

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XIV LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
MAFIOSA O SIMILARE**

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**DELLA 63<sup>a</sup> SEDUTA**

**MARTEDÌ 15 FEBBRAIO 2005**

---

**Presidenza del Presidente Roberto CENTARO**

---

**INDICE****Sull'ordine dei lavori**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 3, 4
AYALA (DS-U), senatore . . . . .	4
LUMIA (DS-U), onorevole . . . . .	3, 4

**Discussione sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività dei beni confiscati ad organizzazioni criminali**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 4

**Seguito della discussione delle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 4, 14, 16
SINISI (Margh-U), onorevole . . . . .	14

*I lavori hanno inizio alle ore 10,45*

*SULL'ORDINE DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Colleghi, l'onorevole Lumia ha chiesto di intervenire sull'ordine dei lavori.

LUMIA. Signor Presidente, intervengo in ordine alla famosa inchiesta che ha destato molta attenzione relativamente ai temi del riciclaggio, della droga e soprattutto della costruzione del ponte sullo Stretto di Messina (quest'ultimo è senz'altro un tema importante). In questa inchiesta sono presenti tutti gli ingredienti fondamentali affinché la Commissione parlamentare antimafia se ne debba occupare. Vi è un risvolto internazionale in cui si utilizzano canali antichi, dai Caruana e Cuntrera fino alle famiglie newyorchesi e ai principali protagonisti intervenuti poi sia in Canada che nel nostro Paese. In base a questi risvolti credo che dovremmo chiedere l'acquisizione degli atti e tutta la documentazione necessaria per farci un'idea di come oggi sul piano internazionale si stia muovendo la malavita organizzata, visto che già ce ne siamo occupati in occasione del nostro viaggio negli Stati Uniti.

C'è poi la vicenda più specifica del ponte sullo Stretto, a mio avviso molto preoccupante. Da ciò che ho compreso dai giornali, ma occorre leggere gli atti, dal Canada è arrivata una segnalazione per mettere sotto osservazione un *boss* di quel Paese che si trova in carcere e che sembra avere un collegamento nel nostro Paese con un certo Zappia, un imprenditore particolarmente interessato alla costruzione del ponte. Ciò la dice lunga sull'attenzione che dobbiamo porre sui grandi appalti ed in particolare su questo. Non dobbiamo dividerci tra chi è contrario o a favore, o sottolineare quanto si è stati bravi in fase di prevenzione o su altri aspetti, dobbiamo invece verificare bene, chiedendo alla procura di Roma e alla DIA l'acquisizione di una serie di atti relativi non soltanto all'inchiesta ma anche ai contatti che Zappia ha avuto con la società particolarmente interessata alla costruzione del ponte sullo Stretto, per sapere come sono andate le cose. Bisogna vedere a quali contatti ci si riferisce. Si fa riferimento anche ad alcuni uffici istituzionali con i quali Zappia sembrerebbe aver avuto dei rapporti. Occorre capire bene anche i risvolti internazionali della vicenda dal momento che Zappia ha stretto dei rapporti anche con gli Emirati Arabi. In sostanza occorre chiarire cosa è avvenuto: quali contatti, impegni, aperture di credito e rapporti Zappia stava costruendo con le grandi imprese presenti nel nostro Paese? Che sistema di relazioni questo imprenditore aveva costruito? Solo così potremo capire bene cosa sta avvenendo intorno al ponte sullo Stretto.

Ho molto apprezzato le osservazioni del procuratore di Messina, il quale ha affermato che mentre si stava giustamente monitorando il territorio per il movimento terra, c'era chi costruiva un sistema di relazioni che, con i soldi di riciclaggio che era in grado di movimentare (circa 6 miliardi di euro) grazie ai contatti con la 'Ndrangheta e Cosa nostra, rappresentava un punto di riferimento operativo nella costruzione del ponte. Occorrerà capire chi è stato escluso e perché e valutare bene cosa è realmente avvenuto, trattandosi di un specifico tema di competenza della Commissione antimafia da monitorare attentamente perché la vicenda non si chiude qui e si può verosimilmente immaginare che vi saranno altri tentativi di infiltrazione nel prosieguo della fase di avvio della costruzione del ponte.

AYALA. Speriamo che non si costruisca.

LUMIA. Sono d'accordo, ma non perché c'è la mafia, ovviamente la sua costruzione non si deve fare per tanti altri motivi, molti dei quali legati allo sviluppo.

PRESIDENTE. Colleghi, vorrei ricordare che abbiamo già agli atti l'ordinanza di custodia cautelare riguardante l'operazione in questione. L'ho richiesta immediatamente. Domani nell'Ufficio di Presidenza avvanzerò la proposta che il Comitato appalti, articolazione istruttoria della Commissione, possa esaminare ed approfondire la questione dando alla Commissione un quadro delle attività di prevenzione, monitoraggio e repressione svoltesi intorno a questa grande opera, non ancora avviata, ed anche su altre. Il documento è pubblico e quindi a disposizione dei componenti della Commissione. Eventuali approfondimenti potremo richiederli successivamente anche attraverso l'attività del Comitato.

**Seguito della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata**

**Seguito della discussione sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali**

PRESIDENTE. Poiché non vi sono colleghi che desiderano intervenire sul primo punto all'ordine del giorno e in attesa dell'arrivo del relatore che deve svolgere la sua replica, propongo di invertire l'ordine del giorno. Poiché non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

**Seguito della discussione sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali**

PRESIDENTE. Ad integrazione della relazione svolta nella seduta precedente do rapidamente conto dei disegni di legge pendenti sia al Se-

nato che alla Camera. Inizio dal disegno di legge n. 600, presentato dal senatore Schifani e da altri senatori, che opera un ritocco della normativa sulle misure di prevenzione antimafia, di cui alla legge n. 575 del 1965, in particolare degli articoli 2-*decies* e 2-*duodecies*. Una prima modifica tende a sostituire l'autorità competente a disporre la destinazione dei beni immobili e aziendali: dalla competenza del direttore centrale del demanio del Ministero delle finanze si passa a quella del prefetto territorialmente competente. L'*iter* amministrativo prevederebbe l'adozione del previo parere del comune interessato e dell'Agenzia del demanio che in tal guisa transiterebbe da organo dispositivo ad organo meramente consultivo. Del tutto pretermesso è il parere originariamente previsto dell'amministratore del compendio sottoposto a vincolo; circostanza che nel contesto di una disciplina destinata a rimanere immutata nel resto, ha invero scarso senso.

Nel disegno di legge delega esaminato in precedenza ricorderete che l'adozione del provvedimento di destinazione è rimesso all'agenzia del demanio su decisione di un apposito organo, il comitato provinciale, composto dal prefetto, dal procuratore distrettuale antimafia e dal direttore dell'agenzia del demanio, ovvero l'organismo che presiede alla gestione dei beni.

Il ritocco all'articolo 2-*duodecies*, è soltanto formale in quanto prolunga il termine triennale ivi previsto portandolo a sei anni. Trattasi del termine entro il quale le somme versate all'ufficio del registro, provenienti dai beni confiscati, affluiscono al fondo istituito presso la prefettura competente. Si prevede, inoltre, che tra le destinazioni di quel fondo figurino anche le esecuzioni di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili destinati a servizi e finalità dell'amministrazione della giustizia, di sicurezza pubblica, di protezione civile e di difesa nazionale.

L'ultima parte dell'articolo 2 del disegno di legge prevede l'adozione di un regolamento sulle modalità di gestione delle somme destinate alle opere di manutenzione di cui al comma 1, integrato come sopra.

La competenza per l'adozione di tale disciplina regolamentare è attribuita al Ministro dell'interno con decreto concertato con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il disegno di legge opererebbe, in buona sostanza, una modifica del tutto marginale ed impercettibile, innestandosi in una disciplina che ormai, come è a tutti noto, necessita di ritocchi migliorativi.

Il disegno di legge Bongiorno ed altri, atto Senato 2140, mira a veicolare oltre che sveltire il segmento amministrativo connesso alla gestione e destinazione dei beni confiscati a soggetti ed organizzazioni criminali.

Diversamente dal precedente non crea «innesti» normativi sull'impalcatura della legge n. 575 del 1965 che rimarrebbe comunque, salvo le incompatibilità con le novità che il disegno di legge introduce, inalterata.

Viene prevista l'istituzione di un organismo *ad hoc*, l'Agenzia nazionale per la gestione e la destinazione dei beni confiscati, che tuttavia è inedita fino ad un certo punto dal momento che le competenze e l'organizzazione altro non sono che quelle del vecchio Commissario straordina-

rio del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati, oggi non più esistente.

Viene contemplata una diretta dipendenza dell'istituenda Agenzia da parte del Ministero dell'interno.

Il progetto normativo si pone in modo uniforme rispetto ad una delle linee ispiratrici del disegno di legge delega, cioè il divieto generalizzato di vendita dei beni confiscati per scongiurarne il rientro nelle mani degli stessi soggetti attinti dall'ablazione.

Mantiene vigore la disciplina sulla nomina e sul bacino di scelta dell'amministratore di cui all'articolo 2-*sexies* della legge n. 575 del 1965, con la peculiarità che sull'attività del medesimo è previsto il controllo dell'Agenzia e che questo amministratore è suscettibile in ogni tempo di revoca.

Particolarmente snellita è la procedura deliberativa di destinazione. L'Agenzia vi provvede al massimo entro 30 giorni dalla ricezione dell'obbligatorio (ed unico) parere del prefetto del luogo di allocazione dei beni. Il parere va formulato a sua volta entro il termine perentorio di 30 giorni, scaduto il quale il silenzio si consolida in forma di assenso.

La deflazione burocratica si coglie in modo evidente solo se si riflette sul fatto che, allo stato attuale della normativa il provvedimento di destinazione è emesso dal direttore centrale del demanio, su proposta non vincolante del dirigente del competente ufficio del territorio, acquisiti i pareri del prefetto e del sindaco del comune interessato e sentito l'amministratore di cui all'articolo 2-*sexies*.

L'Agenzia viene investita di potere di revoca e sostitutivi nei confronti dei soggetti beneficiari dell'assegnazione «in caso di loro inerzia nella gestione dei beni».

L'articolo 5 di questo disegno di legge istituisce un fondo speciale, gestito dall'Agenzia, per il finanziamento degli interventi di recupero funzionale dei beni confiscati destinati ad attività socialmente utili, ovviamente sulla base di un relativo regolamento di dettaglio da adottare.

Quindi, nella sostanza c'è una forma di snellimento complessivo della attuale procedura, anche attraverso la creazione di questa Agenzia e pur con tutte le difficoltà di innesto di un nuovo organismo rispetto a quelli esistenti, che vengono comunque mantenuti.

Si passa ora all'Atto Senato n. 2349 del senatore Florino ed altri.

Il disegno di legge si inserisce nel medesimo solco riformatore del disegno di legge Atto Senato n. 600 del senatore Schifani ed altri, che prevede l'attribuzione al prefetto, previo parere del comune interessato e dell'Agenzia del demanio, della competenza a disporre la destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali, e quindi operando il ribaltamento dell'attuale *iter*.

Vengono «stretti» i tempi per i pareri e per l'adozione del provvedimento finale prefettizio. Viene previsto il prolungamento a sei anni del termine triennale dell'articolo 2-*duodecies* della legge n. 575 del 1965 e l'adozione di norme regolamentari di dettaglio.

Ricordo ai colleghi che al termine di questa rapida illustrazione della relazione, interverrà il senatore Sinisi per chiudere la discussione sul documento riguardante lo scioglimento degli enti locali.

La discussione generale su questo documento rimane comunque aperta. Nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza di domani si deciderà sul prosieguo dei lavori della Commissione.

Passo ora a trattare l'Atto Camera n. 3470 dell'onorevole Ascierio ed altri.

L'articolato, rispetto a quelli ora esaminati, presenta una struttura innovativa complessiva ed organica perché la modifica non si riferisce soltanto al corpo della legge n. 575 del 1965, ma si estende anche all'area della «gestione» del sequestro preventivo disciplinato dall'articolo 321 del codice di procedura penale.

Il testo non trascura di porre mano alla disciplina della cosiddetta confisca antimafia, di cui all'articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992, e così a quella appena precedente dell'articolo 12-*quinquies* della medesima normativa.

Questa disciplina per certi versi si riferisce anche all'approdo conclusivo dell'attività svolta dall'ufficio del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali che poi formulò, così come la legge gli imponeva, un'ipotesi normativa di modifica che viene presa nella sua gran parte dal disegno di legge dell'onorevole Ascierio.

La proposta in esame analizza e completa la disciplina dell'oggetto del sequestro di prevenzione. Il nuovo testo dell'articolo 2-*quater* si preoccupa di ampliare il catalogo delle *res* attingibili dalle misure, riferendosi anche ai cosiddetti «strumenti finanziari dematerializzati», ivi compresi i titoli del debito pubblico.

Viene fissato in maniera più specifica il termine di decorrenza dell'anno di vigenza del sequestro, individuandolo nell'atto di immissione in possesso dei beni in capo all'amministratore giudiziario.

Viene affermata la qualifica pubblica dell'amministratore e vengono disciplinate le modalità di determinazione delle decisioni allorquando ad operare sia un collegio di amministratori.

Rimane sostanzialmente identico il novero dei soggetti che possono essere nominati amministratori, ovviamente sulla base di requisiti di professionalità ed onorabilità che sono cristallizzati da norme regolamentari di provenienza ministeriale.

Viene estesa l'area delle incompatibilità, allargandola ad una rosa più consistente di pene accessorie che non fosse soltanto quella odierna dell'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici ai fini di quella nomina.

La proposta di legge prosegue in una dettagliata specificazione dell'ambito dei poteri conferiti all'amministratore, specificando quali possono considerarsi di ordinaria e quali quelli di straordinaria amministrazione anche con riferimento ad un valore pecuniario.

Sono previsti vari oneri tecnico-formali da parte dell'amministratore giudiziario anche con riferimento al suo rapporto con l'autorità giudiziaria e con la necessità di un costante rapporto ai fini di consentire al magistrato la valutazione delle possibili difformità tra lo stato formale risultante dai documenti e quello reale, le eventuali pretese di terzi, le prospettive di utilizzo e di redditività di questi beni.

Vengono novellati gli articoli 2-*nonies* e 2-*decies* della legge n. 575 del 1965 con una serie di discipline che riguardano gli atti dell'amministratore e che si possono evincere dalla relazione stessa.

Vengono poi introdotte, al pari della procedura fallimentare ed esecutiva, altre procedure utili a dirimere controversie relative al rendiconto ed alla sua approvazione.

Emergono le competenze dell'Agenzia del demanio con funzioni di controllo più sensibile nei confronti dell'operato dell'amministratore, anche se mantiene in vigore la farraginoso procedura dispositivo-consultiva prevista dall'articolo 2-*decies* dell'impianto originario e quindi il provvedimento dell'Agenzia del demanio, su proposta non vincolante del dirigente della competente filiale, sulla base della stima del valore dei beni effettuata dalla medesima filiale, acquisiti i pareri del prefetto e del sindaco del comune interessato e sentito l'amministratore di cui all'articolo 2-*sexies*, procedura che viene riportata all'articolo 2-*terdecies* secondo il disegno di legge.

È qui contemplato il potere di «subentro» al comune destinatario dei beni, in caso di sua inerzia, da parte dell'agente del demanio.

La proposta di legge in esame, attraverso mirate correzioni normative motivate da prassi concrete, coinvolge altresì la possibilità di decidere la sospensione, ad istanza del pubblico ministero, della revoca del sequestro da parte del giudice dell'appello, allorché detta revoca sia stata disposta (oltre che per decisione del tribunale, così come in atto normativizzato) dalla medesima Corte d'appello. Si tratta, in buona sostanza, di una modifica tendente a sanare una incongruente disparità sul piano dell'operatività e degli effetti dell'istituto della sospensione del provvedimento di revoca del sequestro (disparità in ordine alla quale la Corte di cassazione si era invero dimostrata insensibile).

Nell'ambito del medesimo articolo 3-*ter* della legge n. 575 del 1965 viene inoltre opportunamente «calata» l'introduzione, per il giudizio d'appello, del termine annuale di efficacia del sequestro, prorogabile di un ulteriore anno. Trattasi di una previsione, allo stato vigente e operante per il solo primo grado, che ha avuto senz'altro il pregio - ed è appunto ciò che si vuole parimenti garantire nella fase dell'appello - di velocizzare ed esaurire i giudizi di primo grado in breve tempo, non alterando oltre misura gli assetti proprietari e di circolazione dei beni in un ambito non prettamente giurisdizionale qual è quello di prevenzione.

Come si è detto all'inizio, la proposta di legge tende altresì a rinnovare l'istituto della confisca antimafia (articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992). Al riguardo, consegue i seguenti risultati. Estende il meccanismo operativo alla fase esecutiva della pena, adeguandosi sul

punto alla sentenza della Cassazione a sezioni unite del 30 maggio 2001, che aveva già concluso in tali termini. Introduce un termine (5 anni) di decadenza, decorrente dal passaggio in giudicato della sentenza che sancisce la responsabilità dell'interessato per uno dei reati previsti dalla norma, entro il quale può disporsi la confisca; in tal guisa, frappa un legittimo freno all'applicazione indiscriminata nel tempo dell'invasiva misura di ablazione reale. Realizza un contraddittorio esteso anche ai terzi coinvolti nella vicenda patrimoniale. Disciplina meglio e nel dettaglio la praticabilità del sequestro preventivo orientato a tal tipo di confisca obbligatoria (l'istituto è previsto all'articolo 321, comma 2, del codice di procedura penale). Introduce un parallelismo normativo con la disciplina della legge n. 575 del 1965 sulla misure di prevenzione antimafia, ciò con riferimento alle regole ivi previste (e modificate dalla medesima proposta di legge) in punto di esecuzione del sequestro e della confisca ed amministrazione dei beni.

Va sottolineato, peraltro, che analogo richiamo di disciplina, questa volta in termini generalizzati, la legge in cantiere si preoccupa di inserire all'articolo 104 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, disponendo così che per tutti i casi di sequestro preventivo consentiti dal codice le norme da osservare in tema di modalità esecutive e gestione dei beni siano quelle della legge n. 575 del 1965 in materia di prevenzione antimafia; legge che in tal guisa assume valore paradigmatico in ordine a tutte quante - e dunque anche quelle tipiche del procedimento penale - le esigenze di prevenzione.

Ancora va rilevato (ma la proposta in esame se ne occupa con la prima disposizione di cui all'articolo 1) che essa estende la configurazione criminosa dell'art. 12-*quinquies* della legge n. 356 del 1992 (trasferimento fraudolento di valori) anche alle finalità di eludere (oltre le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali o di contrabbando) quelle in materia di confisca penale e di prevenzione.

Il regime di sospensione e di estinzione degli effetti del sequestro e della confisca di prevenzione di cui al comma 9 dell'art. 2-*ter* della legge n. 575 del 1965 viene inoltre completato dalla proposta in esame, stabilendosi adesso che analoga sospensione si abbia nel caso in cui i beni vengano sottoposti successivamente a sequestro penale e che conseguentemente gli effetti dei vincoli di prevenzione si estingueranno ove dovesse frattanto intervenire la confisca penale.

In conclusione, la proposta esaminata contiene aspetti di reale rilevanza tecnica, assumendosi l'importante compito di riportare ad un regime di coerenza tecnica e di ragionevolezza operativa l'impianto delle disposizioni in materia di misure di prevenzione patrimoniale che, però, restano iscritte e mantenute nel medesimo solco della legge n. 575 del 1965.

Va rilevato come, a fronte di questo intento complessivo di razionalizzazione, manchi, per certi versi, una omogeneizzazione complessiva di tutti i tipi di sequestro e della loro esecuzione, così come nel disegno di legge governativo, ed anche il divieto generalizzato di vendita degli immobili che sono stati confiscati.

Rimane, ovviamente, la problematica relativa alla gestione dei beni con l'attuale situazione di riferimento tra l'amministratore e il giudice.

Infine, sul tritico di proposte di legge (Atti Camera nn. 3577, 3578 e 3579) che integrano vicendevolmente, presentate dall'onorevole Lumia ed altri, osservo che esso si indirizza rispettivamente ad un allargamento delle competenze in materia di azione di prevenzione antimafia, ad una riorganizzazione delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali ed alla regolamentazione degli effetti delle misure patrimoniali di prevenzione nei confronti dei terzi.

In particolare, circa l'Atto Camera n. 3577, la condivisibile discrasia registrabile in punto di competenza ad agire sul piano della prevenzione antimafia (già abbondantemente e criticamente sopra esaminata a proposito del disegno di legge governativo) induce i proponenti ad una corretta integrazione - in senso estensivo - dei poteri d'azione al procuratore della Repubblica costituito presso il capoluogo del distretto (ossia il titolare dell'ufficio della DDA) nonché, completandone le attribuzioni già irrisoriamente figuranti nel testo della legge n. 575 del 1965, al procuratore nazionale antimafia. Resta pertanto immutata la concorrente competenza del procuratore della Repubblica del luogo ove dimora la persona (ossia il Procuratore circondariale), del Questore e del Direttore della DIA.

È da evidenziare che soprattutto l'estensione della gamma d'azione di prevenzione al DNA fa sì che debba riconoscersi all'organo medesimo - conseguenza indotta sul piano normativo dall'integrazione terminologica operata dalla proposta di legge al comma 1 dell'art. 2-bis della legge n. 575 del 1965 - una prerogativa di necessaria investigazione. E questa è una novità assai significativa nell'assetto statutario che caratterizza appunto la Direzione nazionale antimafia nel nostro ordinamento, com'è noto priva di poteri d'indagine.

La proposta inoltre, nell'opera di allineamento ai valori costituzionali dell'articolo 111 della Costituzione, si preoccupa di «immunizzare» il giudice della prevenzione da compromissioni decisorie quali quella connessa alla possibilità di integrare indagini carenti, così come oggi continua a prevedere l'articolo 2-ter, comma 1, della legge n. 575 del 1965. Non più, quindi, possibilità per il tribunale di procedere «...ove necessario, ad ulteriori indagini», bensì, con calibrata evocazione del sistema delineato dalla legge n. 479 del 1999 (cosiddetta legge Carotti) a proposito dell'udienza preliminare, possibilità invece di «...indicare al pubblico ministero ulteriori indagini, oltre quelle già compiute ai sensi dell'articolo 2-bis, fissando il termine entro il quale devono essere svolte».

L'articolo 1 della proposta introduce a sua volta due novità fondamentali: individua e sancisce l'obbligatorietà e la procedibilità d'ufficio dell'azione di prevenzione; estende il ventaglio degli indiziati suscettibili di azione di prevenzione alla gamma criminosa già individuata all'articolo 12-sexies della legge n. 356 del 1992 e successive modificazioni e integrazioni. Da registrare, al riguardo, che il mancato richiamo agli articoli 416, comma 6, 600, 601 e 602 del codice penale, rispetto al testo dell'articolo 12-sexies, è giustificato dal fatto che tale innesto (nel corpo dell'articolo

12-*sexies*) è conseguente all'entrata in vigore della legge n. 228 del 2003, successiva alla proposta di legge in esame. Tuttavia, il richiamo è in ogni caso recuperato attraverso l'indicazione residua che il nuovo testo della proposta di legge fa agli «...altri reati indicati all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale», oggi modificato proprio da quella legge con l'estensione a quegli specifici delitti, quindi, per così dire, questo problema viene recuperato.

La proposta di legge n. 3578, nella quasi totalità delle previsioni, per certi versi è analoga alla proposta di legge n. 3470 perché, al pari di quella, assume le indicazioni provenienti dal Commissario straordinario del Governo; molti articoli sono identici o si discostano per dettagli marginali. In particolare, nel rinnovato enunciato dell'articolo 2-*sexies* della legge n. 575 del 1965, viene altresì contemplato il compito dell'amministratore dei beni sequestrati di programmarne «...l'utilizzo successivo alla confisca. A tal fine l'amministratore può affidare l'impresa o i beni in sequestro a taluno dei soggetti indicati all'articolo 2-*quaterdecies*, comma 2, lettera b)»; tra gli enti destinatari dei beni immobili confiscati, la proposta n. 3578 annovera, accanto al comune ove l'immobile è sito, altresì la provincia analogamente individuata; in difformità dal testo dell'articolo 2-*quingiesdecies* della proposta Ascierto, l'istituzione del «fondo» destinato a ricevere le somme versate all'ufficio del registro viene ricondotto e regime – quindi istituzionalizzato – e non invece sottoposto alla sola vigenza triennale prevista all'origine.

Vi sono altre indicazioni analoghe che corrispondono alla proposta di legge n. 3470.

La peculiarità della proposta di legge n. 3579 riguarda intanto il fatto che essa non ha portata formalmente innovativa della legge n. 575 del 1965, bensì si pone come disciplina autonoma seppure complementare ed integrativa rispetto a quella principale ora citata. Essa mira ad una regolamentazione equilibrata del conflitto fra la pretesa dello Stato di avocare a sé i patrimoni illecitamente costituiti e le esigenze di tutela dei cosiddetti terzi di buona fede, cioè tutti coloro che abbiano avuto rapporti giuridici rilevanti e in assoluta buona fede con il titolare di questi patrimoni, con riferimento in particolare ai beni oggetto del sequestro e della confisca.

La proposta tende pertanto ad apprestare una tutela effettiva ai terzi di buona fede, pur non dimenticando i rischi che i mafiosi possano avvalersi di prestanome, intestatari fittizi di beni sottoposti a misure patrimoniali, onde riottenerne disponibilità e controllo.

Il problema è di particolare rilevanza perché ad oggi non c'è una regolamentazione che tuteli adeguatamente questo conflitto e, in particolare, i terzi di buona fede.

La proposta di legge è strutturata in quattro capi. Il primo è destinato alla regolamentazione degli effetti sui terzi del sequestro e della confisca di beni non costituiti in azienda; il secondo riguarda quelli invece costituiti in azienda; il terzo capo tratta del sequestro di azienda e fallimento

successivo dell'impresa; il quarto, infine, riguarda il fallimento anteriore al sequestro di azienda.

Il primo capo, dopo avere provveduto alla enunciazione dei diritti dei terzi meritevoli di tutela, a condizione però che l'atto da cui il credito deriva non sia «...funzionale all'attività illecita o a quella economica che ne costituisce il frutto o il reimpiego, ovvero quando il titolare dimostra di averne ignorato senza colpa il nesso di funzionalità», introduce e disciplina nel dettaglio il procedimento attraverso il quale quella tutela possa effettivamente realizzarsi. I principi salienti di questa tutela e di questo procedimento riecheggiano quelli della procedura fallimentare: l'*iter* è giurisdizionalizzato e la competenza appartiene al giudice delegato dal tribunale della prevenzione; è sanzionata in termini di delitto la condotta di colui che agisca per un credito fraudolentemente simulato; le azioni esecutive individuali intraprese precedentemente all'adozione del sequestro restano sospese ed in caso di confisca si estinguono; in caso di confisca è lo Stato a soddisfare i creditori procedenti e quelli intervenuti anteriormente al sequestro (c'è una compensazione di posizioni); se il sequestro riguarda beni oggetto di domande giudiziali precedentemente trascritte, il terzo che sia parte del giudizio deve essere chiamato ad intervenire nel procedimento di prevenzione (quindi, con ciò che consegue, anche rispetto alla disciplina poc'anzi citata); a seguito della confisca divenuta definitiva, il giudice delegato procede alla verifica delle domande dei terzi, indicando i crediti che ritiene di ammettere e di non ammettere; c'è la formazione dello stato passivo; si prevede la decisione camerale delle opposizioni con ricorribilità in cassazione; si prevedono esecutività dello stato passivo, redazione di un progetto di graduazione dei crediti, possibilità per i creditori di presentare osservazioni sulla graduazione e sulla collocazione dei crediti nonché sul valore delle aziende e dei beni confiscati; c'è la determinazione del piano di riparto finale; c'è la possibilità per i creditori di fare opposizione innanzi al giudice civile; c'è la previsione del commissariamento ai fini dell'adempimento in caso di inottemperanza nei pagamenti entro il termine prescritto; si prevede l'esclusione assoluta che i beni immobili confiscati possano essere sottratti ai procedimenti di destinazione sociale previsti dalla legge n. 575 del 1965 e successive modificazioni.

Il capo II riproduce in gran parte il medesimo *iter* riguardante l'adozione dei vincoli reali sui beni non costituiti in azienda, esclusi taluni passaggi specificamente disegnati per i beni non aziendali.

In questo caso, invece, trattandosi di misura reale che attinge un compendio aziendale, lo scopo conservativo del sequestro innesca l'esigenza di proseguire l'attività imprenditoriale, anche nel rispetto dei diritti dei finanziatori, fornitori e lavoratori dipendenti dell'impresa in data anteriore al sequestro.

Una siffatta esigenza comporta pertanto che: il procedimento di verifica dei crediti abbia luogo d'ufficio in base alle risultanze delle scritture contabili; il termine di efficacia del sequestro resti sospeso durante l'*iter* del procedimento incidentale e fino al momento di esecutività dello stato

passivo; ove l'amministratore ritenga che l'attività d'impresa possa proseguire e riprendersi, non possa farsi luogo alla dichiarazione dello stato d'insolvenza prima che il sub-procedimento venga definito; in tali casi, venga aperto il procedimento di verifica dei crediti innanzi al giudice delegato il quale si avvale all'uopo dei poteri inquisitori di cui all'articolo 2-ter della legge n. 575 del 1965; sia possibile, nella fase giurisdizionale del sequestro, distribuire acconti ed effettuare riparti parziali ai creditori, pur nel rispetto delle cause legittime di prelazione, anche al fine di evitare la crisi dell'impresa e quindi di proseguirne l'attività; divenuta definitiva la confisca, l'intera situazione sia comunicata al Ministero dell'economia e delle finanze; delle obbligazioni accertate rispondano l'affittuario e l'acquirente dell'azienda e, in via sussidiaria, lo Stato, nei limiti del valore dell'azienda confiscata; entro i medesimi limiti risponda lo Stato nell'ipotesi di liquidazione dell'impresa; in ogni caso i provvedimenti di esclusione dei crediti e dei diritti dei terzi non pregiudichino le rispettive ragioni nei confronti dell'imprenditore individuale, degli eventuali soci illimitatamente responsabili e dei garanti.

Il capo III raggruppa nove disposizioni disciplinanti l'ipotesi del fallimento che segua il sequestro totalitario dell'azienda. Tali norme si curano di risolvere tutte le spinose problematiche sorte nella prassi nell'ambito del complesso rapporto tra fallimento e provvedimenti patrimoniali di prevenzione.

L'articolo 12 della proposta di legge individua nel curatore fallimentare il soggetto abilitato a gestire i beni in sequestro.

Gli articoli da 13 a 18 regolano poi *l'iter* procedurale, sottolineandosi, tra l'altro, l'opera di ausilio che l'amministratore giudiziario può fornire alla curatela.

La presenza del pubblico ministero è individuata come meramente facoltativa.

È previsto che l'accertamento dei diritti di credito avvenga ai sensi della disciplina fallimentare soltanto laddove il sequestro sia frattanto revocato.

Residuerà all'erario il solo ricavato della vendita dopo che siano stati soddisfatti i creditori.

La proposta condivide, inoltre, il principio secondo cui resta impregiudicata ogni ragione verso il debitore, malgrado sia intervenuto il rigetto delle dichiarazioni di credito.

La proposta di legge conclude disciplinando uno dei nodi più spinosi del rapporto tra procedura concorsuale e prevenzione patrimoniale: regola cioè l'ipotesi di un sequestro di prevenzione che intervenga successivamente alla dichiarazione di fallimento del mafioso.

Con l'integrazione dai disegni di legge presentati sia alla Camera che al Senato sulla tematica in questione si conclude la relazione.

Dichiaro aperta la discussione generale. Ricordo che qualora non vi siano oggi iscritti a parlare, la discussione rimarrà aperta per chi vorrà intervenire nelle prossime sedute.

Do il benvenuto all'onorevole Fallica, che in sostituzione dell'onorevole Vitali entra a far parte della nostra Commissione. Gli auguro buon lavoro ricordandogli che ci aspettiamo da lui un contributo fattivo e rilevante.

**Seguito della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: «Seguito della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata».

Poiché la discussione generale sulla tematica in esame è stata dichiarata chiusa, do la parola al relatore Sinisi per la replica.

SINISI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la mia sarà una replica breve. Intanto ringrazio coloro che sono intervenuti esprimendo apprezzamento per questa iniziativa mia e del collega Cristaldi. In primo luogo desidero rimarcare come, nel corso della discussione, sia emersa una generale approvazione nei confronti della disciplina relativa allo scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa. Si è trattato di un punto di comune accettazione che ha portato ad una valutazione positiva dei risultati raggiunti. Ciò nonostante siamo stati in grado con maturità di mettere in luce le critiche rivolte all'istituto, soprattutto in ragione del superamento di alcune norme via via introdotte nell'ordinamento. Pertanto, alla base dell'iniziativa contenuta nel documento – e poi mi auguro in un disegno di legge – vi è proprio il desiderio di assicurare una maggiore efficienza a questo istituto.

Per quando riguarda i suggerimenti formulati, molti non soltanto sono meritevoli di attenzione ma anche di positivo accoglimento. Ho immediatamente preso nota di alcune proposte, come quelle della collega Napoli, dei colleghi Florino e Lumia e dello stesso Presidente. Alcuni di questi punti li ho immediatamente registrati e sono disposto fin d'ora a farli miei. Riconosco la validità della proposta relativa all'uniformità di trattamento giudiziario delle vicende riguardanti lo scioglimento degli enti locali. In relazione a ciò è davvero auspicabile normare in maniera diretta l'obbligo di rivolgersi ad un unico tribunale amministrativo anziché ricorrere a ciascun tribunale amministrativo con riferimento alla territorialità dell'evento. Ciò è giustificato anche dal fatto che il provvedimento amministrativo dal quale discende lo scioglimento viene poi adottato dal Ministro dell'interno e approvato dal Presidente della Repubblica. Quindi il ricorso al TAR di Roma è non soltanto ragionevole ma ha un suo preciso fondamento.

Ho trovate assai puntuali tutte le critiche rivolte al testo. Desidero citarne alcune. Gli strumenti illustrati come originali meritavano effettivamente un approfondimento. Questo è quanto è emerso nel corso del dibattito. La possibilità, ad esempio, di ricorrere alla trattativa privata per dare

forza e incidenza alla potestà amministrativa del commissario necessitava e necessita di alcuni limiti che sono stati ben illustrati dai colleghi intervenuti. È evidente l'impossibilità di andare oltre nelle disponibilità di bilancio e soprattutto la necessità di sottolineare che esso rimane uno strumento in deroga, vale a dire da adottare soltanto quando, previa opportuna e congrua motivazione, non sia possibile accedere con la stessa efficienza e celerità agli strumenti della trattativa pubblica e della licitazione privata o agli altri strumenti di maggiore concorsualità pubblica.

È stata anche evidenziata la possibilità, apprezzata anche come iniziativa originale, di ricorrere a strumenti interdittivi autonomi nel caso si dovessero avere puntualizzazioni precise. Riguardo a ciò credo che occorra effettivamente intervenire sul documento e sul testo normativo - che non accompagnerà questo documento ma che mi auguro i colleghi vorranno poi sottoscrivere per presentarlo alle Camere - per stabilire forme e modi atti ad individuare concretamente la responsabilità di coloro che hanno dato origine allo scioglimento allo scopo di operare questa nuova forma interdittiva, cioè il salto del turno elettorale amministrativo soltanto per coloro che sono stati direttamente causa dello scioglimento e non già per gli altri che invece potrebbero essere gli stessi che hanno provocato lo scioglimento attraverso un'azione di denuncia positiva. Occorre quindi scindere con concretezza le responsabilità.

È evidente che lo strumento deve rimanere di carattere generale e non può diventare interdittivo nei confronti dei singoli. Lo dico per quei colleghi che auspicavano l'applicazione di misure che non riguardassero la sfera politica e amministrativa bensì quella degli individui. Rispetto a ciò debbo replicare che vi sono strumenti interdittivi propri dell'autorità giudiziaria con i quali noi ci andremo a sovrapporre. Questa è una misura politico-amministrativa di difesa delle istituzioni basata su criteri che sono assai diversi da quelli dell'azione giudiziaria.

Il collega Florino ha presentato un documento nel quale introduce un ruolo significativo del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza. Rispetto a questa sua proposta mi riservo di fare delle valutazioni sulla possibilità di una tale introduzione. Non c'è alcuna preclusione al fatto che ciò possa avvenire, ma vorrei riservarmi la possibilità di svolgere qualche osservazione e precisazione nell'ambito del documento finale.

Alcune questioni consistono fondamentalmente in precisazioni di proposte formulate nel documento presentato da me e dal collega Cristaldi con le quali si prevede una diversa formulazione. Vi è un approfondimento relativo alla possibilità che la commissione di accesso valuti non soltanto gli appalti pubblici ma anche gli atti autorizzativi di carattere amministrativo, compresi gli incarichi professionali. Reputo si tratti di un utile suggerimento del quale siamo chiamati a tenere conto.

C'è infine un punto di divergenza tra la posizione espressa dal collega Cristaldi e quella manifestata dal collega Florino, sul quale cercherò di fare un'utile mediazione. Il collega Florino chiede la rappresentanza provinciale degli organismi di accesso e di quelli ispettivi mentre il collega Cristaldi reputa più opportuno che vi sia un rapporto di estraneità

tra coloro che svolgono attività di accesso e coloro che svolgono attività ispettiva. Su tale argomento la linea da noi intrapresa è più aderente alla proposta del collega Cristaldi che arriva a stabilire un ruolo dei commissari, anche alla luce di una proposta formulata in fase di istituzione della DIA nella quale si affermava che i prefetti in sovrannumero avessero l'incarico di svolgere questa funzione. Orientativamente resterei fermo sulla posizione espressa da me e dal collega Cristaldi circa l'utilità di una forma di separazione tra coloro che svolgono gli accertamenti e le funzioni commissariali e il territorio nel quale operano in virtù delle loro funzioni.

Signor Presidente, alla luce di tutto ciò e ringraziando i colleghi per i suggerimenti formulati, mi riservo di presentare un documento conclusivo finale che tenga conto di tutti i suggerimenti, dei quali ringrazio nuovamente i colleghi. Con il loro lavoro e sulla base delle considerazioni espresse, sarà possibile migliorare un documento non soltanto unitario della Commissione - un aspetto già di per sé positivo e certamente apprezzabile - ma che ha potuto avvalersi di molti spunti di riflessione originali che potranno rendere più moderno uno strumento che è ancora largamente apprezzato ma che ha bisogno di una registrazione con riferimento all'evoluzione che si è manifestata nell'ambito della normativa sottostante.

PRESIDENTE. Una ulteriore ipotesi di cui il relatore potrebbe tener conto è legata anche alla possibilità che la procedura che muove anche dalla Commissione d'accesso possa comunque concludersi entro tempi già previsti per legge.

Frequentemente si verifica che una Commissione d'accesso svolga la sua attività dando luogo a varie ripercussioni sotto profilo del clamore, del dibattito politico e dei dubbi sull'eventuale infiltrazione dell'amministrazione comunale. Spesso l'esito di questa attività della Commissione d'accesso perviene dopo molto tempo o addirittura non perviene, almeno formalmente, mantenendosi così il dubbio e con ciò dando la stura ad una serie di polemiche che, colorandosi ulteriormente nel confronto politico tra maggioranza e minoranza, vanno in ogni caso chiarite.

Si potrebbe anche prevedere la necessità di una pronuncia in senso positivo o negativo entro un termine congruo, senza pretendere decisioni celeri e non approfondite.

Se non vi sono altri colleghi che intendono intervenire, viene dato incarico al relatore di redigere una proposta di documento finale che verrà poi portato all'esame della Commissione plenaria nei tempi stabiliti dall'Ufficio di Presidenza.

*I lavori terminano alle ore 11,35.*