

Relazione illustrativa

Lo schema di disegno di legge introduce rilevanti modifiche al codice penale, di procedura penale, al codice civile e ad altri testi normativi per rafforzare l'azione di contrasto del fenomeno corruttivo, a cui si connettono, secondo quel che è il dato di esperienza, alcuni reati societari, e dell'illecita accumulazione di ricchezza ad opera della criminalità organizzata, anche e soprattutto di natura mafiosa.

Anzitutto si amplia il novero dei soggetti attivi del delitto di concussione, inserendo anche l'incaricato di pubblico servizio, che non v'è ragione di escludere dai potenziali autori di fatti criminosi di tale gravità.

Il disegno di legge modifica, ancora, il regime sanzionatorio penale e amministrativo delle false comunicazioni sociali, rispettivamente per le società non quotate (art. 2621 cod. civ.) e per le società quotate (art. 2622 cod. civ.).

Entrambe le ipotesi sono formulate come delitti, con conseguente prolungamento dei tempi di prescrizione e tendenziale aggravamento del quadro sanzionatorio, ed è stata rivisitata la formulazione della condotta, in termini idonei a ricomprendere il c.d. "falso qualitativo".

Altri interventi attengono alla materia delle intercettazioni delle comunicazioni e delle conversazioni telefoniche o telematiche, per ampliare la possibilità di fare uso di questo importante strumento investigativo nell'azione di contrasto del fenomeno corruttivo.

Per quel che poi concerne la criminalità organizzata, specie di tipo mafioso, si muove dalla consapevolezza che la dimensione economica del fenomeno e la capacità delle organizzazioni di insinuarsi nel tessuto economico e istituzionale impongono azioni mirate.

L'intervento normativo è dunque finalizzato a rendere più efficace l'azione di contrasto dello Stato, mediante l'aggressione ai benefici patrimoniali delle organizzazioni criminali e l'ostacolo al riutilizzo del denaro di derivazione criminosa.

Occorre, infatti, rafforzare gli strumenti a disposizione delle autorità preposte, per consentire un'efficace azione di contrasto alle condotte delittuose di quanti si determinano a commettere reati nella convinzione che il crimine produca ricchezza, senza che la sanzione detentiva, ove applicata, possa annullarne gli effetti.

In tale prospettiva, si interviene con modifiche al codice penale e, in particolare, si inasprisce il trattamento sanzionatorio delle fattispecie delittuose previste dall'articolo 416-bis e si introduce, mediante la sostituzione dell'articolo 648-bis, l'ipotesi del c.d. auto-riciclaggio, attribuendo rilevanza penale alla condotta di chi, avendo commesso un

delitto non colposo, sostituisca o trasferisca denaro, beni o altre utilità per finalità imprenditoriali o finanziarie (condotte ad oggi rientranti nell'ambito del *post-factum* non punibile).

Quanto al sistema di prevenzione patrimoniale, si amplia il novero dei delitti per i quali la legge consente il sequestro e la confisca c.d. allargata, si rafforza lo strumento del sequestro e della confisca di prevenzione per equivalente anche nei confronti di terzi, di eredi ed aventi causa, si introducono norme per l'amministrazione e il controllo giudiziario di attività economiche e di aziende.

Per i soggetti detenuti per taluno dei più gravi delitti di cui all'art. 51 comma 3-*bis* c.p.p., si limitano i casi di traduzione per la partecipazione alle udienze, anche al fine di ridurre i rischi di evasione e di prevenire situazioni di pericolo.

Al fine di garantire una più celere trattazione e definizione del procedimento di prevenzione, si apportano modifiche al codice delle leggi antimafia, che introducono preclusioni processuali in tema di eccepibilità dell'incompetenza per territorio, prevedono la trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione e l'individuazione di precisi termini per il deposito del provvedimento da parte del tribunale.

Un'altra linea di intervento riguarda la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, capitolo fondamentale in una rinnovata strategia di aggressione all'accumulazione illecita. Gli interventi previsti mirano non solo ad ampliare le possibilità di destinazione dei cespiti appresi, ma anche a reimpostare l'azione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), in un'ottica volta a rendere la sua azione più efficace, anche attraverso una valorizzazione delle sinergie che possono essere sviluppate sia con altre istituzioni pubbliche, sia con i settori della società civile più direttamente interessati.

Una diversa linea di intervento riguarda la valorizzazione e la protezione delle vittime dei reati, con particolare attenzione a quelli di tipo mafioso, di terrorismo o di strage.

Ulteriore direttrice d'azione è quella che concerne la disciplina dello scioglimento degli enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione mafiosa.

In questa parte, l'intervento opera una profonda rivisitazione delle norme, contenute nel D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti sia la composizione delle Commissioni straordinarie incaricate della gestione dell'ente locale, secondo un'ottica che mira ad accentuare la professionalizzazione e la specializzazione dei loro componenti, sia i poteri di tali Organi collegiali. A quest'ultimo riguardo, il provvedimento si preoccupa di

attribuire alle medesime Commissioni più penetranti poteri di intervento, al fine di recidere i canali dell'infiltrazione mafiosa nella burocrazia locale.

Sempre a titolo di premessa, si sottolinea l'urgenza delle norme proposte a modifica del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, al fine di allineare l'ordinamento nazionale agli standard internazionali GAFI in materia di contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo internazionale. Si rappresenta, a riguardo, che il Fondo Monetario Internazionale ha già avviato la valutazione complessiva dell'adeguatezza del sistema italiano alle prescrizioni stabilite, in materia, dalla comunità internazionale, dettando termini e condizioni concesse alle autorità nazionali. Più nel dettaglio, è previsto che le relazioni complete circa lo stato di attuazione della normativa primaria e secondaria vigente in materia di prevenzione del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo (*technical compliance*) e circa l'efficacia in concreto del sistema (*effectiveness*) siano rese disponibili al Fondo entro giugno e settembre 2014. Di contro, il termine ultimo concesso dal Fondo Monetario Internazionale per l'adozione delle modifiche necessarie ad adeguare l'ordinamento nazionale agli standard internazionali in materia è fissato alla prima metà di gennaio del 2015. Si puntualizza, a riguardo che, ai fini della valutazione, il Fondo Monetario Internazionale terrà conto unicamente di norme già entrate in vigore, alla scadenza del termine anzidetto.

In caso di mancato adeguamento agli standard internazionali, prescritti in materia di contrasto del riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, il Fondo Monetario Internazionale concluderà la propria valutazione con l'attribuzione di un *rating* negativo del sistema italiano, consacrato in un rapporto pubblico e accessibile all'intera comunità internazionale, potendo eventualmente optare, in ragione della gravità dell'inottemperanza, per l'assoggettamento dell'Italia a procedure di rigore implicanti serrati obblighi di monitoraggio e *reporting*.

Il provvedimento normativo in esame si compone di 34 articoli.

L'articolo 1 modifica l'articolo 317 c.p., introducendo l'incarico di un pubblico servizio nel novero dei soggetti attivi del delitto di concussione.

L'articolo 2 introduce uno specifico obbligo di informativa *ex art.* 129 disp. att. codice di procedura penale a favore del presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, nell'ipotesi in cui si

eserciti l'azione penale per i delitti di cui agli artt. 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-*ter*, 319-*quater*, 320, 321, 322, 322-*bis*, 346- *bis*, 353 e 353-*bis* del codice penale.

L'articolo 3 modifica l'articolo 416-*bis* c.p. introducendo un inasprimento del trattamento sanzionatorio delle singole condotte e delle circostanze aggravanti.

L'articolo 4 sostituisce l'art. 648-*bis* c.p. Il comma 1 della norma di nuova formulazione prevede fattispecie del tutto sovrapponibili al vigente art. 648-*bis*, prevedendo un inasprimento del trattamento sanzionatorio limitatamente alla cornice edittale della pena pecuniaria.

Il successivo comma 2 prevede l'ipotesi di c.d. auto-riciclaggio, sanzionando (con una pena autonoma e ridotta rispetto al mero riciclatore) l'autore del reato presupposto il quale, avendo commesso un delitto non colposo - e al fine di procurare a sé o ad altri un ulteriore vantaggio in attività imprenditoriali o finanziarie – sostituisca, trasferisca o impieghi denaro, beni o altre utilità provenienti da tale delitto (condotte ad oggi rientranti nell'ambito del *post-factum* non punibile).

Il riferimento alle attività imprenditoriali o finanziarie riguarda ciascuna delle condotte alternativamente indicate e non deve essere letto soltanto in relazione con la condotta di impiego.

Il fine specifico dell'ulteriore vantaggio qualifica, pertanto, ciascuna delle condotte che, come appena detto, assumono rilievo penale in termini di c.d. autoriciclaggio, ove siano poste in essere nell'ambito di un'attività imprenditoriale o finanziaria.

Il comma 3 arricchisce il novero delle circostanze che danno luogo ad aggravamento di pena per il caso in cui il fatto venga commesso non solo nell'esercizio di attività professionale, ma anche nell'esercizio di attività bancaria o finanziaria, nonché nell'esercizio dell'ufficio di amministratore, sindaco, liquidatore ovvero altro ruolo con potere di rappresentanza dell'imprenditore.

Il comma 4 prevede una circostanza attenuante, rispetto all'elevata cornice edittale del delitto di riciclaggio, qualora il delitto presupposto sia punito con pena detentiva inferiore nel massimo a cinque anni.

Al fine di incentivare condotte riparatorie e di collaborazione con l'autorità giudiziaria, il comma 5 prevede una specifica misura premiale a favore di chi abbia fornito collaborazione alle indagini o abbia dato prova di una rescissione del legame con il sodalizio criminoso.

Infine, il comma 6 prevede l'applicabilità dell'articolo 648, ultimo comma, del codice penale, in virtù del quale la punibilità non è esclusa nel caso in cui l'autore del delitto presupposto non sia imputabile, punibile, ovvero quando manchi una condizione di procedibilità.

L'intervento normativo ha dunque il pregio di valorizzare la natura essenzialmente finanziaria e imprenditoriale delle operazioni e di attribuire centralità, sotto il profilo teleologico della condotta, al dolo specifico di procurare a sé o ad altri un ulteriore vantaggio, diverso rispetto a quello proprio del delitto presupposto.

Si esclude, pertanto, la punibilità dell'autore del reato presupposto per i comportamenti diretti a consentirgli il semplice godimento dei relativi proventi o per quelli di mero ostacolo, volti unicamente a conseguire per sé l'impunità per il delitto presupposto. In tal modo, si fa salvo il rispetto dei principi del *ne bis in idem* sostanziale e del *nemo tenetur se detegere*.

L'articolo 5 potenzia l'azione di contrasto del fenomeno corruttivo. In particolare, si prevede un'applicazione del regime derogatorio in materia di presupposti e durata delle intercettazioni (già previsto per i reati in materia di criminalità organizzata dalla l.n.152 del 1991 e dalla l. 228 del 2003 in materia di tratta delle persone) ad alcune fattispecie di reati contro la pubblica amministrazione.

L'articolo 6 riconfigura le fattispecie di c.d. falso in bilancio, prevedendo sia per le società non quotate che per quelle quotate due distinte ipotesi, entrambe delittuose. Limitatamente alle società non quotate che non superano i limiti indicati dal secondo comma dell'art. 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (ovvero le società sottratte alla dichiarazione di fallimento e sempreché il fatto abbia cagionato danno non grave), è stato previsto un regime di procedibilità a querela. Le fattispecie incriminatrici non prevedono più le soglie di punibilità attualmente vigenti e legate alla natura estimativa delle violazioni ed all'entità delle falsità di bilancio.

L'articolo 7 apporta delle modifiche alla materia della responsabilità amministrativa degli enti conseguente alla commissione dei delitti di cui agli artt. 2621 e 2622 cod. civ., Si è quindi provveduto alla modifica dell'art. 25-ter della legge 231/2001, idonea a riallineare la norma oggi vigente ai "principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità amministrativa" di cui agli artt. 1 e ss. della stessa legge.

L'articolo 8 modifica l'art. 666 c.p.p., prevedendo una diversa disciplina della partecipazione dell'interessato al procedimento di esecuzione.

Con l'introduzione del comma 4-*bis* si adegua la disciplina alla modifica apportata all'art. 146-*bis* disp. att. c.p.p. e, con quella del successivo comma 4-*ter*, si estende in via generale l'istituto della partecipazione a distanza a tutti i casi in cui l'interessato sia detenuto o internato in luogo posto fuori dalla circoscrizione del giudice.

L'articolo 9, che modifica il primo comma dell'art. 146-*bis* disp. att. c.p.p., è finalizzato ad evitare che, per un detenuto, la videoconferenza possa essere attivata solo ove si proceda per i delitti indicati nell'art. 51 comma 3-*bis* e 407, comma 2 lettera a) n. 4 c.p.p.

La proposta di modifica del comma 1 rende, così, possibile per il giudice, nel caso sussistano le specifiche esigenze indicate dalle lettere a) e b), l'attivazione della videoconferenza per un detenuto ristretto per taluno dei delitti indicati, anche nel caso in cui si proceda per fatti diversi.

La riformulazione della lettera a) del comma 1 consente al giudice di disporre che il detenuto partecipi a distanza al dibattimento, anche per ragioni di sicurezza rappresentate dall'Amministrazione penitenziaria: si pensi, a titolo esemplificativo, al rischio di evasione connesso alla traduzione, ovvero all'inopportunità dell'assegnazione del detenuto in istituti prossimi alla sede di giustizia per comportamenti che abbiano destabilizzato l'ordine e la sicurezza penitenziaria, con eventuale applicazione del regime di sorveglianza particolare *ex art. 14-bis L. 354/1975*.

L'articolo 10 introduce, al primo comma, l'articolo 5-*bis* nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Si prevede un limite temporale alla eccepibilità dell'incompetenza per territorio, con la relativa preclusione se non proposta entro la conclusione della discussione di primo grado ed alla rilevabilità di ufficio non oltre la decisione di primo grado.

Le modifiche all'articolo 27 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, previste dal secondo comma dell'articolo 10, inseriscono il comma 2-*bis*, al fine di coordinare il regime delle impugnazioni con l'introduzione dell'articolo 5-*bis*, prevedendo la trasmissione degli atti all'organo proponente, da parte della corte di appello, nel caso di accoglimento della questione di incompetenza territoriale riproposta in secondo grado.

Viene introdotto, inoltre, il comma 3-*bis*, che contempla la possibilità di sospendere, nelle more del giudizio di Cassazione, la decisione con cui la corte d'appello, in riforma

del decreto di confisca emesso dal tribunale, abbia disposto la revoca del sequestro (analogamente a quanto già previsto per i provvedimenti del tribunale).

Con l'introduzione del comma *6-bis*, infine, viene disciplinata la formazione del fascicolo da parte del procuratore della Repubblica nell'ipotesi in cui, al termine del procedimento di primo grado, è proposta impugnazione.

L'articolo 11 modifica il comma 4 dell'articolo 19 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (nel prosieguo anche "Codice antimafia"), prevedendo un potenziamento degli strumenti di indagine. Si consente, infatti, alle autorità titolari del potere di proposta delle misure di prevenzione patrimoniali di accedere al Sistema di interscambio flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate.

L'articolo 12 modifica l'articolo 81 del Codice antimafia, prevedendo che nei registri delle Procure della Repubblica venga annotato anche il provvedimento di archiviazione, ove non sussistano i presupposti per l'esercizio dell'azione di prevenzione.

Ulteriore modifica attiene alla previsione che la proposta di applicazione di misura di prevenzione, formulata dal questore e dal direttore della Direzione investigativa antimafia, venga contestualmente comunicata alla procura competente per territorio, con allegazione in copia della proposta.

L'articolo 13, al comma 1, modifica l'articolo 20 del Codice antimafia, prevedendo che il tribunale possa, anche di ufficio, ordinare il sequestro dei beni sin dalla presentazione della proposta di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, ove ne ricorrano i presupposti di legge.

Introduce inoltre disposizioni in materia di revoca del sequestro, prevedendo che il tribunale debba, in caso di revoca, ordinare le conseguenti trascrizioni ed annotazioni nei pubblici registri.

Il comma 2 modifica invece l'articolo 24 del Codice antimafia, escludendo che la legittima provenienza dei beni possa essere giustificata adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego di evasione fiscale. Si prevede inoltre che il termine stabilito per il deposito del decreto di sequestro da parte del tribunale resti sospeso anche per il tempo decorrente dalla morte del proposto alla citazione degli eredi o aventi causa, ai sensi dell'articolo 18, comma 2.

Il comma 3 riformula l'articolo 25 del Codice antimafia. Si prevede, dopo la presentazione della proposta, l'applicazione del sequestro e della confisca per equivalente

(senza che rilevi la finalità elusiva richiesta dalla vigente formulazione) dei beni di legittima provenienza dei quali il proposto abbia la disponibilità, anche per interposta persona, nel caso in cui non sia possibile procedere al sequestro dei beni di cui all'articolo 20, comma 1.

Analogo sequestro è ammesso nei confronti di eredi ed aventi causa, con riferimento a beni di legittima provenienza loro pervenuti dal proposto.

L'articolo 14 contiene disposizioni in materia di amministrazione e controllo giudiziario di attività economiche ed aziende, riformulando l'articolo 34 ed inserendo l'articolo 34-*bis* nel Codice antimafia.

L'articolato riprende la proposta elaborata dalla Commissione ministeriale istituita con D.M. 10 giugno 2013 presso il Ministero della giustizia, presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca.

Le norme propongono innovazioni volte all'obiettivo di promuovere il recupero delle imprese infiltrate dalle organizzazioni criminali.

Il nuovo articolo 34 rivede la regolamentazione normativa dell'amministrazione giudiziaria, introducendo una disciplina dettagliata delle prerogative gestionali.

Con l'articolo 34-*bis* si introduce l'istituto del "controllo giudiziario", destinato a trovare applicazione in luogo della "amministrazione giudiziaria" (e altresì del sequestro di cui all'articolo 20 e della confisca di cui all'articolo 24), nei casi in cui l'agevolazione "non assume carattere di stabilità (...) e sussistano circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare" l'attività di impresa. Tale misura non determina lo spossessamento della gestione dell'attività di impresa dando luogo, per un periodo minimo di un anno e massimo di tre, ad un intervento meno invasivo, di "vigilanza prescrittiva" affidata ad un commissario giudiziario nominato dal tribunale, con il compito di monitorare dall'interno dell'azienda l'adempimento delle prescrizioni dell'autorità giudiziaria.

L'articolo 15 introduce, al primo comma, il capo VI nel titolo II del codice antimafia, consistente nel solo articolo 34-*ter*, con cui si garantisce la trattazione prioritaria dei procedimenti volti all'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali.

Il secondo comma inserisce all'articolo 7- *bis* del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, il comma 2-*sexies*, al fine di individuare i collegi o le sezioni da destinare in via esclusiva alla trattazione (prioritaria) dei procedimenti di prevenzione patrimoniale, al fine

di assicurarne un più celere svolgimento da parte dei magistrati dotati di particolare competenza per materia.

Il terzo comma inserisce l'articolo *7-bis* nel codice delle leggi antimafia, disciplinando i termini per il deposito del decreto da parte del tribunale.

L'articolo 16 interviene sulle norme del Codice antimafia che definiscono i criteri per la scelta degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati e regolano gli adempimenti connessi alla cessazione del loro incarico.

Più in dettaglio, viene modificato l'art. 35 del D. Lgs. n. 159/2011, con l'inserimento, in primo luogo, del nuovo comma *2-bis*, tendente a stabilire che l'amministratore giudiziario di beni immobili sequestrati è scelto dal giudice delegato (nell'ambito degli iscritti all'apposito albo) secondo criteri di trasparenza, rotazione degli incarichi e di corrispondenza tra i profili professionali del professionista individuato e la tipologia dei beni appresi in via cautelare. L'individuazione di tali criteri viene rimessa ad un successivo decreto. Tale decreto dovrà, altresì, stabilire i casi in cui è vietato il cumulo degli incarichi derivanti dalla particolare complessità o dall'eccezionalità del valore del patrimonio immobiliare da amministrare.

Il nuovo comma *2-ter* del citato art. 35 stabilisce, invece, che l'incarico di amministratore giudiziario di aziende confiscate, da scegliersi nell'apposita sezione del pertinente albo professionale, non può essere conferito a soggetti i quali, al momento della nomina, sono già titolari di analoghi incarichi.

Una ulteriore modifica riguarda l'art. 37 del ripetuto D. Lgs. n. 159/2011. L'intervento risponde all'esigenza di chiarire gli adempimenti che devono essere svolti nel momento in cui, per effetto del decreto di confisca di primo grado, si chiude la fase dell'amministrazione giudiziaria per passare alla gestione del bene da parte dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Viene previsto che, a seguito del citato decreto, l'amministratore giudiziario cessa dall'incarico e che il tribunale provvede agli adempimenti riguardanti le spese, i compensi e i rimborsi stabiliti dall'art. 42 del D. Lgs. n. 159/2011 e all'approvazione del rendiconto della gestione svolta dall'amministratore giudiziario.

In conseguenza degli interventi sopra descritti, si sancisce l'abrogazione dei commi 4 e 6 dell'art. 38 del D. Lgs. n. 159/2011.

Con una ulteriore modifica dello stesso art. 38 viene previsto che i coadiutori di cui può avvalersi l'Agenzia, per l'amministrazione dei beni dopo il decreto di confisca di primo grado, siano individuati secondo le modalità previste per l'amministratore

giudiziario e, pertanto, scelti tra gli iscritti all'albo degli amministratori giudiziari. Si prevede, inoltre, che l'Agenzia, nell'ambito della sua attività di ausilio durante la fase cautelare del sequestro, possa proporre al tribunale l'adozione delle misure per la migliore utilizzazione dei cespiti appresi individuate attraverso i nuovi strumenti introdotti dal presente disegno di legge attraverso la modifica dell'art. 110-*bis* del D. Lgs. n. 159/2011.

L'articolo 17 si colloca nell'alveo delle misure, recate dal presente disegno di legge, per rendere più efficace l'azione dell'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), attraverso lo sviluppo di sinergie con i diversi soggetti istituzionali e della società civile titolari di interessi rilevanti nel campo della gestione e destinazione dei beni appresi ai gruppi delinquenti.

Come si dirà meglio appresso, la nuova impostazione organizzativa perseguita stabilisce che l'Agenzia si avvalga obbligatoriamente delle Prefetture-UTG per lo svolgimento sul territorio dei propri compiti, presso le quali operano appositi nuclei di supporto, il cui ruolo viene infatti debitamente rafforzato.

La disposizione, introducendo il nuovo art. 41-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, prevede che presso le Prefetture-UTG, siano istituiti anche Tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, composti da rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali, delle associazioni destinarie degli immobili confiscati e delle direzioni territoriali del lavoro, alle cui sedute possono, inoltre, essere invitati anche esponenti degli enti locali di volta in volta interessati e della camera di commercio.

Diversi i compiti affidati ai Tavoli: favorire la continuazione dell'attività produttiva e salvaguardare i livelli occupazionali, supportare l'amministratore giudiziario e l'Agenzia, favorire la collaborazione degli operatori economici del territorio con le aziende sequestrate e confiscate nel percorso di emersione alla legalità, esprimere, se richiesto, un parere, ancorché non vincolante, sulle proposte formulate dall'amministratore giudiziario e dall'Agenzia.

Componenti del Tavolo permanente sono: un rappresentante dell'Agenzia (di regola individuato nel dirigente del nucleo di supporto di cui all'articolo 112, comma 3, del Codice antimafia), delle Regioni, delle Direzioni territoriali del lavoro nonché rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale e delle associazioni del terzo settore da scegliersi, questi ultimi, secondo criteri di rotazione. In considerazione delle diverse esigenze che si possono

manifestare, il Prefetto può, altresì, estendere la partecipazione al Tavolo anche ai rappresentanti degli enti locali e della camera di commercio.

L'articolo 18 interviene sull'art. 48 del D. Lgs. n. 159/2011 per integrare i criteri sulla base dei quali l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati provvede a destinare gli immobili appresi ai sodalizi delinquenti.

Le modifiche introdotte mirano, innanzitutto, ad ampliare le possibilità di destinazione, mantenendo comunque inalterata la cornice complessiva delineata dalla vigente normativa che privilegia l'utilizzazione di questa tipologia di cespiti per fini sociali.

In questo senso, viene previsto che l'immobile possa essere assegnato agli enti locali, per lo svolgimento non solo di attività istituzionali o sociali, ma anche di natura economica; in quest'ultimo caso viene comunque stabilito che i proventi ricavati dall'immobile assegnato devono essere reimpiegati in attività sociali.

L'intervento amplia, inoltre, il novero degli enti cooperativi cui possono essere assegnati gli immobili confiscati, ricomprendendovi, oltre alle cooperative di cui alla legge 8 luglio 1986, n. 349, anche le altre tipologie di cooperative, purché a mutualità prevalente e operanti senza fine di lucro.

Infine, viene, espressamente previsto che la destinazione impressa ai beni immobili assegnati dall'Agenzia deve essere pubblicata sul sito dell'Agenzia stessa ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di trasparenza amministrativa. I soggetti destinatari o assegnatari comunicano all'Agenzia per la pubblicazione i dati relativi ai cespiti in argomento, pena la revoca della destinazione in caso di inadempimento.

L'articolo 19 contiene norme volte ad operare una significativa rivisitazione dell'assetto organizzativo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

L'obiettivo di questa riorganizzazione è innalzare l'efficacia delle attività di gestione e destinazione dei cespiti in questione, con una riduzione delle attività di *backoffice* e quindi dei connessi costi, compensata dallo sviluppo di più strette sinergie con i soggetti istituzionali e le organizzazioni esponenziali dei settori della società civile più direttamente interessati.

In questo senso, la disposizione prevede che l'Agenzia abbia una sede secondaria in Roma, oltre alla sede principale in Reggio Calabria; vengono soppresse le previsioni che consentono il mantenimento e l'apertura di sedi secondarie in altre Regioni (comma 1, lett. a), n. 1, e lett. c), n. 2), modificativi degli artt. 110 e 112 del D. Lgs. n. 159/2011).

Nel contempo, viene rafforzata la sinergia tra l'ANBSC e le Prefetture. A questo riguardo, si stabilisce che l'Agenzia si avvalga obbligatoriamente del supporto delle Prefetture, presso le quali viene riconfermata l'attivazione di un apposito nucleo di supporto (comma 1, lett. c), n. 1), modificativo dell'art. 112, comma 3, del D. Lgs. n. 159/2011).

La composizione di tale nucleo viene rivisitata, prevedendo che essa non sia più rigida ed uniforme, ma calibrata, secondo parametri di modularità in ragione dell'entità dei beni appresi alla criminalità in ciascuna provincia. In questo senso, viene previsto che i prefetti determinino la composizione del consesso in parola (cui possono partecipare oltre a pubbliche amministrazioni anche associazioni) secondo le linee guida approvate dal Consiglio direttivo dell'Agenzia.

Inoltre, viene modificato anche l'assetto degli Organi dell'Agenzia, a cominciare dalla composizione del Consiglio direttivo, tra i cui componenti vengono inseriti due qualificati esperti:

- uno, in materia di gestioni patrimoniali designato, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze;
- l'altro, in materia di gestioni aziendali designato, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dello sviluppo economico (comma 1, lett. b), n. 2), modificativo dell'art. 111, comma 3, del D. Lgs. n. 159/2011).

Viene, altresì, inserito nell'organigramma dell'ANBSC, un nuovo organo, il Comitato Consultivo, presieduto dal Direttore della stessa Agenzia e composto da un esperto in materia di progetti di finanziamento europei e nazionali, designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle regioni e degli enti locali, nonché delle associazioni che possono essere destinatarie dei beni confiscati e delle organizzazioni sindacali e datoriali (comma 1, lett. b), nn. 1 e 3, modificativi dell'art. 111 del D. lgs. n. 159/2011).

Questo consesso mira ad assicurare il coinvolgimento degli enti e delle associazioni potenzialmente destinatarie dei beni confiscati nell'elaborazione delle scelte di fondo dell'Agenzia. Ad esso, infatti, vengono devoluti compiti consultivi in merito agli atti di indirizzo (comprese le linee guida), agli atti di programmazione e pianificazione adottati dal Consiglio direttivo, nonché in ordine ad ogni altra questione riguardante la destinazione o l'utilizzazione dei beni confiscati. A ciò si aggiunge un potere di proposta circa l'elaborazione della relazione che il Direttore dell'Agenzia presenta ogni semestre ai Ministri dell'interno e della giustizia (comma 1, lett. c), n. 3, modificativo dell'art. 112 del D. Lgs. n. 159/2011).

Infine, la disposizione, stabilisce che l'Agenzia svolge l'attività di ausilio a favore dell'Autorità Giudiziaria fino all'adozione del provvedimento di sequestro attraverso un'attività consulenziale, e procede, per quanto specificamente concerne i beni aziendali, alla definizione degli interventi volti a salvaguardarne il loro valore patrimoniale anche attraverso società a partecipazione pubblica specializzate nel sostegno alle industrie (comma 1, lett. a), n. 2, modificativo dell'art. 110, comma 2, del D. Lgs. n. 159/2011).

L'articolo 20 reca disposizioni per la revisione della dotazione organica del personale dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. In particolare, la disposizione interviene sul decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, introducendo taluni interventi di novella sugli articoli 113 e 113- *bis* del codice antimafia e prevedendo il nuovo articolo 113-*ter* in materia di incarichi speciali.

Nello specifico, il comma 1 dispone, alla lettera *a*) la modifica delle vigenti disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento dell'Agenzia, prevedendo, attraverso l'intervento sul comma 3 dell'articolo 113, la possibilità per l'Ente di poter estendere i meccanismi convenzionali propri di avvalimento di altre amministrazioni o enti pubblici anche all'Agenzia per la coesione territoriale.

La lettera *b*) del citato comma 1 riscrive, sostituendolo, l'articolo 113-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 recante disposizioni in materia di organico dell'Agenzia. L'intervento mira a delineare un modello organizzativo che sia più solido sotto il profilo delle risorse umane, che presenti contemporaneamente profili di maggior duttilità funzionale e che sia in grado di rispondere, con efficacia e tempestività, alle diverse istanze connesse alla delicata attività istituzionale e agli obiettivi assegnati.

La norma, come riscritta, prevede al comma 1 l'implementazione dell'attuale dotazione organica dell'Agenzia che passa dalle attuali 30 unità alle 60 unità complessive, ripartite tra le diverse qualifiche, dirigenziali e non, secondo contingenti da definire con il regolamento adottato ai sensi dell'articolo 113, comma 1. Per il reclutamento si provvede secondo le disposizioni dei nuovi commi 2 e 3 del novellato articolo 113-*bis*, attraverso un meccanismo di alimentazione a doppio binario in base al quale si utilizzano, per una misura non superiore alla metà del citato contingente, procedure concorsuali, per lo svolgimento delle quali l'Agenzia si avvale della collaborazione del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie del Ministero dell'interno; per la restante parte di personale, si ricorre alle procedure di mobilità previste dall'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In particolare, nell'ambito delle procedure selettive di cui al comma 2, la norma prevede che per il personale con qualifica dirigenziale sia richiesto il possesso di specifiche competenze e professionalità in materia di gestione e valorizzazione dei processi aziendali e patrimoniali. Ciò al fine di creare una struttura manageriale specializzata ed altamente qualificata che sia in grado di rispondere al disegno organizzativo sul quale oggi si fonda la *mission* dell'Agenzia.

Per quanto concerne invece la possibilità di ricorrere all'istituto della mobilità (comma 3) prevista dalla vigente normativa, la disposizione utilizza uno specifico strumento (c.d. "zainetto") in virtù del quale il passaggio del personale all'Agenzia determinerebbe la soppressione del posto in organico nell'amministrazione di appartenenza con conseguente trasferimento delle relative risorse finanziarie al bilancio dell'Agenzia. Detto meccanismo, dunque, non comporterebbe alcun ulteriore onere finanziario a carico dell'Agenzia.

Proprio nell'ottica di rafforzare le funzioni più propriamente manageriali dell'Agenzia, il comma 4 attribuisce al Direttore, previa delibera del Consiglio direttivo, la facoltà di stipulare contratti a tempo determinato per il conferimento di incarichi di particolare specializzazione in materia di gestioni aziendali e patrimoniali, nei limiti delle disponibilità finanziarie esistenti e nel rispetto dei presupposti di legittimità enucleati dall'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Al fine di assicurare la piena operatività dell'Agenzia, resta ferma, infine, con il comma 5 la possibilità che il Direttore dell'Agenzia ricorra, nei limiti della complessiva dotazione organica e delle disponibilità finanziarie esistenti, alla stipula di contratti a tempo determinato fino al 31 dicembre 2016.

La successiva lettera c), del comma 1 della disposizione introduce un nuovo articolo 113-ter concernente la disciplina sul conferimento degli incarichi speciali.

Il comma 1 dell'art. 113-ter prevede che il Direttore possa utilizzare un contingente, nel limite delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente ed entro il limite massimo di dieci unità, di personale con qualifica dirigenziale o equiparata appartenente alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, alle Forze di Polizia di cui all'art. 16 della legge n. 121/1981, nonché ad enti pubblici economici.

Il personale individuato nel comma 1 usufruisce delle disposizioni previste per il collocamento in posizione di comando o di distacco anche in deroga alla vigente normativa generale in materia di mobilità e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il citato personale, inoltre, conserva lo

stato giuridico e il trattamento economico fisso, continuativo e accessorio, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, con oneri a carico dell'Amministrazione di appartenenza e successivo rimborso da parte dell'Agenzia all'amministrazione di appartenenza dei soli oneri relativi al trattamento accessorio. Per il personale appartenente alle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 91, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 secondo la quale il trattamento economico fondamentale ed accessorio attinente alla posizione di comando di tale personale è posta interamente a carico delle amministrazioni utilizzatrici.

Per il personale prefettizio continua a essere prevista la possibilità di essere collocato fuori ruolo.

Il comma 2 della disposizione prevede, infine, una norma di salvaguardia per i diritti acquisiti dal personale che, alla data di entrata in vigore del provvedimento, sia inquadrato nei ruoli dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 191, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

L'articolo 21 modifica l'articolo 12- *sexies* del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

Si riformula il comma 1, con un'elencazione sistematica delle fattispecie di reato individuati dai diversi commi del testo vigente, effettuata anche mediante rinvio all'articolo 51 comma 3-*bis* del codice di procedura penale. Detto richiamo implica l'applicabilità della c.d. confisca allargata anche nel caso di condanna per i reati di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (articolo 291 – *quater* d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43) e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (articolo 260 del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152). Si prevede inoltre specifica preclusione in ordine alla possibilità che la giustificazione della legittima provenienza dei beni si fondi sulla disponibilità di denaro provento o reimpiego di evasione fiscale.

Alla predetta modifica seguono ulteriori modifiche di adeguamento.

Si mantiene invece la previsione di cui al 2-*ter* relativa alla possibilità per il giudice di disporre la confisca per equivalente.

E' introdotto il comma 4 – *quinquies* con cui si prevede che i terzi, titolari formali dei beni sequestrati di cui l'imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo, debbano essere citati nel processo di cognizione al fine di garantire piena tutela ai loro diritti difensivi.

L'articolo 22 disciplina infine il regime della c.d. confisca allargata in esito all'estinzione del reato per prescrizione, amnistia o morte del condannato, verificatesi successivamente alla pronuncia di sentenza di condanna in uno dei gradi di giudizio.

L'articolo introduce all'articolo 12- *sexies* del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ulteriori due commi.

Il comma 4 –*sexies* prevede l'applicabilità della confisca c.d. allargata (ad eccezione dell'ipotesi di confisca per equivalente di cui al comma 2-*ter*) dopo una sentenza di proscioglimento per prescrizione o amnistia intervenuta in appello o nel giudizio di cassazione a seguito di una pronuncia di condanna in uno dei gradi di giudizio.

Il successivo comma 4 –*septies* prevede che, in caso di morte del soggetto nei cui confronti sia stata disposta la confisca con sentenza di condanna passata in giudicato, il procedimento di esecuzione inizi o prosegua nei confronti degli eredi e degli aventi causa del *de cuius*.

L'articolo 23 istituisce la “Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie”, fissando la data del 21 marzo di ogni anno e prevedendo che in tale occasione possano essere organizzate iniziative presso istituzioni pubbliche al fine di costruire una memoria condivisa delle vittime innocenti e degli avvenimenti.

L'articolo 24 prevede che le vittime di reati di tipo mafioso, degli atti di terrorismo ed i familiari superstiti possano ottenere un attestato di “testimone della memoria storica” da rilasciarsi dal Ministero dell'interno.

Al possesso dell'attestato consegue il diritto per i dipendenti pubblici di fruire di permessi lavorativi straordinari nella misura massima di cento ore annue, retribuiti e soggetti a recupero, per la partecipazione alle iniziative intraprese sui temi della memoria storica e dell'impegno contro le mafie e il terrorismo.

L'articolo 25 prevede la possibilità di procedere al cambiamento delle generalità anche per i soggetti che, nell'ambito dei procedimenti per taluno dei delitti di cui all'art. 51 comma 3-*bis* c.p.p., rendono dichiarazioni nella veste di persone offese dal reato, persone informate sui fatti o testimoni.

L'articolo 26 reca modifiche alla legge n. 512/1999, di istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

Il primo comma aggiunge all'articolo 4 della legge n. 512/1999 il comma 4-*ter*.

Il secondo comma introduce all'articolo 6, comma 1, della stessa legge la lettera c-*quater*.

Entrambe le disposizioni, in una logica di coerenza con la *ratio* solidaristica della normativa, escludono l'obbligazione del Fondo nelle ipotesi in cui l'istante o gli eredi della vittima, pur non incontrando le specifiche preclusioni previste dalla legge (condanne o sottoposizione a misure di prevenzione), risultino dagli atti processuali appartenenti o contigui ad organizzazioni e ambienti di tipo mafioso; quindi le disposizioni modificano l'ambito dei requisiti soggettivi la cui sussistenza è condizione per l'accesso al Fondo medesimo.

Si tende ad evitare – anche sul piano della tutela dell'interesse pubblico sostanziale alla legalità - che i benefici della legge ricadano nelle mani di soggetti contigui a tali ambienti, sulla falsariga di quanto disposto dalla disciplina in favore delle vittime del terrorismo, laddove si condiziona l'elargizione alla circostanza fattuale che il soggetto leso risulti estraneo ad ambienti delinquenti.

L'obiettivo è duplice: da un lato, quello di superare le problematiche applicative della normativa vigente, riducendo l'ambito di discrezionalità della P.A. che dovrà quindi valutare la concessione del beneficio anche alla stregua di questo ulteriore criterio di riferimento, dall'altro – aspetto non secondario nell'attuale momento storico - il contenimento della spesa, venendo ad essere preclusa la concessione del beneficio previsto dalla legge n. 512/1999 in casi attualmente non considerati dalla normativa vigente e lasciati alla discrezionalità dell'amministrazione precedente.

Pertanto le misure previste – oltre ad essere rispondenti ad un'esigenza avvertita - conseguono obiettivi di risparmio delle risorse assegnate al Fondo, unitamente alla razionalizzazione delle procedure volte alla corresponsione dei benefici in termini di semplificazione, economicità e di efficacia.

L'articolo 27 riscrive l'articolo 101 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Al comma 1 si prevede che gli enti locali, i cui organi sono stati sciolti in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, hanno l'obbligo di avvalersi della stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di loro competenza, per l'intera durata della gestione straordinaria e per i cinque anni successivi al rinnovo degli organi elettivi. L'obbligo di avvalimento si può perfezionare sia attraverso il ricorso ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) **che agli strumenti e alle procedure di cui al comma 3 – bis dell'articolo 33 del decreto**

legislativo 12 aprile 2006, n.163 ~~e sia attraverso il ricorso a centrali di committenza uniche.~~

Il comma 2 prevede, altresì, che sono nulli i contratti conclusi dall'ente in violazione dell'obbligo di avvalimento della stazione unica appaltante.

L'articolo 28 modifica l'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Si modifica il comma 2 prevedendo che nella commissione di indagine nominata dal prefetto, al fine di verificare l'esistenza di forme di condizionamento di un Ente locale, partecipi un funzionario della prefettura territorialmente competente, che vanta, normalmente, una migliore conoscenza delle condizioni ambientali e delle dinamiche istituzionali con riguardo allo specifico ente e, più in generale, al contesto territoriale di riferimento.

Si integra, poi, il disposto del comma 5 introducendo il ricorso alla mobilità obbligatoria presso altro ente o al licenziamento del dipendente per i casi più gravi di sussistenza dei collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso descritti al comma 1.

Si riscrive la prima parte del comma 7 al fine di evitare un'applicazione della disposizione che impone l'obbligo di emanazione del decreto di conclusione del procedimento di accesso solo nel caso in cui vengano a verificarsi congiuntamente le due seguenti condizioni: non sussistano i presupposti per procedere allo scioglimento e non siano stati adottati i provvedimenti a carico dei dipendenti dell'ente. L'applicazione in tal senso della norma è evidentemente irragionevole poiché ignora la ratio della disposizione, sicuramente non impeccabile da un punto di vista della formulazione tecnica. L'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento in cui si "dà conto degli esiti dell'attività di accertamento" appare, viceversa, ancor più necessario proprio nella ipotesi in cui ad un giudizio di "non condizionamento degli organi elettivi" corrisponda un provvedimento di rigore nei confronti di parte della struttura burocratica.

Per tali considerazioni, la nuova formulazione del primo periodo del comma 7 prevede che il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla chiusura dell'accesso, nel caso in cui non sussistano elementi per sciogliere l'ente, emani comunque un decreto di conclusione del procedimento con cui dà conto complessivamente delle attività di indagine e quindi, pur senza espresso riferimento nella nuova norma, dell'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori nei confronti del personale dipendente dell'ente.

Si sostituisce, inoltre, la seconda parte del comma 7 introducendo la pubblicazione dei provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di

scioglimento, da effettuarsi con le modalità stabilite dal Ministro dell'interno con proprio decreto.

Si modifica il comma 9 nella parte in cui disciplina i casi in cui il Consiglio dei ministri può disporre di non pubblicare parte della proposta del Ministro dell'interno e della relazione del prefetto, limitandola ai soli casi in cui la decisione sia assunta in applicazione delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali.

Si modifica il comma 11 che disciplina l'incandidabilità per gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali. La riformulazione intende porre rimedio alle criticità emerse in sede di prima applicazione della disposizione, introdotta in occasione della riscrittura dell'articolo 143 operata con la legge n. 94 del 2009: la disciplina vigente prevede, infatti, un periodo di incandidabilità per ogni tipo di elezione, regionale e amministrativa, che si svolge nella regione in cui ricade il Comune colpito dalla misura di rigore, *limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso*, qualora l'incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Secondo l'interpretazione che si è affermata sulla base del dato testuale, la sanzione dell'incandidabilità viene ad operare residualmente, ossia riguarda solo quelle elezioni che non dovessero essere già state celebrate *nel primo turno elettorale successivo* allo scioglimento. E siccome vi è un'alta possibilità che, intervenuta l'incandidabilità, le elezioni comunali siano già state celebrate nel territorio regionale (ancorché non abbiano riguardato il comune sciolto per mafia), si viene a determinare la paradossale conseguenza che l'amministratore indegno possa ricandidarsi nel comune colpito dallo scioglimento, con ciò venendo a frustrare l'effetto più stigmatizzante della norma.

La riformulazione della disposizione in argomento si caratterizza, pertanto, per la fissazione della durata dell'incandidabilità in sei anni, decorrenti dalla data di definitività della pronuncia, e per una limitazione del diritto di elettorato passivo non più limitato al territorio regionale ma applicabile in tutto il territorio nazionale.

L'articolo 29 riscrive l'articolo 144 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Si modifica l'intero articolo con l'intento di "professionalizzare" l'attività di gestione straordinaria dell'ente. A tal fine, vengono individuate, in modo puntuale, le categorie dei soggetti chiamati a far parte della terna commissariale incaricata della suddetta gestione, rendendo prevalente la partecipazione del personale del Ministero dell'interno ed in particolare di quello appartenente alla carriera prefettizia, istituzionalmente vocato

all'esercizio di competenze in materia di enti locali. Conseguentemente, due membri sono sempre individuati tra il suddetto personale. Quanto al terzo, oltre a mantenere ferma la possibilità di individuarlo tra gli appartenenti, in quiescenza, alla magistratura - ampliando il novero anche a quella contabile, oltre che a quelle ordinaria ed amministrativa già previste dalla norma vigente - o tra i funzionari statali, è stato precisato che deve trattarsi di funzionari in possesso di specifiche esperienze in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti territoriali (comma 1). Ritenendo che il requisito della professionalità debba essere ancor più "marcato" nel caso di comuni di maggiori dimensioni, si è previsto che la "quota" prefettizia della terna commissariale negli enti con popolazione superiore a 15.000 abitanti venga individuata all'interno di un nucleo appositamente costituito presso il Ministero dell'interno, al quale è stabilmente assegnato un contingente di 45 unità (10 prefetti e 35 con qualifica fino a viceprefetto; comma 1-*bis*) dedicato a tempo pieno ed in via esclusiva all'esercizio delle funzioni commissariali degli enti di maggiore dimensione territoriale (comma 1-*quater*). La prevalenza della componente prefettizia nelle commissioni straordinarie è consolidata, altresì, dalla previsione, inserita nel comma 1-*quinquies*, di scegliere comunque due soggetti appartenenti a tale carriera nel caso in cui dovessero risultare indisponibili unità di personale assegnate al predetto nucleo.

Viene, inoltre, "rivitalizzata" la funzione del comitato di sostegno e monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie e dei comuni riportati a gestione ordinaria, già previsto dalla norma vigente, da un lato ampliandone la partecipazione, attualmente limitata al personale dell'amministrazione dell'interno, a professionalità esterne (magistrati, avvocati dello Stato, dirigenti di altre amministrazioni centrali dello Stato), dall'altro assegnandogli il compito di elaborare linee guida per l'efficace svolgimento dell'attività commissariale (comma 2).

Infine, si prevede l'adozione di decreti del Ministro dell'interno per determinare i criteri e le modalità di funzionamento della commissione straordinaria, compresi quelli relativi al trattamento indennitario sia dei componenti della commissione, sia del personale assegnato in via temporanea all'ente locale, ai sensi del successivo articolo 145, comma 5; i criteri e le modalità della formazione di tutti i soggetti che possono ricoprire l'incarico di componente delle commissioni straordinarie e delle commissioni di accesso di cui all'articolo 143, comma 2; i requisiti di professionalità richiesti per il personale assegnato in via temporanea all'ente locale affinché anche la scelta di tale personale sia sorretta da logiche di professionalizzazione della funzione da esercitare (comma 3).

L'articolo 30 modifica l'articolo 145 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Viene interamente ripensata l'attività di gestione straordinaria svolta dalla commissione straordinaria finalizzandola, oltretutto alla ordinaria amministrazione dell'ente, al ripristino della legalità compromessa, anche mediante l'applicazione e l'utilizzo delle linee guida elaborate dal comitato di sostegno e monitoraggio. Sulla base della sintesi dell'esperienza maturata negli anni in materia di gestioni commissariali si è ritenuto di esplicitare nella norma quali sono i settori nei cui confronti deve, prioritariamente, indirizzarsi ogni iniziativa gestionale ed amministrativa della commissione straordinaria. Sono stati, così, enucleati i settori dei tributi, dell'edilizia, dell'urbanistica, del commercio, dello smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, degli altri servizi pubblici locali e dei servizi sociali (comma 1). Viene esplicitato il contenuto del piano di priorità degli interventi da realizzare che la commissione straordinaria deve definire entro sessanta giorni dal suo insediamento.

Tale piano, anche sulla base delle risultanze emerse in sede di accesso, deve indicare, in particolare, le unità organizzative dell'ente per le quali è necessario il ricorso a personale esterno di cui si richiede l'assegnazione in via temporanea; le vacanze di organico dell'ente per le quali possono essere attivate le procedure di mobilità in ingresso ovvero le procedure concorsuali; le opere pubbliche indifferibili, individuando prioritariamente quelle rimaste incompiute; le prestazioni erogate dai gestori dei servizi pubblici locali e dei servizi sociali il cui livello qualitativo risulti particolarmente compromesso (comma 2). Viene costruito un sistema di sostegno dell'attività delle commissioni straordinarie anche in sede locale attribuendo al prefetto competente per territorio, al quale la commissione trasmette il piano di priorità, il potere di intervenire presso le amministrazioni competenti, regionali o statali, e presso la Cassa Depositi e Prestiti per attivare una serie di misure acceleratorie e agevolative necessarie per il completamento o l'attuazione degli interventi indicati nel piano medesimo quali, ad esempio, la priorità nell'accesso a mutui, contributi o finanziamenti pubblici (comma 3). I poteri del prefetto sono esercitati avvalendosi degli uffici dell'amministrazione periferica dello Stato, anche di livello regionale, servendosi degli strumenti previsti dalle norme vigenti quali la conferenza provinciale permanente di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 300/1999 (comma 4).

Ancora, il prefetto può disporre, in deroga alle norme vigenti, l'assegnazione in posizione di comando o distacco e per un periodo non superiore alla durata della gestione commissariale, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed

enti pubblici, previa intesa con gli stessi, ove occorra anche in posizione di sovraordinazione (comma 5). Di tale personale potrà continuare ad avvalersi, per un periodo non superiore a ventiquattro mesi, l'ente locale ricostituito al termine del periodo di scioglimento, ove ne sia fatta richiesta nei sessanta giorni successivi all'insediamento dei nuovi organi (comma 9). Viene previsto, poi, che nel caso in cui nel corso della gestione commissariale emergano elementi concreti, univoci e concordanti di collegamenti con la criminalità organizzata a carico di appartenenti all'apparato burocratico dell'ente sciolto, non già o non sufficientemente rilevati nella fase dell'accesso, la Commissione può richiedere al Prefetto di proporre l'adozione nei confronti del predetto personale dei provvedimenti sanzionatori (es. destinazione ad altro incarico, sospensione dal servizio, licenziamento nei casi più gravi) previsti dall'art. 143, comma 5 (comma 6). Particolare attenzione viene riservata alle procedure di aggiudicazione e di affidamento di opere e servizi pubblici da un lato confermando, in capo alla commissione, i poteri ispettivi di cui al d. l. n. 152/1991 e la possibilità di revocare le delibere già adottate o di rescindere contratti già conclusi, dall'altro introducendo la possibilità di potersi avvalere, previa istanza al prefetto, di personale delle forze dell'ordine e delle amministrazioni nei settori oggetto di verifica (comma 7). Resta ferma la possibilità, già prevista nel vigente articolo 145, comma 5, che la commissione proceda a forme di consultazione di rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, di rappresentanti dell'Anci, dell'Upi, delle organizzazioni di volontariato e di altri organismi locali, allo scopo di acquisire ogni utile elemento di conoscenza e valutazione in ordine a questioni di interesse generale (comma 8). Infine, viene individuata la copertura finanziaria delle norme contenute nel presente articolo nelle risorse finanziarie di cui all'art. 1, comma 706, della legge n. 296/2006 (comma 10).

L'articolo 31 modifica l'articolo 146 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Si modifica il comma 1 ampliando il novero degli enti nei cui confronti possono essere effettuati i controlli sulle infiltrazioni mafiose, con esplicita previsione delle società partecipate o dei consorzi pubblici, anche a partecipazione privata. Viene definitivamente consacrato il ruolo di centralità del Ministero dell'interno nella *governance* del sistema dei controlli "antimafia" sugli enti locali attraverso la previsione della trasmissione al Parlamento di una relazione biennale sull'andamento delle gestioni commissariali, sui risultati conseguiti, sulle eventuali criticità rilevate e che contenga proposte, anche di carattere normativo, finalizzate al miglioramento dell'efficacia delle gestioni medesime.

L'articolo 32 apporta modifiche al decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, che rispondono all'esigenza di allineare la normativa nazionale agli standard internazionali in materia di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento al terrorismo, adottati dal GAFI, nel febbraio 2012, e puntualmente ripresi dalla Commissione europea nella proposta di IV direttiva, presentata il 5 febbraio 2013, che sostituirà la direttiva 2005/60/CE del 26 ottobre 2005.

La modifica, di cui al comma 1, lett. a), prevede l'introduzione, nell'articolo 5 del decreto, del comma 3 bis. La nuova disposizione è finalizzata a dare attuazione a quanto previsto dalla raccomandazione GAFI n. 1. Quest'ultima richiede agli Stati membri di identificare, valutare e comprendere i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo a cui i medesimi sono esposti, nonché adottare adeguate misure e risorse, al fine di mitigare tali rischi. Tra le misure ritenute necessarie a tal fine, il GAFI indica la designazione di un organismo o di un meccanismo, preposto all'elaborazione dell'analisi del rischio nazionale a supporto delle iniziative assunte, sempre al fine di mitigare il rischio, da parte delle autorità nazionali competenti all'azione di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

Il Comitato di sicurezza finanziaria, istituito "in ottemperanza agli obblighi internazionali assunti dall'Italia nella strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo e all'attività di Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale", ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 22 giugno 2007, n.109, è l'organismo designato, dal nuovo comma 3 bis, per la valutazione nazionale del rischio.

L'individuazione, nel Comitato di sicurezza finanziaria, dell'autorità competente all'elaborazione del rischio nazionale, è giustificata oltretutto dalle suddette funzioni istituzionali, anche dalle funzioni attribuite al CSF dall'articolo 5, comma 3 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n.231. Tale norma attribuisce al Comitato specifiche funzioni di analisi e coordinamento in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario e di quello economico a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo.

La nuova disposizione, attribuendo al CSF la citata funzione di elaborazione della valutazione del rischio nazionale, prevede che tale valutazione, sempre ad opera del Comitato, sia aggiornata periodicamente. L'aggiornamento deve, comunque, intervenire quando insorgono nuovi rischi e ogni qualvolta sia ritenuto opportuno dal Comitato.

Sulla base della valutazione elaborata, il Comitato fornisce informazioni agli ordini e collegi professionali di cui all'articolo 8 del decreto 231/2007. Tale condivisione dei risultati, con un criterio di discrezionalità attribuito al Comitato, renderà possibile, per il tramite dei citati soggetti, ai destinatari degli obblighi antiriciclaggio di applicare, in base

all'approccio basato sul rischio, misure idonee a prevenire e a mitigare i rischi nell'ambito delle rispettive attività.

Il comma 1, lettera b) sostituisce l'articolo 20 del decreto legislativo 231/2007.

La norma sostituisce l'articolo 20 "Approccio basato sul rischio" del decreto legislativo.

Gli standard internazionali del GAFI obbligano i Paesi a dotarsi di sistemi e procedure strutturate di valutazione del rischio di riciclaggio e di finanziamento al terrorismo in modo che sia garantito ai destinatari degli obblighi posti di graduare l'intensità dei presidi adottati, concentrandosi sulle aree di maggior rischio rilevate, in concreto, nell'esercizio della propria attività.

L'articolo sostitutivo, Articolo 20 "Analisi e valutazione del rischio", introduce l'obbligo specifico, per i destinatari del decreto 231/2007, di prevedere procedure basate sul rischio adeguate alle rispettive dimensioni e attività, nonché di documentare, aggiornare e mettere a disposizione delle autorità competenti, le misure adottate. I soggetti obbligati dovranno, inoltre, essere in grado di dimostrare l'adeguatezza e proporzionalità delle misure attuate, alle autorità di vigilanza di settore e agli ordini e collegi professionali.

Il comma 1, lettera c) sostituisce l'articolo 21. Nel lasciare immutata la previsione del 1° comma, la proposta introduce due nuovi commi.

Il nuovo comma 2 dell'art. 21 prevede che il cliente-fiduciario di trust espressi detenga e conservi informazioni accurate ed aggiornate sui soggetti e gli assets fondamentali implicati nel trust di cui è fiduciario e, qualora agisca il qualità di trustee, riveli al destinatario dell'obbligo di adeguata verifica il suo status. La previsione risponde allo standard internazionale di cui alla raccomandazione 25 GAFI/FATF che impone ai Paesi di adottare misure atte ad impedire l'utilizzo di negozi e strumenti giuridici di natura fiduciaria per fini illeciti. La disposizione è peraltro strettamente allineata alle attuali previsioni della proposta di IV direttiva antiriciclaggio (art.30).

Il nuovo comma 3 dell'art. 21 prevede l'obbligo, in capo alle imprese dotate di personalità giuridica e tenute all'iscrizione nel Registro delle imprese, di individuare il proprio titolare effettivo e comunicarlo ad un'apposita sezione del medesimo Registro. L'accesso alla sezione viene riservato alle autorità di vigilanza del settore, alla UIF, alla Guardia di finanza e alla DIA e consentito anche, previo accreditamento e dietro il pagamento dei diritti di segreteria di cui alla legge 29 dicembre 1993 , n. 580, ai soggetti destinatari degli obblighi di adeguata verifica della clientela. I dati e le informazioni oggetto di comunicazione al Registro delle imprese vengono individuati con apposito decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico.

Con lo stesso decreto vengono altresì disciplinati i termini e le modalità di comunicazione e di consultazione dei dati e delle informazioni di cui sopra.

Conformemente a quanto enunciato negli standard internazionali GAFI/FATF (raccomandazioni nn. 24 e 25 e relative note interpretative), la disposizione, al pari di quella introdotta con il comma 2, si propone di dettagliare e dare attuazione all'obbligo gravante sugli Stati, di strutturare processi di acquisizione, aggiornamento e reale messa a disposizione delle informazioni relative alla titolarità effettiva delle persone giuridiche. Lo stesso principio è contenuto nella proposta di IV Direttiva antiriciclaggio che, all'art. 29, stabilisce che gli Stati membri assicurano che le società o entità giuridiche stabilite nel loro territorio ottengano e mantengano informazioni accurate, adeguate e aggiornate sui propri titolari effettivi e che tali informazioni siano prontamente messe a disposizione delle autorità competenti nel contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo.

L'impegno del legislatore nazionale in materia di trasparenza a fini di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario per fini illegali è stato altresì ufficialmente ribadito in seno al G8, che ha richiesto agli Stati della Comunità internazionale componenti il consesso di rendere puntualmente conto delle iniziative concretamente messe in campo per il contrasto dei fenomeni di occultamento e dissimulazione dei flussi finanziari di provenienza criminale.

Al comma 1, le lettere d) ed e) rispettivamente sostituiscono ed abrogano gli articoli 25 e 26. La sostituzione dell'articolo 25 è giustificata dalla necessità di escludere un'esenzione totale, per determinati soggetti o determinati contratti/prodotti caratterizzati da un basso rischio, dagli obblighi di adeguata verifica della clientela.

L'attuale disposizione prevede, di fatto, un'esenzione totale dai suddetti adempimenti nelle ipotesi previste dall'articolo 25, comma 1 e 3, per i prodotti ritenuti a basso rischio e individuati dal 6° comma, nonché, previa autorizzazione del Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 26, per qualunque altro prodotto o transazione caratterizzato da un basso rischio di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

Tale esenzione totale è in contrasto con gli standard GAFI sull'applicazione della SDD (simplified due diligence). L'applicazione di misure semplificate di adeguata verifica della clientela deve, infatti, tener conto degli esiti di una concreta valutazione del rischio, non essendo ritenuto sufficiente dal GAFI l'obbligo di raccogliere informazioni sufficienti per stabilire se il cliente possa beneficiare della verifica semplificata (articolo 25, comma 4). Per coadiuvare i destinatari della normativa nella valutazione del rischio strumentale alla graduazione dell'intensità delle misure di adeguata verifica, l'articolo 4

dell'allegato tecnico, anch'esso novellato, fornisce un'elencazione non esaustiva di fattori sintomatici di situazioni potenzialmente a basso rischio di riciclaggio.

L'articolo 25 sostitutivo dell'attuale disposizione, nel rimettere ad una valutazione del rischio ad opera del soggetto obbligato la possibile applicazione di obblighi semplificati, esclude, tuttavia, la SDD nelle ipotesi in cui l'identificazione effettuata con modalità "semplificate" risulti non attendibile.

Gli obblighi semplificati di adeguata verifica sono comunque esclusi nelle ipotesi in cui sussista un sospetto di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo.

La soppressione dell'articolo 26 (che prevede i criteri tecnici per l'autorizzazione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di applicazione di obblighi semplificati) è la diretta conseguenza della sostituzione dell'articolo 25.

La lettera f) del comma 1, prevede l'abrogazione del comma 6-bis dell'articolo 36 (Obblighi di registrazione). Il citato comma, di cui si propone la soppressione, prevede che le disposizioni inerenti gli obblighi di registrazione non trovino applicazione nelle ipotesi di esenzione dagli obblighi di adeguata verifica previste dal vigente articolo 25. Con la nuova proposta di articolo 25, che esclude esenzioni tassativamente predeterminate dalla legge, ammettendo solo l'applicazione di misure semplificate di adeguata verifica della clientela ove giustificate dalla preliminare valutazione della sussistenza di un basso rischio di riciclaggio, si rende, conseguentemente, necessaria la registrazione dei dati e delle informazioni acquisite in regime di adeguata verifica semplificata.

La lettera g) del comma 1 sostituisce l'articolo 4 dell'allegato tecnico al decreto legislativo 231/2007. Attualmente la disposizione contiene i criteri tecnici per la corretta individuazione di soggetti o prodotti a basso rischio di riciclaggio, ai fini dell'autorizzazione del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il CSF, all'applicazione di obblighi semplificati. L'articolo sostitutivo contiene un'elencazione di fattori sintomatici di situazioni potenzialmente a basso rischio.

L'articolo 33 detta disposizioni finalizzate ad adeguare il sistema normativo italiano in tema di misure restrittive di prevenzione, contrasto e repressione del finanziamento del terrorismo, della proliferazione delle armi di distruzione di massa, e delle attività dei paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale al quadro definito in sede internazionale ed europea, nonché a coprire le lacune normative individuate nell'implementazione del regolamento CE 881/2002. A tal fine, si è provveduto ad apportare le necessarie modifiche al decreto legislativo 22 giugno 2007, n.109, recante "Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività

dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale, in attuazione della direttiva 2005/60/CE”.

Con la lettera a), si interviene sulla definizione di “Regolamenti comunitari”, sostituendo il riferimento ai previgenti articoli 60 e 301 del Trattato della Comunità europea con degli articoli 75 e 215 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. Si aggiunge inoltre il riferimento al Reg. 267/2012 e successive modifiche, poiché quest’ultimo detta una disciplina particolareggiata delle misure restrittive nei confronti dell’Iran, prescrivendo in particolare che gli Stati membri si dotino di sanzioni proporzionali e dissuasive per le violazioni di detto regolamento.

Con le lettere b) e c), si rimodulano le nozioni di “fondi” e di “risorse economiche”, in coerenza con le Risoluzioni delle Nazioni Unite e gli standard internazionali in materia, esplicitando chiaramente che sono fondi e risorse economiche riconducibili ai soggetti designati anche quei fondi e risorse posseduti, detenuti o controllati, indirettamente e parzialmente, anche da parte di persone fisiche o giuridiche che agiscono per conto o sotto la direzione di essi.

Con le lettere d) , e) ed f), si propone la modifica dell’articolo 2, comma 1 e dell’articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 22 giugno 2007, n.109, ampliandone le finalità e, coerentemente, il ruolo del Comitato di sicurezza finanziaria, esteso alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa.

In coerenza con il suddetto ampliamento, alla lettera g), si prevede che al Comitato di sicurezza finanziaria partecipino il Ministero dello Sviluppo Economico e l’Agenzia delle Dogane, che già con precedente intervento normativo, integravano il Comitato ai fini dello svolgimento dei compiti relativi al contrasto della proliferazione delle armi di distruzione dei massa. In conseguenza di ciò, ragioni di coerenza sistematica impongono la soppressione di cui alla lettera h) dell’ultimo periodo dell’articolo 3, comma 3 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n.109 .

Si è infine ritenuta necessaria - lettere i), l), m) e n) - l’introduzione di sanzioni amministrative, proporzionali, dissuasive ed afflittive, con riferimento alle violazioni degli articolo 30 e 30bis del Regolamento (UE) n. 267/2012, che prevedono un monitoraggio costante, con procedure di notifica/autorizzazione in relazione agli importi, i trasferimenti di fondi da e verso l’Iran a prescindere dalla sussistenza o meno di eventuali operazioni commerciali sottostanti (articolo 30bis), nonché dei trasferimenti finanziari tramitati da intermediari finanziari iraniani (articolo 30).

Con riferimento all'entità della sanzione amministrativa, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 30 è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 5.000,00 a Euro 100.000,00 (lettera l). La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 30bis, comma 1, lettera c) da Euro 1.000,00 a Euro 70.000,00 (lettera m). Infine, lettera n), la violazione dell'articolo 30bis, lettere a) e b) è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 500 a Euro 25.000,00.

L'articolo 34 detta, infine, la disciplina transitoria per l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e prevede che, per diciotto mesi dall'entrata in vigore del presente provvedimento, l'attività dell'Agenzia sia limitata alla "amministrazione" e destinazione dei beni confiscati in via definitiva in esito a procedimenti di prevenzione e penali. In tale periodo di tempo, in deroga a quanto previsto dall'articolo 110 del D.Lgs. n. 159 del 2011, la competenza in merito all'amministrazione dei beni fino al decreto di confisca definitiva, ivi compresa l'amministrazione dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali, è attribuita all'autorità giudiziaria.