

**CORSO SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA  
LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALE: POTENZIALITA' E  
PROBLEMATICHE DEL CONTRASTO AI PATRIMONI ILLECITI**

\*\*\*\*\*

**GIURISPRUDENZA E PRASSI OPERATIVE  
DEL TRIBUNALE DI ROMA  
SEZIONE MISURE DI PREVENZIONE**

**1. LE MISURE PATRIMONIALI DI PREVENZIONE ALLA LUCE DELLA  
SENTENZA N. 24/2019 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

**La recente sentenza della Corte costituzionale n. 24/2019**, dopo un'ampia disanima dell'evoluzione storica delle misure di prevenzione e della giurisprudenza nazionale e sovranazionale in materia, ha dichiarato l'illegittimità della norma di cui all'art. 1 lett. a) Dlvo 159/2011.

Se ne riportano alcuni stralci.

..... *Come appare evidente dalla semplice lettura dell'art. 2-ter, comma 3, della legge n. 575 del 1965, nel testo originario introdotto dalla legge Rognoni-La Torre, lo scopo fin dall'inizio sotteso a queste misure era quello di sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita (dimostrata attraverso un classico schema presuntivo), evitando al tempo stesso di subordinare l'ablazione patrimoniale alla necessità di dimostrare, nell'ambito di un processo penale, la precisa derivazione di ogni singolo bene o somma di denaro da un particolare delitto.*

*Sin dalle origini, peraltro, l'applicazione dei nuovi istituti non restò confinata all'ambito della criminalità di tipo mafioso, ma - per effetto del rinvio (ritenuto "mobile" dalla giurisprudenza prevalente) contenuto nell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, che stabiliva l'applicabilità di tutte le disposizioni della legge n. 575 del 1965 a talune delle fattispecie previste dall'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 - fu subito ritenuta estesa ai soggetti indicati quali destinatari di misure di prevenzione personali ai sensi delle fattispecie di "pericolosità generica" previste dalla legge n. 1423 del 1956, e in particolare alle due fattispecie che - con lievissime modificazioni - sono oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale.*

..... *Ciò condusse questa Corte ad affermare, nel 1996, che «[d]al sistema legislativo vigente risulta dunque, come principio, che le misure di ordine patrimoniale non hanno la loro ragion d'essere esclusivamente nei caratteri dei beni che colpiscono. Esse sono rivolte non a beni come tali, in conseguenza della loro sospetta provenienza illegittima, ma a beni che, oltre a ciò, sono nella disponibilità di persone socialmente pericolose, in quanto sospette di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o ad altre alle prime equiparate [...]. La pericolosità del bene, per così dire, è considerata dalla legge derivare dalla pericolosità della persona che ne può disporre» (sentenza n. 335 del 1996).*

..... *L'evoluzione legislativa successiva di queste nuove misure di prevenzione patrimoniali fu in particolare caratterizzata, per gli aspetti che qui rilevano: a) da un progressivo ampliamento del loro campo di applicazione, analogamente a quanto era accaduto per le misure di prevenzione personali ; b) da una modificazione dello schema di accertamento presuntivo dell'origine illecita, che assegnò autonomo rilievo alla sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato; e, soprattutto, c) dall'autonomizzazione del procedimento*

*applicativo di tali misure rispetto a quello finalizzato all'applicazione di misure di prevenzione personali.*

*.....Nel frattempo, la legge 24 luglio 1993, n. 256 (Modifica dell'istituto del soggiorno obbligato e dell'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575) aveva modificato parzialmente i presupposti del sequestro di prevenzione, conferendo autonoma rilevanza al requisito della sproporzione dei beni da confiscare rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta: sproporzione che assurgeva, così, a ipotesi alternativa rispetto a quella originariamente prevista, in base alla quale il sequestro era consentito allorché si avesse motivo di ritenere che i beni stessi fossero il frutto di attività illecite o ne costituissero il reimpiego.*

*..... Il presupposto giustificativo della confisca di prevenzione - e pertanto dello stesso sequestro, che ne anticipa provvisoriamente gli effetti - è «la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880). Come già osservato, una tale ratio risultava evidente in base al tenore originario dell'art. 3-bis, comma 2, della legge n. 575 del 1965, introdotto nel 1982; ma la conclusione non muta pur dopo le modifiche apportate alla norma ad opera della legge n. 256 del 1993, confluita sostanzialmente inalterata in parte qua negli articoli 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, che disciplinano oggi il sequestro e la confisca di prevenzione. La circostanza che la sproporzione del valore dei beni rispetto al reddito o all'attività economica, da mero indicatore dell'origine illecita dei beni (come era nella disciplina originaria del 1982), sia stato elevato, a partire dal 1993, a requisito alternativo e autonomo rispetto alla dimostrazione dell'origine illecita stessa, non modifica la ratio delle misure in parola: la verifica giudiziale della sproporzione, infatti, continua ad avere senso in quanto idonea a fondare una ragionevole presunzione relativa all'origine illecita del bene, allorché contestualmente risulti la pregressa attività criminosa di colui il quale abbia la disponibilità del bene e - in sede di valutazione dei presupposti della confisca - non riesca a giustificare la legittima provenienza.*

*Il sequestro e la confisca in parola condividono, a ben guardare, la medesima finalità sottesa alla confisca cosiddetta "allargata", originariamente prevista dall'art. 12-sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e oggi confluita nell'art. 240-bis del codice penale; misura che questa Corte ha recentemente ritenuto radicarsi, per l'appunto, «sulla presunzione che le risorse economiche, sproporzionate e non giustificate, rinvenute in capo al condannato derivino dall'accumulazione di illecita ricchezza che talune categorie di reati sono ordinariamente idonee a produrre» (sentenza n. 33 del 2018). Tale presunzione (relativa) è fondata, essa pure, sul riscontro della sproporzione tra i beni da confiscare e il reddito o l'attività economica del soggetto - condannato per uno dei reati menzionati dallo stesso art. 240-bis cod. pen. - che di tali beni risulti titolare o abbia a qualsiasi titolo la disponibilità, e dei quali non riesca a giustificare l'origine lecita.*

*La confisca "di prevenzione" e la confisca "allargata" (e i sequestri che, rispettivamente, ne anticipano gli effetti) costituiscono dunque altrettante species di un unico genus, che questa Corte - nella sentenza da ultimo citata - ha identificato nella «confisca dei beni di sospetta origine illecita» - ossia accertata mediante uno schema legale di carattere presuntivo -, la quale rappresenta uno strumento di contrasto alla criminalità lucrogenetica ormai largamente diffuso in sede internazionale.*

*.....In conformità a tale ratio, la giurisprudenza della Corte di cassazione, con riferimento tanto al sequestro e alla confisca di prevenzione quanto alla confisca "allargata", ha da tempo intrapreso - come rammentato, ancora, dalla sentenza n. 33 del 2018 - un percorso volto a circoscrivere l'area dei beni confiscabili, limitandoli a quelli acquisiti in un arco temporale ragionevolmente correlato a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato in attività*

*criminose. Rispetto, in particolare, al sequestro e alla confisca di prevenzione, le Sezioni unite sono pervenute a tale risultato chiarendo la necessità di accertare lo svolgimento di attività criminose da parte del soggetto con riferimento al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare (Cass., sez. un., n. 4880 del 2015): requisito, quest'ultimo, non scritto, ma discendente evidentemente dalla necessità di conservare ragionevolezza alla presunzione (relativa) di illecito acquisto dei beni, sulla quale il sequestro e la confisca di prevenzione si fondano. Tale presunzione, infatti, in tanto ha senso, in quanto si possa ragionevolmente ipotizzare che i beni o il denaro confiscati costituiscano il frutto delle attività criminose nelle quali il soggetto risultava essere impegnato all'epoca della loro acquisizione, ancorché non sia necessario stabilirne la precisa derivazione causale da uno specifico delitto.*

*..... Pur non avendo natura penale, sequestro e confisca di prevenzione restano peraltro misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (artt. 41 e 42 Cost.) e convenzionale (art. 1 Prot. addiz. CEDU).*

*Esse dovranno, pertanto, soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la stessa CEDU subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione, tra cui – segnatamente -: a) la sua previsione attraverso una legge (artt. 41 e 42 Cost.) che possa consentire ai propri destinatari, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte EDU sui requisiti di qualità della “base legale” della restrizione, di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure (art. 1 Prot. addiz. CEDU); b) l'essere la restrizione “necessaria” rispetto ai legittimi obiettivi perseguiti (art. 1 Prot. addiz. CEDU), e pertanto proporzionata rispetto a tali obiettivi, ciò che rappresenta un requisito di sistema anche nell'ordinamento costituzionale italiano per ogni misura della pubblica autorità che incide sui diritti dell'individuo, alla luce dell'art. 3 Cost.; nonché c) la necessità che la sua applicazione sia disposta in esito a un procedimento che – pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale – deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni “giusto” processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo “volet civil”), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta.*

*..... sono però sopravvissuti nel testo legislativo, e sono di qui confluiti nel nuovo art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, le fattispecie - oggetto della presente censura di illegittimità costituzionale - relative ai soggetti «abituamente dediti a traffici delittuosi» e a «coloro [...] che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose».*

*..... La legittimità di queste ultime disposizioni è stata di recente scrutinata, al metro del diritto internazionale dei diritti umani, dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza de Tommaso, del 23 febbraio 2017.*

*La Corte di Strasburgo ha ritenuto che le disposizioni in parola non soddisfino gli standard qualitativi - in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità - che deve possedere ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti della persona riconosciuti dalla CEDU o dai suoi protocolli. In particolare, la Corte ha affermato che «né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le "prove fattuali" o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione». La Corte ha pertanto ritenuto che la legge in questione non contenesse «disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società» (paragrafo 117); e ha quindi ribadito che le disposizioni sulla cui base era stata adottata la misura di prevenzione che aveva attinto il ricorrente «non indicasse[ro] con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non fosse[ro] pertanto formulat[e] con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la*

*propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione» (paragrafo 118).*

*Proprio tali vizi normativi hanno determinato nel caso concreto, secondo la Corte, la lesione del diritto del ricorrente alla libertà di circolazione, riconosciuto dall'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU.*

*..... Prima di esaminare il merito di queste censure, occorre ancora rammentare che, già in epoca immediatamente precedente alla sentenza de Tommaso, la giurisprudenza di legittimità aveva compiuto un commendevole sforzo di conferire, in via ermeneutica, maggiore precisione alle due fattispecie di "pericolosità generica" qui all'esame. Tale sforzo interpretativo è stato ripreso e potenziato successivamente alla pronuncia della Corte EDU, al dichiarato fine di porre rimedio al deficit di precisione in quella sede rilevato.*

*Questa lettura convenzionalmente orientata, talora indicata come "tassativizzante", muove dal presupposto metodologico secondo cui la fase prognostica relativa alla probabilità che il soggetto delinqua in futuro è necessariamente preceduta da una fase diagnostico-constatativa, nella quale vengono accertati (con giudizio retrospettivo) gli elementi costitutivi delle cosiddette "fattispecie di pericolosità generica", attraverso un apprezzamento di «fatti», costituenti a loro volta «indicatori» della possibilità di iscrivere il soggetto proposto in una delle categorie criminologiche previste dalla legge (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 1 febbraio 2018-31 maggio 2018, n. 24707; sezione seconda, sentenza 4 giugno 2015-22 giugno 2015, n. 26235; sezione prima, sentenza 24 marzo 2015-17 luglio 2015, n. 31209; sezione prima, sentenza 11 febbraio 2014-5 giugno 2014, n. 23641).*

*Con riferimento, in particolare, alle "fattispecie di pericolosità generica" disciplinate dall'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956 e - oggi - dall'art. 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011 (disposizione, quest'ultima, alla quale per comodità si farà prevalentemente riferimento nel prosieguo), i loro elementi costitutivi sono stati dalla Corte di cassazione precisati nei termini seguenti.*

*L'aggettivo «delittuoso», che compare sia nella lettera a) che nella lettera b) della disposizione, viene letto nel senso che l'attività del proposto debba caratterizzarsi in termini di "delitto" e non di un qualsiasi illecito (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 19 aprile 2018-3 ottobre 2018, n. 43826; sezione seconda, sentenza 23 marzo 2012-3 maggio 2012, n. 16348), sì da escludere, ad esempio, che «il mero status di evasore fiscale» sia sufficiente a fondare la misura, ben potendo l'evasione tributaria consistere anche in meri illeciti amministrativi (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 6 dicembre 2016-9 febbraio 2017, n. 6067; sezione sesta, sentenza 21 settembre 2017-21 novembre 2017, n. 53003).*

*L'avverbio «abituamente», che pure compare sia nella lettera a) che nella lettera b) della disposizione, viene letto nel senso di richiedere una «realizzazione di attività delittuose [...] non episodica, ma almeno caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto» (Cass., n. 31209 del 2015), in modo che si possa «attribuire al soggetto proposto una pluralità di condotte passate» (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 15 giugno 2017-9 gennaio 2018, n. 349), talora richiedendosi che esse connotino «in modo significativo lo stile di vita del soggetto, che quindi si deve caratterizzare quale individuo che abbia consapevolmente scelto il crimine come pratica comune di vita per periodi adeguati o comunque significativi» (Corte di cassazione, sezione seconda, sentenza 19 gennaio 2018-15 marzo 2018, n. 11846).*

***Il termine «traffici» delittuosi, di cui alla lettera a) del medesimo articolo, è stato in un caso definito come «qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti [...]», risultandovi così comprese anche attività «che si caratterizzano per la spoliazione, l'approfittamento o l'alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili» (Cass., n. 11846 del 2018). In altra pronuncia, il termine è stato invece inteso come «commercio illecito di beni tanto materiali (in via meramente esemplificativa: di stupefacenti, di armi, di materiale pedopornografico,***

*di denaro contraffatto, di beni con marchi o segni distintivi contraffatti, di documenti contraffatti impiegabili a fini fiscali, di proventi di delitti in tutte le ipotesi di riciclaggio quanto immateriali (di influenze illecite, di notizie riservate, di dati protetti dalla disciplina in tema di privacy, etc.), o addirittura concernente esseri viventi (umani, con riferimento ai delitti di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), o di cui all'art. 600 cod. pen. e segg., ed animali, con riferimento alla normativa di tutela di particolari specie), nonché a condotte lato sensu negoziali ed intrinsecamente illecite (usura, corruzione), ma comunque evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto [...] da cui sia derivato una qualche forma di provento» (Cass., n. 53003 del 2017).*

*Il riferimento ai «proventi» di attività delittuose, di cui alla lettera b) della disposizione censurata, viene poi interpretato nel senso di richiedere la «realizzazione di attività delittuose che [...] siano produttive di reddito illecito» e dalle quale sia scaturita un'effettiva derivazione di profitti illeciti (Cass., n. 31209 del 2015)*

*.....Questa Corte ritiene che, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla sentenza de Tommaso, risulti oggi possibile assicurare in via interpretativa contorni sufficientemente precisi alla fattispecie descritta dell'art. 1, numero 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell'art. 1, lettera b), del d.lgs. n. 159 del 2011, sì da consentire ai consociati di prevedere ragionevolmente in anticipo in quali «casi» - oltre che in quali «modi» - essi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché alle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca.*

*La locuzione «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» è oggi suscettibile, infatti, di essere interpretata come espressiva della necessità di predeterminazione non tanto di singoli "titoli" di reato, quanto di specifiche "categorie" di reato.*

*.....Quanto, invece, alle misure patrimoniali del sequestro e della confisca, i requisiti poc'anzi enucleati dovranno - in conformità all'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza di cui si è poc'anzi dato conto (al punto 10.3) - essere accertati in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare. Dal momento che, secondo quanto autorevolmente affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, la necessità della correlazione temporale in parola «discende dall'apprezzamento dello stesso presupposto giustificativo della confisca di prevenzione, ossia dalla ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880), l'ablazione patrimoniale si giustificherà se, e nei soli limiti in cui, le condotte criminose compiute in passato dal soggetto risultino essere state effettivamente fonte di profitti illeciti, in quantità ragionevolmente congruente rispetto al valore dei beni che s'intendono confiscare, e la cui origine lecita egli non sia in grado di giustificare.*

*..... L'altra fattispecie di cui all'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell'art. 1, lettera a), del d.lgs. n. 159 del 2011, appare invece affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza de Tommaso.*

*Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile ex ante per l'interessato, il disposto normativo in esame.*

*Invero, come poc'anzi evidenziato, sul punto convivono tutt'oggi due contrapposti indirizzi interpretativi.....Simili genericissime (e tra loro tutt'altro che congruenti) definizioni di un termine geneticamente vago come quello di «traffici delittuosi», non ulteriormente specificato dal legislatore, non appaiono in grado di selezionare, nemmeno con riferimento alla concretezza del caso esaminato dal giudice, i delitti la cui commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della*

*misura: esigenza, questa, sul cui rispetto ha richiamato non solo la Corte EDU nella sentenza de Tommaso, ma anche - e assai prima - questa stessa Corte nella sentenza n. 177 del 1980.*

*Né siffatte nozioni di «traffici delittuosi», dichiaratamente non circoscritte a delitti produttivi di profitto, potrebbero mai legittimare dal punto di vista costituzionale misure ablative di beni posseduti dal soggetto che risulti avere commesso in passato tali delitti, difettando in tal caso il fondamento stesso di quella presunzione di ragionevole origine criminosa dei beni, che si è visto costituire la ratio di tali misure.*

*Pertanto, la descrizione normativa in questione, anche se considerata alla luce della giurisprudenza che ha tentato sinora di precisarne l'ambito applicativo, non soddisfa le esigenze di precisione imposte tanto dall'art. 13 Cost., quanto, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., dall'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU per ciò che concerne le misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno; né quelle imposte dall'art. 42 Cost. e, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., dall'art. 1 del Prot. addiz. CEDU per ciò che concerne le misure patrimoniali del sequestro e della confisca. .... Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale.....*

Alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale si osserva che sebbene il giudizio di prevenzione sia autonomo rispetto a quello penale, occorre rilevare che la Corte di cassazione - in sede di interpretazione del requisito normativo, che compare tanto nella lettera a) quanto nella lettera b) dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, degli «elementi di fatto» su cui l'applicazione della misura deve basarsi - fa infine confluire anche considerazioni attinenti alle modalità di accertamento in giudizio di tali elementi della fattispecie. Pur muovendo dal presupposto che «il giudice della misura di prevenzione può ricostruire in via totalmente autonoma gli episodi storici in questione - anche in assenza di procedimento penale correlato - in virtù della assenza di pregiudizialità e della possibilità di azione autonoma di prevenzione» (Cass., n. 43826 del 2018), si è precisato: che non sono sufficienti meri indizi, perché la locuzione utilizzata va considerata volutamente diversa e più rigorosa di quella utilizzata dall'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011 per l'individuazione delle categorie di cosiddetta pericolosità qualificata, dove si parla di «indiziati» (Cass., n. 43826 del 2018 e n. 53003 del 2017); che l'esistenza di una sentenza di proscioglimento nel merito per un determinato fatto impedisce, alla luce anche del disposto dell'art. 28, comma 1, lett. b), che esso possa essere assunto a fondamento della misura, salvo alcune ipotesi eccezionali (Cass., n. 43826 del 2018); che occorre un pregresso accertamento in sede penale, che può discendere da una sentenza di condanna oppure da una sentenza di proscioglimento per prescrizione, amnistia o indulto che contenga in motivazione un accertamento della sussistenza del fatto e della sua commissione da parte di quel soggetto (Cass., n. 11846 del 2018, n. 53003 del 2017 e n. 31209 del 2015).

...

Dall'esame della sentenza 24/2019 della Corte Costituzionale e delle sentenze della 1<sup>a</sup> Sezione della Corte di Cassazione (si richiama in particolare la motivazione delle sentenze nn. 2188 e 2190 del 2017 della 1<sup>a</sup> Sezione Penale della Corte di Cassazione) si ricavano principi in materia di misure di prevenzione patrimoniali che servono a dare chiarezza alla materia, principi che potevano essere desunti dalla corretta interpretazione ed applicazione della normativa.

Tali principi, infatti, sono applicati da anni dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Roma che, a memoria, non mi risulta avere mai (o almeno negli ultimi dieci anni) applicato una misura di prevenzione fondata solo su generici "traffici delittuosi", non ha mai applicato misure di prevenzione a soggetti che non fossero stati dediti per anni alla commissione di delitti a fine di lucro, non ha confiscato beni acquistati dal proposto in epoca di assenza di pericolosità.

Quanto alla pericolosità del proposto appare chiaro che l'interpretazione costituzionalmente corretta impone da sempre che la pericolosità, ovvero la abitudine della condotte delittuose, deve essere desunta da fatti concreti e non da semplici indizi, fatti concreti ravvisabili in particolari da

- condanne definitive,
- condanne non definitive,
- misure cautelari,
- rinvii a giudizio sulla base di fatti concreti ed univoci,
- sentenze di proscioglimento per prescrizione quando il fatto commesso risulti comunque accertato,
- sentenze di assoluzione se superate da nuove fonti di prova decisive
- denunce, querele ed altre notizie di reato che attestino oggettivamente la commissione di fatti corrispondenti alle fattispecie previste dall'art. 4

**La pericolosità generica**, dunque, è la condizione di chi, sulla base delle fonti di prova sopra indicate, risulti corrispondere alle fattispecie astratte previste dall'art. 1 del Dlvo 159/2011 in quanto

- 1) commette **delitti a fini di lucro abitualmente e dunque per un lasso rilevante della sua vita, dai quali trae di che vivere in modo apprezzabile (art. 1 lett. b).**
- 2) **commette** reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica, pericolosità desumibile anche da reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio e/o dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa (art. 1 lett. c)

**La pericolosità qualificata è la condizione dei soggetti**

- 1) indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p.;
- 2) indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o del delitto di cui all'articolo 418 del codice penale;
- 3) indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-quater, del codice di procedura penale e a coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale;
- 4) che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente;
- 5) che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;
- 6) fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f) dell'art. 4 Dlvo 159/2011, siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato alla lettera d);
- 7) istigatori, mandanti e finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti;

- 8) indiziati di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, nonché alle persone che, per il loro comportamento, debba ritenersi, anche sulla base della partecipazione in più occasioni alle medesime manifestazioni, ovvero della reiterata applicazione nei loro confronti del divieto previsto dallo stesso articolo, che sono dediti alla commissione di reati che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica, ovvero l'incolumità delle persone in occasione o a causa dello svolgimento di manifestazioni sportive;
- 9) indiziati del delitto di cui all'articolo 640-bis o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis del medesimo codice;
- 10) indiziati del delitto di cui all'articolo 612-bis del codice penale;
- 11) segnalati al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.

Per l'applicazione di una misura patrimoniale è, pertanto, necessario che

1. venga accertata la pericolosità generica del proposto ai sensi dell'art. 1 lett. b) (con esclusione della lett. c) che attiene a reati che non hanno fine di lucro), nei termini sopra indicati (attività delittuosa a fine di lucro - o meglio al fine di ottenere un vantaggio economico - svolta per un lasso di tempo rilevante nella vita del proposto) ovvero venga accertata la pericolosità qualificata, con esclusione delle fattispecie che si riferiscono a delitti non aventi finalità di lucro (lettere e), f), i-ter). Si deve ricordare che per la fattispecie prevista dalla lettera i) l'art. 16 comma 2 già limitava la confisca ai beni utilizzabili per fatti di violenza e di conseguenze escludeva implicitamente la confisca del patrimonio del soggetto pericoloso.
2. venga accertato che il bene da confiscare sia pervenuto nel patrimonio del proposto quando la pericolosità generica si era già manifestata, ovvero quando la pericolosità qualificata non fosse manifestamente insussistente;
3. venga accertato che l'acquisto del bene da confiscare non sia giustificabile alla luce dei redditi leciti dichiarati o comunque accertati (sproporzione), ovvero che il bene sia il provento o sia stato acquistato con il provento/reimpiego di un determinato delitto;
4. venga accertato che il bene da confiscare sia nella disponibilità di fatto, diretta o indiretta, del proposto, come nel caso di immobili o imprese gestite senza titolo dal proposto o di manifesta intestazione fittizia, ovvero quando il bene sia stato intestato a familiari conviventi del proposto privi di capacità reddituale propria

Deve precisarsi che la carriera criminale del proposto, quale emerge da concrete fonti di prova come sopra indicato, per le finalità in esame rileva solo per indicare altre analoghe attività delittuose verosimilmente commesse dal proposto dalla manifestazione di pericolosità in poi. E' a tali attività probabili ma non accertate che vanno riferiti gli acquisti di beni sproporzionati rispetto ai redditi leciti. Quando, invece, ci si trovi di fronte a beni acquistati con i proventi di un determinato delitto non occorre alcuna verifica della sproporzione per la confisca dei beni.

Certamente ove emergesse che il proposto è dedito alla commissione di delitti accertati finalizzati esclusivamente a modestissimi vantaggi economici (piccoli furti in negozi alimentari e simili) non si potrà procedere al sequestro confisca di beni importanti come un immobile sproporzionato ai redditi, ma non perché i reati accertati non hanno prodotto redditi

idonei all'acquisto, bensì perché le altre attività delittuose verosimili, analoghe a quelle accertate. non sono idonee a permettere alcun acquisto di rilievo.

Del resto si ricorda che i reati accertati in molti casi, quasi sempre in ipotesi di arresto in flagranza, non producono redditi ed anzi spesso rappresentano un costo; si pensi al sequestro di una partita di droga, o all'arresto di un ladro o di un rapinatore nella flagranza del reato.

Certamente, però, un soggetto più volte condannato per commercio di stupefacenti, o per furti in appartamento, o per usura può essere ritenuto dedito a tale attività dalla quale, grazie alle condotte non accertate ma assolutamente verosimili, deve ritenersi – in assenza di prove contrarie – che abbia tratto i proventi illeciti utilizzati per l'acquisto dei beni sproporzionati ai redditi.

La Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 24/2019, come sopra riportato, ha ricordato che *“lo scopo fin dall'inizio sotteso a queste misure era quello di sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita (dimostrata attraverso un classico schema presuntivo), evitando al tempo stesso di subordinare l'ablazione patrimoniale alla necessità di dimostrare, nell'ambito di un processo penale, la precisa derivazione di ogni singolo bene o somma di denaro da un particolare delitto”* e che *“Il presupposto giustificativo della confisca di prevenzione – e pertanto dello stesso sequestro, che ne anticipa provvisoriamente gli effetti – è «la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita”* ed ha evidenziato come le misure ablative di prevenzione condividono la medesima finalità sottesa alla confisca cosiddetta “allargata”, originariamente prevista dall'art. 12-sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, oggi confluita nell'art. 240-bis del codice penale.

Con chiarezza la Corte Costituzionale ha affermato che *Tale strumento è caratterizzato «sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa», in funzione dell'esigenza di «superare i limiti di efficacia della confisca penale “classica”: limiti legati all'esigenza di dimostrare l'esistenza di un nesso di pertinenza – in termini di strumentalità o di derivazione – tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. Le difficoltà cui tale prova va incontro hanno fatto sì che la confisca “tradizionale” si rivelasse inidonea a contrastare in modo adeguato il fenomeno dell'accumulazione di ricchezze illecite da parte della criminalità, e in specie della criminalità organizzata: fenomeno particolarmente allarmante, a fronte tanto del possibile reimpiego delle risorse per il finanziamento di ulteriori attività illecite, quanto del loro investimento nel sistema economico legale, con effetti distorsivi del funzionamento del mercato»* ([sentenza n. 33 del 2018](#)).

*In presenza, insomma, di una ragionevole presunzione che il bene, di cui il soggetto risulti titolare o abbia la materiale disponibilità, sia stato acquistato attraverso una condotta illecita – presunzione a sua volta fondata sul puntuale riscontro, da parte del giudice, dei requisiti dettati dalla normativa in esame –, o a fortiori in presenza di prove dirette di tale origine illecita, il sequestro e la confisca del bene medesimo non hanno lo scopo di punire il soggetto per la propria condotta; bensì, più semplicemente, quello di far venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all'ordinamento giuridico, o comunque di far sì (eventualmente attraverso la confisca per equivalente) che venga neutralizzato quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere.*

*In assenza di connotati afflittivi ulteriori, la finalità dell'ablazione patrimoniale ha, in tale ipotesi, carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene. Quest'ultimo potrà, così, essere sottratto al circuito criminale, ed essere invece destinato – quanto meno ove non sia possibile restituirlo a un precedente titolare, che ne fosse stato illegittimamente spogliato – a finalità di pubblico interesse, come quelle istituzionalmente perseguite dall'Agenzia nazionale dei beni confiscati.*

## 2. LA GESTIONE DEI BENI

Le misure di prevenzione patrimoniali hanno trovato una prima rilevante applicazione a Roma nei primi anni novanta, con alcune importanti confische a carico di esponenti della criminalità organizzata:

- 1990 Nicitra,
- 1992 De Tomasi,
- 1994 Nicoletti.

E' subito emersa la necessità di attribuire una finalità sociale ai beni confiscati, quantomeno a quelli più rilevanti aventi anche una valenza simbolica.

Così già nel procedimento Nicoletti si è provveduto ad assegnare gli spazi di una grande concessionaria automobilistica, la Eurocar Tuscolano, sede operativa del gruppo facente capo a Enrico Nicoletti e luogo di commissione di reati, ad una società cooperativa ONLUS, la SOL.CO, impegnata nella assistenza sociale non residenziale.

Il Tribunale ha anche segnalato al Sindaco di Roma la grande importanza della famosa villa di Via di Porta Ardeatina, che stava per diventare la residenza del Nicoletti, ed anziché essere posta in vendita è stata trasformata nella prestigiosa Casa del Jazz.

Del pari è subito emersa la necessità di rilanciare, ove possibile, le attività aziendali in sequestro; così, per gli studi cinematografici De Paolis, molto vasti ed importanti ma in totale stato di abbandono al momento del sequestro, si è deciso di chiudere il fallimento e di affittare il complesso ad un imprenditore che si è impegnato alla ristrutturazione e rilancio dell'attività; il risultato è che oggi un centinaio di persone vi lavora, l'attività aziendale è molto importante, il complesso immobiliare, divenuto di proprietà del comune di Roma dopo la confisca definitiva, è enormemente aumentato di valore (non meno di 50 milioni euro oggi) ed il Comune riceve un rilevante affitto dall'impresa.

In questi ultimi anni, soprattutto dal 2013, a Roma le misure di prevenzione patrimoniali hanno avuto un impulso eccezionale, sia quantitativamente che qualitativamente.

**Si è passati da una misura patrimoniale di rilievo ogni due anni degli anni novanta alle 8/10 misure patrimoniali del quadriennio 2008/2012, per giungere alle diverse decine di misure patrimoniali annuali, molte di eccezionale rilievo, degli anni successivi.**

**Attualmente la Sezione gestisce 500 aziende ed oltre 3.000 unità immobiliari oggetto di sequestro o di confisca non definitiva, per un valore stimato in oltre 2 miliardi di euro.**

Di fronte alla grande massa di beni oggetto di numerosi e continui provvedimenti di sequestro e confisca è divenuto assolutamente necessario organizzare in modo sistematico la gestione dei beni, soprattutto immobili ed aziende, al fine di evitarne il deprezzamento e garantirne ove possibile la eventuale destinazione finale per fini sociali od istituzionali.

Si ricorda che è compito precipuo dell'amministrazione giudiziaria operare in modo che i beni sequestrati non perdano valore e che l'esecuzione del sequestro può gravemente nuocere alle possibilità di sopravvivenza di un'azienda se non accompagnata da efficaci scelte gestionali, così come un immobile può facilmente degradarsi ed essere oggetto di furti e vandalismi se la manutenzione non è adeguatamente seguita.

I principali problemi da superare per una gestione seria del grande patrimonio in sequestro erano i seguenti:

- acquisire una visione d'insieme dell'enorme massa di immobili ed aziende in sequestro/confisca;
- verificare le possibili destinazioni a fini sociali o istituzionali degli immobili e delle aziende, sin dal momento del sequestro, in modo da indirizzare l'amministrazione;
- evitare il degrado degli immobili, anche destinando gli stessi anticipatamente, ove possibile,

a fini sociali o istituzionali, in comodato d'uso gratuito o con contratti di locazione agevolati;  
- assicurare una gestione economica efficiente delle aziende sane, superando anche il c.d. "costo di legalità" ed i limiti manageriali degli amministratori giudiziari, per consentirne il rientro dell'azienda nel circuito economico legale;  
- tenere conto dello scollamento che si crea normalmente tra giudice delegato e bene amministrato dopo la confisca di secondo grado, quando l'amministrazione giudiziaria passa alla Agenzia Nazionale strutturalmente inidonea a gestire i beni prima della confisca definitiva

**Per la soluzione di tali problemi il Tribunale di Roma, nel periodo gennaio – luglio 2014, ha provveduto:**

- a) a sottoscrivere un Protocollo d'intesa, seguendo l'esempio del Tribunale di Milano, con i soggetti che potevano avere un ruolo nell'assicurare una corretta gestione dei beni contribuendo a superare i problemi sopra indicati. Il Protocollo è stato sottoscritto, oltre che dagli altri uffici giudiziari interessati, Procura della Repubblica e Corte d'Appello di Roma, Procura della Repubblica Civitavecchia, Procura della Repubblica Tivoli, da Roma Capitale, dal Comune di Nettuno, dal Comune di Guidonia, da Regione Lazio, da Camera di Commercio, da Confindustria/Unindustria, da Confcommercio, dai Sindacati CGIL, CISL, UIL, da CNA, da LIBERA, da Federlazio, da Legacoop, da Confcooperative, da AGCI Lazio, (Associazione Generale Cooperative Italiane), da COOPERAZIONE FINANZA IMPRESA – CFI**
- b) ad inserire, grazie all'assegnazione di due marescialli della Guardia di Finanza esperti in materia, in un grande data base tutti i dati e le immagini dei beni sequestrati/confiscati;**
- c) a concludere una convenzione, a costo zero per il Tribunale, con la Società Aste Giudiziarie Inlinea SpA per la creazione di un sito sul quale i soggetti interessati (coloro che hanno sottoscritto il protocollo ed i soggetti istituzionali come le Forze di Polizia o i sindaci di altri comuni ove si trovino i beni) possono visionare i dati e le immagini dei beni per proporre gli opportuni interventi di rispettiva competenza;**
- d) a prevedere, in base alla suddetta convenzione, la possibilità di proporre la vendita tramite sito in rete dei beni mobili deperibili, autovetture ed imbarcazioni non richieste per un uso istituzionale, di beni mobili di valore e di immobili che, per la loro natura, non possono avere finalità sociali e/o istituzionali quando la vendita appaia opportuna per evitare un deprezzamento del bene o per superare problemi di liquidità del patrimonio in sequestro.**

**La struttura organizzativa sopra delineata consente di studiare con tutti i soggetti interessati la migliore gestione e destinazione del bene sin dal momento immediatamente successivo all'esecuzione del sequestro e provvedere di conseguenza, ovviamente curando in primo luogo la destinazione a fini sociali, in tempi rapidi e compatibili con la durata del procedimento di primo grado.**

Per la migliore gestione dei beni è stata creata una "white list" contenente i nominativi degli amministratori giudiziari che hanno dato buona prova davanti alla Sezione, professionisti ai quali ricorrere in caso di sequestro di patrimoni complessi o di difficile gestione.

Accanto a questo elenco che contiene una quarantina di nominativi, è stata creata una "open list" composta dai nominativi dei professionisti che si sono offerti di lavorare con la Sezione M.P. del Tribunale di Roma, elenco ai quali si ricorre in caso di sequestri di complessità semplice o media, così allargando la prima lista. Gli amministratori che hanno dato prova negativa sono inseriti in un terzo elenco, la "black list".

Attualmente agli amministratori con maggiore esperienza si chiede di garantire che gli altri impegni concomitanti non siano ostativi all'impegno richiesto per il nuovo incarico e la platea

degli amministratori “esperti” viene estesa nominando professionisti aventi un curriculum adeguato per procedure non complesse ovvero affiancandoli a colleghi più esperti in procedure complesse; in questo modo il numero degli amministratori esperti ed affidabili è molto aumentato nell’ultimo biennio e le “delusioni” sono state pochissime.

Appare evidente che quando si sequestrano patrimoni aziendali di rilievo si avverte l’esigenza di assicurare, ove possibile, la prosecuzione dell’attività aziendale ed il mantenimento dei posti di lavoro, esigenza che impone di nominare come amministratore giudiziario un professionista che abbia già dato prova delle proprie capacità e non è certo sufficiente la mera iscrizione all’Albo Nazionale degli AAGG.

Una gestione seria ed efficiente dei patrimoni è possibile solo se vi sia una adeguata organizzazione del lavoro, oltre all’impegno dei giudici e degli AAGG.

Va evidenziato che nei casi – frequenti – di sequestri complessi per la quantità e la qualità dei beni l’AG dovrà disporre di una propria struttura organizzativa adeguata. Tale esigenza è oggi più facilmente affrontabile grazie alla previsione di un ufficio di coadiuvazione come previsto dall’art. 35.4.

Sulle specifiche capacità professionali si ricorda che l’art. 41 stabilisce che l’AG, in caso di sequestro di aziende, va scelto tra gli esperti in gestione aziendale dell’istituto albo nazionale degli AAGG ma, come detto, questo è solo uno dei presupposti per la nomina.

Per la corretta gestione del patrimonio occorre una piena collaborazione tra giudice delegato e amministratore giudiziario, sin dalla fase immediatamente antecedente alla esecuzione del sequestro.

Si ricorda che l’amministratore giudiziario deve **presenziare** all’esecuzione del sequestro che si realizza mediante l’immissione dell’AG nel possesso dei beni; per consentire l’esecuzione contemporanea del sequestro in diverse località o in relazione a molti beni l’A.G. può nominare, con autorizzazione del GD, propri delegati.

**Deve anche essere programmato un intervento che consenta alle aziende da sequestrare di non interrompere minimamente l’attività, eventualmente individuando dei preposti ai quali delegare la gestione dell’azienda** (si pensi in particolare a bar, ristoranti, alberghi, etc) in sostituzione del proposto e dei fiduciari di costui.

**Si sottolinea che funzione del sequestro e della successiva gestione pubblica dei beni è quella di impedire la dispersione dei beni, ma anche e soprattutto quella di mantenerne il valore e consentire la prosecuzione delle attività aziendali, salvaguardando i posti di lavoro**

Soprattutto nei casi più complessi, pertanto, dopo l’emissione del decreto di sequestro e prima della sua esecuzione, l’A.G. deve pertanto essere preavvisato del sequestro e dei beni da sequestrare affinché possa organizzarsi al meglio (in particolare individuando preposti e delegati che dovranno agire spesso in diverse località) per consentire regolarità ed efficacia della esecuzione.

In proposito, si rileva che un singolo procedimento di prevenzione può avere ad oggetto la richiesta di sequestro e confisca di una sola come di oltre cento aziende, di un piccolo patrimonio di poche migliaia di euro, come di patrimoni del valore di oltre un miliardo di euro.

Dopo l’esecuzione del sequestro il giudice delegato deve assicurare la massima assistenza all’amministratore giudiziario, rispondendo in tempi brevissimi, spesso *ad horas*, alle istanze dell’A.G., soprattutto nella delicatissima fase iniziale

Attese le finalità delle misure di prevenzione, occorre che sin dall’inizio del procedimento l’AG ed il GD pongano mente a quella che potrà essere la soluzione migliore in casa di confisca del bene.

## Le diverse tipologie di beni

### A) I BENI MOBILI

Per quanto concerne i beni mobili si ricorda che per legge, art. 40 comma 5 bis Dvo 159/2011, i beni mobili, ed in particolare gli autoveicoli e le imbarcazioni, possono essere affidate in custodia, con facoltà di uso per i fini istituzionali, alle forze di polizia ed agli altri soggetti pubblici che ne facciano richiesta, sin dal momento del sequestro.

Gli autoveicoli – con la sola eccezione dei veicoli da collezione – sono per loro natura beni deperibili e, di conseguenza, quelli che non vengano destinati per uso istituzionale e che non siano necessari per fini aziendali, devono essere venduti; la convenzione sopra richiamata consente di procedere velocemente alla vendita attraverso un sito ben noto in grado di ottenere, per la vastità della platea delle offerte, il miglior prezzo di vendita ed al contempo di ridurre di molto il costo per la custodia.

Le somme apprese, riscosse o ricevute a qualsiasi titolo dall'amministratore giudiziario in tale qualità, che non siano derivanti dalla gestione di aziende, affluiscono al FUG.

Le somme sequestrate riferibili alla gestione di aziende vanno depositate sull'apposito **conto di gestione** (unico o diverso per ciascuna azienda)

In caso di beni oggetto di azioni esecutive, i beni vengono presi in carico dall'AG (art. 55, a seguito del sequestro non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive).

Eventuali opere d'arte dovranno essere gestite in modo appropriato, eventualmente affidandoli a strutture museali pubbliche quando di particolare pregio.

I preziosi vanno inventariati e stimati e quindi venduti in caso di confisca

### B) IMMOBILI

Se l'immobile è libero dovrà esaminarne gli interni verificando la presenza di oggetti (a seconda dei casi da mandare in discarica, da donare ad enti benefici, da mettere a sicurezza se di valore, da lasciare sul posto se funzionali all'utilizzo dell'immobile; in ogni caso è opportuno effettuare riprese fotografiche o filmati che descrivono i luoghi da allegare alla relazione); quindi si dovrà procedere alla sostituzione della serratura per evitare occupazioni o ingressi non autorizzati da parte del proposto o di altri.

Al fine di superare il rischio di degrado, depredazione e vandalismi è necessario che gli immobili liberi vengano abitati in tempi brevi

A questo punto giudice delegato e amministratore giudiziario dovranno valutare se l'immobile possa essere assegnato provvisoriamente ad ente pubblico od altro soggetto legittimato, affittato o alienato (come in caso di immobile edificato per la vendita da società immobiliare).

La Sezione M.P. del Tribunale di Roma si è posta l'**obiettivo di garantire l'utilizzo pubblico degli immobili liberi in sequestro, disponendone la assegnazione provvisoria sin dal momento del sequestro ai soggetti indicati dall'art. 48 (i destinatari dei beni immobili confiscati), con soluzioni che garantiscano anche l'interesse del soggetto proposto per la misura di prevenzione, in caso di dissequestro del bene (evento che a Roma risulta avere interessato una percentuale assai modesta dei beni).**

**La procedura prevede che i soggetti che hanno firmato il protocollo e le Forze di Polizia, i quali hanno libero accesso sul sito, ed i soggetti appositamente allertati (i sindaci di altri comuni diversi da Roma in cui si trovano i beni), esaminati i dati del bene ed effettuate tutte le verifiche sul posto insieme all'amministratore giudiziario, formulino una richiesta di assegnazione del bene che ritengano utile per le loro finalità istituzionali o sociali.**

L'assegnazione avviene con contratto di comodato, come previsto dall'art. 40 comma 3 bis (introdotto dalla legge 161/17), quando si tratta di bene intestato a privati o comunque non strumentali all'attività aziendale.

Se si tratta di beni strumentali all'attività aziendale, si procede alla locazione degli stessi per fini pubblici, ovviamente con esclusione degli immobili che devono essere venduti per la realizzazione dei fini della società in sequestro (come nel caso di edifici costruiti a fine di vendita da società immobiliare).

Attraverso queste forme di assegnazione anticipata, si salvaguarda anche l'interesse del proposto in quanto viene garantita la manutenzione del bene e spesso intervengono opere di ristrutturazione che ne aumentano il valore.

**L'interesse del proposto è assicurato anche dalla previsione contenuta nell'atto di assegnazione e nella richiesta dell'assegnatario in base alla quale il beneficiario si impegna, in caso di revoca del sequestro, al rilascio dell'immobile, ovvero alla conclusione di contratto di locazione con il proprietario.**

Se l'immobile non viene gestito per i fini pubblici indicati ovvero viene lasciato in stato di abbandono, il comodato viene revocato dal Tribunale.

Se l'immobile è affittato a terzi con contratto avente data certa, l'amministratore giudiziario, verificate le condizioni dell'immobile come al punto che precede, deve decidere se subentrare nel contratto o meno.

Se l'immobile è affittato senza contratto, "in nero", l'amministratore giudiziario, sempre dopo avere verificato le condizioni dell'immobile, dovrà scegliere tra

- il richiedere al GD di ordinare lo sgombero
- stipulare regolare contratto di locazione con l'occupante, laddove questi sia disponibile, non sia strettamente legato al proposto ed offra adeguate garanzie

Se l'immobile è occupato da terzi non aventi alcun titolo valido di regola l'AG dovrà richiedere lo sgombero, fermo restando che può chiedere di essere autorizzato dal GD a stipulare un contratto di affitto come al punto che precede.

Se l'immobile è occupato dal proposto o dalla sua famiglia, il GD può adottare i provvedimenti indicati nell'articolo 47, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, quando ricorrano le condizioni ivi previste.

In sostanza si tratta di lasciare l'immobile in uso al proposto e/o alla sua famiglia quando questi non abbiano altra dimora utilizzabile (altri immobili non sequestrati o immobili in sequestro di minor pregio). In tal caso il beneficiario, pena la revoca del provvedimento, è tenuto a corrispondere l'indennità eventualmente determinata dal tribunale e a provvedere a sue cure alle spese e agli oneri inerenti all'unità immobiliare. Se il proposto dispone di altri immobili non in sequestro ove poter dimorare, ovvero se le sue esigenze di vita possono essere superate mediante l'utilizzo di altro immobile in sequestro di minor pregio rispetto a quello utilizzato al momento del sequestro, l'immobile principale va liberato e se il proposto non ottempera si procede allo sgombero.

In ogni caso l'AG dovrà verificare con particolare cura gli interni dell'immobile, accertando se vi siano beni di particolare valore da sequestrare e mettere in sicurezza (preziosi, opere d'arte, denaro, etc) e se vi siano cassaforti e simili.

In caso di sgombero il proposto potrà prelevare solo i propri effetti personali, previo inventario da redigere in presenza della P.G..

I beni di valore rinvenuti all'interno delle abitazioni (opere d'arte, preziosi, etc.) devono essere sequestrati ed è opportuno un successivo decreto di sequestro avente per oggetto tali beni anche al fine di semplificarne la gestione e destinazione (vendita, dissequestro, assegnazione ad enti pubblici).

## **LE AZIENDE**

**Nel caso di sequestro di azienda** l'AG deve prendere in consegna le scritture contabili e i libri sociali, sui quali devono essere annotati gli estremi del provvedimento di sequestro. Dovrà verificarne la completezza e la corrispondenza rispetto ai beni aziendali inventariati.

Come sopra accennato, il primo aspetto fondamentale è rappresentato dalla necessità che l'attività delle aziende sequestrate non subisca alcun danno dal sequestro; a tal fine la prassi della sezione misure di prevenzione di Roma, in caso di sequestro di aziende con dipendenti, è di organizzare con gli amministratori giudiziari la corretta gestione delle aziende anche prima della esecuzione del sequestro, valutando gli opportuni interventi da effettuare sin dal momento del sequestro/immissione in possesso, come la nomina di preposti alla gestione o di amministratori delle società in sostituzione di quelli legati ai soggetti pericolosi destinatari del provvedimento cautelare, in modo da garantire, da un lato, il pieno controllo dell'amministrazione giudiziaria sull'azienda e, dall'altro lato, la prosecuzione dell'attività aziendale, senza alcuna soluzione di continuità.

Queste considerazioni rendono evidente quanto sia fondamentale in molte occasioni lo stretto rapporto di fiducia tra tribunale/giudice delegato ed amministratore giudiziario che in ipotesi come quelle riportate deve essere preavvisato del sequestro prima della esecuzione dello stesso e deve essere ritenuto in grado di affrontare e superare tutti i problemi che possono insorgere sin dal primo giorno di gestione, come la messa in legalità dell'attività aziendale, la valutazione della perseguibilità dell'attività, i rapporti con i fornitori, con i dipendenti e quelli diretti o indiretti con i proposti, soggetti pericolosi che spesso possono essere definiti "problematici".

Va anche evidenziato che l'amministratore giudiziario prima di iniziare la propria attività deve sottoscrivere, come previsto dall'art. 35.1 del C.A.M. inserito dal Dlvo 54/2018, una autocertificazione con la quale si attesti, tra l'altro, l'assenza di cause di incompatibilità; ne consegue che è sempre necessario comunicare, prima dell'esecuzione del sequestro, all'amministratore giudiziario i dati relativi al proposto ed ai beni da sequestrare.

Si ricorda che l'amministratore giudiziario non deve procedere alla liquidazione dei beni in sequestro ma, in modo affatto diverso rispetto ad un curatore fallimentare, li deve gestire in modo che il loro valore sia mantenuto od accresciuto.

Appare fin troppo ovvio che l'amministratore, in caso di sequestro di patrimoni complessi, debba essere scelto in modo oculato e non individuato in base ad un mero elenco di nomi come quello contenuto nell'Albo Nazionale.

Tornando alla gestione dell'impresa nella primissima fase del sequestro, una volta sostituiti i soggetti collegati al proposto nelle attività di gestione dell'azienda, si dovrà intervenire per la messa in legalità e si dovrà valutare la capacità dell'azienda di restare sul mercato.

Questa è indubbiamente la fase più delicata in quanto si richiede all'amministratore giudiziario di entrare nella vita dell'azienda in piena corsa, individuando subito le problematiche, intervenendo per la messa in regola delle situazioni illegali (personale assunto in nero, luoghi di lavoro non a norma, irregolarità nelle licenze, regolarità fiscale, tenuta delle scritture contabili, ingerenza del proposto nella gestione dell'azienda, etc etc) e predisponendo un programma dettagliato per la prosecuzione dell'attività aziendale.

E' di tutta evidenza che occorre notevole efficienza per riuscire a mantenere l'azienda in corsa nel mercato nonostante tali interventi che presentano dei costi (si pensi anche solo alla maggior spesa per i contributi dovuti ai dipendenti messi in regola) e determinano un rischio di caduta di efficienza.

Oltre che dalle capacità operative dell'amministratore giudiziario le possibilità di sopravvivenza delle aziende in sequestro, che si trovano in difficoltà ed in condizione di svantaggio concorrenziale rispetto alle aziende che non rispettano tutte le regole, dipendono dalla velocità degli interventi della pubblica amministrazione.

Ci si riferisce alle richieste di regolarizzazioni amministrative, alle richieste di autorizzazioni e, certamente non ultimo, alla puntualità dei pagamenti dovuti da soggetti pubblici nei confronti delle aziende in sequestro assegnatarie di appalti.

In questo frangente è importante, come sviluppo logico e necessario del Protocollo di Intesa sottoscritto tra il Tribunale, Roma Capitale, Regione Lazio e gli altri soggetti coinvolti, un intervento *ad adiuvandum* degli enti locali e soprattutto del comune in cui si trova l'azienda; in particolare è necessario un aiuto da parte dei soggetti amministrativi competenti nella individuazione di tutte le problematiche emergenti, unitamente alla proposta delle possibili soluzioni in tempi rapidi al fine di assicurare il mantenimento dell'attività aziendale e dei posti di lavoro nella piena legalità, ove ve ne siano le condizioni.

Del resto il mantenimento delle attività aziendali e dei posti di lavoro costituisce primario interesse dei suddetti enti pubblici e delle associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, così come la assegnazione anticipata a fini pubblici dei beni immobili liberi dal momento del sequestro.

**Sin dall'inizio dovrà valutarsi come assicurare la prosecuzione dell'attività aziendale ed il mantenimento dei posti di lavoro in caso di confisca definitiva.**

E' preferibile anticipare la destinazione dell'azienda prima dell'intervento dell'Agenzia Nazionale Beni Sequestrati e Confiscati, attesa la maggiore elasticità degli atti dell'AG e del GD, possibilmente concordando la soluzione migliore con l'Agenzia stessa in modo che l'iter dal sequestro alla confisca ed alla destinazione dei beni si svolga con la massima efficienza e chiarezza.

Per le aziende che possono proseguire l'attività l'ideale è arrivare alla confisca di secondo grado con la vendita dell'azienda a terzi (la cui estraneità al proposto e ad ambienti criminali dovrà essere verificata preliminarmente), ovvero procedendo all'affitto dell'azienda a terzi con facoltà di prelazione in caso di confisca definitiva e/o di vendita dell'azienda.

In tal modo da un lato si garantisce la prosecuzione dell'attività e dall'altro si trasforma un bene complesso da gestire in sede di destinazione in una somma di denaro.

Si può vendere la società (cessione di quote od azioni), ma solo laddove non siano presenti debiti eccessivi ante sequestro, soprattutto nei confronti dell'erario. In questa ipotesi, infatti, l'acquirente dovrebbe rispondere per intero anche di tali debiti che in caso di confisca definitiva vengono cancellati (le imposte sui redditi) ovvero ridimensionati (i crediti dei terzi). Con la cessione dell'azienda tali debiti restano a carico della procedura e verranno soddisfatti con la somma derivante dalla vendita e nei limiti di legge.

Va ricordato che, quantomeno per l'esperienza romana, si sono spesso registrati interventi amministrativi (polizia municipale, ACEA, municipi) tesi unicamente a verificare e pretendere il massimo rispetto di ogni regola da parte delle aziende dal giorno successivo al sequestro e spesso solo dopo di esso, con un rigore sovente non esteso alle attività aziendali analoghe limitrofe e non in sequestro, così creando ulteriori difficoltà ed aggravando lo svantaggio concorrenziale.

Si è arrivati a richiedere all'amministrazione giudiziaria la prova della perfetta regolarità dell'attività aziendale con pesanti interventi nei confronti degli imprenditori onesti che avevano affittato le aziende, nonostante che la documentazione relativa fosse nella disponibilità dell'ufficio richiedente e che l'amministratore giudiziario intervenuto dopo il sequestro difficilmente potesse conoscere quanto avvenuto venti anni prima.

La situazione è migliorata sicuramente anche grazie all'art. 35 – bis comma 2 dove si prevede che

*Dalla data del sequestro e sino all'approvazione del programma di cui all'articolo 41, comma 1, lettera c), gli accertamenti a qualsiasi titolo disposti sull'azienda sequestrata dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono notificati all'amministratore giudiziario. Per un periodo di sei mesi dalla notificazione dell'accertamento è sospesa l'irrogazione delle sanzioni ed entro lo stesso termine l'amministratore giudiziario procede alla sanatoria delle violazioni eventualmente riscontrate, presentando apposita istanza alla pubblica amministrazione interessata, sentito il giudice delegato.*

Le aziende prive di valore economico e di prospettive commerciali vengono dissequestrate; quelle che si reggono esclusivamente su attività illecite vengono liquidate e cancellate.

Per quelle che non possono affrontare il costo di legalità per restare nel mercato, l'opzione è tra la liquidazione e la cessione a terzi.

Le aziende che possono restare sul mercato proseguono la loro attività generalmente con la nomina di un soggetto "preposto" di fiducia dell'amministrazione giudiziaria per la gestione dell'azienda e la verifica della legalità della attività.

In base ai principi suindicati, in occasione del sequestro di numerose pizzerie / ristoranti appartenenti a soggetti indagati come appartenenti ad associazione camorrista, si è concordato con gli amministratori di assumere persone di fiducia come preposti e cassieri presso ciascuno degli esercizi.

In tal modo il sequestro non ha interrotto neanche per un giorno l'attività dei ristoranti, l'amministrazione giudiziaria ha assunto in brevissimo tempo il controllo della gestione, garantendone la correttezza, ed il numero dei dipendenti è aumentato anziché diminuire.

Alcune aziende possono essere gestite per fini sociali ed in tal caso la loro gestione normalmente verrà affidata a cooperative sociali, a cooperative costituite dai dipendenti o ad associazioni solidali, eventualmente con il supporto di imprenditori e managers al fine di assicurare la proficua gestione dell'azienda e consentire al contempo interventi sociali di rilievo.

Sempre con riferimento al sequestro di aziende è emersa la diffusa, anche sui media, quanto erronea idea secondo cui con il sequestro le attività vengono chiuse. E' stato fatto un grosso sforzo per far comprendere ai media che il sequestro non significa apposizione di sigilli o chiusura delle aziende, ma che, al contrario, l'amministrazione giudiziaria è impegnata nella prosecuzione dell'attività delle aziende sane/sanate.

Ovviamente il presupposto della prosecuzione dell'attività sotto l'amministrazione giudiziaria è rappresentata dalla messa in legalità dell'azienda, in particolare regolarizzando la posizione dei dipendenti, la sicurezza dei luoghi di lavoro, il pagamento delle imposte dovute (con rilascio delle ricevute fiscali, fatture etc).

Una soluzione ai problemi derivanti dalla gestione delle aziende (costo di legalità, concorrenza sleale, etc.) è rappresentata dalla sinergia tra aziende in sequestro/confisca.

Non è particolarmente complesso realizzare sinergia tra imprese gestite dallo stesso Tribunale, essendo sufficiente un coordinamento tra giudici delegati ovvero tra amministratori giudiziari impegnati nei diversi procedimenti.

E' assolutamente auspicabile che, attraverso la Banca Dati nazionale, l'Agenzia Nazionale svolga un ruolo in tal senso a livello nazionale, coordinando le attività e creando una rete di imprese atta a fronteggiare almeno in parte i costi di legalità e superare le difficoltà di acquisti e vendite per tutte le aziende, in particolare quelle situate in zone ad alta concentrazione mafiosa.

Del resto l'art. 41 comma 1-quater (comma introdotto dalla legge 161/17) prevede espressamente che "l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato,

*nell'attività di gestione degli immobili e dei beni aziendali, conferisce la manutenzione ordinaria o straordinaria di preferenza alle imprese fornitrici di lavoro, beni e servizi già sequestrate ovvero confiscate” ed è ovvio che tale sinergia a livello nazionale è azionabile solo grazie all’Agenzia che è l’unico soggetto ad avere una visione complessiva delle aziende in sequestro/confisca sul territorio nazionale.*

Con la destinazione anticipata del bene e nei casi residui con la immissione del bene nel mercato si ottiene anche il risultato di semplificare il lavoro dell’Agenzia Nazionale consegnando beni “confezionati” per la destinazione finale ed autosufficienti che non abbisognano di particolari interventi dell’amministratore giudiziario; in tal modo il giudice delegato, che resta tale sino alla confisca definitiva, può mantenere il dovuto controllo sul bene.

Certamente sarà di ausilio la riforma legislativa che ha modificato e rafforzato recentemente la struttura dell’Agenzia Nazionale con specifici compiti di coordinamento, consulenza ed indirizzo sin dalla fase del sequestro.

### **3. LA MISURA DI PREVENZIONE DELL’AMMINISTRAZIONE GIUDIZIARIA EX ART. 34 D. LGS. N. 159/11**

Preliminarmente si riporta il testo della norma in esame (in neretto le maggiori modifiche introdotte dalla legge 161/17):

1. Quando, a seguito degli accertamenti di cui all’articolo 19 o di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa, **previsti dall’articolo 92, ovvero di quelli compiuti ai sensi dell’articolo 213 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dall’Autorità nazionale anticorruzione**, sussistono sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall’articolo 416-bis del codice penale o possa comunque agevolare l’attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione **personale o patrimoniale** previste dagli articoli 6 e 24 del presente decreto, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti di cui all’articolo 4, comma 1, lettere a), b) e **i-bis**), del presente decreto, ovvero per i delitti di cui agli articoli **603-bis, 629, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale**, e non ricorrono i presupposti per l’applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali di cui al capo I del presente titolo, **il tribunale competente per l’applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle persone sopraindicate** dispone l’amministrazione giudiziaria **delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche, su proposta dei soggetti di cui al comma 1 dell’articolo 17 del presente decreto.**

2. L’amministrazione giudiziaria dei beni è adottata per **un periodo non superiore a un anno e può essere prorogata di ulteriori sei mesi per un periodo comunque non superiore complessivamente a due anni**, a richiesta del pubblico ministero o d’ufficio, a seguito di relazione dell’amministratore giudiziario che evidenzia la necessità di situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura.

3. Con il provvedimento di cui al comma 1, il tribunale nomina il giudice delegato e l’amministratore giudiziario, **il quale esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura. Nel caso di imprese esercitate in forma societaria, l’amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale,**

**tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa, senza percepire ulteriori emolumenti.** (Ne consegue che, a seconda del grado di coinvolgimento dell'imprenditore interessato, il Tribunale dispone che l'amministrazione giudiziaria debba sostituirsi agli organi di amministrazione ed ai soci, ovvero limitarsi ad affiancarli, n.d.r.).

**4. Il provvedimento di cui al comma 1 è eseguito sui beni aziendali con l'immissione dell'amministratore nel possesso e con l'iscrizione nel registro tenuto dalla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel quale è iscritta l'impresa.** Qualora oggetto della misura siano beni immobili o altri beni soggetti a iscrizione in pubblici registri, il provvedimento di cui al comma 1 deve essere trascritto nei medesimi pubblici registri.

5. L'amministratore giudiziario adempie agli obblighi di relazione e segnalazione di cui all'articolo 36, comma 2, anche nei confronti del pubblico ministero. **Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai capi I e II del titolo III del presente libro.**

6. Entro la data di scadenza dell'amministrazione giudiziaria dei beni o del sequestro di cui al comma 7, il tribunale, qualora non disponga il rinnovo del provvedimento, delibera in camera di consiglio la revoca della misura disposta **ed eventualmente la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 34bis**, ovvero la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. **Alla camera di consiglio partecipano il giudice delegato e il pubblico ministero.** Al procedimento si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal titolo I, capo II, sezione I, del presente libro. Per le impugnazioni contro i provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e di confisca si applicano le disposizioni previste dall'articolo 27.

7. Quando vi sia concreto pericolo che i beni sottoposti al provvedimento di cui al comma 1 vengano dispersi, sottratti o alienati, **nei casi in cui si ha motivo di ritenere che i beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscano l'impiego, i soggetti di cui all'articolo 17** possono richiedere al tribunale di disporre il sequestro, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni previste dal presente titolo. Il sequestro è disposto sino alla scadenza del termine stabilito a norma del comma 2.

La misura in esame è prevista per contrastare il fenomeno mafioso quando questo si manifesta in forme ambigue di contiguità al sodalizio mafioso.

In proposito va ricordato che la Corte Costituzionale (C.Cost., Sent. n. 335 del 1996) ha affermato che la *ratio* della confisca, innestata dalla legge n. 646/1982 nel sistema di misure di prevenzione personali contro gli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, comprende ma eccede le finalità preventive perseguite dalle misure personali.

Finalità primaria delle misure patrimoniali è, dunque, quella di sottrarre definitivamente il bene al circuito economico di origine per inserirlo in un altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo. Si tratta, dunque, di un obiettivo che non si identifica soltanto con l'esigenza di prevenzione nei confronti di determinati soggetti pericolosi, ma include anche la necessità di colpire la pericolosità in sé del patrimonio di origine illecita, ritenuto un fattore inquinante del corretto svolgimento dei rapporti economici ed un elemento di rafforzamento del potenziale criminoso delle organizzazioni criminali.

L'amministrazione giudiziaria di beni connessi ad attività economica ha la precipua funzione di interrompere la commistione di interessi tra attività di impresa ed attività mafiosa o comunque attività criminali di rilievo.

L'istituto in esame era già previsto dagli artt. 3 quater e 3 quinquies della legge 575/1965, inserito dall'art. 24 del DL 306/1992 convertito nella legge 356/1992 (con modifiche introdotte dall'art. 9, L. 7 marzo 1996, n. 108) ed era allora denominato come "sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni", che qui si richiamano per un facile confronto con la norma oggi in vigore.

*Art. 3-quater legge 356/1992*

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

2. Quando ricorrono sufficienti elementi per ritenere che il libero esercizio delle attività economiche di cui al comma 1 agevoli l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 2, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 416-bis, 629, 630, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale, il tribunale dispone la sospensione temporanea dall'amministrazione dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività.

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

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

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

Art. 3-quinquies. 1. L'amministratore adempie agli obblighi di relazione e segnalazione di cui all'articolo 2septies anche nei confronti del pubblico ministero.

2. Entro i quindici giorni antecedenti la data di scadenza della sospensione provvisoria dalla amministrazione dei beni o del sequestro, il tribunale, qualora non disponga il rinnovo del provvedimento, delibera in camera di consiglio, alla quale può essere chiamato a partecipare il giudice delegato di cui all'articolo 2-sexies, la revoca della misura disposta, ovvero la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego (46).

3. Con il provvedimento che dispone la revoca della misura, il tribunale può stabilire l'obbligo nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni, o di parte di essi, di comunicare, per un periodo non inferiore a tre anni, al questore ed al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si

*tratta di residenti all'estero, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a cinquanta milioni di lire o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al patrimonio e al reddito della persona. Detto obbligo va assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente.*

*4. Chi omette di effettuare entro i termini indicati le comunicazioni di cui al comma 3 è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Alla condanna segue la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti per i quali è stata omessa la comunicazione.*

Le medesime disposizioni sono sostanzialmente riprodotte nell'art. 34 Dlvo n. 159/11, recante le previsioni in materia di amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche, misura del tutto corrispondente alla citata sospensione temporanea (comma 2).

L'art. 34 è stato modificato dalla recente legge 161/2017.

Per l'applicazione della misura in esame occorre la sussistenza di una condizione positiva e di una condizione negativa.

**Condizione positiva**, è la sussistenza di sufficienti indizi che l'attività imprenditoriale sia sottoposta a condizioni di assoggettamento mafioso ovvero agevoli l'attività delle persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per i seguenti delitti:

- gli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p. (art. 4 comma 1 lett.a)
- i soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale (*i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416bis, 416 ter e 630 C.P., i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché i delitti previsti dall'articolo 74 D.P.R. 309/90, e dall'articolo 291quater D.P.R. 43/1973*) (art. 4 comma 1 lett. b)
- il delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 (art. 4 comma 1 lett. b)
- il delitto di cui all'articolo 418 del codice penale (art. 4 comma 1 lett. b)
- i soggetti indiziati del delitto di cui all'articolo 640-bis o del delitto di cui all'articolo 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli articoli 314, primo comma, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322 e 322-bis del medesimo codice (art 4 comma 1 lett. i-bis)
- delitti previsti dagli artt. 603-bis, 629, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale

**Condizione negativa**, esplicitata nel comma 1, è che alle persone che hanno la proprietà o la disponibilità delle attività in questione non possa essere applicata una misura di prevenzione patrimoniale ai sensi degli artt. 24 e 25 C.A..

La competenza a richiedere l'applicazione della misura in esame è attribuita al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (richiamato dal nuovo testo dell'art. 17 che ha risolto la grave mancanza precedente), dal questore o dal direttore della Direzione investigativa antimafia.

Va peraltro ricordato che a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 161/17 il Tribunale può disporre d'ufficio la misura dell'amministrazione giudiziaria ai sensi dell'art. 34 anche se

chiamato a decidere su una proposta di confisca dei beni, quando ritenga che vi siano i presupposti per l'applicazione della misura in esame, sia nella fase in cui decide sulla richiesta di sequestro, sia nella fase in cui decide conclusivamente sulla proposta di confisca.

Nel disporre l'amministrazione giudiziaria ex art. 34 Dlvo 159/2011 il Tribunale nomina un giudice delegato ed un amministratore giudiziario.

Oggetto del provvedimento è la gestione di determinate attività economiche, anche (e soprattutto) di natura imprenditoriale ed anche organizzate in forma societaria o associativa in generale, la quale viene sottratta ai soggetti che ne avrebbero la titolarità ed affidata temporaneamente all'Autorità Giudiziaria, laddove ricorrano elementi sufficienti per ritenere che l'esercizio – pur libero – di tali attività (lecite) possa agevolare le attività (illecite) poste in essere da altri soggetti, sottoposti a misura di prevenzione ovvero a procedimento penale per i reati indicati dalla norma stessa.

La funzione della “amministrazione giudiziaria” di cui all'art. 34 del D. Lgs 159/2011, è, sempre e comunque, quella di sottrarre alla criminalità organizzata risorse economiche e patrimoniali illecitamente costituite e/o illecitamente e strumentalmente utilizzate, operando, nel caso specifico, non con la diretta ed immediata finalità di confiscare ed eliminare dal mercato i beni in questione, bensì allo scopo di *“interrompere le attività agevolatrici accertate e di prevenirne altre”*.

Nella fattispecie, infatti, non viene in rilievo l'illecita, originaria, costituzione delle attività economiche e dei beni utilizzati per il loro esercizio, bensì la contiguità delle attività stesse con *“affari”* di matrice criminale, ovvero l'infiltrazione della *“imprenditorialità mafiosa”* nell'ambito di un contesto economico altrimenti sano, realizzata o attraverso l'assoggettamento delle predette attività al tipico comportamento condizionale/intimidatorio mafioso, o attraverso la strumentalizzazione di quelle stesse attività economiche, in funzione dell'agevolazione di soggetti di ritenuta pericolosità sociale.

**L'amministratore giudiziario** deve svolgere un ruolo delicato e complesso nella gestione dell'azienda sottoposta alla misura in quanto nel termine di legge, quindi entro ventiquattro mesi (termine raddoppiato dalla legge 161/17), deve rimuovere i collegamenti con gli ambienti criminali e riorganizzare l'impresa nel pieno rispetto del Dlvo 236/2001 per evitare ricadute future.

**Il nuovo testo del comma 3** espressamente ed opportunamente prevede che l'amministratore giudiziario esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura e che, nel caso di imprese esercitate in forma societaria, l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa, senza percepire ulteriori emolumenti.

Gli amministratori della impresa possono continuare a svolgere l'ordinaria amministrazione sotto il controllo dell'amministratore giudiziario seguendone le direttive, sempre che non vengano sostituiti con soggetti di fiducia, previa autorizzazione del giudice delegato.

Come osservato in noto provvedimento in materia (Tribunale di Palermo, decreto Italgas), la portata innovativa di tale misura risulta evidente, posto che si ribalta la prospettiva d'intervento rispetto al ceppo tradizionale delle misure reali, sia penali che di prevenzione, aventi come obiettivo esclusivo il sequestro e la confisca dei beni di origine illecita, nella disponibilità dei soggetti socialmente pericolosi.

Infatti, al fine di colpire direttamente i multiformi fenomeni di asservimento di imprese, aziende ed esercizi commerciali alle pretese egemoniche della criminalità organizzata, la linea dell'intervento patrimoniale viene estesa anche a beni ed attività economiche che, pur non essendo direttamente riconducibili alla disponibilità di un soggetto indiziato mafioso, possono essere comunque strumentalizzati per i fini dell'attività.

Emerge così una oggettiva pericolosità autonoma dei beni destinati all'attività imprenditoriale ed utilizzati in modo tale da favorire interessi di associazioni di stampo mafioso.

In particolare, la misura dell'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche ha come parametro soggettivo di riferimento non tanto persone fisiche o enti, ma piuttosto l'attività economica da essi esercitata.

Dunque, il tratto caratterizzante di tali situazioni non è tanto l'origine o la disponibilità di tali attività economiche, quanto piuttosto la condizione di potenziale asservimento delle stesse ai disegni della criminalità organizzata o, comunque, di soggetti socialmente pericolosi.

Ed infatti, a definire la struttura di tale nucleo di "pericolosità oggettiva" contribuisce la condizione negativa che deve caratterizzare i titolari di tali attività: nei confronti di costoro non devono ricorrere i presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione.

L'accertamento di un'attività agevolatrice realizzata attraverso la strumentalizzazione di un'attività imprenditoriale, determina l'adozione di una misura la cui finalità tipica non è quella di assicurare in via cautelare gli effetti di una possibile confisca, ma quella di interrompere le attività agevolatrici accertate e di prevenirne altre, attraverso un intervento diretto sulla sfera gestionale delle attività economiche oggettivamente coinvolte.

In altri termini, si adotta una misura sostanzialmente interdittiva, la cui finalità primaria non è quella di sanzionare l'eventuale origine illecita della ricchezza, bensì quella di neutralizzare la sua utilizzazione per finalità illecite.

Infatti, l'amministrazione giudiziaria comporta comunque l'integrale spossessamento dei beni, materiali ed immateriali, utilizzabili per l'attività economica ed il conseguente subentro dell'amministratore giudiziario nella gestione dell'impresa per un periodo di tempo delimitato. La misura mira, dunque, a "ripulire" l'imprenditorialità altrimenti sana dell'impresa da ogni possibile forma di inquinamento criminoso, per poi riposizionarla – ove vengano meno i presupposti della misura stessa – in un contesto economico imprenditoriale caratterizzato da piena liceità e trasparenza.

E ciò, anche in funzione della necessità – di ordine pubblico economico – di conservare, al positivo esito della procedura, la piena operatività delle realtà imprenditoriali, nei casi affrontati dalla Sezione MP di Roma di rilevante consistenza, con diverse migliaia di lavoratori impegnati.

Ne consegue che l'attività dell'amministrazione giudiziaria non può essere ispirata a mere finalità gestorie, ma deve anche tendere, ove possibile, alla rimozione delle condizioni da cui è scaturito il provvedimento.

Tale finalità va raggiunta in primo luogo disponendo una *due diligence* contabile ed amministrativa delle società di cui sopra (ed eventuali controllate) al fine di verificare l'eventuale esistenza di operazioni strumentali a precostituire fondi "neri" e/o effettuare, comunque, gli accertamenti funzionali ad accertare la regolarità amministrativa e trasparenza gestionale delle società in amministrazione giudiziaria; rendendo trasparente l'attività dell'impresa mediante la applicazione di idonei modelli organizzativi e di gestione per la corretta applicazione del Dlvo 236/2001, al fine di escludere il ripetersi di comportamenti ad opera di persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso, ovvero da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti precedenti (vedasi art. 5 Dlvo 231/2001).

Per il raggiungimento di tali finalità andranno ovviamente allontanati dall'impresa tutti i soggetti che abbiano commesso reati attraverso i quali agevolare il sodalizio mafioso ovvero i soggetti criminali descritti nella norma in esame. Si tratta di licenziamento per motivi di ordine pubblico non ricorribile davanti al giudice del lavoro. Appare evidente che la

perdurante presenza di tali soggetto all'interno dell'impresa non precluderebbe affatto la prosecuzione dell'attività agevolatrice, ma anzi la renderebbe probabile.

A parte la riformulazione del testo dell'art. 34, va sottolineato l'importante e necessario prolungamento della durata della misura, dagli originari sei mesi ad un anno, con possibili proroghe sino a due anni complessivi, il doppio rispetto al termine attualmente vigente e spesso insufficiente per un intervento risolutivo.

Di rilievo anche l'introduzione dell'art. 34 bis sul **controllo giudiziario** che diviene una misura autonoma, con dettagliata indicazione del suo oggetto, e non solo una misura accessoria applicabile al termine dell'amministrazione giudiziaria.

Va evidenziato che la violazione dei doveri informativi imposti con il controllo giudiziario costituiscono un nuovo reato previsto dall'art. 76 C.A. e punito con la reclusione da uno a quattro anni e la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti per i quali è stata omessa la comunicazione.

La violazione delle prescrizioni imposte con il controllo giudiziario può comportare l'adozione della amministrazione giudiziaria.

L'istituto in esame può sfociare, in alternativa, o nella fisiologica funzione di individuare ed eliminare dal mercato beni che costituiscano frutto o reimpiego di determinate tipologie di reato, in quanto tainted property ovvero nel recupero alla legalità, attraverso lo stimolo di forme di autoregolazione, di attività di soggetti economici che, seppur incolpevoli, agevolino attività di indagati per associazione di tipo mafioso ovvero sottoposti a misure di prevenzione. All'esito dell'amministrazione giudiziaria in esame (della durata di sei mesi prorogabili sino ad un anno), qualora le finalità siano realizzate, l'amministrazione dei beni andrà restituita alla società.

La normativa, infine, prevede la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Qualora l'intervento della amministrazione giudiziaria non riesca a risolvere la connessione con attività criminali l'attività d'impresa dovrà essere oggetto di interdittiva antimafia del Prefetto.

Al termine della amministrazione giudiziaria ex art. 34 C.A. può emergere la necessità di imporre il controllo giudiziario - ora previsto come misura di prevenzione autonoma - dall'art. 34 bis (quando l'agevolazione risulti occasionale).

Con il controllo giudiziario si stabilisce l'obbligo nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, **gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti** e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa

Qualora il Tribunale ritenga di nominare un amministratore giudiziario, può essere imposto l'obbligo:

- a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;
- b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;
- c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;

- d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;
- e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.

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

Nel caso in cui venga accertata la violazione di una o più prescrizioni ovvero ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.

### **L'esperienza del Tribunale di Roma in materia**

Il Tribunale di Roma – Sezione Misure di Prevenzione ha applicato quattro amministrazioni giudiziarie ex art. 34 Dlvo 159/2011, due nel biennio 2015/2016 in relazione a vicende che hanno avuto ampio risalto sulla stampa e sui media e due nel 2018.

Si è trattato nei primi due casi di interventi disposti nei confronti di cooperative o gruppi di cooperative colpite da provvedimenti interdittivi delle informative antimafia del Prefetto di Roma ai sensi dell'art. 91 del Dlvo 159/2011.

Era stata quindi disposta la gestione straordinaria e temporanea ai sensi dell'art. 32 comma 10 legge 114/14

L'informazione interdittiva antimafia del Prefetto comporta per il soggetto la decadenza dalla possibilità di stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

Nel caso di specie si è trattato di gruppi di cooperative che erano attive soprattutto nel campo degli appalti pubblici e, pertanto, l'informazione interdittiva del Prefetto non consentiva la prosecuzione delle attività aziendali con grave rischio per i numerosi lavoratori impiegati (circa 10.000 complessivamente).

La peculiarità della vicenda ha portato gli stessi soggetti colpiti dalle interdittive a sollecitare alla Procura della Repubblica la richiesta di applicazione della amministrazione giudiziaria ai sensi dell'art. 34 del Dlvo 159/2011, atteso che l'amministrazione giudiziaria e dunque a gestione delle attività sotto il controllo del Tribunale e degli amministratori giudiziari avrebbe determinato il venire meno degli affetti delle interdittive antimafia prefettizie ed avrebbe consentito il risanamento dei due gruppi per il successivo prosieguo dell'attività ed il mantenimento dei posti di lavoro.

Va dato atto al Prefetto di Roma della tempestività con la quale, intervenuta l'amministrazione giudiziaria, sono state emesse nuove informative con le quali le imprese sono state autorizzate a proseguire la loro attività, compresa la partecipazione ad appalti pubblici, previa sospensione della gestione straordinaria e temporanea.

Si richiamano alcuni degli atti più rilevanti per i fini che qui interessano emessi nell'ambito dei quattro procedimenti, i primi due conclusi con la revoca della misura di prevenzione dell'amministrazione giudiziaria dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento di tutte le attività economiche ed imprenditoriali, ed il controllo giudiziario previsto dall'art. 34bis; le altre due amministrazioni giudiziarie sono pendenti.

## **Proc. 102/15 RGMP GRUPPO LA CASCINA**

La misura dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 è stata disposta in conseguenza dei reati contestati dall'ufficio del P.M. ad alcuni soggetti apicali del gruppo La Cascina (reati di cui all'Ordinanza di custodia emessa in data 29.5.2015 dal Gip del Tribunale di Roma, nell'ambito del p.p. n. 30546/10 Rgnr, seguita dal decreto di rinvio a giudizio del 19.8.2015).

Da tale ordinanza custodiale emergevano gravi indizi in ordine alla sussistenza di un'associazione a delinquere, rientrando nel tipo dell'art. 416 bis c.p., che, per il raggiungimento delle sue illecite finalità, specialmente nel settore dei lavori pubblici in ambito comunale, si avvaleva di soggetti economici riconducibili ad un gruppo di cooperative facenti capo ai massimi esponenti del sodalizio denominato "Mafia Capitale".

Tra i reati in contestazione rilevavano reati di corruzione, da asservimento e per specifici atti, verso un soggetto appartenente al Tavolo di Coordinamento Nazionale sull'accoglienza per i richiedenti e titolari di protezione internazionale, nonché presidente e/o componente della commissione aggiudicatrice di gare pubbliche indetta per l'erogazione delle forniture e dei servizi relativi al CARA di Mineo. Autori del reato di corruzione attiva risultavano esponenti di soggetti economici riconducibili al gruppo "la Cascina".

Ai medesimi autori del reato di corruzione (attiva e passiva) è contestato il reato di turbativa d'asta.

Nella medesima ordinanza sono contestati a esponenti di soggetti economici riconducibili al gruppo "la Cascina" reati di corruzione attiva e turbativa d'asta commessi in concorso con i massimi esponenti del sodalizio "Mafia capitale".

Nel caso concreto, le contestazioni penali costituiscono il presupposto della misura, al quale si correlano i "sufficienti elementi" che consentono di ritenere – a causa dei diversi "incroci" affaristici intrattenuti da elementi apicali del Gruppo con soggetti appartenenti ad una organizzazione criminale operante con modalità mafiose – che le attività imprenditoriali esercitate dalle società del c.d. Gruppo "La Cascina" possano direttamente o indirettamente aver agevolato ed ancora agevolare le attività della suddetta organizzazione.

Al momento della richiesta presentata dalla Procura della Repubblica di Roma tutti i soggetti coinvolti in tali vicende erano stati allontanati dal Gruppo.

Per il conseguimento dei fini propri della amministrazione giudiziaria che, come riportato nel decreto del 27.7.2015, consistono nella fisiologica funzione di individuare ed eliminare dal mercato beni che costituiscano frutto o reimpiego di determinate tipologie di reato, è stato ritenuto necessario:

- disporre una due diligence contabile ed amministrativa delle società al fine di verificare l'eventuale esistenza di operazioni strumentali a precostituire fondi "neri" e/o effettuare, comunque, gli accertamenti funzionali ad accertare la regolarità amministrativa e trasparenza gestionale delle società in amministrazione giudiziaria;
- verificare la regolarità della complessa attività e delle rilevanti operazioni economiche in corso, tra cui il nuovo piano finanziario, del Gruppo in amministrazione giudiziaria, attraverso l'attività degli amministratori giudiziari, entrati anche in consigli di amministrazione, e dei soggetti preposti ad attività particolarmente delicate.

In sede di esecuzione del provvedimento, gli amministratori giudiziari hanno ri-chiesto ai rispettivi legali rappresentanti e/o dirigenti apicali delle società in amministrazione giudiziaria, i seguenti documenti e/o informazioni:

- 1) organigramma generale per ciascun Ente e nominativi dei membri dei cda;
- 2) deleghe concesse ai consiglieri e procure speciali (comprehensive dei recapiti);
- 3) membri del Collegio Sindacale per ciascun Ente (comprehensive dei recapiti);
- 4) membri dell'odv per ciascun Ente;
- 5) elenco Istituti di credito (con le deleghe operative) e n. dei rapporti bancari;
- 6) consulenti contabili fiscali (comprehensive dei recapiti);
- 7) consulenti del lavoro (comprehensive dei recapiti);

- 8) elenco delle società appartenenti al Gruppo La Cascina e partecipazioni societarie;
- 9) elenco degli immobili in proprietà e immobili condotti in locazione;
- 10) elenco veicoli in proprietà (o in leasing o altro);
- 11) elenco mutui ipotecari e chirografari;
- 12) atto Costitutivo e Statuto Sociale per ciascun Ente;
- 13) contratto di locazione per ciascun immobile e sede;
- 14) coperture assicurative delle sedi;
- 15) elenco delle Sedi sul territorio;
- 16) verifica del Mise : verbali, nominativi dei funzionari;
- 17) elenco soci delle cooperative;
- 18) elenco conduttori e utilizzatori di locali nell'edificio di Via Francesco Antolisei n. 25 (o in altre sedi);
- 19) elenco soci persone giuridiche per ciascun Ente e visure camerali;
- 20) sedi operative e luoghi di produzione (mense ed elaborazione alimenti);
- 21) settori di operatività e volume affari con percentuali per ciascun Ente;
- 22) autorizzazioni amministrative per ciascun Ente;
- 23) struttura organizzativa ex D.Lgs. 231 e MOG;
- 24) piano industriale per ciascun Ente;
- 25) copia fascicolo Atti della Prefettura di Catania (vicenda CARA di Mineo);
- 26) bilanci al 31.12.2014 e Situazione Patrimoniale ed Economica all'attualità;
- 27) elenco clienti: scuole e sanità etc;
- 28) elenco fornitori;
- 29) elenco legali del Gruppo e relativi recapiti (si in relazione al procedimento penale che per cause pendenti ed in corso di patrocinio).

I citati documenti ed informazioni sono stati forniti nel periodo immediatamente successivo, consentendo agli amministratori giudiziari di acquisire immediata cognizione in merito all'operatività delle società ed alle più urgenti necessità, correlate anche alla pendenza delle misure interdittive.

In data 15.10.2015 gli amministratori giudiziari hanno depositato la relazione di cui agli artt. 34 e 36 del D.Lgs. 159/11.

Nelle considerazioni conclusive, in virtù delle finalità dell'incarico, funzionali, tra l'altro, a verificare e rimuovere eventuali irregolarità gestionali, anche tenuto conto delle contestazioni mosse dall'ufficio del P.M., gli amministratori giudiziari rappresentavano di aver proceduto a conferire specifici incarichi funzionali a quanto sopra, oltre che a permettere una efficiente gestione corrente, rimettendo al Tribunale la valutazione circa il conferimento di incarico a società e/o studio di professionisti per la due diligence contabile ed amministrativa delle società di cui sopra (ed eventuali controllate) al fine di verificare l'eventuale esistenza di operazioni strumentali a preconstituire fondi "neri" e/o effettuare, comunque, gli accertamenti funzionali ad accertare la regolarità amministrativa e trasparenza gestionale delle società in amministrazione giudiziaria:

Si sottolineava, altresì, come la suddetta attività si rendesse indispensabile al fine di proporre/adottare i conseguenti eventuali accorgimenti organizzativi, sotto l'aspetto contabile e amministrativo e per tutti gli eventuali ulteriori aspetti caratterizzanti l'organizzazione delle società e permettere, quindi, le successive valutazioni finali da parte del Tribunale con riferimento a quanto previsto dall'art. 34, commi 7 e 8 del D.Lgs. 159/11.

- a) elargizioni o promesse di denaro, beni o altre utilità di qualsiasi genere a favore di terzi, siano essi esponenti della Pubblica Amministrazione, incaricati di Pubblico Servizio o a soggetti terzi a questi riconducibili;
- b) assunzioni di personale non funzionale alle specifiche operatività aziendali;
- c) accertamento delle effettive spettanze pagate ai soci lavoratori/dipendenti delle cooperative, riscontrando le effettive presenze e le ore lavorate;

- d) distribuzione di omaggi, regali o prestazioni di qualsiasi natura eccedenti le normali pratiche commerciali o di cortesia;
- e) individuazione dei criteri di scelta dei consulenti ai quali risultano conferiti incarichi professionali e individuazione di eventuali compensi che non trovano ragionevole giustificazione nel contesto del rapporto in essere e nel valore effettivo delle prestazioni svolte;
- f) individuazione di sponsorizzazioni, contributi elettorali, elargizioni o promesse di denaro, beni o altre utilità di qualsiasi genere;
- g) individuazione di eventuali prestazioni/cessioni gratuite di servizi/beni e relativi beneficiari;
- h) accertamento della eventuale destinazione di somme ricevute da organismi pubblici nazionali o comunitari a titolo di erogazioni, contributi o finanziamenti per scopi diversi da quelli cui erano destinati;
- i) accertamento dei rapporti con enti subappaltatori e fornitori individuando il riconoscimento di eventuali sconti e/o ribassi e le modalità di applicazione;
- j) accertamento della effettiva erogazione dei servizi e delle forniture ricevute;
- k) accertamento della effettiva corrispondenza delle forniture/servizi al corrispettivo richiesto (maggiorazione degli importi esposti in fattura);
- l) accertamento dei fruitori di bancomat, carte prepagate, carte di credito, ticket restaurant, rimborsi spese, auto aziendali;
- m) accertamento della corretta erogazione del pocket money riscontrando le effettive presenze degli aventi diritto;
- n) individuazione degli appalti che si sono protratti, a vario titolo, oltre i tempi originari e relative condizioni economiche;
- o) individuazione di eventuali operazioni economiche, patrimoniali e finanziarie anomale rispetto alla normale operatività sociale;
- p) verifica generale del corretto adempimento dei principali obblighi fiscali e contributivi, almeno dell'ultimo triennio (versamento di ritenute, contributi, tasse, imposte dirette ed indirette, etc. e relativi adempimenti dichiarativi).

E' stato conferito incarico a società di revisione primaria per la due diligence amministrativa e contabile delle società/cooperative

In data 14 luglio 2016 è stata depositata la relazione finale degli amministratori giudiziari sulle società in amministrazione giudiziaria.

Una volta reciso definitivamente ogni rapporto con ambienti criminali, non essendosi ancora completata la riorganizzazione delle società del senso sopra indicato, il Tribunale ha revocato l'amministrazione giudiziaria ed ha disposto il controllo giudiziario previsto dall'art. 34 comma 8 del Dlvo 159/2011, per il periodo minimo di tre anni, imponendo l'obbligo, per i rispettivi organi amministrativi delle varie società del Gruppo, di trasmettere, ogni quattro mesi, al questore ed al nucleo di polizia tributaria del luogo ove hanno sede le società:

- a) i verbali relativi alle attività svolte dai rispettivi organismi di vigilanza di cui al D.Lgs. 231/01;
- b) i verbali relativi all'attività svolta dagli organismi di controllo (collegi sindacali ed eventuali revisori);
- c) la corrispondenza intercorsa tra gli organismi di cui ai punti a) e b) e le diverse società interessate.

#### **Proc. 70/16 RGMP - GRUPPO CAPODARCO**

Anche in questo caso la misura dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 è stata disposta in conseguenza dei reati contestati dall'ufficio del P.M. a soggetto apicale del gruppo; vicenda del tutto analoga e quella del Gruppo La Cascina..

Anche in questo caso, inoltre, era intervenuta l'informativa interdittiva del Prefetto che aveva bloccato qualunque possibilità di sviluppo e di futuro economico per il gruppo.

Per la realizzazione dei fini propri dell'amministrazione giudiziaria, alla luce di quanto riportato nella relazione ex artt. 36 e 41 Dlvo 159/2011, allontanato dalle società il soggetto coinvolto nei reati contestati, si intervenuti subito sui seguenti settori:

- 1) la realizzazione della logistica aziendale; procedendosi alla chiusura di alcune delle unità operative in soprannumero in modo da mantenere l'erogazione dei servizi e ottenere la razionalizzazione dei costi;
- 2) Il modello dei Servizi; la cessazione di alcune unità organizzative; decidendosi di cessare alcune
- 3) I rapporti economici tra Capodarco e ed alcune cooperative collegate; procedendosi normalizzazione di tali rapporti e al recupero dei crediti vantati nei confronti delle stesse Cooperative
- 4) Gli esuberanti ed i trasferimenti; procedendosi al trasferimento di alcune unità lavorative presso la sede di Pomezia

L'amministrazione giudiziaria è stata prorogata dovendosi

- attendere gli esiti dell'incarico, disposto analogamente alla vicenda precedente per una due diligence contabile ed amministrativa delle società al fine di verificare l'eventuale esistenza di operazioni strumentali a preconstituire fondi "neri" e/o effettuare, comunque, gli accertamenti funzionali ad accertare la regolarità amministrativa e trasparenza gestionale delle società in amministrazione giudiziaria, avuto anche riguardo all'anomala gestione della cooperativa con evidenti costi non necessari;

- verificare la regolarità della complessa attività e delle rilevanti operazioni economiche in corso, tra cui le disposte nuove azioni operative pianificate per "configurare ..... un Modello dei Servizi molto più snello ed agile", nonché per gestire i lavoratori interessati dalle stesse, ivi ricomprese le azioni operative finalizzate a normalizzare, nell'esercizio 2016, i rapporti economici tra Capodarco ed alcune Cooperative collegate;

- accertare l'effettiva esclusione da qualunque attività di gestione, anche di fatto, di, precedente Presidente del Consiglio di amministrazione e Direttore Generale della Capodarco società cooperativa integrata, imputato del reato di turbativa d'asta ed in collegamento con esponenti di associazione di stampo mafioso

Con il provvedimento conclusivo si è rilevata la necessità di assicurare che la dirigenza della società sottoposta ad amministrazione giudiziaria proseguisse l'opera di riorganizzazione per una gestione trasparente ed economicamente corretta, applicando i suddetti modelli organizzativi introdotti dalle amministratrici giudiziarie.

Emergeva, infatti, dalle relazioni che la precedente gestione che ha portato alla misura interdittiva del Prefetto è stata caratterizzata, oltre che dalle condotte di rilevanza penale, anche da una cattiva organizzazione delle risorse della cooperativa che ha determinato costi inutili o indebitamente disposti.

Si è così disposto che con la revoca dell'amministrazione giudiziaria si sarebbe dovuto procedere alla nomina del nuovo organo amministrativo da comporre con soggetti che comprovino adeguata capacità gestionale ed è stato imposto un controllo giudiziario al fine di garantire la verifica circa l'efficace attuazione dei modelli organizzativi di cui al decreto legislativo 231/ e, specificamente, dei protocolli afferenti le aree a rischio evidenziate dalla società di revisione e/o comunque emergenti dal procedimento penale all'origine del procedimento di prevenzione in oggetto ed in particolare:

- appalti, consulenze, bilanci e situazioni di conflitto di interesse trasmettendo:

- a) i verbali di assemblea che attestino la nomina del nuovo organo amministrativo da comporre con soggetti che comprovino adeguata capacità gestionale;

- b) i verbali relativi alle attività svolte dai rispettivi organismi di vigilanza di cui al D.Lgs. 231/01;
- c) i verbali relativi all'attività svolta dagli organismi di controllo (collegi sindacali ed eventuali revisori);
- d) la corrispondenza intercorsa tra gli organismi di cui ai punti a) e b) e le diverse società interessate.

### **Proc. 198/2018**

Con decreto 31.10.2018 è stata disposta l'amministrazione giudiziaria nei confronti di **CONSORZIO I..... SOC. COOP. per azioni ; G..... S.R.L., F.... s.r.l., esteso alle società controllate.**

La misura è stata applicata in quanto si è ritenuto che attraverso le società CONSORZIO I....SOC. COOP. per azioni e G..... S.R.L. erano stati agevolati tali Scanzani ed il Vitagliano, soggetti sottoposti a procedimento di prevenzione.

La agevolazione è stata individuata nella emissione di fatture false, nella compravendita di quote delle società in sequestro riconducibili ai propositi e nell'aver consentito di fatto ai propositi di riciclare denaro attraverso coperture finanziarie e societarie apparenti.

Tali agevolazioni sono proseguite per anni in base ad un accordo stabile ed è stata ritenuta corretta la proposta della Procura della Repubblica, non potendosi escludere uno stato di assoggettamento e non ravvisandosi i presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione patrimoniale a carico degli imprenditori che gestiscono le due società in esame.

Con il provvedimento ex art. 34 C.A., diretto essenzialmente a rimuovere le condotte di agevolazione appena richiamate ed a prevenire la ripetizione di tali condotte, si è disposto di chiarire le condizioni attraverso cui tali condotte sono state possibili e verificare come si sia potuta realizzare ai danni delle società interessate la capacità di infiltrazione di soggetti ritenuti pericolosi come quelli indicati e se vi siano analoghe infiltrazioni da parte di altri soggetti pericolosi.

All'amministrazione giudiziaria è stato affidato lo specifico compito di tendere ad escludere qualunque relazione tra le società amministrate ed esponenti della criminalità.

Trattandosi di beni costituiti in azienda, riferibili a società di capitali, si è chiarito che il provvedimento di amministrazione giudiziaria, risolvendosi nel pieno conferimento di tutte facoltà di amministrazione di tali beni all'organo amministrativo designato dal tribunale, **comporta l'attribuzione espressa a tale organo di tutti i poteri spettanti agli organi di amministrazione delle società, con** la necessaria pubblicità del provvedimento mediante l'iscrizione nel registro delle imprese, tenuto presso la camera di commercio presso la quale è iscritta l'impresa.

Amministratori giudiziari sono stati nominati due degli amministratori giudiziari che si occupano delle società in sequestro agevolate, avuto riguardo alla necessità di una amministrazione coordinata al fine di garantire la corretta gestione delle società interessate ed escludere qualunque ulteriore interferenza illecita sulle società sottoposte ad amministrazione giudiziaria, ed attesa la stretta correlazione esistente tra i due procedimenti, atteso che il procedimento di prevenzione "ordinario" è a carico dei soggetti, sottoposti a misura di prevenzione ed indagati per i delitti previsti dagli artt. 416 commi 1, 2, 3 e 5, cod. pen., 7 L. n. 203 del 1991 perché, in numero superiore a dieci, si associavano tra loro allo scopo di commettere più delitti previsti dagli articoli 648-bis, 648-ter cod. pen., 12 quinquies L. n. 356 del 1992, frodi fiscali, false comunicazioni sociali, fatturazioni per operazioni inesistenti, anche al fine di agevolare l'attività del clan camorristico "Amato-Pagano; 12 quinquies legge 356/92, 648 bis c.p. aggravato dall'art. 7 legge 203/91, etc., che si indicano come agevolati dalla gestione delle società interessate dal provvedimento ex art. 34.

**E' stata autorizzata la nomina di legale rappresentante di fiducia degli amministratori giudiziari ed è stato disposto l'allontanamento dalle società dei soggetti responsabili dell'agevolazione.**

#### **Proc. 199/2018**

Con decreto 5.11.2018 è stata applicata la misura in esame nei confronti di **G.... S.p.a. e I.... S.r.l., sempre per agevolazione dei propositi del procedimento di prevenzione n. 62/17.**

In questo caso l'agevolazione è stata individuata in due negozi giuridici tra loro collegati: la somministrazione di caffè in quantità sovradimensionata e ad un prezzo maggiorato del 50% da parte di G.... S.r.l. e la concessione del finanziamento da parte della I.... S.p.a..

L'operazione veniva completata con l'accordo in base al quale, quale contropartita all'impegno di fornitura in via esclusiva, il cliente avrebbe beneficiato di uno sconto, mediamente, di € 4,50/kg, **erogato in via anticipata.**

Si è ritenuto che fosse stato creato un debito fittizio o quantomeno molto gonfiato a carico delle società gestite dai propositi per giustificare un finanziamento a copertura di tale debito, finanziamento rafforzato dallo sconto anticipato sul prezzo ed in realtà utilizzato dai propositi per l'acquisto e ristrutturazione dei locali e per riciclare denaro.

La schermatura legale fornita da G.... S.p.A. e I.... S.r.l. ha così consentito ai propositi di effettuare movimentazione di ingenti somme di denaro in base ad un rapporto stabile e ripetitivo con le due società agevolatrici come attestato dal fatto che tale rapporto è stato replicato per una decina di società in sequestro.

La documentazione acquisita provava che tale anomalo rapporto fosse dato per scontato dai propositi, costituisse lo strumento concreto per giustificare apparentemente l'acquisizione di aziende e la loro ristrutturazione e per riciclare denaro e fosse messo in conto in relazione alle future acquisizioni di aziende e società.

E' stata ritenuta, dunque, una agevolazione di fatto concreta e protratta nel tempo, certamente non occasionale, nei confronti di soggetti pericolosi appartenenti a plurime categorie indicate dall'art. 34 C.A. da parte di soggetti nei confronti dei quali non appaiono ricorrere i presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione. Allo stato, anche in considerazione del fatto che non poteva escludersi uno stato di assoggettamento, è stata ritenuta corretta la proposta del Pubblico Ministero ai sensi dell'art. 34 Dlvo 159/2011.

#### **Proc. 196/2014 RGMP – MAFIA CAPITALE**

Un caso particolare è rappresentato dal sequestro ex art. 20 Dlvo 159/2011 di cooperative che qui si richiama in quanto la gestione delle cooperative è stata affrontata secondo i criteri e le finalità che caratterizzano una amministrazione giudiziaria.

Nel noto procedimento denominato "Mafia Capitale" sono state sequestrate cinque importanti cooperative (il Gruppo 29 Giugno, dal nome della cooperativa più importante) con oltre 1.200 lavoratori impegnati nella attività sociali.

Si è deciso il sequestro delle cooperative, anche se le quote erano distribuite formalmente tra le centinaia di soci lavoratori, in quanto emergeva che tali imprese erano gestite, dirette ed utilizzate anche per fini personali dai principali esponenti del sodalizio mafioso contro il quale si procede.

E' subito emerso che le cooperative non possono essere gestite processualmente come le altre imprese.

Trattandosi di società prive di fine di lucro e con quote diffuse non possono essere vendute a terzi in caso di confisca non avendo valore economico.

La eventuale vendita delle aziende comprometterebbe il posto lavoro di oltre mille persone.

Nel caso di specie a situazione era resa ancora più problematica per la presenza di centinaia di lavoratori appartenenti a categorie svantaggiate, specialmente detenuti ed ex detenuti. Va

sottolineata l'opera meritoria svolta dalle cooperative nei confronti di tale categoria disagiata, atteso che a ricaduta nel reato è inferiore all'1%.

Verificato che le cooperative, dirette da amministratori e dirigenti di fiducia degli amministratori giudiziari e del Tribunale nominati in sostituzione dei vecchi organi, erano in condizione di restare sul mercato, si è deciso di procedere in modo assai analogo ad una amministrazione giudiziaria ex art. 34 ma con il vantaggio di avere tempi più lunghi, quelli previsti per il sequestro ex art. 20.

Importante è il contributo offerto da Legacoop, soggetto al quale le cooperative erano già collegate e che ha sottoscritto il Protocollo per la gestione dei beni sequestrati e confiscati con il Tribunale di Roma.

L'intervento è diretto alla formazione dei soci, che devono acquisire la consapevolezza di tale ruolo nella gestione della cooperativa, ed alla formazione dei nuovi quadri dirigenti.

Nel frattempo l'opera degli amministratori giudiziari e del Tribunale ha consentito il risanamento delle cooperative mediante l'allontanamento di tutti i soggetti collegati ad organizzazioni criminali (associazione facente capo a Massimo Carminati e 'ndrangheta), la creazione di una nuova struttura dirigente trasparente e la partecipazione spesso vittoriosa ad appalti pubblici (attualmente vengono svolte opere per circa trenta milioni di euro l'anno).

Una volta finita l'opera di risanamento, con la nomina dei nuovi vertici e la definitiva esclusione dalle cooperative dei soggetti coinvolti nel processo penale, è stato possibile restituire le quote ai soci, così mantenendo le attività aziendali ed i posti di lavoro.

Come si vede si tratta di una procedura assai simile a quella prevista dall'art. 34, eliminazione dei rapporti con ambienti criminali, riorganizzazione trasparente dell'impresa e restituzione ai soci.

#### **4. IL CONTROLLO GIUDIZIARIO**

Con la recente legge n. 161/2017 l'istituto dell'amministrazione giudiziaria è stato modificato ed è stata introdotta una nuova misura, il controllo giudiziario, che in precedenza costituiva un onere accessorio applicabile alla fine dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 ed aveva un contenuto assai meno rilevante.

**La nuova misura può essere applicata, anche d'ufficio, quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale**, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività. La durata non può essere inferiore ad un anno e non può superare i tre anni.

Il controllo giudiziario, dunque, può essere disposto quando via sia una agevolazione occasionale dell'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale previste dagli articoli 6 e 24 del presente decreto, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e i-bis), del presente decreto, ovvero per i delitti di cui agli articoli 603-bis, 629, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale, e non ricorrono i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali di cui al capo I del presente titolo, il tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione nei confronti delle persone sopraindicate dispone l'amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche, su proposta dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 17 del presente decreto.

Va evidenziato che laddove l'agevolazione non sia occasionale ma stabile non può farsi ricorso alla misura in esame, residuale rispetto alle altre misure, bensì a misure più gravose come l'amministrazione giudiziaria disciplinata dall'art. 34 Dlgs 159/2011, ovvero la confisca

ex art. 24 Dlgs 159/2011 laddove l'agevolazione sia tale da far ritenere che la società sia nella disponibilità del soggetto pericoloso.

Il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni.

Come detto, la misura può essere applicata d'ufficio quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale, e se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose/criminali idonee a condizionarne l'attività.

L'art. 34bis prevede anche che le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario.

Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente e gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti, successivamente anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali.

Con il controllo giudiziario si stabilisce l'obbligo nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Qualora il Tribunale ritenga di nominare un amministratore giudiziario, può essere imposto l'obbligo:

- a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;
- b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;
- c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;
- d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;
- e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.

I doveri informativi sono chiaramente correlati alla esigenza di verificare se vi siano rapporti tra la società controllata ed ambienti criminali.

Di particolare rilievo è il richiamo al D.L. 231/2001 la cui piena applicazione consente di assicurare la trasparenza dell'attività della società.

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

Nel caso in cui venga accertata la violazione di una o più prescrizioni ovvero ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.

La portata innovativa di tale misura risulta evidente, posto che si ribalta la prospettiva d'intervento rispetto al ceppo tradizionale delle misure reali, sia penali che di prevenzione,

aventi come obiettivo esclusivo il sequestro e la confisca dei beni di origine illecita, nella disponibilità dei soggetti socialmente pericolosi.

Infatti, al fine di colpire direttamente i multiformi fenomeni di asservimento di imprese, aziende ed esercizi commerciali alle pretese egemoniche della criminalità organizzata, la linea dell'intervento patrimoniale viene estesa anche a beni ed attività economiche che, pur non essendo direttamente riconducibili alla disponibilità di un soggetto indiziato in relazione ai reati indicati dall'art. 34 comma 1 Dlgs 159/2011, possono essere comunque strumentalizzati per i fini dell'attività mafiosa o comunque criminale.

Emerge così una pericolosità autonoma dei beni destinati all'attività imprenditoriale ed utilizzati in modo tale da **favorire, nel caso di specie in modo occasionale**, interessi di associazioni di stampo mafioso e le altre realtà criminali indicate dalla norma.

In particolare, la misura ha come parametro soggettivo di riferimento non tanto persone fisiche o enti, ma piuttosto l'attività economica da essi esercitata.

Dunque, il tratto caratterizzante di tali situazioni non è tanto l'origine o la disponibilità di tali attività economiche, quanto piuttosto la condizione di potenziale asservimento delle stesse ai disegni della criminalità organizzata o, comunque, di soggetti socialmente pericolosi.

Ed infatti, a definire la struttura di tale nucleo di "pericolosità oggettiva" contribuisce la condizione negativa che deve caratterizzare i titolari di tali attività: nei confronti di costoro non devono ricorrere i presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione.

L'accertamento di un'attività agevolatrice realizzata attraverso la strumentalizzazione di un'attività imprenditoriale, determina l'adozione di una misura la cui finalità tipica non è quella di assicurare in via cautelare gli effetti di una possibile confisca, ma quella di interrompere le attività agevolatrici accertate e di prevenirne altre, attraverso un intervento, in questo caso meno invasivo rispetto all'amministrazione giudiziaria prevista dall'art. 34 Dlgs 159/2011, sulla sfera gestionale delle attività economiche oggettivamente coinvolte.

In altri termini, si adotta una misura la cui finalità primaria non è quella di sanzionare l'eventuale origine illecita della ricchezza, bensì quella di neutralizzare la sua utilizzazione per finalità illecite.

Proprio l'estraneità del destinatario della misura rispetto alle attività criminali altrui, giustifica la previsione che possa essere il soggetto sottoposto ad interdizione a chiedere l'applicazione della misura in esame.

Va precisato che non si tratta assolutamente di una forma di impugnazione avverso il provvedimento interdittivo del Prefetto, impugnabile esclusivamente davanti alla Giustizia amministrativa, bensì di una misura tesa a rimuovere i rapporti con ambienti criminali e ad evitare che nuove agevolazioni possano avvenire in futuro in favore di ambienti mafiosi o comunque criminali.

Con tale misura il Tribunale può

a) imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende di cui al comma 1 l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente;

b) Nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.

Con il provvedimento di applicazione, in caso di nomina di un A.G., il tribunale stabilisce i compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo e può imporre l'obbligo:

- a) di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;
- b) di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;
- c) di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;
- d) di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;
- e) di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.

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

**Nel caso in cui venga accertata la violazione di una o più prescrizioni ovvero ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.**

E' importante rilevare che le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario. Questo in quanto il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del comma 6 del presente articolo sospende gli effetti di cui all'articolo 94 e consente all'azienda di proseguire la propria attività.

Come si vede con il controllo giudiziario l'amministrazione della società resta in capo al privato che subisce solo i controlli sopra indicati per risolvere il legame che ha portato alla agevolazione di ambienti criminali

Va sottolineato che l'art. 76.6 sanziona come reato la condotta di chi omette di adempiere ai doveri informativi di cui all'art. 34bis comma 2 lett. a, con una pena da uno a quattro anni di reclusione. Alla condanna consegue la confisca dei beni acquistati e dei pagamenti ricevuti di cui sia stata omessa la comunicazione.

### **L'esperienza del Tribunale di Roma in materia**

Sono pervenute tre richieste di applicazione del controllo giudiziario ai sensi dell'art. 34bis comma 6.

La prima richiesta è stata respinta in quanto l'agevolazione delle categorie di soggetti (condannati nel proc. Mafia capitale) appariva non occasionale ma stabile.

La seconda richiesta è stata respinta in quanto sia nei confronti dell'imprenditore di diritto che dell'imprenditore di fatto (figlia e padre) risultava applicabile una misura di prevenzione patrimoniale in quanto affetti di pericolosità generica e qualificata in relazione ad attività delittuose che avevano determinato importanti ricavi per l'impresa agevolatrice.

La terza richiesta è stata accolta, ricorrendone tutti i presupposti:

- non emergevano i presupposti per l'applicazione di misura di prevenzione patrimoniale nei confronti dell'imprenditore;

- l'agevolazione era occasionale (un fatto di turbativa di gara e corruzione relativi ad un singolo appalto)
- nei confronti della società era stato emesso provvedimento interdittivo prefettizio
- il provvedimento interdittivo era stato impugnato al TAR ed il procedimento amministrativo era pendente.

Sono stati nominati un giudice delegato ed un amministratore giudiziario, come espressamente previsto dal comma 6 che rinvia al comma 2 lettera b), e sono stati imposti gli obblighi previsti dall'art. 34-bis, comma 3.

Guglielmo Muntoni  
Presidente Sezione Misure di Prevenzione  
Tribunale di Roma