

dell'Albo era finalizzata e permanenza delle criticità legate all'inadeguata preparazione degli amministratori³⁰.

Di particolare pregio appaiono, nell'ambito delle iniziative intese a migliorare la professionalità degli amministratori, i protocolli d'intesa siglati dall'Agenzia con associazioni di categoria e *no profit* e le iniziative di studio promosse ed organizzate in cooperazione con le Università.

In data 23 dicembre 2011 l'Agenzia, Assolombarda, ALDAI – Associazione Lombarda Dirigenti Aziende Industriali, e Fondirigenti hanno siglato un protocollo di intesa finalizzato alla formazione specialistica di sessanta *manager* per la valutazione e la gestione delle aziende sequestrate e confiscate.

Si tratta di un'iniziativa importante che, non a caso, nasce in Lombardia, ove insistono più di 200 imprese delle 1.500 fin ora confiscate alla criminalità organizzata.

L'esigenza è nata da una delle difficoltà più evidenti che pone la gestione dei beni sequestrati allorché si tratti di beni aziendali, consistente nella riscontrata difficoltà di garantire la continuità industriale ed economica delle imprese, che, nel passaggio dal circuito illecito a quello legale, rischiano di fallire e/o di chiudere.

Tanto si traduce, conseguentemente, nella perdita di posti di lavoro e nell'instaurazione di un clima di tensione sociale certamente non idoneo al contrasto socio-economico della criminalità organizzata, insinuandosi nella collettività l'idea distorta che, se la mafia era in grado di offrire e garantire posti di lavoro, lo Stato non è parimenti affidabile.

La convenzione siglata pone, pertanto, particolare attenzione alla creazione di competenze strategiche e manageriali necessarie per la valutazione e la gestione delle imprese sequestrate e confiscate da mettere a disposizione dell'Agenzia, senza alcun onere economico a carico dell'amministrazione pubblica.

Le attività di valutazione e gestione saranno indirizzate, in via sperimentale, non solo alle aziende operanti in Lombardia (sottoposte a sequestro ovvero a confisca non definitiva), ma anche ad alcune realtà in confisca definitiva particolarmente significative individuate dall'Agenzia nel resto del territorio nazionale.

L'accordo, peraltro, punta a creare un modello da estendere a tutto il territorio nazionale.

L'attività si svilupperà in due momenti: il primo sarà integrato dallo studio del fenomeno da parte di interlocutori appartenenti al mondo della cultura (le Università Luiss di Roma e Bocconi di Milano); il secondo sarà dedicato alla formazione diretta di *manager* selezionati, con una brevis-

³⁰ È stata, in proposito, presentata in Aula, nella seduta dell'11 luglio 2012 di questa 16ª legislatura, un'apposita interrogazione rivolta al Ministro della Giustizia (4-07930; Della Monica ed altri) intesa a conoscere i tempi per l'adozione della regolamentazione richiamata (Legislatura 16ª – Aula – Resoconto stenografico della seduta n. 763 dell'11 luglio 2012).

sima fase teorica ed una più lunga fase pratica di formazione su attività concrete.

Le domande di partecipazione all'iniziativa sono state 222.

Nel corso del 2011 è stata avviata una proficua collaborazione con Unioncamere e l'associazione Libera finalizzata alla sottoscrizione di un importante protocollo di intesa avente ad oggetto, tra l'altro, il supporto altamente qualificato di Unioncamere e delle Camere di commercio nella gestione delle aziende confiscate.

Il Protocollo contempla il c.d. «*progetto Aziende*» nell'ambito del quale l'Agenzia, in collaborazione con Unioncamere e con il supporto dell'associazione Libera, ha individuato sei aziende attive, ubicate in diverse regioni (Lombardia, Toscana, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), i cui dipendenti, dopo aver ricevuto adeguata formazione manageriale dallo *staff* di Unioncamere, saranno supportati nella costituzione di una cooperativa, alla quale verrà poi affidata a titolo gratuito l'azienda confiscata per la prosecuzione dell'attività di impresa.

L'evidente finalità del progetto è quella di lanciare un forte messaggio sociale che si contrapponga al clima di sfiducia sopra descritto nei confronti dell'azione dello Stato di aggressione alle aziende inquinate, poiché, laddove l'impresa già mafiosa acquisita dallo Stato sia adeguatamente riqualificata, la tutela dei livelli occupazionali preesistenti può essere garantita.

2.5.4. I beni mobili

La più evidente carenza normativa con riferimento ai beni mobili registrati è stata individuata nell'impossibilità di disporre l'assegnazione ad un Ente territoriale.

La Magistratura, in caso di sequestro, e l'Agenzia, in caso di confisca, possono solamente decidere di destinarli alle Forze dell'ordine, alle Amministrazioni dello Stato ed all'Agenzia nazionale (articolo 48, comma 12), di rottamarli o di venderli.

Il limite di questa previsione è stato efficacemente messo in risalto dal Prefetto Caruso³¹, il quale ha riferito, a titolo esemplificativo, di essere stato contattato dal Sindaco di un paesino della Calabria, che gli ha rappresentato di non avere la disponibilità di un'autovettura né la possibilità di acquistarla, ed ha aggiunto che gli strumenti normativi a disposizione dell'Agenzia non consentono di soddisfare la richiesta del rappresentante dell'ente pur in presenza della disponibilità di un'autovettura (nella specie, una Mercedes del valore di euro 25.000) non appetibile da parte delle Forze dell'ordine, né in condizione di essere rottamata e per la quale può disporsi la vendita, ma non l'assegnazione all'ente territoriale privo di risorse per acquistarla.

³¹ Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Direttore dell'A.N.B.C.S., pref. Giuseppe Caruso, 18 gennaio 2012, XVI legislatura.

2.5.5. Le articolazioni territoriali

Attualmente la sede principale dell'Agenzia nazionale è Reggio Calabria.

Il Prefetto Caruso ha individuato una criticità dell'Agenzia nella predetta ubicazione, evidenziando che essa presenta oggettive difficoltà di collegamento ferroviario ed aereo ed auspicando un trasferimento della sede principale a Roma, ove si trovano le altre istituzioni dello Stato nonché i membri del Consiglio direttivo dell'Agenzia, ovvero a Palermo, capoluogo della regione ove attualmente si trova più del 42 per cento dei beni confiscati.

La doglianza del Prefetto non è condivisa dai membri della Commissione³², che ha evidenziato come la scelta di ubicazione dell'Agenzia nazionale a Reggio Calabria non sia semplicemente avvenuta sull'onda emotiva di alcuni gravissimi episodi delittuosi registrati sul territorio reggino, come pure adombrato, ma sia stata supportata dalla maturata convinzione che la più potente organizzazione mafiosa al momento operante sul territorio nazionale è la 'ndrangheta, radicata nell'*hinterland* reggino, cui sono riconducibili, in larga misura, i patrimoni sequestrati e/o confiscati ubicati in tutto il Paese.

Di qui, l'indiscutibile significato simbolico del mantenimento della sede principale dell'Agenzia a Reggio Calabria, senza che la sua non centrale ubicazione possa influire sulle funzionalità dell'Agenzia, concepita quale struttura snella con funzioni di coordinamento articolata sul territorio attraverso la rete delle Prefetture di supporto, che assicurano il monitoraggio *in loco* dei beni in gestione.

2.5.6. L'autofinanziamento ed il budget a disposizione dell'Agenzia

Il legislatore, per consentire il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia, ha previsto la possibilità che essa destini i beni confiscati all'autofinanziamento ed ha quantificato il *budget* annuale in 4,2 milioni di euro.

Dall'attività svolta in Commissione (audizioni ed acquisizione di documentazione) è emerso che tali previsioni non sono idonee a garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenzia, specie con riferimento ai beni da destinare all'autofinanziamento.

Le procedure per mettere a profitto i beni da destinare all'autofinanziamento sono lunghe e complesse (stima del bene, adeguamento tecnico-normativo alla normativa vigente, ecc.) e la gestione delle locazioni è resa disagiata dall'esiguità della dotazione organica dell'Agenzia, chiamata ad impegnarsi anche in tale incombenza.

³² Cfr. gli interventi dei Commissari antimafia in occasione dell'audizione del pref. Caruso del 18 gennaio 2012.

2.5.7. Il P.O.N. Sicurezza

Quantunque sia strumento di grande impatto, il P.O.N. Sicurezza corre il rischio di non riuscire ad incidere nella realtà dei territori, poiché spesso le realtà comunali non sono in grado di elaborare progetti in linea con le complesse regole europee e perché la cautela con cui vengono esaminati i progetti, finalizzata correttamente a garantire la trasparenza di utilizzo delle risorse, esita sovente in procedimenti lunghi e complessi che, in qualche caso, demotivano i proponenti a chiedere i finanziamenti.

Tangibile, in proposito, la stringente necessità che le amministrazioni locali si rendano protagoniste di un vero e proprio cambio di marcia, dotandosi di professionalità adeguate, accettando la sfida della partecipazione ai bandi europei ed incrementando, in sostanza, la capacità progettuale ed operativa.

2.6. Le proposte

2.6.1. La dotazione organica

La soluzione prospettata dal Prefetto Caruso per superare la criticità legata all'insufficienza dell'organico ed alla difficoltà di reperirlo tra le professionalità già appartenenti alle altre Amministrazioni e di incentivarlo a rimanere in Agenzia è quella di trasformare l'Agenzia in ente pubblico economico, analogamente all'Agenzia del Demanio che, fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 4 del 2010, ha gestito i beni confiscati: la trasformazione darebbe la possibilità di assumere con contratti di diritto privato, abbandonando i rigidi schemi pubblicistici, personale di grande professionalità attingendolo prevalentemente dall'Agenzia del Demanio, dove, in questo momento, esso svolge tutt'altre mansioni con evidente dispersione dell'esperienza acquisita.

Ciò consentirebbe di garantire un minimo di funzionalità dell'Agenzia da un punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

Ancora, si potrebbe ampliare la dotazione organica complessiva a 100 unità, con la previsione di un *budget* fisso nella misura di almeno 10 milioni di euro, evitando così di dover destinare i beni confiscati all'autofinanziamento.

Inoltre, l'Agenzia potrebbe dotarsi di una autonoma contrattazione collettiva, all'interno della quale prevedere meccanismi incentivanti per il personale già in forza e per quello in entrata.

In alternativa, al fine di eliminare le difficoltà di acquisizione e di mantenimento del personale, sarebbe auspicabile la sostituzione della contrattazione collettiva oggi applicata (Comparto Ministeri) con quella più favorevole, sotto il profilo retributivo, prevista per altre pubbliche amministrazioni (enti pubblici non economici).

Si potrebbe pensare di equiparare l'Agenzia nazionale ad una agenzia fiscale per quanto concerne il trattamento economico del personale, simil-

mente quindi all'Agenzia delle entrate o a quella delle dogane procedendo ad un aumento del *budget* complessivo da destinare al finanziamento dell'Agenzia, che dovrebbe sempre constare di 100 unità.

Tale soluzione non sarebbe onerosa per il bilancio dello Stato, atteso che l'Agenzia è potenzialmente produttrice di entrate molto elevate sia per le casse dello Stato, attraverso il versamento al Fondo Unico Giustizia, sia per gli enti territoriali, attraverso la restituzione ai territori di beni sottratti alla criminalità organizzata.

Il Ministro Severino, anche davanti a questa Commissione Antimafia³³, ha, del resto, sottolineato la serietà del problema ed evidenziato l'impegno del Governo nell'individuazione delle possibili soluzioni per incrementare l'organico dell'Agenzia.

2.6.2. I beni immobili

Il Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso³⁴ ha acutamente osservato che il decreto legislativo n. 159/2011 avrebbe dovuto rappresentare un'occasione unica per affrontare il problema delle ipoteche gravanti sui beni sequestrati e confiscati in via definitiva, attraverso opportune norme transitorie, che, per contro, non sono state inserite, pur se legittimate dalla delega del Governo.

Pertanto, al fine di risolvere la grave criticità legata alla difficoltà di vendita degli immobili confiscati, egli si associa al coro di altrettanti esperti della materia, che formulano la proposta, condivisa da questo Comitato, di inserire tra i possibili acquirenti dei beni immobili, oltre a talune categorie di enti pubblici, associazioni di categoria e fondazioni bancarie, anche i privati.

Ciò che consentirebbe all'Agenzia di incassare immediatamente le somme derivanti dalla libera contrattazione sul mercato, detraendo da esse le spese necessarie per la gestione delle relative gare e per la purgazione delle ipoteche, e di destinarle alla risoluzione di problematiche (p.e. alla ristrutturazione) concernenti altri beni non gravati da garanzie ipotecarie.

Per risolvere la criticità legata alla difficoltà di vendita degli immobili confiscati la proposta è quella di inserire tra i possibili acquirenti anche i privati.

Ovviamente tale previsione dovrebbe accompagnarsi a quella di necessari sbarramenti intesi a scongiurare il pericolo che essi possano ritornare nelle mani dei mafiosi eventualmente affidando ad un organo (p.e. il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica) la verifica della sussistenza di requisiti di affidabilità da parte di chi si proponga quale ac-

³³ Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione Ministro della Giustizia, avv. Paola Severino Di Benedetto, 20 marzo 2012, XVI legislatura.

³⁴ Cfr. audizione in data 25 luglio 2012 davanti alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali del Senato.

quirente e prevedendo, ancora, delle sanzioni per i mafiosi che, per il tramite di prestanomi, volessero riacquistare i beni in guisa da colpirli due volte.

Tale proposta ripercorre in via analogica la previsione normativa dell'attuale articolo 48 del codice antimafia che, relativamente ai beni aziendali, consente di procedere direttamente alla loro vendita, senza distinguere la platea dei possibili acquirenti.

Altra proposta di modifica per accelerare l'assegnazione definitiva dei beni immobili potrebbe essere quella di riconoscere all'Agenzia la possibilità di destinare, in alcuni casi specifici, direttamente i beni a fini sociali senza l'intermediazione del Sindaco.

Ciò appare altamente auspicabile nel caso di beni che siano ubicati in piccoli Comuni, laddove non appare pensabile richiedere al Sindaco di compiere l'atto eroico di assegnazione dell'immobile, già confiscato al mafioso, ad un'associazione impegnata nel sociale in presenza di una pressione ambientale forte e determinata esercitata da parenti e/o amici del prevenuto o condannato che vivono a stretto contatto con il rappresentante delle Istituzioni.

Con ulteriore modifica si potrebbe prevedere la possibilità di vendere i beni confiscati senza attendere l'esito dell'istruttoria e, quindi, considerare la vendita non come *extrema ratio*, ma come una delle ordinarie destinazioni.

Con riferimento alle risorse per ristrutturare gli immobili, si potrebbe prevedere che, anziché far confluire i beni mobili (ossia il denaro) nel Fondo unico giustizia (che viene destinato, in ragione di un terzo ciascuno, ai Ministeri dell'Interno e della Giustizia ed al Bilancio dello Stato), la totalità o, quantomeno, una parte di essi venga destinata alla ristrutturazione dei beni creando un fondo da assegnare ai Comuni o ad un'associazione affidabile, che li gestisca al meglio con la finalità anzidetta.

Per quanto concerne i problemi legati all'insistenza di gravami sui beni, non appare percorribile la tesi che auspica l'introduzione di una normativa che consenta di cancellare totalmente i gravami al momento della confisca, che determinerebbe un ingiustificato pregiudizio dei diritti dei terzi in buona fede, laddove appare auspicabile il perfezionamento degli strumenti che consentono di accertare la mancanza di effettiva buona fede in capo ai terzi.

2.6.3. Le aziende

La ricerca di soluzioni alle criticità riscontrate in materia di gestione delle aziende sequestrate e confiscate postula il superamento del paradosso secondo cui le attività economiche e produttive simbolo del potere della mafia, una volta sequestrate dallo Stato, non sono in grado di divenire modelli di legalità economica, paradosso riassumibile nello slogan «*con la mafia si lavora con lo Stato no*», che rischia di essere emblematicamente indicato come il simbolo della sconfitta dello Stato nei confronti del po-

tere criminale, che finisce per rafforzare il proprio consenso sotto il profilo della capacità di garantire il lavoro in territori ad altissimo tasso di disoccupazione.

Il successo dell'azione di restituzione delle aziende al circuito legale attraverso la costruzione di nuove relazioni economiche sane e legali è, in primo luogo, strettamente legato alla capacità manageriale degli amministratori giudiziari nominati dall'A.G. nella fase iniziale, che, di norma, vengono confermati dall'Agenzia Nazionale all'atto del subentro nella gestione dei beni.

Altro profilo sensibile, sempre sul piano della capacità imprenditoriale e gestionale, concerne la formazione del personale dell'Agenzia.

La posta in gioco è nell'ordine di centinaia di milioni di euro affidate a professionalità insufficienti ed inadeguate, sotto il profilo della capacità imprenditoriale, a far fronte alle numerose e variegate problematiche in materia.

Gli amministratori giudiziari tendono ad una gestione conservativa dei beni, laddove la filosofia di fondo sottesa alla stessa creazione dell'Agenzia è quella di una gestione produttiva dell'azienda.

A rimarcare che quello delle professionalità degli amministratori è un tema fondamentale, su cui si gioca il successo dell'azione dell'Agenzia, è stato anche il Ministro della Giustizia³⁵, la quale ha evidenziato che, se si vuole rendere proficua – ed economicamente utile – la gestione dei beni sequestrati e confiscati, le professionalità vanno cercate in ambito imprenditoriale, ravvisando in tale opzione un grande salto di qualità nell'azione di aggressione ai patrimoni illeciti.

La Ministro ha, quindi, evidenziato che l'attenzione del Governo in proposito è massima anche *«per un problema di immagine, che potrebbe essere strumentalmente distorta dalla criminalità organizzata, nel senso che, se i risultati raggiunti dal punto di vista imprenditoriale non fossero soddisfacenti, qualcuno ne approfitterebbe per fare presente che è del tutto inutile sequestrare i beni alla criminalità organizzata»*.

Si è già detto dell'avvenuta istituzione dell'Albo nazionale degli amministratori e dell'inammissibile ritardo nell'adozione della regolamentazione secondaria che sola lo renderà di fatto operativo.

Si sono, altresì, richiamati gli importanti protocolli d'intesa tra l'Agenzia e le associazioni di categoria e le collaborazioni con le Università finalizzate al raggiungimento di obiettivi di efficienza e professionalità nell'amministrazione e gestione dei patrimoni, segnatamente le aziende confiscate: trattasi, senza dubbio, di importanti passi avanti sul percorso intrapreso che, tuttavia, potrà essere portato a compimento solo con la agognata istituzione dell'albo previsto dalla legge.

³⁵ Cfr. citata audizione, in data 20 marzo 2012, del Ministro della Giustizia, avv. Paola Severino Di Benedetto.

Dal mondo del lavoro³⁶ si auspica la costituzione di un Ufficio *ad hoc* («Ufficio Attività produttive e sindacali») all'interno dell'Agenzia, composto da rappresentanti dell'Agenzia, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Economia e delle finanze, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e di Unioncamere, deputato precipuamente ad affrontare in modo agile le criticità delle aziende sequestrate e confiscate, e destinato a diventare punto di riferimento anche per le relazioni sindacali e la promozione di politiche di sviluppo attraverso i beni e le aziende confiscate.

O, ancora, in termini di più immediata attuazione, l'inserimento all'articolo 111, comma 3, del Codice Antimafia della lettera *d*), che preveda anche un rappresentante del Ministero dello Sviluppo Economico all'interno del Consiglio direttivo dell'Agenzia³⁷.

Per le medesime finalità si propone l'istituzione di tavoli permanenti presso le Prefetture sulle aziende sequestrate e confiscate con funzioni di coordinamento e supporto di tutti i soggetti a vario titolo interessati alla gestione, amministrazione e destinazione di dette aziende.

È, tuttavia, evidente che la sola formazione professionale degli amministratori ed il supporto di organi tecnici è insufficiente a superare le complesse problematiche che si devono affrontare nel percorso finalizzato ad incanalare l'azienda nel circuito della legalità economica.

Occorre, quindi, fornire agli amministratori gli strumenti per sostenere questo percorso di ristrutturazione e riconversione dell'azienda con l'obiettivo di farle rimanere e/o rilanciarle sul mercato restituendole ai territori ed alla loro economia bonificate e competitive.

Sul versante della risoluzione delle problematiche specifiche che devono affrontarsi, all'indomani del sequestro delle aziende, già evidenziate nell'apposito paragrafo, una prima proposta è stata individuata³⁸ nella creazione di un fondo *ad hoc* presso gli istituti di credito la cui finalità dovrebbe essere quella di supportare il percorso di emersione alla legalità delle aziende sequestrate e confiscate.

Il fondo, secondo qualche proposta specifica³⁹, dovrebbe avere due linee dedicate: a) un fondo di garanzia per il credito bancario, per garantire le linee di credito concesse dalle banche fino al giorno prima del sequestro e sistematicamente interrotte al momento dell'intervento dell'AG e b) un fondo di sostegno agli investimenti per l'emersione alla legalità, rilancio e ristrutturazione aziendale.

Tale fondo potrebbe essere agevolmente coperto rispettivamente per la lettera a) dalla cassa depositi e prestiti e per la lettera b) da una quota

³⁶ Cfr. proposte della CGIL per l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità, avanzate in occasione del convegno di Castel Volturno (CE) del 19 luglio 2012.

³⁷ Cfr. proposta Fillea CGIL – Osservatorio Edilizia e Legalità, maturata durante la giornata di studio e il convegno svolti il 29 e 30 aprile 2011 a Palermo.

³⁸ Cfr. citata audizione del Prefetto Mario Morcone.

³⁹ Cfr. proposte della CGIL per l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità, avanzate in occasione del convegno di Castel Volturno (CE) del 19 luglio 2012.

delle risorse intestate Fondo Unico Giustizia nella parte destinata all'entrata del bilancio dello Stato.

Si tratterebbe sempre di un finanziamento da restituirsi usufruendo di un tasso agevolato e di tempi compatibili a garantire l'ammortamento dell'investimento.

Altra proposta è quella di prevedere un meccanismo automatico di accesso agli ammortizzatori, allo stato, negati ai dipendenti di imprese sequestrate e confiscate, finanziato con le risorse derivanti dall'utilizzo dei beni confiscati, che consentirebbe di garantire sostegno al reddito dei lavoratori di queste aziende e dare il tempo necessario all'Autorità Giudiziarie di riorganizzare l'attività produttiva e farle ripartire al più presto.

Ancora, si è sostenuto⁴⁰ che sarebbe opportuna una modifica normativa che vieti, in radice, alle banche di revocare i fidi al momento del sequestro, evidenziandosi che tale comportamento degli istituti di credito non è in linea con lo spirito delle convenzioni europee, dagli stessi invocati a sostegno dell'interruzione della linea di credito, Basilea I e Basilea 2, finalizzate a sottrarre risorse ai soggetti appartenenti alla criminalità organizzata.

La normativa internazionale, quindi, impone la revoca del fido nei confronti di soggetti mafiosi, laddove è dato sottolineare, paradossalmente, che le richieste di rientro dalla situazione debitoria provengono dagli istituti di credito proprio nel momento in cui al mafioso, cui il credito era stato accordato dalle banche, subentra lo Stato, sia pure temporaneamente attraverso l'amministrazione giudiziaria.

Altra proposta è volta alla creazione di strumenti di premialità fiscale che ripaghino effettivamente chi si impegna per la realizzazione di circuiti virtuosi di impresa.

Si pensa, per esempio, ad uno sconto d'IVA per agevolare le imprese che devono sostenere maggiori costi dovuti al percorso di emersione alla legalità o, ancora, ad una serie di agevolazioni fiscali attraverso un credito d'imposta teso a favorire la regolarizzazione dei rapporti di lavoro in nero o irregolari.

Sempre sul versante degli incentivi premiali, si auspica l'attribuzione automatica del *rating* di legalità ed, ancora, l'introduzione di forme di premialità per l'accesso agli appalti pubblici, o, infine, di convenzioni tra la P.A. e queste aziende per la realizzazione di opere, gestione di servizi e forniture.

Ulteriore soluzione prospettata per consentire all'azienda, una volta concluso il percorso di emersione alla legalità, di vivere autonomamente è quella di una serie di incentivi per i lavoratori che si costituiscano in cooperative disponibili a rilevare l'azienda eventualmente prevedendo un diritto di prelazione ad avvalersi degli incentivi previsti dalla legge n. 49 del 1985.

⁴⁰ Cfr. citata audizione del Prefetto Caruso in Commissione antimafia del 18 gennaio 2012.

Per quanto concerne, poi, le carenze della normativa opportunamente segnalate dal Procuratore Grasso⁴¹ con riferimento al rapporto tra sequestro di quote sociali e sequestro dei beni aziendali dell'impresa esercitata dalla società, sarebbe opportuno precisare, come dallo stesso Procuratore auspicato, che tale sequestro è consentito solo nel caso in cui l'oggetto è costituito dalla totalità delle quote ovvero almeno dalla maggioranza delle quote.

Quanto al rapporto tra amministratore giudiziario ed amministratore della società, nell'ipotesi di sequestro maggioritario delle quote, questo Comitato ritiene che debbano trovare attuazione le preziose indicazioni fornite dal Procuratore Antimafia attraverso il recepimento normativo di ciò che già avviene nella prassi, ossia uno stringente controllo dell'amministratore, munito delle relative autorizzazioni da parte del giudice delegato, sulle attività imprenditoriali, a partire dal controllo delle attività di cassa e di pagamenti.

Ai fini dell'immediata risoluzione di tutte le problematiche connesse alle attività che richiedono autorizzazioni e provvedimenti ablativi rilasciati *intuitu personae*, corretta appare la soluzione prospettata sempre dal dott. Grasso in ordine alla necessità di un coordinamento tra le disposizioni che prevedono l'adozione dei provvedimenti amministrativi solo nei confronti del proposto e/o dei terzi intestatari con quelle che prevedono la prosecuzione dell'impresa a seguito di provvedimento deliberato dal Tribunale, al fine di consentire concretamente il prosieguo dell'attività da parte dello Stato.

Infine, sul fronte della risoluzione delle problematiche legate alle revocche delle commesse opportuna appare la sollecitazione, da più parti, in ordine alla creazione di un meccanismo virtuoso, che consenta all'Agenzia, nell'ambito delle proprie competenze concernenti la gestione dei beni sequestrati e confiscati e con l'obiettivo di mantenerle sul mercato, di affidare, a parità di condizioni riguardanti i lavori ed i costi (sì da non incorrere nel pericolo della violazione delle regole sulla libertà di concorrenza), alle medesime imprese tutte le commesse.

A tal fine si prevede che, ad opera delle Prefetture, sia stilato e aggiornato in tempo reale l'elenco delle aziende sequestrate e confiscate fruibile e consultabile da parte di tutti i soggetti interessati alla gestione del patrimonio sequestrato e confiscato, nonché l'adozione di delibere che permettano l'utilizzo «in house» di queste aziende nell'ambito dei lavori di manutenzione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare sequestrato o confiscato in tutto il territorio nazionale.

2.6.4. I beni mobili

Per superare la criticità rappresentata dalle limitazioni normative riguardanti i beni mobili registrati che possono essere destinati alle sole

⁴¹ Cfr. audizione in data 25 luglio 2012 davanti alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali del Senato.

Forze dell'ordine o rottamati o venduti la proposta è quella di una modifica normativa che ne consenta l'assegnazione anche al rappresentante di un ente territoriale: atteso, invero, che non di rado i beni mobili, segnatamente autovetture sequestrate e/o confiscate, non rivestono, per le loro peculiari caratteristiche, alcun interesse per le Forze dell'ordine, impossibilitate a destinarle ad attività d'istituto, sarebbe opportuno ammettere la possibilità di assegnarli, in alternativa, agli enti territoriali, spesso sprovvisti delle risorse necessarie al loro acquisto.

2.6.5. La competenza dell'Agenzia

Una grave omissione del legislatore, ancora una volta segnata dal Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso⁴² consiste nella mancata previsione della competenza gestionale dell'Agenzia per tutti gli altri casi di sequestro e confisca penale diversi da quelli di cui all'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p., tra i quali, in particolare, i provvedimenti ablatori connessi ai reati indicati nell'articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306/92.

La necessità di ovviare a tale carenza si coglie, ad avviso di questo Comitato, anche avendo riguardo alle strategie di tutela dell'economia lecita da infiltrazioni criminali adottate dall'Unione Europea⁴³, che sempre più collega la corruzione ai delitti di criminalità organizzata auspicando una disciplina unica in materia di sequestro e confisca per entrambe le categorie di reati.

3. Il «Piano straordinario contro le mafie» (Legge 13 agosto 2010, n. 136). Le norme di immediata applicazione

3.1. Premessa

Il 28 gennaio del 2010, in esito ad un Consiglio dei Ministri tenutosi in via straordinaria a Reggio Calabria a seguito di gravi episodi intimidatori, riconducibili a matrice mafiosa, ai danni delle istituzioni locali e, segnatamente, di alcuni magistrati, il Governo si è determinato a varare un ulteriore pacchetto di norme di contrasto alla criminalità organizzata nella forma del disegno di legge, poi approvato come legge 13 agosto 2010, n. 136, contenente il «*Piano straordinario contro le mafie*».

Nella stessa occasione è stata assunta l'iniziativa dell'istituzione dell'Agenzia per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità

⁴² Cfr. audizione in data 25 luglio 2012 davanti alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali del Senato.

⁴³ Cfr. relazione alla proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 marzo 2012 in tema di congelamento e confisca dei proventi di reato.

organizzata, mediante decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50⁴⁴.

La Commissione Antimafia ha rivolto la propria attenzione ai fenomeni sui quali la legge n. 136/2010 ha inteso incidere, connessi, precipuamente, alla prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'economia ed alla lotta al riciclaggio.

A tal fine, è stata avviata un'intensa attività di audizioni, alla luce dei cui risultati saranno rassegnate, nell'ambito delle prerogative di questa Commissione di monitoraggio del fenomeno mafioso e di valutazione della disciplina di contrasto allo stesso, le conclusioni in ordine alla congruità della normativa in oggetto.

Come sottolineato dall'allora Ministro della Giustizia, Angelino Alfano⁴⁵, la legge si inserisce in una più ampia strategia di contrasto alla criminalità organizzata, alla quale il Governo ha dedicato cinque decreti legge e due disegni di legge, che vanno a comporre, nell'insieme, un articolato di notevole impatto.

I decreti indicati dal Ministro, tutti convertiti in legge, sono:

- il decreto-legge n. 92 del 2008, recante «*Misure urgenti materia di pubblica sicurezza*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2008;
- il decreto-legge n. 143/2008, recante «*Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 181/2008;
- il decreto-legge n. 193/2009, anch'esso recante «*Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 24/2010;
- il decreto-legge n. 10/2010, relativo a «*Disposizioni urgenti in ordine alla competenza per procedimenti penali a carico di autori di reati di grave allarme sociale*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 52/2010;
- il decreto-legge n. 4/2010, dedicato all'«*Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*», convertito, con modificazioni, dalla legge n. 50/2010.

A questi interventi normativi si aggiunge la legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*».

Le leggi 13 agosto 2010, n. 136, e 31 marzo 2010, n. 50, costituiscono parti di un unico «*pacchetto antimafia*» del Governo, che fa, a sua volta, seguito alle innovazioni già introdotte in materia con il «*pacchetto sicurezza*» (in particolare con le leggi 24 luglio 2008, n. 125, e 15 luglio 2009, n. 94).

⁴⁴ Sul quale vedasi più diffusamente *supra*, al cap. 2 della presente Relazione.

⁴⁵ Cfr. audizione del Ministro della Giustizia Angelino Alfano, svoltasi in Assemblea plenaria il 22 giugno 2010.

La nuova legge, entrata in vigore il 7 settembre del 2010, persegue un duplice obiettivo:

riordinare, razionalizzare ed integrare l'intera disciplina in materia di contrasto alla criminalità organizzata, misure di prevenzione, certificazioni antimafia ed operazioni di copertura;

forgiare, attraverso innovative disposizioni, strumenti più incisivi di controllo degli appalti pubblici, tracciabilità dei connessi flussi finanziari, aggressione ai patrimoni mafiosi, lotta alle ecomafie.

Per il perseguimento dei suddetti obiettivi, sono state predisposte due deleghe legislative, rispettivamente finalizzate all'emanazione di un «*codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*» (articolo 1) e di «*nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*» (articolo 2)⁴⁶; è stata, inoltre, adottata una disciplina immediatamente precettiva che si articola in variegati interventi.

3.2. La disciplina immediatamente precettiva

Nel presente capitolo saranno esaminate esclusivamente le norme immediatamente precettive, rinviandosi ad altra parte della presente relazione per l'esegesi e la valutazione della normativa emanata a seguito delle deleghe contenute negli articoli 1 e 2 della legge.

Si tratta delle norme contenute agli articoli da 3 a 15, afferenti alla tracciabilità dei flussi finanziari (articolo 3), alle relative sanzioni (articolo 6), al controllo degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali (articolo 4), all'identificazione degli addetti nei cantieri (articolo 5), agli accertamenti fiscali e gli obblighi di comunicazione delle variazioni patrimoniali gravanti sui soggetti sottoposti a misure di prevenzione o condannati per determinati reati (articolo 7), alle operazioni sotto copertura ed alla relativa disciplina processuale (articolo 8), al reato di turbata libertà degli incanti previsto dall'articolo 353 c.p. (articolo 9), all'introduzione del nuovo delitto di «*turbata libertà del procedimento di scelta del contraente*», incriminato dall'articolo 353-bis c.p. (articolo 10), alla competenza della Direzione Distrettuale Antimafia ed all'esame a distanza dei collaboratori di giustizia (articolo 11), ai Coordinamenti interforze provinciali (articolo 12), alla Stazione unica appaltante (articolo 13), alla sospensione dell'efficacia dei provvedimenti di revoca dei programmi di protezione ed alle somme corrisposte ai testimoni di giustizia (articolo 14), alla composizione del Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata (articolo 15).

3.3. La tracciabilità dei flussi finanziari

Il 2 dicembre del 2009, in Commissione plenaria, si è svolta l'audizione del dott. Gianfranco Donadio⁴⁷, Sostituto Procuratore della Dire-

⁴⁶ Cfr. capitolo 4 della presente relazione.

⁴⁷ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, audizione del sostituto procuratore della Direzione Nazionale Antimafia, Gianfranco Donadio, 2 dicembre 2009, XVI legislatura.

zione Nazionale Antimafia, che ha posto, in termini di assoluto rilievo, l'accento sull'importanza dell'introduzione di norme volte ad assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari relativi ai contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, al fine di prevenire infiltrazioni criminali nel settore economico degli appalti, in cui si registrano sempre più consistenti interessi delle imprese mafiose e/o colluse con la mafia.

In proposito, occorre muovere dalla considerazione che i consorzi criminali fanno impresa, con progressivo allontanamento dall'esercizio visibile della forza di intimidazione, che deriva dal vincolo, e con l'opzione per modi di agire criminale diversi ma, comunque, rientranti nel paradigma normativo di cui all'articolo 416-*bis* c.p., in quanto finalizzati all'acquisizione del controllo delle attività economiche e finanziarie che si svolgono sul territorio.

Si tratta di un concetto ribadito efficacemente anche dall'allora Ministro dell'Interno, Roberto Maroni⁴⁸, il quale ha sottolineato che la lotta alle infiltrazioni mafiose nell'economia legale deve misurarsi con il dato di esperienza secondo cui le organizzazioni criminali hanno assunto dimensioni e articolazioni imprenditoriali, supportate da *management* e *consulting* di altissima specializzazione e professionalità, che consentono loro, in un contesto criminale ormai globalizzato, l'agevole utilizzo dei circuiti economico-finanziari.

Un'efficace azione di contrasto all'impresa criminale non può, quindi, prescindere dall'individuazione dei segmenti di mercato che quell'impresa occupa e dalla considerazione che l'imprenditore criminale, lungi dal limitarsi a produrre e scambiare beni e servizi criminali (quali, tra gli altri, vendita di droga, servizi di protezione e guardiania, usura) si adegua alle dinamiche evolutive, allontanandosi dal proprio *core business*, per realizzare una politica di espansione ed aprirsi a nuove prospettive di mercato, individuate nei mercati legali.

Ciò è tanto più vero se si nota che il plusvalore derivante dai commerci illegali (segnatamente dal traffico di sostanze stupefacenti) non può essere interamente reimpiegato nel ciclo criminale, donde l'esigenza dell'impresa mafiosa di diversificare le iniziative e ricollocare almeno parte delle plusvalenze nel circuito dell'economia legale.

Dalle indagini delle forze dell'ordine, sovente convalidate da accertamenti giudiziari definitivi, è emerso il vivo interesse della criminalità organizzata per il settore degli appalti, specie per quello dei sub-contratti, ed è stata dimostrata la capacità della criminalità organizzata di monopolizzare interi ambiti economici ed esercitare un controllo tendenzialmente strategico del mercato dell'edilizia civile, residenziale e non, che si riassume nel c.d. «*ciclo degli inerti*», articolato nella produzione del calcestruzzo, nell'industria estrattifera, nella gestione delle cave, dei materiali bituminosi e del movimento della terra.

⁴⁸ Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Ministro dell'Interno, on. Roberto Maroni, 2 aprile 2009, XVI legislatura.

Il binomio mafia-appalti – che costituisce la sintesi della tipica modalità di inquinamento della pubblica e privata economia da parte della criminalità organizzata⁴⁹ – si realizza, infatti, attraverso due modalità di intervento, l'una, di tipo squisitamente parassitario, consistente nella diretta riscossione di una tangente di ammontare proporzionale rispetto a quella dei lavori appaltati, l'altra integrata da forme di pressione finalizzate ad ottenere l'affidamento o il sub affidamento di lavori (o forniture) ad imprese di piccole e medie dimensioni, direttamente o indirettamente controllate dalle organizzazioni malavitose, mediante l'utilizzo delle più varie forme contrattuali (subappalto, nolo a caldo e/o a freddo, movimento terra, trasporto materiali, forniture di inerti o conglomerati cementizi e bituminosi).

Per quanto, dunque, l'opera finale sia apparentemente realizzata dal solo *general contractor*, persona giuridica che, a valle, chiude la catena dell'appalto ed emette le relative fatture, la criminalità organizzata riesce ugualmente ad inserirsi, con le proprie imprese, nella filiera produttiva con il ruolo di subappaltatore o sub contraente; in tal guisa, realizzando la disarticolazione del sistema legale di scelta del contraente ad opera del potere mafioso, che si surroga a quello pubblico.

Si spiega, così, la necessità degli interventi normativi contenuti nelle leggi nn. 94/2009 e 136/2010, finalizzati a rispondere, con maggiore efficacia – e, specificamente, attraverso più adeguati strumenti di controllo degli appalti – alle nuove capacità di aggressione della criminalità organizzata.

Nel contesto che si va delineando, la tracciabilità dei flussi finanziari è stata considerata quale vero e unico sistema di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti, poiché consente di quantificare l'effettivo valore delle prestazioni ed individuare i destinatari effettivi delle risorse finanziarie nell'ambito degli appalti.

L'articolo 3 della legge n. 136/2010 introduce disposizioni volte ad assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari relativi a contratti pubblici di lavori, forniture e servizi finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali; questo il testo della norma:

«1. Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane S.p.A., dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione

⁴⁹ Cfr. Corrado Lembo, in «Appalti di opere pubbliche ed infiltrazioni mafiose: analisi di protocolli investigativi»- Relazione tenuta al CSM in occasione dell'incontro di studio sul tema «Appalto di opere pubbliche e violazioni penali», Roma, 21-23 maggio 2007.

dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni (comma così modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 187 del 2010).

2. I pagamenti destinati a dipendenti, consulenti e fornitori di beni e servizi rientranti tra le spese generali nonché quelli destinati alla provvista di immobilizzazioni tecniche sono eseguiti tramite conto corrente dedicato di cui al comma 1, anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale purché idonei a garantire la piena tracciabilità delle operazioni per l'intero importo dovuto, anche se questo non è riferibile in via esclusiva alla realizzazione degli interventi di cui al medesimo comma 1 (comma così sostituito dall'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 187 del 2010).

3. I pagamenti in favore di enti previdenziali, assicurativi e istituzionali, nonché quelli in favore di gestori e fornitori di pubblici servizi, ovvero quelli riguardanti tributi, possono essere eseguiti anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale, fermo restando l'obbligo di documentazione della spesa. Per le spese giornaliere, di importo inferiore o uguale a 1.500 euro, relative agli interventi di cui al comma 1, possono essere utilizzati sistemi diversi dal bonifico bancario o postale, fermi restando il divieto di impiego del contante e l'obbligo di documentazione della spesa. L'eventuale costituzione di un fondo cassa cui attingere per spese giornaliere, salvo l'obbligo di rendicontazione, deve essere effettuata tramite bonifico bancario o postale o altro strumento di pagamento idoneo a consentire la tracciabilità delle operazioni, in favore di uno o più dipendenti (comma così modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 187 del 2010).

4. Ove per il pagamento di spese estranee ai lavori, ai servizi e alle forniture di cui al comma 1 sia necessario il ricorso a somme provenienti da conti correnti dedicati di cui al medesimo comma 1, questi ultimi possono essere successivamente reintegrati mediante bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni (comma così modificato dall'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 187 del 2010).

5. Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1, il codice identificativo di gara (CIG), attribuito dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture su richiesta della stazione appaltante e, ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il codice unico di progetto (CUP). In regime transitorio, sino all'adeguamento dei sistemi telematici delle banche e della società Poste italiane S.p.A., il CUP può essere inserito nello spazio destinato alla trascrizione della motivazione del pagamento (comma così