

DAL CONTRASTO ALLE MAFIE ALLA GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI

Roma-Lido di Ostia, 28 maggio 2015

di **Luca D'Amore**

Si è svolto lo scorso 28 maggio il convegno nazionale *“Dal contrasto alle mafie alla gestione dei beni sequestrati e confiscati”*, organizzato dal Consiglio nazionale dei commercialisti, dalla Fondazione nazionale dei commercialisti e dalla Guardia di Finanza, presso la Scuola di Polizia tributaria di Ostia.

Per l'estrema attualità ed il grande interesse giuridico e socio-economico che l'istituto delle misure di prevenzione patrimoniali assume nel contrasto alla lotta alla criminalità organizzata, il convegno ha fatto il punto sullo stato della legislazione vigente e sulle principali criticità e prospettive degli strumenti di contrasto, nonché sulle criticità dell'amministrazione delle aziende interessate da provvedimenti di sequestro e di confisca.

La prima sessione, dedicata agli indirizzi di saluto, ha preso avvio con gli interventi programmati del Generale Carlo Ricoszi e del Generale Saverio Capolupo, rispettivamente comandante della Scuola di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza e Comandante Generale della Guardia di Finanza. Il Generale Ricoszi ha aperto i saluti con la frase di don Pino Puglisi *“e se ognuno fa qualcosa”* ricordando come nella lotta al crimine organizzato, ciascun cittadino deve fare la propria parte per sconfiggere le mafie e come la Guardia di Finanza sia fortemente impegnata in tal senso, sia con riferimento alle indagini patrimoniali, ove il Corpo ha una spiccata professionalizzazione, sia per quanto concerne il supporto alla magistratura durante la fase di gestione giudiziaria. Il Generale Ricoszi, inoltre, evidenzia come la scuola di Polizia Tributaria è sempre attenta nel formare gli allievi anche sulle tematiche dell'odierno convegno. Il generale Capolupo, ha invece ricordato Giovanni Falcone e i moltissimi insegnamenti che questo magistrato ci ha lasciato, insegnamenti che devono costituire per tutti la linea direttiva nel percorso professionale e di vita.

Il Presidente della Corte di Appello Luciano Panzani ha focalizzato l'intervento sul codice antimafia, in particolare evidenziando che in esso vi è una semplicistica ed eccessiva trasposizione delle norme e dei principi fallimentari, evidentemente trascurando il fatto che la normativa antimafia muove da un presupposto esattamente contrario alla legge fallimentare ovvero sia quello di salvaguardare le aziende sequestrate e, ove possibile, di incrementarne il valore.

Il Presidente del Consiglio Nazionale Gerardo Longobardi, nell'intervento di saluti, dopo aver ringraziato Maria Falcone e il suo impegno nel mantenere vivo il ricordo del fratello barbaramente ucciso dalla mafia, ha posto l'accento sulle molteplici attività svolte dal Consiglio Nazionale in materia di beni sequestrati e confiscati, con particolare riferimento alla elaborazione delle linee guida e alle proposte emendative al Codice antimafia presentate dal Consiglio Nazionale presso la Commissione Giustizia della Camera.

Il Direttore del comitato scientifico della Fondazione Nazionale dei Commercialisti Giovanni Castellani, intervenendo in sostituzione del Presidente Giorgio Sganga, ha illustrato le numerose attività di ricerca svolte dalla Fondazione con particolare riferimento alla confisca europea e al supporto che la Fondazione sta fornendo alle Istituzioni Comunitarie e agli Stati membri.

La prima sessione dei saluti si è conclusa con l'intervento di Maria Falcone, che ha effettuato una emozionante ricostruzione storica del percorso professionale del giudice Giovanni Falcone, in particolare evidenziando come suo fratello avesse già allora compreso l'importanza di aggredire i patrimoni illecitamente acquisiti, in particolare seguendo la pista del denaro perché, a differenza di quanto dicevano i latini ("pecunia non olet"), il denaro della mafia "puzza". Maria Falcone poi, ha invitato tutti i professionisti presenti nella sala a seguire l'insegnamento di suo fratello Giovanni: *"dobbiamo compiere sino in fondo il nostro dovere con professionalità e serietà, qualunque sia la professione che svolgiamo"*.

La seconda sessione è stata aperta con l'intervento del Procuratore Nazionale Antimafia Franco Roberti, il quale ha evidenziato come ormai gli strumenti del sequestro e della confisca dei beni abbiano assunto una valenza transnazionale, riguardando anche beni di difficile apprensione e gestione come i cosiddetti Bitcoins. Inoltre il Procuratore Nazionale Antimafia, nel porre l'accento sull'evoluzione del metodo mafioso, ha rilevato come in passato le mafie utilizzavano la violenza e l'intimidazione, mentre oggi si fa ricorso ai sistemi di corruzione e solo come *extrema ratio* ai metodi violenti. Da qui la necessità di potenziare la legge anticorruzione che risulta non efficace per contrastare le mafie, all'uopo introducendo previsioni simili a quelle contenute nel codice antimafia. Con riferimento alle prospettive di riforma del codice antimafia, Franco Roberti ha sottolineato come le proposte di modifica oggi all'esame della Commissione Giustizia della Camera intervengano positivamente su molte criticità (ad esempio in materia di competenza dei Tribunali distrettuali, sull'Agenzia Nazionale dei beni confiscati, sulla rotazione degli incarichi degli amministratori giudiziari, etc).

È seguito poi l'intervento di don Luigi Ciotti, Presidente dell'associazione "Libera. Nomi e numeri contro le mafie". Don Ciotti ha aperto il proprio intervento ricordando come il fenomeno mafioso sia un fenomeno socialmente rilevante già nella prima metà dell'800, ma soltanto nel 1965 abbiamo avuto una prima legge sulle misure di prevenzione. È stata necessaria l'uccisione di Pio La Torre per arrivare nel 1982 ad introdurre nel nostro paese il sequestro e la confisca dei beni e poi nel 1996, grazie alla raccolta di un milione di firme da parte di Libera, alla legge 109 sul riutilizzo sociale dei beni confiscati, riutilizzo oggi consacrato anche nella direttiva europea del 2014. Don Ciotti ricorda come i beni confiscati sono beni condivisi perché riguardano tutti i cittadini e per il loro utilizzo è importante mettere insieme le forze e le energie di tutti, ci vuole corresponsabilità. In Italia circa 500 associazioni utilizzano i beni confiscati: non vanno lasciate da sole, ma vanno supportate costantemente affinché non si vanifichino i sacrifici delle vittime delle mafie e di coloro che ogni giorno combattono la criminalità organizzata. Don Ciotti poi, nel ricordare che le mafie non sono più localizzate soltanto nel sud Italia, cita Don Luigi Sturzo che già nei primi del 900 insegnava: *"la mafia ha i piedi in Sicilia ma la testa a Roma"*. Don Ciotti poi ricorda le criticità sulla gestione dei beni confiscati, in particolare evidenziando come alla destinazione dei beni non sempre segue la valorizzazione

degli stessi. C'è poi la necessità di maggiore trasparenza nella utilizzazione dei beni e di supportare gli enti locali nei processi di valorizzazione (valorizzazione come intervento di sviluppo locale).

All'intervento di don Ciotti è seguito quello di Giuseppe Pignatone, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma il quale ha effettuato un breve excursus storico della normativa antimafia, segnalando come tutte le riforme legislative susseguitesi nel corso degli anni (segnatamente dal 1982 al 1992) hanno risposto a situazioni emergenziali connessi a omicidi efferati della criminalità organizzata. Con i noti pacchetti sicurezza del 2008/2009 e con il codice antimafia, lo Stato non ha risposto a situazioni emergenziali, ma sistematiche e connesse alla necessità di migliorare la legislazione in materia. In particolare per quanto qui interessa si è passati dalla pericolosità delle persone, alla pericolosità del bene all'uopo introducendo un complesso sistema di norme che hanno procedimentalizzato il processo al patrimonio in ogni aspetto, dal sequestro alla confisca dei beni ed alla loro successiva destinazione. Il Procuratore Pignatone evidenzia come le misure di prevenzione siano uno strumento efficace ma delicato da utilizzare con cura. Peraltro con la recente sentenza Spinelli, le Sezioni unite hanno confermato la natura di misura di sicurezza delle misure di prevenzione con i conseguenti risvolti in ordine alla loro applicazione retroattiva.

È intervenuto poi il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, Francesco Lo Voi il quale ha focalizzato il proprio intervento sulle difficoltà incontrare dalla magistratura e dall'amministratore giudiziario nella gestione dei beni sequestrati, con particolare riferimento alle criticità riscontrate nel ricollocare nel binario della legalità le aziende sequestrate ovvero le imprese che per loro natura operano in un contesto anticoncorrenziale dove il perno del sistema è il mafioso. Quando l'imprenditore mafioso esce, molto spesso è difficilissimo consentire all'impresa sequestrata di ricollocarsi nel binario della legalità.

La difficoltà di gestire i beni durante la fase giudiziaria è stata ben evidenziata da Guglielmo Muntoni, Presidente della Sezione Misure di Prevenzione presso il Tribunale di Roma. In proposito Guglielmo Muntoni ha segnalato che, a fronte di una crescita esponenziale del numero di sequestri e confische nella capitale (circa il 500%), il Tribunale di Roma ha dovuto individuare degli strumenti per consentire una migliore ed agevole gestione dei beni medesimi, all'uopo coinvolgendo tutti i soggetti che, a vario titolo, possono supportare il Giudice delegato e l'amministratore giudiziario nel processo di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Ci si riferisce, in particolare, ai protocolli di intesa che il Tribunale di Roma ha siglato con le istituzioni (Comune di Roma, Regione Lazio) con il mondo dei rappresentanti delle sigle sindacali dei lavoratori e datoriali (CGIL, CISL, Uil, Confindustria, Unindustria, etc) con il mondo bancario (ABI) e dell'associazionismo (Libera), in modo da mettere in rete tutti questi soggetti e farli dialogare e quindi consentire loro, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, di supportare l'amministrazione giudiziaria nella gestione del bene. In questo contesto assume significativo rilievo il dato base che il Tribunale di Roma è riuscito a costruire a "costo zero" per mappare tutti i beni sequestrati e gestiti dall'autorità giudiziaria. Il dato base, unitamente ai protocolli d'intesa, consentono al Tribunale di mettere in rete il patrimonio gestito onde individuare, d'intesa con gli aderenti ai protocolli, eventuali soggetti interessati ad acquisire il bene in via provvisoria ovvero prima della destinazione del bene confiscato. In

tal modo si utilizza immediatamente il bene, evitando che lo stesso - durante il tempo necessario per arrivare alla confisca definitiva – perda di valore. In proposito Guglielmo Muntoni fa riferimento all’assegnazione provvisoria in favore dell’assessorato per le politiche sociali di alcune ville ubicate nella capitale, al fine di utilizzarle come case per donne vittime di violenza. Anche il Presidente delle Misure di Prevenzione Silvana Saguto, ha fatto riferimento alla difficoltà incontrate nella gestione dei beni durante la fase giudiziaria, ponendo l’accento sulla gestione dei beni aziendali e sulla gestione dei beni immobili, con particolare riferimento a quelli gravati da ipoteca. Il Presidente Saguto evidenzia la necessità che si arrivi ad una riforma organica e condivisa del codice antimafia, che consenta di contrastare efficacemente gli strumenti, sempre più sofisticati, utilizzati dalla mafia per occultare i patrimoni illecitamente acquisiti. In proposito accoglie con favore le proposte emendative presentate dalla Commissione Antimafia presso la Commissione Giustizia della Camera, auspicando che si arrivi presto alla tanto richiesta riforma del Codice antimafia.

Il Consigliere Nazionale Maria Luisa Campise ha focalizzato l’intervento sulla figura e sul ruolo dell’amministratore giudiziario in particolare evidenziando come oggi si tenda a confondere o sovrapporre il ruolo di questo professionista con quello di altre figure professionali, quali il curatore fallimentare o il custode nelle esecuzioni immobiliari. Invero l’amministratore giudiziario è una figura del tutto peculiare, con proprie caratteristiche e funzioni che non consentono accostamenti ad altre professionalità. Nonostante ciò, Maria Luisa Campise evidenzia come il fondamentale ruolo dell’amministratore giudiziario nel procedimento di prevenzione, negli ultimi tempi sembrerebbe essere messo in discussione dai seguenti provvedimenti:

- a) Dalla cosiddetta norma ammazza amministratori, che il Governo, come noto, ha presentato il 29 agosto del 2014 all’esame del Consiglio dei Ministri e che introduce nell’art. 35 un nuovo comma 2-ter, che risulta fortemente limitativo per tutti i professionisti che svolgono la funzione di amministratore giudiziario. La norma in esame, in effetti, con l’intento di garantire una rotazione degli incarichi, sembra porsi un obiettivo “punitivo”, di fatto impedendo a chi già svolge la funzione di amministratore giudiziario, di gestire contemporaneamente un’altra azienda sequestrata e quindi disincentivando qualificati professionisti a lavorare nel settore e ad investire tempo, risorse umane e finanziarie.
- b) Dalla bozza di decreto in materia di compensi degli amministratori giudiziari che il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare nella seduta dell’8 maggio 2015 e dal quale si evince purtroppo che il modello assunto come riferimento per la determinazione dei compensi degli amministratori giudiziari è la normativa dettata in materia di compenso spettante al curatore fallimentare e al commissario giudiziale nella procedura di concordato preventivo, ma adattando *in peius* i parametri di liquidazione previsti in sede fallimentare, al procedimento di prevenzione.

Maria Luisa Campise segnala come il Consiglio Nazionale si sia immediatamente attivato per contestare nel metodo e nel merito l’operato del Governo, sia in materia di unicità degli incarichi, sia con riferimento alla bozza di decreto sui compensi. Si auspica al riguardo che il Governo operi una profonda rivisitazione dei provvedimenti in commento, anche

condividendone i testi con la competente Commissione Giustizia che, come noto, sta esaminando un progetto organico di modifica al Codice antimafia.

La terza sessione pomeridiana si è aperta con l'intervento di Sally Cullen, magistrato britannico di collegamento presso il Ministero della Giustizia la quale ha effettuato una interessante comparazione tra il sistema inglese di ablazione (*civil forfeiture*) e quello italiano delle misure di prevenzione. Inoltre il magistrato britannico ha posto l'accento sui sistemi di cooperazione tra lo Stato britannico e lo Stato italiano mediante la polizia giudiziaria e la magistratura.

Il convegno ha poi visto l'intervento di Stefano Crepanti, Capo del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di Finanza che invece ha focalizzato la relazione sul sistema delle indagini patrimoniali espletate dalla Guardia di Finanza per arrivare al sequestro dei beni. Inoltre il relatore in esame ha effettuato una panoramica sul procedimento di prevenzione e sui rapporti che la Guardia di finanza può avere durante il procedimento con gli attori del processo (Giudice delegato, amministratore giudiziario, ANBSC, etc).

Sulle ombre e sulle luci del codice antimafia si invece incentrato l'intervento di Davide Franco, dottore commercialista di Roma e amministratore giudiziario. In particolare tra le molte ombre, Davide Franco ha segnalato la competenza temporale ANBSC (art. 38, c. 3), la disciplina della tutela dei terzi (artt. 52/53 e 57/62), la previsione del FUG (art. 37, c. 3-4), la mancanza di una disciplina sui fondi di dotazione a supporto procedure, nei casi di revoca e/o congelamento dei fidi da parte del sistema bancario. Ancora si avverte la mancanza di previsioni funzionali a bilanciare il c.d. costo della legalità quali ad esempio gli sgravi contributivi/fiscali per il personale assunto dalle amministrazioni giudiziarie. Oltre alle ombre, Davide Franco individua anche alcune "luci" e segnatamente la possibilità introdotta dall'art. 21 di liberare gli immobili occupati senza titolo; la possibilità prevista dall'art. 41, comma 6 per l'amministratore giudiziario di quote sequestrate che attribuiscono la maggioranza qualificata, previa autorizzazione del G.D., di convocare le assemblee delle società per la sostituzione dell'organo amministrativo. Ancora la disciplina dettagliata del contenuto delle relazione inerenti i beni mobili, immobili, utilità finanziarie, aziende e quote societarie (relazioni ex artt. 36 e 41), oppure la previsione di cui all'art. 40, comma 2, di imputare all'utilizzatore dell'immobile le spese e gli oneri relativi ad una unità immobiliare di cui viene consentito l'uso da parte del G.D., secondo le indicazioni di cui all'art. 47 L.F.. Inoltre la possibilità di anticipare le somme da parte dello Stato non solo per la gestione dei beni mobili o immobili (art. 42, comma 2), ma anche in relazione alle gestioni aziendali, nonché la previsione di cui all'art. 45 che, in caso di confisca definitiva, consente di far acquisire allo Stato i beni liberi da oneri e pesi.

L'intervento di Luca D'Amore, avvocato e ricercatore della Fondazione Nazionale dei Commercialisti ha posto l'accento sulle criticità riscontrate nella gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati. In particolare, partendo dal numero di beni sequestrati e confiscati in Italia (secondo il dato ufficiale del Ministero della giustizia circa 133 mila beni), è stato evidenziato come durante la fase giudiziaria, a seconda della tipologia di bene possono rinvenirsi molteplici criticità che vanno dalla custodia del bene mobile registrato, alla vandalizzazione o occupazione *sine titulo* del bene immobile o ancora la presenza di gravami ipotecari sul cespite. La situazione si aggrava quando ci si trova al cospetto di aziende attive con dipendenti ove le criticità sono numerose e complesse: la fuga dei clienti, la fuga dei

fornitori, la sospensione e/o revoca degli affidamenti, i costi della legalità, i controlli della pubblica amministrazione che, in costanza di sequestro, diventano numerosissimi e penetranti. Altra tematica importante, poco evidenziata, è quella delle relazioni sindacali e della difficoltà di trattare con tutte le organizzazioni sindacali. Luca D'Amore rileva anche una lacuna del codice antimafia in materia di aziende sequestrate e appalti in essere. Il Codice appalti prevede infatti la possibilità di partecipare a nuove gare, ma nulla dice in ordine alla possibilità per le società sotto sequestro di proseguire nei contratti di appalto che si erano aggiudicate precedentemente. In proposito si dovrebbe prevedere che il Prefetto - sin quando si protrae la gestione giudiziaria e previ accertamenti in ordine alla possibilità di prosecuzione aziendale, rilasci la nuova certificazione antimafia, consentendo così la continuazione dell'attività dell'impresa sequestrata.

Il Prefetto Umberto Postiglione, direttore dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), ha invece evidenziato - in assenza di mezzi e risorse umane e con una normativa assai carente - le difficoltà incontrate dall'Agenzia nello svolgere le missioni istituzionali, nonché la mancanza di un data base informatico per la mappatura dei beni. Nonostante le rappresentate difficoltà, il Prefetto Postiglione ha illustrato anche i risultati conseguiti dall'ANBSC nel corso del 2014: circa 2500 beni destinati. Quanto alla mappatura dei beni, l'Agenzia è in procinto di siglare un protocollo con il Ministero dell'Ambiente che è dotato di un software che consentirà non solo all'ANBSC, ma anche all'autorità Giudiziaria, di individuare nel dettaglio i beni sottoposti a sequestro e confisca definitiva.

Il convegno è terminato con i ringraziamenti ed i saluti di Giorgio Toschi, Ispettore per gli Istituti di istruzione della Guardia di Finanza.

15 giugno 2015