vincolo associativo di cui all'articolo 416 del codice penale.

Le misure di prevenzione personali e patrimoniali potranno quindi essere applicate nei confronti degli indiziati di associazione a delinquere finalizzata alla commissione di taluno dei seguenti delitti:

- peculato (art. 314, primo comma),
- peculato mediante profitto dell'errore altrui (art. 316),
- malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis),

- indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter),
- concussione (art. 317),
- le diverse ipotesi di corruzione (artt. 318, 319, 319-ter, 320, 321, 322, 322-bis),
- induzione indebita a dare o promettere utilità (319-quater).

La legge ha ulteriormente esteso l'ambito soggettivo di applicazione, ricomprendendovi anche:

- a) coloro che sono indiziati di uno dei **delitti** consumati o tentati con **finalità di terrorismo**, anche internazionale, già richiamati dal comma 3-*quater* dell'articolo 51 del codice di procedura penale;
- b) coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, **pongano in essere atti preparatori**, obiettivamente rilevanti, ovvero **esecutivi** diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, alla commissione dei reati con finalità di **terrorismo** anche internazionale ovvero a prendere parte ad un **conflitto in territorio estero**;
- c) quanti indiziati di prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche;
- d) coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla **ricostituzione del partito fascista**;
- e) i soggetti indiziati in materia di **reati di truffa aggravata**, anche comunitaria, **per il conseguimento di erogazioni pubbliche**, di cui all'articolo 640-*bis* del codice penale. Tale disposizione si ricollega alla norma contenuta nell'articolo 30 della legge, volta a colpire la cosiddetta mafia dei terreni, che hanno portato all'innalzamento dei limiti di pena per questo tipo di reato, la pena: prima era da uno a sei anni, mentre adesso verrà prevista una pena da due a sette anni.

Sono stati poi ricompresi anche i soggetti indiziati del delitto di atti persecutori, di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale, (*stalking*), innovazione molto importante e attesa, vista la necessità, in relazione a questa fattispecie di reato, di un intervento tempestivo già in fase di prevenzione.

Per gli indiziati di tale delitto non è richiesto il vincolo associativo, come invece per gli indiziati dei delitti contro la pubblica amministrazione, vincolo che avrebbe finito con il vanificare la portata della disposizione normativa. La norma è stata introdotta anche alla luce della recente sentenza della Corte di Strasburgo, che ha condannato l'Italia proprio per la poca efficacia con cui ha contrastato i reati domestici.

In particolare, in forza della disposizione introdotta agli indiziati di *stalking* sarà applicata la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, cui può essere aggiunto, ove le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale o in una o più Regioni. Potrà essere imposto, nei casi in cui le altre misure di prevenzione non siano ritenute idonee, l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale. Infine, possono essere disposte, con il consenso dell'interessato ed accertata la disponibilità dei relativi dispositivi, le modalità di controllo mediante mezzi elettronici e altri strumenti tecnici ai sensi dell'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale.

Viene ridisegnato il **procedimento applicativo delle misure personali**. Sinteticamente, si prevede: che i trenta giorni entro cui il tribunale deve pronunciarsi decorrono dal deposito della proposta; che l'avviso di fissazione dell'udienza deve esporre in modo conciso i contenuti della proposta. Inoltre viene disposto l'uso ordinario dell'udienza del collegamento audiovisivo a distanza, se l'interessato è detenuto fuori della circoscrizione del giudice; la possibilità, in casi particolari, di sentire con il collegamento a distanza anche soggetti informati sui fatti. È stato, inoltre, prevista un'ulteriore causa di rinvio dell'udienza per l'applicazione delle misure di prevenzione, quando, però, sussiste un legittimo impedimento del difensore.

È disposta un'articolata regolamentazione delle questioni concernenti la **competenza territoriale**, volta a dirimere alcune questioni lungamente dibattute a livello giurisprudenziale. In base alla nuova disciplina, le questioni concernenti la competenza territoriale devono essere eccepite a pena di decadenza alla prima udienza, e comunque subito dopo l'accertamento della regolare costituzione delle parti. In tali casi il tribunale decide immediatamente.

La legge modifica inoltre la **disciplina delle impugnazioni delle misure di prevenzione personali**, permettendo la proposizione del ricorso in appello e in Cassazione anche al difensore dell'interessato (attualmente il solo legittimato ha tale facoltà).

Il capo II (**articoli 5-12**) del provvedimento modifica la **disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali**, estendendole anche ai soggetti di cui al nuovo **articolo 4 del codice antimafia**.

Si interviene sui soggetti competenti a proporre la misura, precisando che il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo è comunque titolato a proporre la misura di prevenzione patrimoniale, anche indipendentemente dei poteri di impulso e coordinamento delle procure distrettuali antimafia.

Tra le altre misure si interviene in materia di **sequestro** (articolo 20 del codice antimafia) stabilendo che, oltre al sequestro di valori ingiustificati ritenuti probabile frutto di attività illecita, il decreto del tribunale può disporre anche **l'amministrazione giudiziaria di aziende**, nonché di beni strumentali all'esercizio delle relative attività economiche. La disposizione prevede, inoltre, che il sequestro di partecipazioni sociali totalitarie si estende a tutti i beni aziendali e che, nel decreto di sequestro, il tribunale debba indicare i conti correnti e i beni aziendali a cui si estende la misura ablativa.

La legge introduce, con il nuovo articolo 34-bis del Codice, l'istituto del **controllo giudiziario**, destinato a trovare applicazione in luogo della amministrazione giudiziaria nei casi in cui l'agevolazione dell'attività delle persone proposte o soggette a misure di prevenzione conseguente all'esercizio dell'attività aziendale "risulta occasionale e sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose" idonee a condizionare l'attività di impresa. Il controllo giudiziario non determina lo spossessamento della gestione dell'impresa dando luogo, per un periodo minimo di un anno e massimo di tre anni, ad un intervento meno invasivo, di "**vigilanza prescrittiva**" affidata ad un **commissario giudiziario nominato dal tribunale**, con il compito di monitorare dall'interno dell'azienda l'adempimento delle prescrizioni dell'autorità giudiziaria.

Infine viene stabilita la priorità assoluta nella trattazione dei procedimenti di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali.

Il capo III (**articoli 13-19**) del provvedimento modifica la disciplina in tema di amministrazione, gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati, intervenendo sulle norme del codice

antimafia che definiscono i **criteri per la scelta degli amministratori giudiziari** dei beni sequestrati e regolano gli adempimenti connessi alla cessazione del loro incarico e le relative incompatibilità.

È previsto, in primo luogo, che qualora la gestione dei beni in sequestro sia particolarmente complessa, il tribunale possa nominare più amministratori giudiziari, eventualmente stabilendo se essi debbano operare congiuntamente o disgiuntamente. A un successivo decreto ministeriale è demandata la definizione dei criteri di nomina degli amministratori giudiziari, nonché l'individuazione degli incarichi per i quali la particolare complessità dell'amministrazione o l'eccezionalità del valore del patrimonio da amministrare determinano il divieto di cumulo di incarichi.

La legge, inoltre, oltre a prevedere che l'amministratore giudiziario di aziende sequestrate venga scelto tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, reca puntuali **cause ostative all'assunzione di tale incarico**, quali: l'essere incorso nelle pene accessorie previste dalla legge fallimentare; l'aver svolto attività lavorativa o professionale in favore del proposto o delle sue imprese; l'essere in rapporto di coniugio, parentela (fino al quarto grado) o affinità (entro il secondo grado) con il magistrato che conferisce l'incarico, nonché essere conviventi o commensali abituali di quest'ultimo.

Nel corso dell'esame in Senato le predette cause ostative sono state estese anche:

- ai creditori o debitori del magistrato che conferisce l'incarico, o del suo coniuge o dei suoi figli;
- alle persone legate da uno stabile rapporto di collaborazione professionale con il coniuge o i figli dello stesso magistrato;
- ai prossimi congiunti, conviventi, ereditari o debitori del personale di cancelleria che assiste lo stesso magistrato.

Inoltre, nel corso dell'esame in Senato è stato introdotto un comma aggiuntivo al riformulato articolo 35 del codice antimafia, che introduce la possibilità di nominare l'amministratore giudiziario **anche tra il personale dell'Agenzia**. In tal caso, l'amministratore giudiziario dipendente dell'Agenzia per lo svolgimento dell'incarico non ha diritto a emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento, ad eccezione di un rimborso spese. Infine, l'amministratore giudiziario la facoltà di organizzare, su autorizzazione del giudice delegato, un proprio ufficio di coadiuvazione.

La legge apporta significative modifiche anche al ruolo che l'Agenzia svolge relativamente all'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati. In particolare:

- l'attività di supporto dell'Agenzia nazionale nei confronti dell'autorità giudiziaria è prorogata fino al decreto di confisca di secondo grado emesso dalla corte di appello nei procedimenti di prevenzione e non più, come ora, solo in primo grado;
- le competenze esclusive sull'amministrazione dei beni sono conferite all'Agenzia nazionale solo una volta che la confisca sia divenuta definitiva e non più come ora già dopo la confisca di primo grado.

Inoltre, è previsto che l'Agenzia nazionale si avvalga per la gestione di un coadiutore che deve essere individuato nell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale, salvo che ricorrano le ipotesi di incompatibilità previste o che non sussistano altri giusti motivi, attualmente, invece, la scelta dei coadiutori è rimessa all'Agenzia e la nomina dell'amministratore giudiziario è solo eventuale.

L'incarico va comunicato al tribunale e dura fino alla destinazione del bene, diversamente dalla durata annuale attualmente prevista, salvo che non intervenga revoca espressa.

L'Agenzia nazionale, inoltre, è tenuta a effettuare le comunicazioni con l'autorità giudiziaria in via telematica attraverso il proprio sistema informativo, inserendo tutti i dati necessari (la mancata comunicazione comporta responsabilità dirigenziale).

Il testo approvato interviene anche in materia di gestione delle aziende sequestrate, modificando le disposizioni dell'attuale articolo 40 del Codice Antimafia (**articolo 14**), al fine di rimuovere le principali criticità di tali gestioni, a fronte di un rilevante numero di aziende sottoposte a misure di prevenzione che finiscono con il fallire. In particolare, sono disciplinati più precisamente i compiti dell'amministratore giudiziario in relazione alla possibile prosecuzione dell'attività d'impresa; sono previste forme di sostegno alle aziende con appositi fondi; è modificata la disciplina dei crediti anteriori al sequestro dell'azienda; infine, è conferita delega al Governo per l'adozione di disposizioni volte a tutelare i lavoratori delle aziende.

È, inoltre, introdotto al Codice Antimafia il nuovo articolo 41-*bis* recante norme “speciali” per l’amministrazione relativa a **sequestro** (o confisca) di “**aziende di straordinario interesse socio-economico**, tenuto conto della consistenza patrimoniale e del numero degli occupati, o aziende concessionarie pubbliche o che gestiscono pubblici servizi”, individuate sulla base dei criteri adottati dall’Agenzia nazionale. In tali casi l'amministratore giudiziario può essere nominato tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, indicati dalla società INVITALIA S.p.a. tra i suoi dipendenti. In tali casi l'amministratore giudiziario, dipendente della società INVITALIA S.p.a., per lo svolgimento dell'incarico non ha diritto a emolumenti aggiuntivi e svolge le proprie funzioni sotto la direzione del giudice delegato.

Con il nuovo **articolo 41-ter** si istituiscono presso le prefetture dei **tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate**, ai quali sono chiamati a partecipare, oltre ad un rappresentante dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, anche rappresentanti delle istituzioni (Regione e Ministero dello sviluppo economico) e delle associazioni datoriali e dei lavoratori. La funzione dei tavoli permanenti è di favorire la collaborazione degli operatori economici del territorio con le aziende, per favorire la continuità produttiva e la conseguente salvaguardia dell'occupazione. I tavoli esprimono un parere non vincolante sulle proposte dell'amministratore giudiziario o dell'Agenzia. Con l'ulteriore articolo 41-*quater*, è disposto che l'amministratore giudiziario, dopo aver sentito il competente tavolo permanente, e previa autorizzazione del giudice delegato, possa avvalersi del supporto tecnico, gratuito, di imprenditori attivi nel settore in cui opera l'azienda o in settori affini.

Significative sono le modifiche apportate in tema di **tutela dei terzi e i rapporti con le procedure concorsuali (articoli 20-28)**.

In particolare, le nuove disposizioni rendono **più severe le condizioni per la tutela dei diritti dei terzi** rispetto alla disciplina vigente. Attualmente è previsto che il creditore possa opporre il suo credito nei confronti dello Stato dimostrando soltanto la propria buona fede, anche ove il credito sia stato strumentale all’attività illecita del debitore. La nuova normativa richiede, invece, per l’opponibilità del credito sia la mancanza di strumentalità dello stesso all’attività illecita, sia la sussistenza della buona fede e dell’affidamento incolpevole.

Ulteriori modifiche sono, inoltre, apportate in materia di vendita e liquidazione dei beni. In particolare si prevede che il pagamento dei creditori ammessi al passivo avvenga solo dopo che la confisca sia divenuta irrevocabile; pertanto, sarà l'Agenzia nazionale a gestire l'intera procedura in luogo dell'amministratore giudiziario.

Ancora, val la pena sottolineare, l'approvazione dell'estensione dell'acquisizione della documentazione e dell'informativa antimafia per i terreni agricoli e zootecnici che usufruiscono dei fondi europei, introdotta con l'approvazione al Senato.

Come precedentemente evidenziato, particolare rilevanza assumono le disposizioni relative all'**Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (articolo 29)**, in particolare:

- è prevista come sede principale dell'Agenzia Roma, e come sede secondaria Reggio Calabria. Tali sedi sono poste, ove possibile, all'interno di immobili confiscati alle mafie. È disposto, infine, l'innalzamento della dotazione organica dell'Agenzia a duecento unità complessive;
- nel corso dell'esame in Senato l'Agenzia è stata riportata sotto la **vigilanza del Ministro dell'Interno**, come attualmente previsto;
- è istituito, tra gli organi dell'Agenzia, il Comitato consultivo di indirizzo che esprime pareri motivati e presenta proposte;
- il Direttore, diversamente dalla normativa vigente, non è più necessariamente proveniente dalla carriera prefettizia, a tal riguardo è specificata la platea cui attingere, ovvero: prefetti, i dirigenti dell'Agenzia del demanio, i magistrati "che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità" e, infine, i magistrati delle magistrature superiori;
- è disposto che l'Agenzia nazionale, per le attività di competenza, si avvalga delle prefetture territorialmente competenti (attualmente, invece, tale scelta è discrezionale). Ad un successivo decreto del Ministro dell'interno è demandata la definizione della composizione del nucleo di supporto alle attività connesse ai beni sequestrati e confiscati e il relativo contingente di personale, in base a criteri che tengano conto del numero dei beni oggetto di sequestro e confisca. È previsto, inoltre, che i prefetti, in base alle linee guida adottate dal

Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale, individuino enti e associazioni che partecipano con propri rappresentanti all'attività del nucleo di supporto;

- è introdotto un articolo aggiuntivo (articolo 113-ter), che prevede il conferimento di incarichi speciali a personale con qualifica dirigenziale o equiparata, fino al limite massimo di dieci unità, appartenente alle pubbliche amministrazioni, Forze di polizia ed enti pubblici economici, comandato o distaccato o collocato fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni istituzionali presso l'Agenzia.

Infine, è conferita **delega al Governo (articoli 30-34)** per l'adozione di provvedimenti volti a **tutelare i livelli occupazionali nelle imprese sequestrate e confiscate** sottoposte ad amministrazione giudiziaria, con riferimento al periodo precedente l'assegnazione delle medesime. In particolare, è disposto che la **norma delegata debba realizzare misure per l'emersione del lavoro irregolare, per il contrasto del caporalato, nonché salvaguardare l'accesso all'integrazione salariale ed agli altri ammortizzatori sociali.**