

Documento sulle problematiche concernenti il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali.

(Relazione di minoranza)

Roma, 19 ottobre 2005

COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA DOCUMENTO SUI BENI CONFISCATI

La materia della gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali è un capitolo di straordinaria importanza nella strategia del contrasto patrimoniale alle mafie.

La centralità di questa strategia è stata affermata dalla legge Rognoni La Torre che ha consentito di superare la concezione della lotta alla criminalità mafiosa incentrata esclusivamente sulla dimensione personale della repressione. L'evoluzione del fenomeno mafioso, infatti, aveva posto in rilievo la componente economico finanziaria delle organizzazioni criminali, divenute soggetti economici capaci di agire sui mercati e di distorcerne i meccanismi di funzionamento, attraverso l'utilizzo delle enormi risorse economiche e finanziarie reperite nella gestione di nuove attività illecite -dal traffico degli stupefacenti al contrabbando, dalla speculazione edilizia agli appalti pubblici- svolte anche oltre i confini nazionali, e spesso in sinergia con gruppi criminali stranieri.

La legge Rognoni – La Torre ha indicato strumenti e percorsi nuovi per aggredire le mafie sul terreno economico e finanziario colpendo, anche attraverso le misure di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca, le ricchezze e le risorse economiche che costituiscono il risultato economico delle illecite attività, la fonte del finanziamento delle stesse organizzazioni criminali mafiose e, dunque, la ragione profonda della loro persistente pericolosità per i sistemi economici e per la convivenza civile.

La piena consapevolezza dell'assoluta importanza dell'aggressione dei patrimoni e della finanza delle mafie fu raggiunta, come spesso è accaduto in Italia, sull'onda della reazione della società civile agli efferati crimini perpetrati dalla mafia in danno di esponenti delle Istituzioni; tale consapevolezza indusse tutte le forze politiche a trovare rapidamente le soluzioni che condussero il Parlamento a varare la legge 13 settembre 1982 n° 646.

La necessità di una specifica disciplina che assicurasse la razionale gestione e destinazione dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali, completando sul piano sistematico un quadro legislativo che -verosimilmente a causa della sua origine emergenziale- aveva trascurato il problema della sorte dei beni sottratti ai mafiosi, fu al centro di un'intensa mobilitazione dell'Associazione Libera presieduta da don Luigi Ciotti, che culminò nella petizione sostenuta da oltre un milione di firme.

L'approvazione della legge 109 del 1996, rapidamente intervenuta in Commissione Giustizia in sede deliberante, alla fine della legislatura, ha rappresentato un passaggio fondamentale che ha finalmente sbloccato i meccanismi che fino ad allora impedivano l'uso sociale dei beni confiscati alle mafie.

Gli aspetti qualificanti della legge risiedono proprio nella previsione della definitiva destinazione dei beni immobili confiscati al patrimonio dello Stato per espresse finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile o il trasferimento al patrimonio del comune per finalità istituzionali o sociali, con la successiva assegnazione in concessione ad enti, associazioni del volontariato e della società civile.

La legge sulla confisca dei beni e sul loro riutilizzo a fini sociali costituisce uno strumento importante in grado di distruggere il "capitale sociale" della mafia, vale a dire la sua capacità di stringere rapporti di collusione e complicità con pezzi della politica, delle istituzioni, del mondo dell'economia e dell'imprenditorialità.

Inoltre la mafia impedisce l'affermazione di un tessuto sociale fondato sulla fiducia e sulla condivisione e si appropria, nelle zone in cui è fortemente radicata, di questo capitale relazionale, sottraendo risorse all'attuazione di un vero sviluppo nella legalità. Il valore simbolico, educativo e culturale dell'uso sociale dei beni confiscati, produce, quindi, effetti negativi sul consenso di cui godono i mafiosi che, in molti casi, continua ad esercitare un forte potere di attrazione.

I beni confiscati rappresentano un valore economico tangibile e costituiscono uno strumento per far crescere le comunità locali sul piano economico

e sociale, diventando moltiplicatori di progettualità positiva da parte dei vari soggetti ed attori coinvolti.

La convinzione profonda è che la lotta per la legalità, contro le mafie, deve essere condotta anche attraverso la promozione sociale e la crescita delle relazioni comunitarie, in un'ottica di prevenzione che accompagni e offra sostegno culturale e politico all'azione delle forze dell'ordine e della magistratura.

Il grande valore simbolico della destinazione a fini socialmente utili dei patrimoni in possesso delle organizzazioni criminali ha rappresentato per le comunità segnate dalla presenza mafiosa, il segnale più forte e concreto della riaffermazione dell'autorità dello Stato che, attraverso i nuovi strumenti restituiva alla collettività quanto illecitamente era stato ad essa sottratto con l'intimidazione e la violenza e mascherato in forma di legittima disponibilità.

Tuttavia, aldilà del positivo giudizio sull'impianto della legge, le previsioni di procedure amministrative più rapide e la semplificazione delle fasi in cui si articolano i procedimenti di sequestro, confisca e destinazione, non hanno impedito lentezze, ritardi, ostacoli .

La necessità di assicurare un coordinamento centrale delle molteplici attività previste dalla legge in capo a diversi organi pubblici determinò dapprima la costituzione di un Osservatorio permanente sui beni confiscati e, successivamente, nel 1999, l'istituzione di un Ufficio del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali con lo scopo di assicurare il coordinamento tra le amministrazioni interessate alla materia, nonché il collegamento tra queste e le realtà associative interessate alla gestione e destinazione dei beni previste dalla legge. Tra i compiti del Commissario straordinario risultavano quelli di segnalazione e di impulso dei provvedimenti amministrativi necessari alla corretta gestione dei beni confiscati, oltre al controllo sulla effettiva destinazione sociale dei beni.

La positiva esperienza del Commissario straordinario, testimoniata dall' articolate proposte di riforma della disciplina di settore e dal prezioso lavoro di monitoraggio dei beni e dei procedimenti ad essi relativi con l'elaborazione di una

Banca dati dei beni confiscati, è stata, com'è noto, bruscamente interrotta dal Governo con la soppressione di quell'Ufficio deliberata a sorpresa con decreto del 23 dicembre 2003.

L'esperienza applicativa della legge 109/1996 ha certamente dimostrato il valore decisivo dell'azione di aggressione ai patrimoni ed alle disponibilità finanziarie di una criminalità organizzata che conferma la sua naturale propensione ad essere presente sui mercati legali, per moltiplicare i profitti derivanti dagli illeciti traffici cui essa è dedita, ma anche per rivestire di parvenza legale patrimoni che l'ordinamento colpisce con la misura ablatoria.

La stessa esperienza ha però segnalato la necessità di una riforma della normativa di settore per superare i limiti e le incongruenze evidenziate nel corso di questi anni e per rendere rapide ed efficaci le procedure che portano al riutilizzo dei beni sottratti alle mafie.

Questo specifico tema è stato oggetto dell'impegno e dell'iniziativa dei governi della passata legislatura, come dimostrano i risultati dei Lavori della Commissione Fiandaca, voluta dal Ministro della Giustizia del primo Governo Prodi, e come dimostrano l'istituzione del Commissario straordinario per i beni confiscati ed il lavoro svolto da quell'Organo.

Sul piano dell'iniziativa legislativa, quell'impegno si è poi tradotto in numerosi disegni di legge presentati al Parlamento in questa legislatura dai partiti dell'opposizione. Tra le altre proposte si ricordano in particolare quelle relative a:

- la riforma dell'istituto di cui all'art. 12 *sexies*
- l'estensione alla Direzione Distrettuale Antimafia e al Procuratore Nazionale Antimafia dell'iniziativa in materia di misure di prevenzione patrimoniale;
- il riordino delle disposizioni sulla gestione e destinazione dei beni confiscati;
- le norme per la tutela dei diritti dei terzi.

Nella materia dei beni confiscati, l'iniziativa della Commissione parlamentare antimafia si è sostanzialmente limitata alla valutazione delle proposte normative all'attenzione del Parlamento. Si tratta di un'attività indubbiamente

positiva, ma essa è sicuramente parziale e insufficiente e certamente lontana dal terreno proprio dell'azione di un organismo parlamentare d'inchiesta.

A tal proposito va anzitutto stigmatizzato l'iniziale proposito della Presidenza di limitare l'attività della Commissione alla sola proposta di legge-delega avanzata del Governo.

Sul tema della riforma delle norme che disciplinano la materia dei beni confiscati, sono state da tempo presentate nella competente sede parlamentare – e non solo da parte delle forze politiche all'opposizione- diverse proposte di legge.

La necessità che la Commissione potesse discutere di questo importante argomento avendo presente il quadro completo delle opzioni già avanzate in Parlamento imponeva, dunque, l'acquisizione e l'illustrazione del contenuto delle scelte maturate sul tema dei beni confiscati tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione, e non già della sola opinione governativa.

Ma è la stessa l'elaborazione del punto di vista di questa Commissione parlamentare antimafia che doveva seguire un percorso differente, che pure abbiamo ripetutamente indicato, nel quadro di una diversa visione della funzione e dei compiti istituzionali di questo Organismo bicamerale di inchiesta .

Riteniamo che il lavoro della Commissione antimafia non possa esaurirsi in un'attività, pure importante, di valutazione e di studio dei testi delle proposte di legge, peraltro rimessi all'esame delle competenti Commissioni permanenti.

Su una materia importante come questa dei beni confiscati, sarebbe stato indispensabile il coinvolgimento delle esperienze e delle competenze maturate sul campo: Libera e le associazioni impegnate nella gestione dei beni , le forze dell'ordine specializzate nelle indagini patrimoniali, i magistrati delle sezioni di prevenzione dei Tribunali maggiormente impegnati, il mondo delle professioni utilizzato nei compiti di amministrazione giudiziaria, le prefetture, le agenzie del demanio, le magistrature contabili e amministrative. Ecco, l'apporto preventivo e il diretto coinvolgimento di queste culture specialistiche, sarebbe stato indispensabile ai fini della acquisizione dei dati della realtà. Una siffatta azione di monitoraggio avrebbe condotto ad una più approfondita conoscenza dello stato di applicazione

delle normative sui beni confiscati, premessa necessaria alla individuazione dei punti di criticità e alla elaborazione di soluzioni e proposte di riforma condivise.

Nella Commissione parlamentare antimafia, nonostante le nostre continue richieste, è stata negata ripetutamente l'audizione del Commissario straordinario per i beni confiscati; non sono stati auditi i soggetti protagonisti dell'applicazione della legge: non si è aperta una fase di conoscenza diretta dei concreti meccanismi applicativi delle procedure. La stessa audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio, intervenuta dopo il dibattito in Commissione, rappresenta plasticamente l'erroneità di un percorso istruttorio che avrebbe dovuto svolgersi su binari differenti.

Mai come in questa occasione sarebbe stato utile e indispensabile - in sede di Commissione o nell'apposito Comitato- una vera e propria *inchiesta* sull'applicazione delle leggi vigenti in tema di prevenzione patrimoniale, con particolare riguardo alla materia della confisca e della destinazione dei beni sottratti alle mafie. Un compito istituzionale esplicitamente fissato nella legge istitutiva della commissione.

Un lavoro siffatto avrebbe consentito di appurare e valutare anche i gravi ritardi e i danni che l'azione del Governo ha determinato in questi anni nel settore dei beni confiscati.

Basterà a tal proposito ricordare la scelta assurda di eliminare l'Ufficio del Commissario straordinario.

Su questa vicenda la Commissione parlamentare antimafia non si è mai pronunciata. A nostro avviso quella decisione è stata assolutamente negativa. Questa nostra valutazione, condivisa da molti soggetti impegnati sul campo, come l'Associazione Libera, è stata confermata dagli avvenimenti successivi alla soppressione di quell'Ufficio.

Quella del Commissario straordinario era una struttura utile al coordinamento e alla sollecitazione delle procedure per la destinazione e l'assegnazione dei beni. Ciò non di meno si è deciso di cancellarla senza prevedere alcuna altra struttura che in qualche modo si facesse carico delle sue funzioni, con personale specializzato e adeguatamente formato.

Elementari principi di buona amministrazione avrebbero suggerito l'ulteriore proroga del Commissario straordinario fino alla definitiva approvazione della riforma, allo scopo di evitare anche di disperdere l'importante patrimonio di conoscenze ed esperienze, accumulate in questi anni da quell'ufficio.

E in realtà, esplicita era stata la promessa che la cessazione di quell'Ufficio sarebbe avvenuta solo in coincidenza con l'approvazione della nuova normativa sulla materia e quindi con la contemporanea partenza di un'altra struttura.

Con il decreto di scioglimento del Commissario straordinario, il 23 dicembre 2003 il Governo ha deciso di affidarne i compiti all'Agenzia del Demanio, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

E' stata dunque l'Agenzia del demanio (a livello centrale e regionale) ad occuparsi di beni confiscati e ad essere protagonista del meccanismo di destinazione degli stessi.

Ma l'inadeguatezza di questa Amministrazione è stata denunciata dal mondo delle associazioni; si è detto che essa "non è stata in grado di reggere un ruolo che non poteva essere interpretato in modo burocratico per la complessità delle sue caratteristiche finendo per costituire più un freno per il successo dei progetti di utilizzo dei beni confiscati che una risorsa". Si è altresì sottolineata la mancanza di professionalità e competenze specifiche, di strumenti e mezzi adeguati, impegnata com'è, l'Agenzia del Demanio, su altri fronti istituzionale e con altri obiettivi.

Basterebbe solo dire che i beni demaniali, di cui l'Agenzia è istituzionalmente preposta ad occuparsi, sono solitamente costituiti da beni immobili e da universalità di beni mobili raramente organizzati sotto forma d'impresa e di compendi aziendali in genere, che di recente invece rappresentano spesso il cuore pulsante dei sequestri di beni alle organizzazioni mafiose; né si può pensare che una competenza professionale a gestire tale genere di beni possa essere nata semplicemente per aver inserito, solo nel dicembre 2003 quando ci si apprestava a sopprimere l'Ufficio del Commissario straordinario, nello statuto dell'Agenzia del Demanio -tra i compiti- la gestione dei beni aziendali sequestrati o confiscati ai sensi della normativa antimafia.

Ma dopo la presentazione del disegno di legge del governo e dopo il dibattito in Commissione è intervenuta, il 12 luglio 2005, la relazione della Corte dei Conti relativa alla "attuazione delle disposizioni sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata- legge 109/96".

Essa costituisce la migliore conferma dei guasti provocati dall'azione del Governo e indica con completezza di dati i gravissimi limiti, se non il sostanziale fallimento, che hanno caratterizzato l'attività dell'Agenzia del Demanio nel settore della gestione dei beni confiscati.

La Corte dei Conti ha sottolineato le varie problematiche e criticità nella gestione e destinazione dei beni confiscati ed, in particolare:

a) le difficoltà connesse alla fase giurisdizionale del sequestro e della confisca (ad es. ritardata trascrizione dei decreti di sequestro e/o confisca e comunicazione tardiva dei decreti definitivi di confisca da parte delle cancellerie);

b) le difficoltà relative alla gestione dei beni (beni occupati, fabbricati abusivi, sussistenza di diritti di terzi – quali le ipoteche, possesso di quote indivise del bene confiscato);

c) le problematiche relative alla fase di utilizzazione dell'immobile confiscato (disinteresse degli amministratori, mancanza di finanziamenti per la ristrutturazione);

d) le problematiche inerenti la gestione delle aziende.

Un capitolo dell'inchiesta della Corte dei Conti è dedicato alle carenze e alle lacune rilevate nella relazione semestrale del Governo al Parlamento sulla situazione dei beni confiscati (non corrette classificazioni, incongruenze nella indicazione delle diverse tipologie di destinazione, diffusa incompletezza dei dati, assenza di un'analisi dei costi di gestione...).

L'indagine della sezione di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle amministrazioni dello Stato – svolta nei confronti dei ministeri interessati (Economia e Finanze, Giustizia e Interni, comprese le Prefetture) e dell'Agenzia del demanio - ha riguardato il periodo dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2003.

La Corte dei Conti, nelle sintesi e conclusioni della sua relazione, ha sottolineato che, nonostante l'impegno dell'Agenzia del demanio, i tempi procedurali stabiliti dalla normativa di riferimento sono nel complesso ben lunghi dall'essere rispettati, con conseguenti ritardi nell'inizio della concreta utilizzazione a fini sociali dei beni ed il protrarsi nel tempo degli oneri di gestione.

Diversi problemi continuano a sussistere ed ostacolano il raggiungimento effettivo degli obiettivi cui tendeva il legislatore del 1996: assicurare l'esclusione dal circuito della criminalità organizzata dei beni confiscati in alcuni casi di cospicuo valore e consentire con celerità il godimento di detti beni da parte della collettività.

Occorre, continua la Corte dei Conti, intervenire al più presto con ulteriori e mirati interventi, quali: la programmazione delle attività di gestione, il rafforzamento dei rapporti tra l'agenzia del demanio e le altre amministrazioni ed enti coinvolti nel procedimento (tramite anche la creazione di tavoli tecnico istituzionali e di conferenze di servizi), una maggiore attività ispettiva e di monitoraggio delle assegnazioni fatte, il controllo dell'attività degli amministratori, la trasparenza degli oneri di gestione dei beni.

Leggendo il Rapporto sullo stato della sicurezza, presentato il 15 agosto scorso dal Ministero dell'Interno, suscita allarme e preoccupazione la cospicua diminuzione del numero dei sequestri e delle confische dei patrimoni illeciti accumulati dalle organizzazioni mafiose nel nostro Paese.

Questi dati sono stati confermati dalla recente Relazione sullo stato della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, consegnata il 27 settembre scorso dal Direttore dell'Agenzia del Demanio, Architetto Spitz.

I beni confiscati sono passati da 310 del 2001 a soli 10 nel 2004. I beni destinati risultano in totale 2962 su un totale di 6556, mentre le aziende destinate sono solo 227 su 671, di cui solo 54 ancora attive.

Dalla relazione della Corte, infine, emerge l'inadeguatezza del personale specificamente dedicato alla gestione dei beni confiscati: solo 60 dipendenti su un totale di 800.

Nonostante la gravità delle situazioni deficitarie prima indicate, non si sono proposte o indicate da parte del Governo soluzioni applicabili nel breve-medio periodo, capaci di far uscire dalla incertezza gli operatori del settore (associazioni, enti locali, magistrati, pubbliche amministrazioni periferiche) e che offrissent ad essi una prospettiva di rapida definizione dei tanti nodi irrisolti, pure chiaramente indicati da quei soggetti.

La valutazione di queste risultanze nell'ambito dei lavori di questa Commissione – anche con l'audizione dei soggetti interessati- avrebbe giovato a comprendere meglio la realtà e le responsabilità dei diversi organi pubblici impegnati nella materia

La relazione della Corte dei Conti, in definitiva, mette in discussione la centralità e il ruolo esclusivo che il Governo intende attribuire all'Agenzia del Demanio. L'intero impianto della proposta governativa, che fa perno proprio sull'Agenzia, risulta incrinato dai risultati dell' inchiesta della magistratura contabile.

Trova conferma, viceversa, la validità delle posizioni espresse nelle proposte dell'opposizione che mirano ad invertire l'ottica finora dominante di ritenere i beni confiscati alle mafie come ordinari beni del patrimonio dello Stato, trascurando la specificità propria di essi e il loro valore, anche simbolico.

I risultati dell'inchiesta della Corte dei Conti non solo non sono entrati nel dibattito della Commissione antimafia, ma, quel che è più grave, di essi non si tiene debito conto neppure in sede di esame e pareri nelle Commissioni permanenti. Occorrerà attendere il dibattito in Aula. Se e quando verrà.

Quella dei tempi della riforma, costituisce, infatti, una questione di primaria importanza di rilevante significato politico. Il Governo, infatti, è stato capace solo, oramai a poche settimane dalla fine della XIV legislatura, di proporre non già una riforma organica e di disciplina diretta del settore ma semplicemente un disegno di legge delega che, a prescindere dai rilievi di merito, sui quali più avanti si

dirà, rimette la soluzione di molti punti importanti alle successive indicazioni dei decreti delegati.

Su quella proposta la Commissione ha discusso senza avere preventivamente maturato un'autonoma valutazione all'esito di un lavoro d'inchiesta. Anzi, si è rivendicata la partecipazione e il contributo della Presidenza alle attività del gruppo di lavoro che presso la Presidenza del Consiglio ha elaborato la proposta governativa.

Si tratta di una forma di abdicazione alle funzioni proprie della Commissione; di rinuncia ad un ruolo che avrebbe richiesto l'esercizio degli strumenti di indagine riconosciuti dalla legge istitutiva -come abbiamo ripetutamente richiesto- al fine di pervenire ad un indirizzo della Commissione da offrire alla competente sede parlamentare.

Ci si è limitati, invece, ad un'analisi esegetica delle diverse proposte di legge alla stregua di una normale commissione permanente e poi alla confutazione delle osservazioni della Opposizione- molte delle quali ritenute fondate- senza tuttavia indicare soluzioni di sintesi o temi condivisi da offrire al Parlamento. Ma il punto è che la Relazione del Presidente assume l'impostazione e financo l'articolato normativo del DDL del governo, come base vincolata di discussione. Laddove sarebbe stato necessario, per tempo, favorire lo studio, l'elaborazione e la ricerca autonoma di soluzioni, anche parziali, condivise unitariamente.

Il sostegno preventivo e la partecipazione della Presidenza all'elaborazione della linea del Governo (nello stesso documento del Presidente-Relatore, a pag. 63, è affermata esplicitamente l'unicità della posizione tra "i compilatori del DDI" e "questa Commissione ", quasi che anche nel corso dei lavori della Commissione le posizioni in campo siano state *direttamente* valutate dal governo congiuntamente alla commissione (rectius presidenza della commissione).

Una commistione di ruoli inaccettabile, che si colloca al di fuori della tradizione e della prassi di questa Commissione d'inchiesta.

Ma vogliamo subito dire che il nostro auspicio è nel senso che si riesca a licenziare una normativa seria e completa e a questo fine rassegniamo queste

conclusioni, mentre ci adopereremo in questo senso anche nella competente sede parlamentare di merito.

E tuttavia non pare che si sia partiti con il piede giusto.

Certo, al fine di una rapida riforma legislativa del settore, un tempestivo lavoro d'inchiesta e di riflessione della Commissione, nei tempi e nei modi da noi in passato richiesti, avrebbe potuto contribuire a chiarire tanti punti e ad indicare strade di convergenza e di accordo, che avrebbero facilitato il compito del Parlamento, anche facendo tesoro delle indicazioni preziose dei soggetti che da decenni operano in questo settore con professionalità e spirito di servizio.

Quelle indicazioni le avremmo discusse ed elaborate e avremmo portato a sintesi il lavoro con un documento che, come per l'istituto del 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, poteva indicare al Parlamento soluzioni condivise.

Lo strumento scelto dal Governo – quello della legge delega - non pare possa rappresentare una soluzione adeguata alle richieste che ci giungono dalla società civile, dalle associazioni, dal mondo delle professioni, di una risposta rapida ed efficace ai tanti problemi evidenziati dall'applicazione della normativa vigente.

Entro la fine della legislatura – cioè tra pochi mesi- deve trovare completamente l'iter parlamentare per l'approvazione non solo della legge delega, ma anche dei decreti delegati che il Governo dovrà scrivere dopo che saranno stati definitivamente licenziati i principi direttivi.

E' facile prevedere che tutta la procedura non potrà avere una conclusione in tempo utile e la stessa legge delega rischia concretamente di venire travolta dal termine della legislatura.

A meno che non si voglia evitare ogni confronto con l'opposizione ed ogni approfondimento che, specie alla luce delle recenti risultanze della Corte dei Conti, si rivela invece indispensabile.

Non si può tralasciare il fatto che la discussione del disegno di legge si è conclusa lo scorso 22 settembre, in Commissione Giustizia in sede referente, solo con nove sedute (da gennaio a settembre 2005), inclusa la sola audizione del Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti dott. Antonio

Tamborrino. Nella seduta del 19 luglio della Commissione Giustizia si è preferito strozzare il dibattito dichiarando decaduti gli emendamenti (dell'on. Lumia e dell'on. Napoli) alternativi alla proposta del governo, nel giorno in cui i parlamentari erano impegnati nella cerimonia di ricordo di Paolo Borsellino, nell'anniversario della strage di Via D'Amelio.

E non si può non notare, comunque, una forte accelerazione dei lavori, negli ultimi dieci giorni, in ben quattro commissioni consultive per i relativi pareri, senza tuttavia una reale presa in carico delle questioni sottese alla proposta governativa.

La consapevolezza dell'urgenza delle questioni ci aveva determinato a proposte di legge che vanno al cuore dei problemi, facendo tesoro delle elaborazioni avviate sia nella scorsa legislatura, sia in quella attuale. Così, con riguardo alla "normativa disciplinante la destinazione e la gestione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali", si sono proposte soluzioni (Atto Camera N. 3578, Lumia ed altri) capaci di superare quelle criticità procedurali che oggi inceppano i meccanismi giudiziari che portano alla confisca, alla destinazione ed alla assegnazione del bene.

Su queste urgenti questioni, la proposta del Governo rimanda ai decreti delegati nel quadro di una cornice legislativa fissata nella proposta di legge delega del tutto diversa, con la quale pure vogliamo confrontarci nella sede Parlamentare di merito.

Peraltro, per quanto riguarda il capitolo della tutela dei terzi rispetto alle misure patrimoniali di prevenzione, riteniamo che l'elaborazione già proposta alla Camera (Proposta di legge N. 3579, Lumia ed altri) abbia un suo grado di apprezzabile organicità che potrebbe trovare subito ingresso nella discussione parlamentare.

Il nostro atteggiamento sullo schema di legge di delega presentato dal Governo per il riordino della materia dei beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali è, come abbiamo detto, di disponibilità al confronto e al dialogo.

Ma, al tempo stesso, vogliamo tenere alta l'attenzione critica e la vigilanza su taluni principi che riteniamo importanti e irrinunciabili.

Rileviamo che nella proposta del Governo e nel documento della maggioranza vi sono aspetti che riguardano istituti giuridici e principi già affermati nelle nostre proposte di legge e in quelle della Commissione Fiandaca, voluta dal Governo Prodi.

Sono principi largamente condivisi dalla magistratura e dagli operatori dei settori.

Così, ad esempio,

- l'estensione del potere di proporre misure di prevenzione al procuratore distrettuale antimafia;
- il superamento della subordinazione delle misure di prevenzione patrimoniale all'esistenza delle misure personali;
- la prosecuzione delle procedure di prevenzione patrimoniale nei confronti degli eredi in caso di morte del proposto;
- la possibilità di assoggettare a sequestro e confisca i beni dei mafiosi individuati successivamente;
- e ancora altri profili normativi che non indichiamo per brevità.

Altri orientamenti della proposta governativa, per vero caratterizzanti l'intero impianto, non convincono affatto.

Ci lascia molto perplessi l'attribuzione alla sola Agenzia del demanio di un ruolo esclusivo, di *dominus* dell'intera materia: è vero che i beni confiscati tornano allo Stato e che dunque è individuabile una specifica competenza del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ma qui non si tratta "di far cassa"; e non si tratta neppure solo di assicurare una corretta gestione dei beni in termini di finanza pubblica.

Noi riteniamo che accanto all'Amministrazione finanziaria, altri soggetti debbano avere compiti prioritari nella gestione delle ricchezze sequestrate alle

organizzazioni criminali, in considerazione della natura dei beni e della caratura criminale dei soggetti cui quei beni sono stati sottratti.

La migliore comprensione ed il superamento delle problematiche che si pongono normalmente nell'amministrazione di un bene confiscato (dall'infiltrazione, ai tentativi di "recupero" del bene da parte del mafioso, alle difficoltà create nella fruizione del bene) richiedono una padronanza della materia, che può derivare solo dall'esercizio costante dei poteri di contrasto alle mafie.

D'altra parte, l'esperienza storica di questi anni ha indicato spesso proprio nell'attività dell'Agenzia del demanio il momento di maggiore criticità nello svolgimento rapido delle procedure previste dalla legge.

Al riguardo le conclusioni dell'inchiesta della Corte dei Conti sono quanto mai eloquenti.

La natura dei beni di cui trattasi, il ruolo della gestione di essi, prima e dopo il sequestro e la confisca, le difficoltà – non solo tecniche, finanziarie e gestionali - proprie della tenuta di quei beni, impongono di affidare ad un organo specializzato ed esclusivamente destinato a questo scopo, il compito di vigilare, intervenire e governare direttamente, con adeguati poteri, il transito dei beni dal sequestro in danno delle mafie alla restituzione alla collettività.

Da altro punto di vista, non convince la completa espropriazione della magistratura inquirente e giudicante dalle procedure, anche di quelle giudiziarie, relative ai patrimoni di mafia.

A tal riguardo, conforta constatare che le perplessità manifestate in pubbliche dichiarazioni dal procuratore nazionale antimafia siano dello stesso segno di quelle che qui si avanzano.

La scelta operata sul punto dal Governo pone problemi- forse anche di compatibilità costituzionale- che meritano approfondimento; ma vi è da dire che essa si iscrive nel disegno più vasto,

Su di un piano più strettamente politico, la scelta pare iscriversi in un disegno più generale, tenacemente perseguito nel corso di tutta la legislatura di ridurre se non delegittimare il ruolo della magistratura e della giurisdizione.

Va osservato che il controllo giudiziario della vita e della gestione del bene sequestrato, ha offerto spesso spunti decisivi per l'attività investigativa e giudiziaria e per la individuazione di altri importanti beni dell'associazione mafiosa.

A parte questa utilità diretta, v'è da dire che, soprattutto nella lunga, lunghissima, fase giudiziaria quando sull'amministrazione del bene viene necessariamente dispiegata un'attenzione del mafioso, spesso fatta di intimidazioni e di minacce (sue o del suo entourage criminale), non è possibile escludere o marginalizzare l'autorità giudiziaria, cioè l'unico soggetto che può tenere a freno e fare fronte a quelle minacce.

Forti sono dunque le perplessità che suscita la vera e propria frattura con l'autorità giudiziaria procedente a seguito dell'attribuzione in via esclusiva all'Agenzia del demanio dell'amministrazione e della custodia dei beni sequestrati.

Secondo il disegno del Governo, l'Autorità giudiziaria viene privata del rapporto fiduciario con l'amministratore giudiziario già nella fase del sequestro quando l'indagine penale e patrimoniale è nel pieno del suo sviluppo.

Si rischia, così, di far venir meno il rapporto dell'A.G. con un quadro di fatti spesso utili all'accertamento delle altre relazioni economiche e patrimoniali dell'associazione criminale oggetto d'indagine.

Un quadro che può essere letto nell'ottica di una visione complessiva che solo la fase giudiziaria della prevenzione e della investigazione penale può avere con riferimento al bene sequestrato.

E' certo, viceversa, che si proporranno situazioni di difficile soluzione se il soggetto che deve fare fronte a quelle intimidazioni è solo il funzionario pubblico, stretto tra la paura contabile (non si dimentichi che il bene può legittimamente ritornare al proposto) e quella per la propria incolumità. Nella soluzione proposta dal Governo il funzionario della P.A, infatti, non avrebbe tecnicamente la possibilità di condividere con l'organo giudiziario il peso delle scelte più difficili e sgradite che

rientrano nell'amministrazione di un bene per il quale non sono ancora intervenute decisioni definitive e che potrebbe legittimamente tornare nella disponibilità del proposto.

L'esclusione dell'amministratore giudiziario e la marginalizzazione dell'autorità giudiziaria, relegata al rilascio di meri nulla osta (che potranno inceppare ulteriormente la gestione, se il giudice vorrà e dovrà rendersi conto volta per volta di una procedura che più non gli appartiene), non sappiamo quanto potranno garantire da quelle infiltrazioni che il disegno governativo ritiene erroneamente eliminate -di colpo- per il solo fatto che l'amministrazione è affidata ad un funzionario pubblico invece che ad un professionista privato (che tuttavia è un pubblico ufficiale nell'esercizio delle funzioni di amministratore) soggetto al controllo diretto del magistrato.

Peraltro, nel momento in cui il disegno del Governo prevede che il funzionario pubblico -amministratore, possa avvalersi di un ausiliario privato (e non è difficile prevedere che ciò accadrà nella maggior parte dei casi, per le amministrazioni di maggior impegno), si riproporranno i problemi delle pressioni della criminalità organizzata verso quest'ultimo, stavolta senza i benefici del controllo diretto del magistrato, poiché il referente di quell'ausiliario-amministratore sarà il funzionario dell'Agenzia del demanio.

Le critiche che il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ha fatto presenti in relazione ai problemi di specifica professionalità dei dipendenti pubblici ai quali saranno rimessi i compiti di amministratore hanno indotto il governo- come ho detto prima ad inserire tra gli amministratori delle aziende confiscate, accanto ai pubblici funzionari, gli avvocati e i dottori commercialisti: così rimangiandosi le motivazioni che avevano portato ad escludere queste categorie nell'originaria proposta: I rischi paventati di pressioni mafiose, in realtà, non possono essere, d'un colpo, venuti meno! E l'allontanamento del giudice e del pubblico ministero dalla procedura di prevenzione e dai beni sequestrati non diminuisce ma aumenta quel rischio!

Lo stesso Ordine, infatti, ha indicato una serie di questioni che meritano oggettivamente un'attenta valutazione ed alle quali in sede parlamentare va data risposta, nel quadro di una previsione di riforma che fissi in modo rigoroso gli obblighi dell'amministratore, l'osservanza dei quali venga assicurata da un apparato di sanzioni amministrative, civili e penali. In tale prospettiva va opportunamente approfondita la possibilità dell'istituzione – come noi proponiamo, per un utilizzo razionale e sicuro dei liberi professionisti in questa materia- di un albo nazionale degli amministratori dei beni sequestrati e confiscati.

L'ipotesi a cui occorre lavorare, a nostro avviso, attiene alla previsione di una struttura, diversa dall'Agenzia del Demanio, dedicata in via esclusiva ai beni sequestrati e confiscati, articolata a livello centrale e periferico.

Una struttura con le caratteristiche proprie di una vera e propria agenzia nazionale per i beni confiscati istituita presso la presidenza del Consiglio o presso il ministero dell'interno con agenzie locali presenti presso la prefettura in ogni provincia.

La realizzazione di tale struttura vedrebbe l'istituzione di una Agenzia Nazionale per la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati ad organizzazioni criminali, composta da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri dell'interno, della giustizia, dell'economia e delle finanze, della Direzione nazionale antimafia, del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, dei rappresentanti del mondo dell'associazionismo e della cooperazione sociale possibili destinatari dei beni (associazione "Libera").

In sede periferica, pensiamo all'istituzione presso gli uffici territoriali del Governo, ad iniziativa del Prefetto, dell'Agenzia Provinciale per la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati ad organizzazioni criminali, presieduta dal Prefetto e composta dal Direttore dell'agenzia del demanio, dal presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale, dal procuratore distrettuale antimafia, dal presidente dell'ordine dei dottori commercialisti, da un rappresentante dell'associazione Libera, dal rappresentante della Regione, della Provincia e dei Comuni interessati, individuati annualmente dall'Agenzia.

Sarà ovviamente necessario individuare le strutture organizzative delle Agenzie, nazionale e provinciale, in relazione ai compiti assegnati dalla legge.

Dovranno essere definiti i compiti dell'Agenzia per il raccordo della fase giudiziaria del sequestro e della confisca con la fase di destinazione a fini sociali del bene; la previsione dell'assegnazione dei beni; lo sviluppo delle politiche finanziarie; il monitoraggio delle procedure e dei beni; la garanzia dell'efficienza e della trasparenza delle procedure di assegnazione; la vigilanza, attraverso gli opportuni strumenti e procedure da definire, sul pericolo che i beni tornino ai mafiosi.

Nella nostra impostazione, restano gli amministratori giudiziari e resta il loro rapporto con il pubblico ministero e con i giudici della prevenzione nella delicata fase del sequestro e fino alla confisca; se necessario, quell'amministratore resta anche nella fase che precede l'assegnazione del bene.

L'Agenzia dovrà raccordare l'amministrazione del bene con le esigenze di una rapida definizione della vicenda giudiziaria e con la restituzione del bene alla collettività nell'ambito di una procedura che salvaguardi le attribuzioni dell'autorità giudiziaria e le competenze specialistiche richieste per l'amministrazione di situazioni di rilevante contenuto economico.

La soluzione normativa dovrà poi raccogliere le osservazioni di Libera e la proposta di adozione di un *Testo Unico delle disposizioni sul contrasto patrimoniale alle mafie*.

Infine, non convince la disciplina prevista nella proposta governativa in punto di revisione della confisca passata in giudicato al termine della procedura ablativa.

Con una tale previsione, infatti, si rischia di porre il bene confiscato in una condizione di *incertezza perenne*. Da un lato, infatti, vengono ad essere genericamente legittimati all'azione, in qualunque momento, tutti i soggetti che possono in qualche misura avervi interesse, (si è detto dell'emendamento che consente l'azione al solo diretto interessato), senza la necessaria selezione di posizioni. Dall'altro lato la proposta del governo si limita a riproporre

meccanicamente i casi di revisione della sentenza di condanna penale irrevocabile, senza farsi carico della diversa funzione del procedimento di prevenzione e dei diversi presupposti del provvedimento di confisca, rispetto al processo penale.

La proposta governativa - ingiustificatamente generosa nella quantità e qualità di strumenti posti a disposizione di chiunque adduca un interesse e voglia aggredire la pronuncia definitiva di confisca- rischia di mettere in discussione il risultato faticosamente raggiunto nell'ambito del procedimento di prevenzione, oggi assistito da tutte le garanzie giurisdizionali per il proposto.

Le opportunità concesse dal Governo "a chiunque abbia interesse" di impugnare la confisca, sono apparse del tutto irragionevoli ed incomprensibili se raffrontate al procedimento di prevenzione che si fonda su precisi presupposti di legge e nell'ambito del quale tutti i diritti del proposto sono assolutamente garantiti. Sul punto, opportunamente, il governo ha modificato la previsione limitandola " al soggetto direttamente interessato". E pur tuttavia la disposizione dovrà trovare nella sede competente le necessarie specificazioni al fine di evitare il ritorno dei beni nel circuito criminal.

Abbiamo sottolineato come non si comprenda il motivo di andare a valutare le statuizioni definitive del giudice della prevenzione sulla base di determinazioni di altri giudici, magari con riferimento a nuove prove e nuove questioni valutate in via del tutto marginale e in una prospettiva mirata all'accertamento di responsabilità penali, dunque del tutto diversa dalla impostazione prevenzionistica.

Questo punto della proposta del governo deve essere eliminato per gli effetti devastanti che può provocare nel contrasto alla criminalità mafiosa. Non si tratta solo di non introdurre un argomento che, al pari del tema della revisione dei processi per i boss detenuti, può suscitare 'speranze' nei mafiosi, ma si tratta di considerare l'effetto che avrebbe, sull'immagine dello Stato che fa la lotta alla mafia, l'innescare di molti tentativi dei boss di recuperare beni precedentemente confiscati, magari sulla base di testimonianze rese da un parente ignoto venuto fuori all'ultimo momento. Il *vulnus* per la collettività e per la lotta alla criminalità di tipo mafioso

sarebbe, infine oltremodo accentuato nel caso in cui i beni già sottoposti a confisca definitiva, fossero stati destinati a fini di pubblica utilità, con attivazione di investimenti e realizzazione di programmi economici e finalità sociali. Occorre dunque tutelare con adeguate previsioni questo genere di situazioni, pur nel rispetto dei diritti dei terzi di buona fede.

Pensiamo che la nuova legge delega debba affermare la centralità di alcuni principi, tra i quali indichiamo:

- l'assoluto divieto di vendita;
- la priorità se non l'esclusività dell'assegnazione e della destinazione sociale dei beni confiscati;
- una maggiore tutela dei provvedimenti di confisca definitiva individuando tassativamente i casi specifici e i soggetti legittimati a proporre istanza di revisione e stabilendo appropriate garanzie laddove il bene sia già stato assegnato e destinato ad usi sociali;
- va definita l'ipotesi di consentire lo strumento delle intercettazioni telefoniche per l'individuazione dei patrimoni illeciti;
- va rivista la previsione delle attribuzioni della DDA e soprattutto della DNA in questa materia; in particolare, all'estensione del potere di proposta in capo al Procuratore Distrettuale corrisponde il potere in capo al Procuratore nazionale antimafia di coordinamento dell'azione delle DDA;
- deve essere stabilito esplicitamente il principio della obbligatorietà dell'azione di prevenzione antimafia;
- la prevenzione antimafia deve essere estesa a tutti i delitti di cui all'art. 53 co. 3 *bis* c.p.p., ai delitti aggravati dalla finalità mafiosa di cui all'art. 7 D.L. 152/1991, nonché alle ipotesi di concorso esterno in associazione mafiosa, in maniera che essa raggiunga efficacemente la vasta area della contiguità che trae, anche indirettamente, profitto dalle attività illecite dell'associazione mafiosa;
- estensione dell'applicazione dell'articolo 12 *sexies* ad altre tipologie di delitti (ad es. i delitti in campo ambientale - sulle ecomafie - introdotti dal decreto Ronchi);

- va affrontato il problema della concentrazione nelle sole DDA del potere di proposta;
- vanno rafforzati i poteri del PNA attribuendo facoltà e poteri di indagine nella materia della prevenzione patrimoniale antimafia anche in un'ottica di coordinamento dell'attività delle Procure distrettuali, sia nella fase di acquisizione degli elementi conoscitivi necessari alla formulazione della proposta, sia nella fase di presentazione della proposta stessa;
- vanno valutate, già in sede di delega, le conclusioni della Commissione Fiandaca e della commissione di studio del Commissario per i beni confiscati in materia di tutela dei terzi;
- va previsto un Albo Nazionale degli amministratori con compiti di vigilanza e a predisposizione di un catalogo di obblighi e di adeguate sanzioni;
- va prevista una Agenzia nazionale per i beni confiscati con articolazioni a livello provinciale di cui vanno indicate funzioni e compiti.

Su queste indicazioni e su altre che dovessero emergere la Commissione deve rivolgere al Parlamento un indirizzo per la rapida definizione della riforma della normativa in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali.

LUMIA Giuseppe, DS-U

SINISI Giannicola, MARGH-U

RUSSO SPENA Giovanni, RC

CEREMIGNA Enzo, Misto, SDI-US

ZANCAN Giampaolo, Verdi-Un

SANTULLI Paolo, Misto, Pop-UDEUR

AYALA Giuseppe Maria, DS-U

BATTAGLIA Giovanni, DS-U

BOVA Domenico, DS-U

BRUTTI Massimo, DS-U

BURTONE Giovanni Mario Salvino, MARGH-U

CALVI Guido, DS-U

DALLA CHIESA Nando, Mar-DL-U

DIANA Lorenzo, DS-U

GAMBALE Giuseppe, MARGH-U

LEONI Carlo, DS-U

MANZIONE Roberto, Mar-DL-U

MARITATI Alberto, DS-U

MINNITI Marco, DS-U

VERALDI Donato Tommaso, Mar-DL-U