

OSSERVATORIO SULLE POLITICHE PER IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ECONOMICA

L'aggressione ai patrimoni illeciti - tramite i fondamentali strumenti delle cosiddette “misure ablativo” (sequestro e confisca) e delle misure non ablativo (amministrazione giudiziaria e controllo giudiziario) – costituisce oggi un indispensabile mezzo di contrasto alla criminalità organizzata.

La grande efficacia di tali strumenti ha reso evidente come essi, nel reprimere e prevenire i fenomeni criminali esistenti, siano ormai assai più incisivi rispetto alle pene detentive inflitte con le sentenze di condanna e la consapevolezza di tale efficacia ne ha determinato una applicazione sempre più diffusa che registra una crescita esponenziale, non solo nei territori dell'Italia del sud, noti per la storica infiltrazione criminale nel tessuto sociale, ma anche e soprattutto nelle altre regioni, nessuna esclusa, dove è sempre più evidente l'infiltrazione delle organizzazioni mafiose nel tessuto economico.

Emblematico, al riguardo, è il significativo incremento del numero delle procedure relative alle misure di prevenzione patrimoniali di cui al D. Lgs n. 159/2011 (di seguito per brevità CAM) e il crescente ammontare del valore dei sequestri e delle confische applicato nei confronti di soggetti socialmente pericolosi, incremento particolarmente vistoso nella Regione Lazio che ha raggiunto livelli analoghi a quelli delle Regioni più pervase dai fenomeni mafiosi, come Campania, Sicilia e Calabria.

Ci si trova quindi al cospetto di un patrimonio sequestrato/confiscato enorme che, peraltro, va implementato con il numero di beni sequestrati e confiscati nell'ambito di procedimenti penali non censiti nella banca dati menzionata nella relazione del Ministero della Giustizia e che potrebbe far emergere un dato complessivo di beni ancora più importante.

La rilevanza della tematica impone **una rigorosa e seria gestione dei beni** dal momento del sequestro e sino alla confisca definitiva, gestione che deve coinvolgere inevitabilmente la Camera di Commercio anche in esecuzione del Protocollo sottoscritto con il Tribunale di Roma ove, ponendosi come interfaccia fra le esigenze di carattere giuridico e quelle di natura economica da contemperare nell'azione di recupero delle attività imprenditoriali sottoposte a sequestro, si è resa disponibile

- a costituire, mediante una procedura ad evidenza pubblica rivolta prevalentemente a manager e/o quadri espulsi dai processi lavorativi aziendali,

un elenco di Temporary Manager da mettere a disposizione dell'Amministratore giudiziario;

- a fornire, alle figure professionali presenti nell'elenco sopra riportato, un'attività di formazione specifica gestita tramite la propria Azienda Speciale IRFI, con la finalità di fornire all'Amministratore giudiziario figure altamente qualificate e costantemente aggiornate nelle diverse funzioni aziendali;

- a predisporre un progetto di fattibilità per l'attivazione di un Fondo di Controgaranzia intersettoriale in grado di agevolare l'erogazione delle risorse finanziarie attraverso la controgaranzia prestata e svolgere un ruolo di interfaccia operativa fra l'Amministratore giudiziario, il sistema dei Confidi operanti sul territorio e il sistema bancario, al fine di garantire i presupposti di bancabilità dell'impresa;

- a consentire l'accesso gratuito al sistema Infocamere da parte del personale militare, Guardia di Finanza, assegnato alla Sezione Misure di Prevenzione

L'Osservatorio sulle politiche per il contrasto alla criminalità economica si propone di perseguire tre principali finalità

- 1) Agevolazione della gestione delle imprese in sequestro/confisca**
- 2) Analisi delle infiltrazioni criminali nel tessuto economico**
- 3) Agevolazione nella assegnazione dei beni da parte del Tribunale e dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati per fini istituzionali o sociali**

**

*

1. AGEVOLAZIONE DELLA GESTIONE DELLE IMPRESE IN SEQUESTRO/CONFISCA

L'Osservatorio, presa contezza delle aziende in sequestro/confisca, promuoverà i rapporti tra le categorie interessate, il Tribunale di Roma e l'Agenzia Nazionale Beni Sequestrati e Confiscati

- per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate, individuando opportunità e priorità di intervento sulle aziende in gestione da parte del Tribunale, fornendo liste di manager in relazione alle esigenze delle singole aziende e fornendo indicazioni per la predisposizione di piani industriali, programmi e proposte di intervento ai fini della prosecuzione o ripresa dell'attività ai sensi dell'art. 41 CAM e per il ricorso alle diverse opportunità di sostegno finanziario alle aziende sequestrate e confiscate;

DOVRANNO ESSERE SOLLECITATE ISTANZE E PROPOSTE PER INTERVENTI SULLE AZIENDE IN SEQUESTRO/CONFISCA

- Richiesta di Affitto dell'azienda con diritto di prelazione in caso di confisca definitiva
- Richiesta di acquisto di azienda (possibile dopo la confisca di primo grado e/o in caso di difficoltà a proseguire l'attività da parte della procedura)
- Costituzione di cooperative dei lavoratori dell'impresa
- Inserimento della impresa in sequestro in una rete di imprese
- Riorganizzazione della impresa in sequestro (organizzazione, Dlvo 231/2001, rete, etc.)
- Ricorso al credito bancario ed a finanziamenti pubblici

CON RIFERIMENTO ALLE GESTIONI AZIENDALI EMERGONO ALCUNE CATEGORIE PARTICOLARMENTE MERITORIE DI TUTELA ED ASSISTENZA

- Imprese in difficoltà a causa COVID 19
- Imprese in difficoltà a causa usura
- Imprese che necessitano assistenza per la corretta gestione dei rapporti bancari
- Imprenditori in difficoltà o falliti senza demerito da utilizzare come manager per le imprese in sequestro
- Ex detenuti o detenuti in prova da assumere nelle imprese

**

*

2. ANALISI DELLE INFILTRAZIONI CRIMINALI NEL TESSUTO ECONOMICO

Per la piena realizzazione di tale ruolo appare necessario una analisi articolata delle operazioni che per le loro specifiche caratteristiche possano indicare in modo significativo l'infiltrazione della criminalità nel tessuto economico romano.

Attività di analisi quanto mai necessaria in considerazione della grave crisi che ha colpito molto settori economici a causa della pandemia da Covid 19 in corso, esponendo molte attività in crisi al rischio di usura e di essere rilevate da esponenti della criminalità organizzata, grazie alla liquidità derivante dalle attività criminali e rendendo quanto mai necessario ogni possibile intervento atto a scongiurare l'uscita dal mercato di imprese sane.

Le voci significative da confrontare potranno essere implementate con quelle emergenti dalla specifica esperienza del Tribunale di Roma, con particolare riguardo alle cessioni di azienda con patto di riservato dominio.

**

*

3. AGEVOLAZIONE NELLA ASSEGNAZIONE DEI BENI DA PARTE DEL TRIBUNALE E DELL'AGENZIA NAZIONALE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI PER FINI ISTITUZIONALI O SOCIALI

Tutto il sistema normativo che regola la gestione dei beni nelle misure di prevenzione, soprattutto dopo la riforma introdotta dalla legge 161/2017, ruota intorno al principio secondo cui i beni non devono perdere valore o utilità a causa della misura di prevenzione ed anzi, si deve cercare di incrementarne il valore.

Per dirla in modo conciso la finalità delle misure di prevenzione non è solo quella di sottrarre i beni provento di delitto agli ambienti criminali (misure ablativo) e di sottrarre alla criminalità l'ingerenza in altrui attività economiche (misure non ablativo), ma è soprattutto quello di restituire i beni alla collettività e/o di reimmetterli nel mercato legale.

Con riferimento a tutte le misure patrimoniali di prevenzione, ablativo e non ablativo, l'art. 35 CAM espressamente stabilisce che:

“L'amministratore giudiziario riveste la qualifica di pubblico ufficiale e deve adempiere con diligenza ai compiti del proprio ufficio. Egli ha il compito di provvedere alla gestione, alla custodia e alla conservazione dei beni sequestrati anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, sotto la

direzione del giudice delegato, al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni medesimi”.

Questo principio non deve essere applicato solo al momento in cui si esegue la misura di prevenzione (sequestro, amministrazione giudiziaria, controllo giudiziario) ma deve regolare tutta la procedura e, come si è visto, coinvolge sia l'amministratore giudiziario che il giudice delegato che deve dirigere l'attività del primo con le suddette finalità.

Ne consegue che i beni, soprattutto gli immobili e le aziende, devono essere gestiti in modo efficiente, tenendo conto sia della loro collocazione nel mercato, sia della loro possibile destinazione finale in caso di confisca.

Più esattamente i beni devono essere gestiti in modo da garantire la loro corretta destinazione finale ovvero in modo che, in caso di revoca del sequestro, vengano restituiti al titolare con un valore non diminuito, ovvero, in caso di confisca definitiva, in modo da mantenerne il valore ma anche di non compromettere la loro assegnazione per fini pubblici, ove tale destinazione sia possibile.

Il primo aspetto fondamentale è rappresentato dalla necessità che l'attività delle aziende sequestrate non subisca alcun danno dal sequestro.

E' evidente che l'Agenzia Nazionale potrà svolgere in modo efficiente e tempestivo il proprio importante ruolo nella gestione ed assegnazione dei beni dopo la confisca definitiva solo se i beni perverranno all'Agenzia già "confezionati" ovvero preassegnati ai probabili assegnatari finali, ovvero già venduti o pronti per la vendita ove non utilizzabili per fini pubblici.

Ne consegue che, nelle misure ablativo, i beni devono essere gestiti tenendo conto della situazione in cui si trovano al momento del sequestro e di quali fra i possibili impieghi dei beni sia il più idoneo a salvaguardarne il valore ed al contempo a garantire la loro destinazione finale.

La assegnazione provvisoria dei beni, espressamente prevista dall'art. 48 CAM, rappresenta una delle soluzioni migliori per gestire i beni in modo corretto, unitamente ad altre soluzioni, come verrà appreso specificato, che comportino l'uso del bene da parte del probabile destinatario finale.

LA ASSEGNAZIONE PROVVISORIA DEGLI IMMOBILI

Il sequestro degli immobili, come degli altri beni, si esegue attraverso l'immissione in possesso dell'amministratore giudiziario con l'ausilio della P.G.. L'amministratore giudiziario dovrà, pertanto, essere presente fisicamente (personalmente o tramite collaboratore delegato ed autorizzato dal GD) e sarà subito in grado di fornire al G.D. una prima rappresentazione delle condizioni e caratteristiche dell'immobile, anche al fine di valutare una possibile assegnazione per fini pubblici se l'immobile è libero.

Se l'immobile è **libero, infatti**, si dovrà valutare se l'immobile deve essere assegnato ad ente pubblico od altro soggetto legittimato, affittato o alienato (come in caso di immobile edificato per la vendita da società immobiliare).

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

Va ricordato che la Sezione Specializzata Misure di Prevenzione 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 garantiscono anche l'interesse del proprietario che ha subito il sequestro, 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 della Sezione, ed i soggetti appositamente allertati (i sindaci di altri comuni diversi da Roma in cui si trovano i beni), esaminati i dati del bene pubblicati sul sito 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 e comma 3 ter CAM (commi introdotti dalla legge 161/17), **quando si tratta di bene intestato a privati o comunque non strumentali all'attività aziendale.**

La richiesta di assegnazione con il relativo progetto di utilizzo per fini pubblici viene trasmesso, oltre che all'Ente territoriale competente, all'Agenzia Nazionale per le eventuali valutazioni e per un coinvolgimento in una operazione che avrà rilevanza anche nella eventuale fase dell'assegnazione del bene i sensi dell'art. 48.3 CAM.

E' auspicabile la sottoscrizione di un protocollo tra Tribunale e Agenzia Nazionale al fine di concordare e coordinare sistematicamente le assegnazioni provvisorie.

Se si tratta di beni immobili liberi ma strumentali all'attività aziendale, la soluzione migliore è rappresentata dalla locazione a canone favorevole 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).

Va ricordato anche che i contratti di affitto decadono con la confisca definitiva, con la conseguenza che l'immobile in quella fase si troverà già in uso al probabile assegnatario; si pensi ad un immobile affittato come Stazione dei Carabinieri o Commissariato di Polizia, o Ufficio comunale, scuola pubblica etc, etc che l'Ente assegnatario potrà avere in assegnazione dopo alcuni mesi di affitto (al massimo un paio di anni) a canone favorevole, avendo già effettuato i necessari interventi di ristrutturazione.

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.

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, la cui competenza permane sino alla confisca definitiva, può mantenere il dovuto controllo sul bene e l'Agenzia dopo la confisca definitiva potrà procedere alla assegnazione in tempi rapidi e senza doversi occupare della manutenzione.

Ovviamente l'assegnazione provvisoria dell'immobile presuppone che l'amministratore giudiziario abbia verificato la natura e le condizioni dei beni in sequestro e riferito al GD eventuali problematiche che richiedono interventi urgenti come:

- abusi edilizi
- occupazioni senza titolo di immobili
- locazioni di immobili totalmente o parzialmente in nero
- diritti vantati da terzi sui beni
- assenza di valore economico del bene
- presenza di beni mobili di particolare valore negli immobili sequestrati

L'Osservatorio può accedere al database del Tribunale di Roma ed avere una visione di insieme di tutti i beni in sequestro/confisca assegnabili a terzi per finalità istituzionali o sociali.

L'Osservatorio avrà il compito di agevolare progetti sistemici che prevedano l'utilizzo di più beni per la realizzazione di finalità di rilievo.

In tal modo, grazie alle specifiche competenze dei membri dell'Osservatorio, potranno essere studiate le più proficue destinazioni dei beni interagendo con giudici delegati, amministratori giudiziari, Agenzia Nazionale e soggetti terzi interessati all'utilizzo dei beni ed essere realizzati progetti sociali/istituzionali/economici di ampio spessore; progetti che dovranno quindi essere sottoposti al Tribunale, competente per l'assegnazione, ovvero alla Agenzia Nazionale per la destinazione finale.

B) LA ASSEGNAZIONE DEI BENI AZIENDALI

I casi più noti di assegnazione provvisoria di aziende probabilmente è quello delle aziende agricole sequestrate ad esponenti delle associazioni mafiose in Sicilia e Calabria ed affidate ad associazioni impegnate nella lotta alla mafia come Libera, Goel ed altre.

In questi casi si è trattato di assicurare la continuità aziendale di imprese che difficilmente un normale imprenditore del luogo avrebbe potuto accettare di rilevare in affitto o comunque di gestire come preposto (professionista di fiducia dell'amministratore giudiziario assunto per la gestione dell'azienda) dell'amministratore giudiziario.

In tal modo si è consentita la prosecuzione dell'attività aziendale, la produzione di beni e la creazione di posti di lavoro in condizioni di legalità.

In regioni come il Lazio, meno pervase dall'incombente presenza nel territorio di sodalizi mafiosi (anche se non mancano situazioni molto allarmanti nella provincia di Latina e organizzazioni di stampo mafioso "autoctone"), l'assegnazione provvisoria delle aziende da parte del Tribunale non è molto praticata, se non in via parziale ed indiretta.

Sono peraltro in aumento i sequestri di aziende agricole la cui gestione è particolarmente difficile per il Tribunale, anche per la necessità di competenze specifiche in tale settore.

Da tempo si cerca di attuare quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 41.2ter e 48.8 CAM, ovvero la concessione in comodato dell'azienda alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa in sequestro/confisca.

In questo caso, i lavoratori dell'impresa in sequestro/confisca devono organizzarsi in cooperativa, consapevoli del ruolo dei soci ed in grado di gestire l'impresa; indubbiamente si tratta di compito non facile ma realizzabile con l'appoggio delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di cooperative.

Ovviamente dovrà verificarsi che la costituzione in cooperative non nasconda un sistema per consentire al proposto la gestione di fatto dell'impresa.

Difficilmente gli enti territoriali, avranno interesse a richiedere l'assegnazione in comodato di una azienda in sequestro, salvo che non si tratti di attività associabile a quella svolta da aziende municipali o regionali; ne consegue che è quanto mai opportuno procedere alla vendita o all'affitto dell'azienda prima della confisca definitiva al fine di assicurare la prosecuzione dell'attività ed il mantenimento dei posti di lavoro.

Sia nel caso di gestione diretta dell'azienda da parte dell'amministratore giudiziario che nel caso di affitto della stessa è spesso possibile organizzare l'attività in modo da realizzare anche finalità pubbliche e sociali. Si pensi alla previsione di spazi per disabili in uno stabilimento balneare o alla assunzione di dipendenti appartenenti a categorie disagiate, a tariffe speciali per non abbienti in palestre, ma anche, più semplicemente, mediante l'impegno dell'azienda in attività utili come la demolizione di manufatti abusivi, il ripristino di ambienti degradati, etc..

A tal fine è quanto mai opportuno interagire con i municipi e con le associazioni onlus per trovare possibili impieghi socialmente utili delle aziende in sequestro.

LE CATEGORIE DI SOGGETTI DA AGEVOLARE E TUTELARE ATTRAVERSO L'ASSEGNAZIONE DEI BENI

Dalle esperienze passate emergono alcune categorie di soggetti che necessitano di immobili per i propri fini sociali o istituzionali, categorie di cui tenere particolarmente conto nella realizzazione delle funzioni di agevolazione nella gestione delle imprese e nella assegnazione dei beni.

- Donne vittime di violenza
- Persone affette da patologie particolari che necessitano residenze (anoressia, autismo, problemi psichiatrici “dopo di noi”)
- Familiari, privi di mezzi, di persone (soprattutto i minori) ricoverate in reparti oncologici
- Forze di Polizia
- Persone con difficoltà abitative (case famiglia per minori, sfrattati, senza casa, etc.)
- Associazioni attive nel contrasto alle infiltrazioni mafiose
- Associazioni attive nel terzo settore