

Votazione Codice antimafia al Senato

Libera: una riforma necessaria da approvare con urgenza in via definitiva senza arretramenti nella lotta alle mafie e alla corruzione

Premessa

Il 3 giugno 2013 venne consegnato alla Presidente della Camera, l'on. Laura Boldrini, il testo del *disegno di legge n. 1138 di iniziativa popolare "Io riattivo il lavoro"* per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata. Dopo più di due anni di discussioni, confronti e audizioni il testo originario, anche grazie al contributo dei lavori della *Commissione parlamentare antimafia* e della *Commissione Garofoli* istituita durante il Governo Letta, è stato arricchito con numerose altre disposizioni tese a rivisitare il *decreto legislativo n. 159 del 2011 (cd codice antimafia)* di cui erano state segnalate da subito limiti, incongruenze e difficoltà applicative.

Il testo approvato l'11 novembre 2015 - dopo un attento lavoro della Commissione Giustizia della Camera e migliorato da alcuni emendamenti approvati dall'Aula - aveva raccolto gran parte delle proposte contenute nel disegno di legge di iniziativa popolare e delle richieste di chi opera quotidianamente nella lotta alla criminalità, in particolare organizzata: da chi svolge le indagini patrimoniali, fino a coloro che lavorano per non disperdere il *patrimonio di democrazia e di civiltà* costituito dalla restituzione concreta alla collettività dei beni mobili, immobili e aziendali sequestrati e confiscati.

Il testo, dopo più di un anno e mezzo, è stato finalmente approvato al Senato il 6 luglio 2017, introducendo alcuni correttivi che lo costringono a ritornare alla Camera in terza lettura.

Chiediamo al Parlamento e al Governo un forte senso di responsabilità per la sua approvazione definitiva - senza arretramenti nella stretta a mafie e corruzione - entro l'inizio della sessione di bilancio del prossimo mese di ottobre.

Di seguito si descrivono cinque punti salienti della riforma, evidenziando le positività introdotte e le criticità ancora esistenti

1) La confisca ai mafiosi e ai corrotti

E' quindi una riforma da approvare subito per **rendere più efficace la lotta alla criminalità organizzata e mafiosa, alla criminalità economica e alla criminalità politica.**

Per arginare mafie e corruzione oramai diffusi e fortemente intrecciati in tutto il Paese nelle loro diverse forme di manifestazione, sono infatti urgenti e necessari gli stessi strumenti di prevenzione e contrasto in ambito investigativo- giudiziario, politico-amministrativo, economico-finanziario, sociale-educativo e culturale.

Con queste premesse, un anno e mezzo fa, la Camera dei deputati aveva approvato un testo, pienamente condivisibile, che prevedeva la *piena equiparazione del contrasto patrimoniale alle ricchezze dei mafiosi e dei corrotti*, sulla quale si era espresso favorevolmente il Consiglio superiore della magistratura. Si estendeva, quindi, le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, oggi applicate agli indiziati di appartenenza alla mafia, anche agli indiziati di corruzione. Nella convinzione di considerare le misure di prevenzione efficaci strumenti di prevenzione della criminalità di profitto, a distanza di 35 anni dalla Rognoni La Torre del 1982.

Il procedimento è conforme alla Costituzione e alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, come più volte deciso dalla Corte Costituzionale e dalla Corte europea. In particolare ha già superato il vaglio della *Corte europea dei diritti dell'uomo*, quando questa - il 12 maggio 2015 - ha riconosciuto la compatibilità convenzionale di misure patrimoniali fondate sull'indizio di commissione di delitti di corruzione (non necessariamente in ambito associativo),

indipendentemente dal procedimento penale, previste da altri ordinamenti, proprio **in virtù del quadro giuridico internazionale diretto a contrastare la piaga della corruzione.**

Il Tribunale collegiale applica le misure – sulla base di fatti certi e mai di sospetti – solo a persone (non necessariamente già condannate) ritenute pericolose. In particolare, si applicano a chi vive anche in parte abitualmente di traffici delittuosi o di provento di delitti e agli indiziati di appartenenza alla mafia o di altri gravi delitti. Dunque, oggi le misure di prevenzione già si applicano ai corrotti abituali, sempre che possano commettere reati in futuro. *L'estensione della norma prevista per gli indiziati di mafia comporterebbe l'applicazione anche a chi è indiziato di corruzione, cioè – esemplificando – molto probabilmente corrotto anche per un unico episodio, sempre che il tribunale esprima in modo motivato un giudizio di pericolosità, cioè affermi che l'indiziato possa in futuro commettere reati.* E' evidente che mai riguarderebbe un indiziato di una limitata e isolata corruzione. Occorre inoltre accertare l'attualità della pericolosità del reato.

Questo sistema è stato ritenuto compatibile con la Costituzione e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il sequestro verrà disposto non sull'intero patrimonio ma solo sui beni di provenienza illecita e di cui non si riesce a giustificare lecita provenienza.

Le modifiche apportate dal Senato hanno circoscritto purtroppo l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione personale e patrimoniale agli indiziati di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche o di associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei delitti contro la Pubblica amministrazione. Non più piena equiparazione ma una estensione in forma riduttiva, facendo quindi un passo indietro rispetto al testo della Camera.

2) Le procedure giudiziarie

Il procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e di gestione dei beni sin dalla fase del sequestro viene nel complesso reso più efficiente e incisivo.

E' stata riconosciuta la necessità di assicurare la **"trattazione prioritaria" dei procedimenti finalizzati alla confisca**, anche con l'incremento del numero e della specializzazione dei magistrati delle misure di prevenzione e il coinvolgimento dei dirigenti degli uffici giudiziari. Va segnalato, altresì, il potenziamento del sequestro penale che sarà consentito nel caso di prescrizione del reato (dopo una condanna di primo grado) e in cui l'imputato non potrà giustificare la legittima provenienza del bene col provento dell'evasione fiscale come talvolta la giurisprudenza consentiva.

Con le modifiche introdotte dal Senato, si ritiene che ci saranno problemi di applicabilità concreta delle disposizioni relative alla competenza del Procuratore distrettuale sulla pericolosità semplice che si aggiunge al Procuratore del circondario, atteso che si tratta di *misure di prevenzione personali* riferite a forme di pericolosità per reati di competenza del PM circondariale. Lo stesso vale per le misure di prevenzione patrimoniali, con funzioni e competenze attribuite anche al Procuratore del circondario, previo coordinamento con il Procuratore distrettuale. Il testo approvato al Senato introduce, altresì, *l'appellabilità dell'applicazione e del diniego del sequestro*, introducendo una fase impugnatoria per gli interessati (proposto, terzi intestatari e pubblico ministero) mal conciliandosi con la specificità del procedimento di prevenzione che "garantisce" una celere celebrazione dell'udienza per la confisca nel pieno contraddittorio, con un termine di efficacia del provvedimento cautelare. La modifica non sembra tener conto delle criticità operative che potrebbero verificarsi.

Risulta, infine, necessario *un adeguamento della normativa vigente alla sentenza della Corte europea del 23 febbraio 2017 De Tommaso c. Italia* che è intervenuta sulle misure di prevenzione personali, ritenendo che fattispecie di pericolosità generica e prescrizioni imposte non siano prevedibili (ovvero sufficientemente tipizzate). Pur se la giurisprudenza sta intervenendo, sarebbero auspicabili modifiche normative dirette a offrire alla Corte europea l'occasione di valutare nuove disposizioni introdotte dal legislatore per superare le criticità esistenti.

3) Efficacia e trasparenza nella gestione dei beni sequestrati

Per i beni sequestrati in genere sono state recepite solo in parte - a seguito delle modifiche introdotte dal Senato - le migliori prassi dirette a una **rapida assegnazione**, seppur provvisoria e in attesa della definizione del procedimento, alle associazioni e alle cooperative per consentire da subito la **conservazione del bene** e poi l'**accelerazione della destinazione finale**.

Le modifiche introdotte dal Senato hanno infatti limitato le disposizioni dirette a rendere effettiva e rapida la **liberazione dei beni** per evitare di attendere anni dopo la confisca per liberare i beni da coloro a cui sono stati sottratti.

Sono state introdotte disposizioni per **accelerare la destinazione dei beni confiscati**, eliminando gravi incongruenze che agevolavano in modo indiscriminato la vendita, con una migliore e più rigorosa disciplina del riconoscimento dei crediti vantati dalle banche che, se non concessi in modo "regolare", comporteranno la segnalazione dell'istituto di credito alla Banca d'Italia.

Essenziale anche l'introduzione di **norme più stringenti sulla nomina degli amministratori giudiziari**, tali da assicurarne trasparenza e rotazione degli incarichi. Sono state introdotte stringenti previsioni sull'incompatibilità ad assumere l'incarico di amministratore giudiziario e/o coadiutore dell'Agenzia nazionale. E' stata, a questo proposito, prevista una apposita delega al Governo per la disciplina del regime di **incompatibilità** relativo agli uffici di amministratore giudiziario e di curatore fallimentare.

Si conferma l'introduzione il **nuovo istituto del controllo giudiziario delle aziende** quando sussiste il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose che ne condizionino l'attività.

4) L'Agenzia nazionale

L'Agenzia nazionale ritorna ad essere collocata sotto **la vigilanza del Ministero dell'Interno** con sede principale a Roma e sede secondaria a Reggio Calabria.

Certamente la collocazione presso la Presidenza del Consiglio avrebbe facilitato il raccordo tra le diverse amministrazioni centrali e regionali competenti nella valorizzazione dei beni immobili e aziendali confiscati e nelle politiche di coesione e sviluppo economico e sociale.

Il direttore verrà scelto tra specifiche figure professionali e non necessariamente dovrà essere un Prefetto. Presiederà il Consiglio direttivo e il **Comitato consultivo di indirizzo**, un nuovo organo interno che esprime pareri e presenta proposte.

Il Consiglio direttivo viene integrato da un qualificato esperto di politiche di coesione e di programmazione europea e nazionale.

L'Agenzia avrà competenza di gestione diretta dei beni dopo la conferma della confisca in sede di appello, tanto nelle procedure di prevenzione quanto su quelle penali. L'Agenzia potrà destinare beni e aziende direttamente ai soggetti del terzo settore.

Senza dubbio si accoglie con favore il rafforzamento dei nuclei di supporto. **Le Prefetture**, infatti, sono state spesso i soggetti istituzionali che hanno dato impulso alla risoluzione delle diverse criticità in sede di destinazione e assegnazione dei beni e, con la riforma, lo potranno fare sempre di più tramite i **tavoli permanenti** diretti a coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati interessati.

E' stato molto importante prevedere **l'aumento di dotazione organica in duecento unità**.

Ma non viene ritenuta congrua - ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati di aumento della capacità di gestione dei beni - la mera previsione del passaggio dal personale a distacco/comando al personale in mobilità da altre amministrazioni nella misura di 170 unità, che non soddisfa le esigenze di miglioramento delle competenze, le quali avrebbero richiesto differenti modalità di reclutamento, attraverso procedure di selezione pubblica.

Oltre a queste risorse umane, si prevede la possibilità di conferimento di incarichi - con contratti a tempo determinato nei limiti delle risorse disponibili - di particolare specializzazione in materia di gestioni aziendali e patrimoniali e di un ulteriore contingente, fino al limite massimo di dieci unità, di ulteriore personale avente specifiche e adeguate professionalità, con qualifica dirigenziale appartenente alle amministrazioni pubbliche, alle forze di polizia nonché ad enti pubblici economici.

E' da evidenziare che già **la legge di bilancio per il 2016** aveva stanziato 5 milioni di euro nel triennio 2016-2018 per il *rafforzamento della capacità di gestione dei beni* da parte dell'Agenzia nazionale e delle altre amministrazioni interessate, a valere dei *programmi operativi nazionali Governance e Legalità*, gestiti dall'Agenzia per la coesione territoriale e dal Ministero dell'Interno.

5) Le aziende sequestrate e confiscate e la tutela dei lavoratori

Per le aziende sequestrate e confiscate già la legge di bilancio per il 2016 e il successivo decreto interministeriale MISE-MEF reso operativo da aprile 2017, avevano introdotto un ***fondo di garanzia e un fondo di agevolazione*** (per un totale di 30 milioni di euro nel triennio 2016-2018 e poi estesi fino al 2019 con ulteriori 10 milioni di euro a valere del Fondo crescita sostenibile) al fine di poter garantire la continuità dell'attività imprenditoriale, tutelare il valore dell'azienda e superare le prime delicate fasi successive al sequestro in cui si restringono le linee di credito e vanno mantenuti i rapporti con i clienti e i fornitori. Si tratta del primo strumento pubblico di sostegno a valenza nazionale introdotto dal 1996.

Con la riforma è stata prevista una ***delega al Governo*** per introdurre ulteriori norme finalizzate a favorire l'emersione del lavoro irregolare nonché il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro e consentendo, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale ed agli ammortizzatori sociali, tramite lo stanziamento di 20 milioni di euro nel triennio 2018-2020 a valere sul **Fondo sociale per occupazione e formazione**.

Si ritiene non produrranno gli effetti sperati dal legislatore invece le disposizioni che hanno introdotto la possibilità di attribuire l'amministrazione di aziende sequestrate a *dipendenti di Invitalia SPA oppure al personale della stessa Agenzia nazionale*.

Le aziende sequestrate avranno – qualora sia possibile - il ***supporto tecnico di imprenditori del settore*** che potranno maturare un diritto di prelazione in caso di vendita o affitto dell'azienda. Allo stesso tempo l'amministratore giudiziario – previa autorizzazione del giudice delegato e nell'attività di gestione ai fini produttivi degli immobili e dei beni aziendali ad essi assimilabili - potrà conferire la manutenzione ordinaria o straordinaria prioritariamente alle imprese fornitrici di lavoro, beni e servizi già sequestrate ovvero confiscate.

Il tribunale, altresì, anche su proposta dell'Agenzia, ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione dell'attività dell'azienda sequestrata e confiscata, può impartire le direttive per la sua ***ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria*** nelle forme e alle condizioni previste dalla disciplina delle grandi imprese in stato di insolvenza.