

L'AMMINISTRAZIONE E IL CONTROLLO GIUDIZIARI DELLE AZIENDE NELLA NORMATIVA ANTIMAFIA: RAPPORTI E INTERSEZIONI CON IL D.L.VO 8 GIUGNO 2001 N. 231

di **Alessandro Bernasconi**

SOMMARIO

1. L'antimafia "entra" in azienda; cenni sull'amministrazione giudiziaria. 2. Profili salienti del controllo giudiziario delle aziende.

1. L'antimafia "entra" in azienda; cenni sull'amministrazione giudiziaria

La L. 17 ottobre 2017 n. 161 ha apportato numerose modifiche al D.L.vo 6 settembre 2011 n. 159, meglio noto come "codice antimafia"; tra le misure degne di nota spiccano – con riferimento al settore delle imprese – l'amministrazione e il controllo giudiziari (previste, rispettivamente, dagli artt. 34 e 34-bis del cit. "codice"); esse sono finalizzate a rimuovere infiltrazioni e condizionamenti criminali delle attività aziendali: la prima è stata ampiamente rivisitata, il secondo introdotto dalla L. n. 161 del 2017. Entrambe presentano assonanze e talune intersezioni con gli strumenti tipici del D.L.vo 8 giugno 2001 n. 231 in materia di contrasto della criminalità d'impresa. L'esposizione della (nuova) disciplina regolatrice postula una fondamentale premessa.

Si è al cospetto di istituti annoverati tra le misure di prevenzione patrimoniali («diverse dalla confisca»: così recita la rubrica del capo quinto del titolo secondo del D.L.vo n. 159 del 2011) e, come tali, fondati su requisiti che – lo si vedrà tra breve – non coincidono affatto con la commissione, accertata dal giudice in sentenza, di un reato; ciò scolpisce la differenza con il commissariamento giudiziale di cui all'art. 15 del D.L.vo n. 231 del 2001, ossia la misura sostitutiva vuoi di una sanzione interdittiva – suscettibile di determinare l'interruzione dell'attività dell'ente – irrogabile a seguito di sentenza di condanna per uno dei reati-presupposto di cui agli artt. 24 ss. del D.L.vo n. 231 del 2001,

vui di una misura cautelare (interdittiva), applicabile con ordinanza, verificata la sussistenza delle condizioni di cui agli artt. 45 e 13 del predetto decreto.

L'amministrazione giudiziaria (art. 34 del D.L.vo n. 159 del 2011) e il controllo giudiziario delle aziende (art. 34-bis del medesimo) perseguono l'obiettivo di assicurare la continuità dell'azienda, "contaminata" dalla criminalità organizzata, scongiurando – al tempo stesso – il ricorso a misure più drastiche quali il sequestro e la confisca; entrambi gli istituti fanno perno sui poteri e sui controlli, esercitati dalla figura dell'amministratore giudiziario, intesi a "bonificare" l'azienda e a ricondurla nell'alveo della legalità tramite l'eliminazione dei rischi di infiltrazioni criminali; tutto ciò in un contesto di assenza di cesure nell'attività dell'azienda stessa. L'intento è quello di recidere il cordone ombelicale tra «imprese inquinate e criminalità mafiosa, in vista di un reinserimento – una volta verificata la realizzazione di un'adeguata compliance organizzativa diretta a scongiurare il rischio di future "ricadute" – il più rapido possibile delle imprese nel normale circuito economico produttivo». (1) Dunque, per differenti "gradazioni" di coinvolgimento dell'impresa con la criminalità mafiosa il legislatore appresta meccanismi altrettanto differenziati: se per i casi più gravi – cioè cespiti aziendali ritenuti frutto o reimpiego di attività illecite – la risposta è quella dell'espropriazione pubblica (tramite sequestro e confisca), per le situazioni di imprese fondamentalmente sane, ma intaccate da forme di infiltrazione e condizionamento criminale, il "trattamento" è terapeutico, in un'ottica di «collaborazione tra pubblico e privato a difesa della libertà d'impresa» (2); così, all'arsenale delle misure di prevenzione patrimoniali "classiche" il tribunale attinge, anche d'ufficio, per fronteggiare i casi di imprese tout-court mafiose, utilizzando il sequestro (art. 20 del D.L.vo n. 159 del 2011) e la confisca (art. 24 del D.L.vo n. 159 del 2011), mentre, al cospetto di realtà d'impresa solo "contaminate" (3), può ricorrere a strumenti conservativi, in parte anche inediti, connaturati da proprietà "curative" (per l'appunto, l'amministrazione e il controllo giudiziari).

Accenniamo ora ai tratti salienti dell'amministrazione giudiziaria delle aziende: presupposti, procedura, finalità e contenuti (art. 34 del D.L.vo n. 159 del 2011).

I presupposti di carattere positivo esigono che, a seguito di peculiari accertamenti (ad esempio, indagini patrimoniali o acquisizione di informazioni per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa), emergano sufficienti indizi per «ritenere che il libero esercizio di determinate

attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale»:

– sia «direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento» delle associazioni di tipo mafioso, oppure

– possa «comunque agevolare» – in maniera stabile e non occasionale (4) – l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale (di cui agli artt. 6 e 24 del D.L.vo n. 159 del 2011), ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per determinati delitti (elencati nel comma 1 del cit. art. 34).

Il presupposto negativo contempla l'insussistenza delle condizioni per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali più gravi (5), cioè quelle ablative (sequestro e confisca).

Accertati tali requisiti, il tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione – su richiesta del procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto «ove dimora la persona» (ex art. 17 comma 1 del D.L.vo n. 159 del 2011: se si tratta di un'azienda, il riferimento dovrebbe intendersi alla sua sede principale), o del procuratore nazionale antimafia, o del questore o del responsabile della direzione nazionale antimafia – dispone l'amministrazione giudiziaria delle aziende per un periodo non superiore a un anno (prorogabile, di sei mesi in sei mesi, fino a un massimo di due anni, su richiesta del pubblico ministero, o anche d'ufficio, in presenza di determinate condizioni), nominando contestualmente un giudice delegato e un amministratore giudiziario; il provvedimento è «eseguito sui beni aziendali con l'immissione dell'amministratore nel possesso e con l'iscrizione nel registro tenuto dalla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel quale è iscritta l'impresa».

L'obiettivo consiste nell'attuazione di un «programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate» e nella «rimozione delle situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura»: l'amministratore giudiziario lo persegue avvalendosi di «tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti [...] sulle aziende» oggetto della misura e, laddove si tratti di «imprese esercitate in forma societaria», egli può utilizzare i «poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa [corsivo di chi scrive]». Ci si trova dunque in presenza di uno spossessamento gestorio, con l'amministratore giudiziario che – in analogia al commissario giudiziale di cui all'art. 15 della normativa sulla responsabilità da reato degli enti – subentra ai vertici della società «contaminata» dalla mafia; la sospensione della titolarità dei poteri di gestione è modulata sulle e dalle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa, in un contesto in cui la neutralizzazione del condizionamento criminale costituisce lo scopo ultimo (6). Al fine di rimuovere le «situazioni di fatto e di diritto» all'origine della

misura – e di concretizzare il «programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate» – l'amministratore potrà fare ricorso agli strumenti tipici del D.L.vo n. 231 del 2001: adottare un modello di organizzazione e gestione i cui protocolli saranno concepiti (soprattutto) per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata (si pensi alla selezione dei clienti e dei fornitori), nominare un organismo di vigilanza interno per il controllo sulla applicazione del compliance program. Nel caso il «programma» in questione necessiti, per essere completato, di un periodo di tempo superiore a un anno, la relazione dell'amministratore giudiziario – al giudice delegato (ex art. 36 del D.L.vo n. 159 del 2011) e al pubblico ministero – costituisce il presupposto per la richiesta di proroga della misura da parte della pubblica accusa (ma il tribunale può provvedere in tal senso anche d'ufficio).

L'approdo positivo della misura – la decontaminazione dell'azienda dall'inquinamento mafioso – propizia, «entro» la scadenza del termine di durata della medesima, la sua revoca «ed eventualmente la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'art. 34 bis»: in un'ottica di proporzionalità, il sistema prevede pertanto che alla misura più invasiva (l'amministrazione giudiziaria) possa subentrare, nel prisma di una valutazione giurisdizionale «allo stato degli atti» (quindi, anche prima della naturale scadenza), la supervisione esterna all'azienda (il controllo giudiziario).

Al contrario, la palesata necessità di proseguire l'opera di risanamento dischiude le porte al provvedimento di proroga dell'amministrazione giudiziaria. Sullo sfondo, come extrema ratio per le situazioni di «irriducibilità», la confisca dei beni dei quali «si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego» rappresenta la disposizione di chiusura del sistema.

2. Profili salienti del controllo giudiziario delle aziende

Riflette l'approccio di politica criminale volto a dosare l'intervento giudiziario nei confronti delle realtà produttive esposte al rischio di infiltrazioni mafiose l'istituto, di nuovo conio, del controllo giudiziario delle aziende (art. 34-bis del D.L.vo n. 159 del 2011). I suoi presupposti applicativi rimandano in parte – con una tecnica legislativa di rinvio piuttosto approssimativa – a quelli previsti dal comma 1 dell'art. 34 (del cit. D.L.vo) per l'amministrazione giudiziaria, differenziandosene per tasso di gravità: «quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al medesimo comma 1, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare l'attività». L'occasionalità dell'agevolazione – ad opera dell'azienda – delle attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una misura di prevenzione personale o patrimoniale (oppure di soggetti sottoposti a procedimento penale per taluni delitti) rappresenta

l'indice di esposizione a un rischio di contagio più lieve di quello che legittima lo spossamento della gestione (cioè l'amministrazione giudiziaria); si tratta di un'agevolazione occasionale «corredata però da indicatori fattuali che evidenzino un pericolo concreto di reiterazione» (7); devono infatti sussistere: «circostanze di fatto» dalle quali si possa desumere il «pericolo concreto di infiltrazioni mafiose» che si rivelino «idonee a condizionar[e] l'attività [della azienda]» (art. 34-bis comma 1 del D.L.vo n. 159 del 2011).

Il tribunale competente (per l'applicazione delle misure di prevenzione) può adottare un provvedimento, la cui durata non può essere inferiore a un anno né superiore a tre, in due differenti versioni, modulate sulla incisività dei controlli:

a) quella soft si concretizza nell'imposizione, agli amministratori dell'azienda, di obblighi di comunicazione periodica – al questore e al nucleo di polizia tributaria – relativi a transazioni «di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale» (per i dettagli, v. art. 34-bis comma 2 lett. a) del D.L.vo n. 159 del 2011);

b) la variante hard contempla la nomina di un «amministratore giudiziario» (e di un giudice delegato) i cui compiti di mero «controllo» – non si tratta infatti di sostituzione gestoria nella conduzione dell'azienda, la quale continuerà a operare sotto la direzione dei suoi titolari – sono stabiliti dal tribunale; quest'ultimo può imporre all'ente obblighi del seguente tenore:

– divieto di intraprendere azioni, senza l'autorizzazione del giudice delegato, che si risolvano in vicende «modificative» (in senso lato) dell'azienda;

– adempimento dei doveri informativi, nei confronti dell'«amministratore giudiziario», dettagliati dal comma 2 lett. a) della norma in esame;

– doveri di informare preventivamente l'«amministratore giudiziario» a proposito di «eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi»;

– adozione ed efficace attuazione di «misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter [del D.L.vo n. 231 del 2001]»: il compliance program può dunque essere prescritto alla stregua di un insieme di procedure intese a scongiurare il rischio di infiltrazioni mafiose (nonostante il richiamo, sub specie di «misure organizzative», all'art. 24-ter del D.L.vo n. 231 del 2001 – il quale elenca semplicemente i reati-presupposto di criminalità organizzata – evidenze, ancora una volta, l'approssimazione della tecnica legislativa);

– assunzione di «qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infil-

trazione o condizionamento mafiosi» (art. 34-bis, comma 3 lett. a-e) del D.L.vo n. 159 del 2011).

L'«amministratore giudiziario» – che, come anticipato, in realtà non «amministra» in quanto, a differenza della misura di cui all'art. 34 del D.L.vo n. 159 del 2011, l'istituto in questione si risolve in una forma di supervisione extramoenia – riferisce periodicamente gli esiti della propria attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero (ma la verifica sul corretto adempimento degli obblighi poco sopra descritti può essere affidata dal tribunale direttamente alla polizia giudiziaria: v. art. 34-bis, comma 4 del D.L.vo n. 159 del 2011). E l'accertata violazione di una o più prescrizioni, o il verificarsi dei «presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34», legittimano la conversione in peius della misura – cioè a dire, l'amministrazione giudiziaria dell'azienda – che può essere discrezionalmente disposta dal tribunale. Viceversa, l'esito positivo del controllo giudiziario può essere sottoposto – prima della scadenza del termine finale della misura – con una istanza di revoca, da parte del titolare dell'attività, al vaglio del tribunale (che decide, in udienza camerale, con le forme di cui all'art. 127 c.p.p.).

Da segnalare, infine, che le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva (ex art. 84 comma 4 del D.L.vo n. 159 del 2011), le quali «abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del Prefetto», possono richiedere al tribunale l'applicazione del controllo giudiziario (art. 34-bis comma 6 del D.L.vo n. 159 del 2011): in altri termini, i suddetti enti possono tornare ad avere rapporti con la pubblica amministrazione (fino a quel momento preclusi dalla documentazione antimafia di tenore negativo) «sottoponendosi volontariamente al controllo giudiziario disposto dal tribunale» (8).

NOTE

(1) G. TONA – C. VISCONTI, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *Legisl. Pen.*, 2018, p. 30.

(2) G. TONA – C. VISCONTI, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione*, cit., 2018, p. 34.

(3) F. MENDITTO, *Misure di prevenzione e confisca allargata*, in *Le misure di prevenzione e la confisca allargata*, Milano, 2018, p. 63.

(4) G. TONA – C. VISCONTI, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione*, cit., 2018, p. 30.

(5) F. MENDITTO, *Misure di prevenzione e confisca allargata*, cit., 2018, p. 64.

(6) G. TONA – C. VISCONTI, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione*, cit., 2018, p. 31.

(7) G. TONA – C. VISCONTI, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione*, cit., 2018, p. 32.

(8) G. TONA – C. VISCONTI, *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione*, cit., 2018, p. 32.