

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

XIV LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

DELLA 75^a SEDUTA

MERCOLEDÌ 19 OTTOBRE 2005

Presidenza del Presidente Roberto CENTARO

I N D I C E

Sull'omicidio del Vice Presidente del Consiglio regionale della Calabria, dottor Francesco Fortugno

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

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:	
- CENTARO (FI), senatore	Pag. 3

Determinazioni in ordine al regime di pubblicità di documenti e resoconti stenografici della Commissione

PRESIDENTE:	
- CENTARO (FI), senatore	Pag. 3, 5
AYALA (DS-U), senatore	5

Seguito dell'esame e votazione del documento sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali

PRESIDENTE:	
- CENTARO (FI), senatore	Pag. 6, 9, 12 e passim
AYALA (DS-U), senatore	10
BOBBIO (AN), senatore	10
CEREMIGNA (Misto), onorevole	11
DALLA CHIESA (Margh-DL-U), senatore	10
GRILLO (UDC), onorevole	12
LUMIA (DS-U), onorevole	6, 14
PALMA (FI), onorevole	11
ZANCAN (Verdi), senatore	9

ALLEGATI:

Documento sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali	Pag. 15
Documento sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali - relazione di minoranza	68
Elenco degli atti desegretati	84

I lavori hanno inizio alle ore 20,45.

Sull'omicidio del Vice Presidente del Consiglio regionale della Calabria, dottor Francesco Fortugno

PRESIDENTE. Chiedo ai colleghi di osservare un minuto di silenzio e di raccoglimento in memoria dell'onorevole Francesco Fortugno, ennesima vittima della violenza mafiosa contro un politico assolutamente esente da collusioni e da contiguità di ogni tipo, esempio probabilmente di quel coraggio e quella dedizione alla politica che devono informare l'attività di tutti noi.

LUMIA. Signor Presidente, così come la Commissione ieri, nell'Ufficio di Presidenza, ha ricordato, su suo intervento, la vicenda di Francesco Fortugno, ucciso dalla 'ndrangheta, penso che anche in seduta plenaria questa iniziativa sia importante.

(Il Presidente si leva in piedi, e con lui tutta la Commissione).

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi nella seduta di ieri ha deliberato di conferire l'incarico di consulenti *part-time* al dottor Carlo Alberto Indelicati, GIP presso il tribunale di Palmi, al professor Maurizio Agostino Cosentino e al dottor Vincenzo Montemurro, sostituto procuratore presso la DDA di Potenza.

Determinazioni in ordine al regime di pubblicità di documenti e resoconti stenografici della Commissione

PRESIDENTE. Il Comitato sul regime degli atti, coordinato dal senatore Ayala, ha espresso parere favorevole in ordine alla desegretazione degli atti relativi ai procedimenti sulle stragi mafiose del 1992, di cui all'elenco allegato, e alla desegretazione dei resoconti stenografici delle audizioni svolte dalla Commissione il 7 dicembre 2000, il 23 e il 24 gennaio 2001.

Prego il senatore Ayala di svolgere una relazione in ordine alla decisione assunta dal Comitato.

AYALA. Colleghi, ponendoci il problema della desegretazione o meno degli atti relativi ai procedimenti sulle stragi del 1992, abbiamo fatto quello che è ovvio fare in questi casi, cioè ci siamo rivolti all'autorità giudiziaria interessata, nella fattispecie la procura della Repubblica presso il tribunale di Caltanissetta - essendo state consumate in danno di magistrati che operavano a Palermo, la competenza giudiziaria e giurisdizionale per quelle stragi è dell'autorità di Caltanissetta - e il dottor Francesco Messineo, procuratore della Repubblica di Caltanissetta, ha riscontrato - anche tempestivamente, per la verità - alla nostra nota dicendo che dal loro punto di vista è venuto meno ogni vincolo di riservatezza.

Mi sembra consequenziale che, quando l'autorità giudiziaria ci dice una cosa del genere, non c'è più motivo di mantenere la segretazione, perché l'unica ragione che sostiene la necessità di segretare da parte della Commissione è collegata ad esigenze - a mio giudizio, anche in maniera corretta come è stato fatto in passato - prospettate dalla autorità giudiziaria. Quando l'autorità giudiziaria ci dice che non ha nessuna ragione da opporre alla desegretazione degli atti, non si vede perché non si debbano desegretare. Per questo proponiamo, per così dire in «automatico», alla Commissione - che poi deciderà come riterrà più opportuno - di desegretare quegli atti non essendovi nessuna obiettiva esigenza per mantenere questo vincolo.

L'altra vicenda che ci occupa ha avuto, invece, un impulso di natura, per così dire, «privatistica», nel senso che lo studio legale Bovio e associati di Milano ha richiesto alla Commissione antimafia di desegretare copia dei resoconti stenografici delle audizioni svolte dalla nostra Commissione il 7 dicembre 2000 e il 23 e 24 gennaio 2001 a Catania, come ricordava il presidente Centaro. La richiesta è mirata ad un'esigenza processuale, perché lo studio legale Bovio e associati assiste gli imputati Ferruccio De Bortoli, al tempo direttore responsabile del «Corriere della Sera» e la giornalista Maria Antonietta Calabrò, giornalista sempre del «Corriere della Sera», in un procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa davanti al tribunale di Milano. In particolare, la desegretazione viene richiesta sulle dichiarazioni che in quelle occasioni rilasciò alla Commissione il dottor Nicolò Marino, sostituto procuratore della Repubblica di Catania, perché gli articoli del «Corriere della Sera» oggetto di querela per diffamazione a mezzo stampa, che vedono il direttore responsabile e la giornalista imputati, facevano riferimento a dichiarazioni rese in quelle occasioni proprio dal dottor Nicolò Marino alla Commissione antimafia: essendo gli atti segreti, la difesa non ha modo di articolare nel merito. Successivamente, la stessa richiesta è pervenuta anche dagli avvocati della controparte, quindi c'è una esigenza...

ZANCAN. *Hic et inde.*

AYALA. *Hic et inde* mi suggerisce con la sua ben nota precisione anche di tipo latinistico-romanistico il collega Zancan; diciamo che tutti i difensori delle parti contrapposte in quel processo richiedono la desegretazione, essendo l'oggetto del processo stesso il contenuto di quei resoconti.

Come nel caso precedente, ci siamo rivolti all'autorità giudiziaria interessata alla vicenda, la procura della Repubblica presso il tribunale di Messina, e il dottor Croce, procuratore capo della procura di Messina, come ha fatto il dottor Messineo, procuratore della Repubblica di Caltanissetta, ha messo per iscritto che non sussistono esigenze di riservatezza in ordine a quelle indagini, per cui per quanto riguarda quell'ufficio giudiziario non vi è alcun problema alla desegretazione degli atti.

Per informazione dei colleghi - ma questo lo dico *ad abundantiam*, perché riguarderà il merito del processo che certamente non interessa noi - dal controllo di quei resoconti stenografici è risultato che le frasi attribuite nell'articolo di giornale oggetto del procedimento penale al dottor Marino per la verità non sono mai state da lui pronunciate. Questa - ripeto - è una questione che non riguarda la Commissione antimafia, la do per completezza di informazione ai colleghi.

Quindi, signor Presidente, in sintesi, il Comitato all'unanimità ha espresso parere favorevole, e penso che la Commissione dovrà muoversi di conseguenza, perché - ripeto - pur essendo due vicende diverse tra loro (e assolutamente diverso è anche il contenuto degli atti e la finalità per cui si dispone la desegretazione), avendo - e questo è un criterio di carattere generale - le autorità giudiziarie interessate dichiarato di non avere dal loro punto di vista alcuna esigenza perché venga mantenuta la riservatezza degli atti, non vedo quale altra esigenza autonoma possa avere la Commissione.

Per questi motivi, anche in uno spirito di collaborazione costruttiva tra diverse istituzioni, ritenendo di aver ben operato come Comitato, chiediamo all'unanimità alla Commissione di desegretare gli atti sopra citati.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

PRESIDENTE. Accertata la presenza del numero legale, pongo ai voti la proposta di desegretazione degli atti relativi ai procedimenti sulle stragi mafiose del 1992 (*Vedi allegato*).

È approvata.

Pongo ai voti la proposta di desegretazione dei resoconti stenografici delle audizioni svolte dalla Commissione il 7 dicembre 2000, il 23 e il 24 gennaio 2001.

È approvata.

Seguito dell'esame e votazione del documento sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali

PRESIDENTE. Passiamo al secondo punto dell'ordine del giorno, recante il seguito dell'esame e votazione del documento sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali.

Ricordo che nella seduta del 3 maggio scorso si è conclusa la discussione ed ha avuto luogo la replica del relatore.

Passiamo alle dichiarazioni di voto.

LUMIA. Signor Presidente, annuncio, a nome degli altri parlamentari del centro-sinistra, la presentazione di una relazione di minoranza su questo argomento, che è molto importante e delicato, come dimostrano la lunga storia e il lungo cammino compiuto che il Parlamento ha alle spalle.

Naturalmente non deve sfuggire a tutti noi che il Parlamento compì una scelta nel 1982, quando si consumarono due orrendi delitti: il delitto di Pio La Torre, il 30 aprile, e quello del giudice Terranova, il 3 settembre dello stesso anno. Il Parlamento intervenne il 14 settembre 1982, per dare una risposta legislativa, riconoscendo finalmente la natura associativa dell'organizzazione mafiosa, con l'articolo 416-*bis* del codice penale e con l'altro importante strumento dell'aggressione ai patrimoni.

Pio La Torre e tutti gli operatori ritenevano allora che la natura associativa della mafia fosse solo una faccia della stessa medaglia, mentre l'altra fosse la capacità di accumulare enormi ricchezze, di produrre profitti, di squilibrare il sistema dell'economia legale, di inquinare i circuiti della finanza e financo di molte attività nel settore degli appalti e delle attività produttive.

È da constatare che il Parlamento arrivò il giorno dopo: non seppe, in quell'occasione, capire e intervenire per tempo, tanto che la legge, chiamata Rognoni-La Torre, fu approvata solo dopo che il nostro Paese subì colpi incredibili, che lasciarono nella nostra democrazia ferite che ancora continuano a sanguinare. Anche l'omicidio di Francesco Fortugno, che abbiamo adesso ricordato, è un ulteriore colpo inferto dalle organizzazioni mafiose - in questo caso la 'ndrangheta - alla nostra democrazia.

La strategia di pressione ai patrimoni deve trovare grande accoglienza nel Parlamento e nelle Istituzioni, ma soprattutto nel predisporre tutti gli strumenti adatti per dare efficacia a questo lavoro: fu quello che mancò dopo l'approvazione, nel 1982, della legge Rognoni-La Torre. Le istituzioni mancarono, ancora una volta, all'appuntamento per quanto riguarda il momento dell'efficacia, e quello dell'applicazione delle norme. Passarono tanti anni e quella intuizione via via si affievolì, fino a quando nel 1996 riprese vigore una forte attenzione nella società e nelle istituzioni, con il grande e positivo lavoro svolto dall'associazione «Libera», presieduta da don Ciotti, che culminò nella petizione - sostenuta, tra l'al-

tro, da un milione di firme – rivolta al Parlamento. Fu sostenuto uno sforzo corale, fino al punto che la maggioranza di allora chiese all'opposizione di percorrere un itinerario comune, che unificasse diverse iniziative legislative parlamentari; fino al punto di produrre un ulteriore sforzo comune che portò all'approvazione della legge n. 109 del 1996 che, come tutti ricorderete, fu approvata in sede deliberante dalla Commissione giustizia di questo ramo del Parlamento alla fine della legislatura.

Fu, insomma, un momento alto della vita parlamentare: certo allora rimase monco, perché mancò un tassello importante, l'aggressione ai patrimoni e la confisca dei beni anche ai corrotti, oltre che ai soggetti indiziati o imputati di mafia o colpiti da provvedimenti penali per associazione mafiosa. Fu comunque anche quello un passo in avanti, che venne percepito come tale da tutta la società.

Prese così finalmente reale avvio nel nostro Paese un'inedita stagione di aggressione ai patrimoni, di confisca e utilizzo sociale e produttivo dei beni. La novità fu propria questa: l'utilizzo sociale e produttivo dei beni. Non avevamo nessuna esperienza alle spalle, fu una stagione eroica, di sperimentazione, perché non è facile comprendere bene quali procedure si debbano mettere in piedi per trasformare un appartamento in una casa famiglia, un'azienda agricola improduttiva in un'azienda agricola che produce olio, pasta, formaggio: e cito casi che oggi sono positivamente di fronte a noi con enorme successo.

Eppure questa sperimentazione ci fu, e ricevette anche il supporto di un'altra intuizione positiva: la costituzione da parte del Governo di un osservatorio permanente sui beni confiscati e l'istituzione del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, con lo scopo di assicurare il coordinamento tra le amministrazioni interessate alla materia ed il loro collegamento con le realtà associative interessate alla gestione e destinazione dei beni previsti dalla legge. È da ricordare inoltre tutto il lavoro positivo sviluppato con le prefetture, per garantire la messa in sicurezza di questi beni. Infatti, la nostra Commissione spesso constatava – ed ancora oggi in alcuni casi possiamo constatarlo – che molti beni rimanevano in possesso di famiglie o *boss* mafiosi. In altri casi i beni languivano, perché molti comuni o non erano in grado o non avevano il coraggio di prendere la decisione di assegnarli.

Dunque l'esperienza positiva del Commissario straordinario è stata, nella gestione dei beni confiscati in quella fase sperimentale, un momento alto ed estremamente positivo, che produsse dei risultati inaspettati. Parallelamente, però, emergeva un limite: mentre si lavorava alla gestione concreta dei beni confiscati – voglio sottolineare questo aspetto – si individuava dappertutto, in ogni territorio, in ogni occasione, un vuoto: quello dell'Agenzia del demanio. L'Agenzia del demanio, infatti, si è rivelata via via una struttura istituzionale non adeguata alla funzione che la legge nel '96 le assegnò.

Non adeguata perché non aveva il *know how*, i profili professionali, le metodologie di lavoro. A parte i registrati episodi di collusione, ritardi,

pigrizia e complicità, vi era un limite strutturale che impediva all'Agencia del demanio di svolgere al meglio la sua funzione. Avevamo di fronte un ufficio del Commissario che lavorava, secondo un giudizio unanime, bene e un'Agencia del demanio che, invece, si rivelava il punto debole della legge. Ebbene, il 23 dicembre 2003 il Governo decise di cancellare l'esperienza positiva dell'Ufficio del Governo e di esaltare l'Agencia del demanio. Un errore grave, che oggi spiega la presentazione di una relazione di minoranza. Più volte, collaborando, tentando di integrare la proposta del Presidente, abbiamo chiesto di evidenziare il lavoro dell'Ufficio del governo, che ha rappresentato un patrimonio comune della Commissione. E di fronte alla proposta del Governo di rendere l'Agencia del demanio il perno attorno al quale far ruotare la nuova stagione dei beni confiscati, chiedevamo che la Commissione potesse svolgere una funzione autonoma, cercavamo di far capire al Governo che la scelta era sbagliata, che il percorso positivo sino a quel momento seguito era in pericolo. La Commissione, anche per la sua storia e la sua autorevolezza, avrebbe avuto la possibilità di richiamare il Governo e di chiedergli un'altra scelta, quella di un cammino legislativo da consumare in Parlamento, per far convergere tutti i disegni di legge presentati dai parlamentari, di entrambi gli schieramenti, per accentuare il ruolo della Commissione parlamentare antimafia e per liberare il campo da possibili conflitti tra maggioranza e opposizione, assolutamente normali in qualsiasi democrazia. Il Governo si è assunto una responsabilità. La Commissione non ha ritenuto, nonostante la nostra proposta, di fargli svolgere un'altra funzione e di far svolgere al Parlamento, come avvenne invece nel 1996, la funzione che gli è propria. I risultati si sono visti con una legge delega, con quella scelta, strutturalmente sbagliata, di affidarsi all'Agencia del demanio.

Nel frattempo c'è stato anche l'intervento, contenuto nel nostro documento di minoranza, della Corte dei Conti, che aveva avviato un proprio autonomo studio di analisi sulle varie fasi di gestione dei beni confiscati, rilevando diversi punti deboli. Per cui, non solo il giudizio quasi sempre unanime della Commissione, ma anche la valutazione di un importante organismo istituzionale, la Corte dei Conti, supportava la nostra tesi. Neanche questo è servito a cambiare idea, a scegliere un altro indirizzo: portare a compimento l'esperienza dell'Ufficio del Commissario; trasformare tale struttura in una agenzia pubblica, snella e veloce, in grado di valorizzare sul territorio la grande funzione che hanno avuto i Prefetti; non esautorare gli amministratori giudiziari, ma regolare la loro funzione, con i limiti che abbiamo individuato; far rimanere vincolato il bene, nella fase del sequestro, all'autorità giudiziaria, visto che va protetto e che è fonte di informazione e di ulteriori stimoli alla fase investigativa.

Nel documento che ci è stato proposto dal Presidente, l'aspetto dell'uso sociale dei beni non viene sviluppato come si dovrebbe. Ma l'uso sociale e produttivo dei beni è il cuore della lotta alla mafia, che utilizza aziende, terreni, stabilimenti, beni mobili, per creare illegalità, assistenzialismo o distorsioni del mercato. Le istituzioni, con i contributi degli operatori locali e con quelli di realtà sociali, devono e possono dimostrare che

sono più brave ad utilizzare, secondo le regole della legalità e dello sviluppo, quei beni, rendendoli più produttivi, che sono in grado di fare di più e meglio.

Vengo ora alla cosiddetta revisione della scelta di confiscare un bene. Il Governo, nella sua legge delega, propone addirittura che chiunque abbia interesse possa chiedere la revisione. I conseguenti effetti sarebbero almeno tre. Il primo: destabilizzare il bene, rendendolo precario, sempre suscettibile di aggressioni. Il secondo: svuotare l'interesse dei soggetti sociali chiamati a gestirlo, i quali sanno che il bene è sottoposto ad una possibile e continua aggressione da parte di chiunque abbia interesse, organizzazioni mafiose incluse. Il terzo: rimanere subalterni nei confronti di una delle tante richieste avanzate all'interno delle organizzazioni di mafia, in questo caso non la revisione penale dei processi, ma la messa da parte della legislazione sui beni confiscati.

PRESIDENTE. Onorevole Lumia, ha terminato il tempo a sua disposizione per l'intervento.

LUMIA. Ho finito, signor Presidente.

Faccio notare che abbiamo sostenuto ed apprezzato, invece, la parte che riguarda l'estensione dei poteri di aggressione dei patrimoni e quindi il ruolo delle direzioni distrettuali locali, il ruolo della Direzione nazionale. Abbiamo avanzato diverse proposte, per questo ci siamo battuti, e abbiamo apprezzato quando si è evitato che gli eredi potessero svuotare l'aggressione ai patrimoni ritornando in possesso e nella piena titolarità del bene.

Questi punti comunque non ci hanno messo nelle condizioni di fare il lavoro necessario per rendere la nuova stagione, che adesso in Parlamento si sta concretizzando alla Camera, meritevole di essere ricordata come una ulteriore tappa migliorativa, come lo fu la legge del 1982, come lo fu la legge del 1996, come fu la costituzione dell'Osservatorio e dell'ufficio del commissario; rischiamo, invece, di ricordare questa tappa come quella che costringe tutti a farci fare un passo indietro.

ZANCAN. Signor Presidente, mi riconosco nelle osservazioni dell'onorevole Lumia, mi riconosco nella relazione di minoranza da me sottoscritta, aggiungo una sola considerazione, dichiarando il voto contrario alla relazione sottoposta alla nostra votazione.

È sfuggito, non è stato considerato nella decisione governativa testé ricordata dall'onorevole Lumia, ovverosia quella di buttare nel calderone demaniale - diciamo così - la gestione di quei beni particolarissimi che sono i beni confiscati alle associazioni mafiose, gestione che ha una funzione pubblica, una funzione-gestione peculiarissima. Non si possono assommare delle mere conservazioni di beni con una gestione che mira alla trasformazione del bene, ovverosia da bene di persona o famiglia mafiosa a bene di utilità pubblica. Questa è una caratteristica peculiare che andava trattata, vissuta e gestita in termini peculiari.

È un po' quello che in via simbolica – ma mica tanto – fa l'associazione «Libera» quando mette in vendita i prodotti della terra che crescono sui terreni confiscati alla mafia: è la stessa cosa, qualsiasi bene confiscato alla mafia deve produrre fatti di rilevanza sociale.

Per queste ragioni mi associo alle dichiarazioni dell'onorevole Lumia e dichiaro il mio voto contrario.

BOBBIO. Signor Presidente, abbiamo doverosamente sviscerato e approfondito questo argomento quando abbiamo trattato il merito della relazione, che condivido integralmente, è inutile dirlo.

Approvando la relazione compiamo un significativo ed importante passo avanti nel miglioramento della normativa preesistente in tema di beni di derivazione mafiosa, quindi di misure di prevenzione, che mostra il passare degli anni, che mostra alla prova pratica numerosi profili necessari di affinamento e di adattamento alle realtà e alla prassi giudiziaria, quindi credo che il voto non solo dovrebbe essere favorevole da parte di tutti, ma per quanto riguarda Alleanza Nazionale – e credo lo diranno anche gli altri colleghi della maggioranza – è un voto favorevole convinto a questa relazione, frutto di un lavoro accurato, attento, svolto grazie al contributo di tutti i parlamentari presenti in Commissione.

Dal punto di vista strettamente politico resta il rammarico per una posizione di contrarietà al testo della relazione da parte dei colleghi dell'opposizione, che ha un preciso riflesso di tipo politico: così come è responsabilità del Parlamento, e della Commissione in particolare in questa sede, varare iniziative che abbiano un ampio ed enorme respiro per il presidio della legalità nel nostro Paese, credo che chi vota contro questo provvedimento oggi contestualmente si assume le responsabilità politiche agli occhi del Paese per questo voto contrario.

AYALA. La responsabilità ce la assumiamo tutti: sia chi vota contro sia chi vota a favore.

DALLA CHIESA. Sono d'accordo con l'impostazione dell'intervento del collega Lumia e aggiungo che sono d'accordo con l'osservazione che informalmente stava proponendo adesso il collega Ayala: è ovvio che ognuno si prende la responsabilità di quello che fa, e lo fa a ragion veduta avendo svolto alcune considerazioni, sia nella valutazione collettiva, sia anche nella propria attività di riflessione personale.

Da tempo la questione dell'uso sociale dei beni confiscati alla mafia si è posta all'attenzione della Commissione antimafia e del più vasto mondo dell'antimafia nel Paese ed è stato indicato come uno dei punti dolenti della nostra azione complessiva, che pure ha dei punti importanti al suo attivo rispetto alle domande di legalità del Paese.

In questo caso, ci troviamo davanti ad uno dei punti dolenti, soprattutto perché uno degli aspetti più caratteristici – come è stato ricordato – della mobilitazione antimafia degli anni passati è consistito proprio nella volontà di offrire una alternativa positiva. Si è sempre detto che l'impegno

contro la mafia non deve prodursi soltanto in denunce e critiche, ma anche nella capacità di promuovere realtà positive. Questo è stato uno dei terreni privilegiati della scommessa, che si potesse concretamente mostrare un'alternativa d'uso di quei beni con un tratto propositivo: produzione di ricchezza, produzione di servizi, impiego di manodopera soprattutto giovanile. Credo che sia stato uno dei capitoli più importanti della storia della lotta alla mafia degli ultimi decenni e abbiamo dovuto verificare, prima ancora che se ne occupasse la Commissione parlamentare in verità, un allentamento di attenzione e di considerazione rispetto alle conquiste che erano state ottenute.

Quindi, la nostra parte sottolinea una delusione – perché di questo si tratta, poi sono pronto a riconoscere e ho riconosciuto pubblicamente, invece, meriti anche di questa Commissione e suoi come Presidente su tanti aspetti che sono di un certo rilievo – e la relazione di minoranza nasce dall'aver visto, prima ancora che arrivasse questo documento, una smobilitazione dello Stato su questo importante versante.

È una valutazione di ordine politico, che nasce da una serie di convinzioni che si sono formate nel tempo e che si sono misurate, quindi è chiaro che c'è una misurazione delle proprie attese rispetto a quello che accade, rispetto a quello che viene detto. In questo senso mi associo per la Margherita alle valutazioni che il collega Lumia ha fatto a nome della minoranza.

CEREMIGNA. Signor Presidente, sono firmatario del documento di minoranza e mi riconosco nell'illustrazione che di questa posizione ha fatto il collega Lumia.

Potrei fermarmi qui, perché già questo stabilisce qual è la mia dichiarazione di voto, però voglio fornire – almeno per quello che riguarda i componenti della Camera dei deputati – un ulteriore spunto di approfondimento, perché ritengo che sarebbe anche utile, nel prosieguo del tempo, conoscere il contenuto della nostra relazione di minoranza, proprio nel momento in cui questi documenti, sia quello della maggioranza che quello della minoranza, incrociano un dibattito parlamentare già aperto, un testo del disegno di legge governativo, della delega al Governo, che almeno per quello che ci riguarda è largamente deludente. Si tratta di una discussione che sta andando avanti a livello di Camera dei deputati con una posizione, non voglio dire di blocco, ma scarsamente dialogante e capace di apprezzare anche le valutazioni che sono contenute nella nostra posizione. Non siamo quindi di fronte a due documenti da presentare al Parlamento, almeno per quello che riguarda la Camera dei deputati, per una futura discussione; siamo già nel vivo di una discussione che, secondo noi, largamente pregiudica le posizioni della nostra Commissione.

PALMA. Signor Presidente, intervengo solo per annunciare il voto favorevole di Forza Italia.

GRILLO. Signor Presidente, intervengo intanto per dichiarare il voto favorevole del Gruppo dell'UDC. Riteniamo che l'esperienza fin qui maturata e i risultati ottenuti debbano permettere una strategia che migliori l'aggressione patrimoniale, che consenta un riordino complessivo della gestione della destinazione dei beni sequestrati e confiscati e renda più efficace lo strumento del sequestro e della confisca. Credo che, attraverso questa linea di indirizzo, si migliori l'utilizzazione dei beni per conservarne e migliorarne la produttività.

Evidenzio soprattutto alcuni principi innovatori più apprezzabili relativi al documento e anche alle linee di indirizzo del disegno di legge del Governo, che riguardano proprio la realizzazione della completa autonomia del procedimento di prevenzione, che ne amplificano il campo applicativo.

Ciò nonostante, su alcuni aspetti problematici, che sono stati anche prospettati nell'ambito dei precedenti interventi sulla relazione di minoranza, credo sarebbe stato opportuno trovare un momento di confronto. Io sono nuovo alla Commissione e ai lavori fin qui svolti, però ritengo che sarebbe stato opportuno perseguire un disegno istituzionale e non politico, fra maggioranza e opposizione, che potesse consentire proprio il massimo di convergenza possibile nell'indirizzo da perseguire; questo credo che sia auspicabile da parte di tutti. Prendo però atto che oggi, su un aspetto così importante, relativo proprio alla confisca dei beni, non si riesca a trovare questo momento di sintesi.

È pur vero che vi sono alcuni aspetti problematici relativi alle competenze tecniche dell'ente individuato per questioni relative alle attitudini che possono essere quelle positive, relative all'ipotesi di sequestro e confisca dei beni, e attitudini non analoghe sulla gestione imprenditoriale dell'ente che si individua; così come aspetti problematici riguardano le novità della previsione di una forma di impugnazione dei provvedimenti definitivi di confisca modellata sulla revisione del processo; il potere di azione a chiunque vi abbia interesse può apparire, per così dire, una forma generica molto ampia che sarebbe bene restringere il più possibile, restringendo un campo di azione che eviti, appunto, innovazioni anche pericolose. Ma sono aspetti problematici che rientrano in un indirizzo complessivo di riorganizzazione che mi auguro possa trovare una maggiore riflessione da parte della Commissione, anche in corso d'opera.

Comunque ribadisco, per quello che riguarda l'UDC, il voto favorevole al documento, auspicando che venga meno sempre di più questo disegno politico per ritrovare convergenze su un disegno istituzionale.

PRESIDENTE. Prima di mettere ai voti il documento, quale relatore volevo sottolineare alcuni profili.

Io non colgo una smobilitazione dello Stato su questa problematica, considerato che in questi anni, anche su mia richiesta, sono fioriti altri consorzi tra Comuni per la gestione dei beni confiscati alla mafia (ne è sorto uno nella Provincia di Catania) e l'utilizzazione per fini sociali e per fini pubblici è stata sempre più ampliata e - devo dire - difesa, perché

vi sono stati sempre e vi sono ancora attacchi nei confronti di coloro che li utilizzano a fini sociali.

Il fine sociale non è venuto meno nella nuova legge delega, è esattamente contenuto come nella precedente legislazione; sono aumentati i soggetti pubblici che possono avere assegnato il bene, perché ci si è resi conto che le amministrazioni comunali erano soggetti spesso troppo piccoli per gestire beni anche di importanza più grande. Da qui l'ampliamento alle amministrazioni provinciali e alle amministrazioni regionali e anche ad enti pubblici non economici, anche perché penso che sia fine anch'esso sociale e pedagogico l'utilizzazione di un bene confiscato per mettervi una caserma dei carabinieri, per esempio.

È vero che questo documento interviene a discussione del disegno di legge già iniziata, ma si tratta di una discussione che ha, per certi versi, già recepito una parte delle indicazioni contenute nel documento e il disegno di legge potrà essere ulteriormente emendato anche nell'attuale fase davanti alla Camera dei deputati. Vi è quindi necessità anche di una rapidità nell'approvazione di questo documento di indirizzo politico.

Certo, sarebbe stato ancora più proficuo raggiungere un'assoluta convergenza, ma l'assoluta convergenza si è scontrata con due momenti di contrasto insanabili che si riferiscono all'attribuzione all'Agenzia del demanio della gestione dei beni, anche in fase avanzata dal momento del sequestro, e alla scomparsa degli amministratori giudiziari privati e la loro sostituzione con funzionari non solo dell'Agenzia del demanio, ma di tutte le amministrazioni pubbliche dello Stato. Si tratta di due visioni che ovviamente non potevano essere conciliabili. Ritengo sarebbe stato difficile pensare ad un'ulteriore agenzia che avesse una posizione ibrida rispetto ad un'Agenzia del demanio in cui confluiscono tutti i beni confiscati e che ovviamente sono riservati al demanio dello Stato, con, invece, una sorta di specificazione diversa.

Sul problema della revisione, ci si scontra spesso con dei rilievi dettati più dalla emozione che dalla cognizione. La revisione introdotta è esattamente identica a quella che esiste nel codice per la revisione delle sentenze, né più, né meno; è l'elencazione pedissequa della casistica contenuta nel codice e fu indicata e richiesta in questi termini dalla procura nazionale antimafia nell'ambito della commissione che, presso la Presidenza del Consiglio, elaborò l'ipotesi diventata poi disegno di legge del Governo.

Quando si parla di interesse, si tratta di interesse giuridico, perché quando si parla di interesse, in una legge, si parla di interesse giuridico nell'accezione tecnica del termine. Mi risulta anche che la Camera, nel passaggio dalla Commissione all'Aula, abbia parlato di un interesse giuridicamente riconosciuto; si potrà ulteriormente migliorare anche questa formula limitando ulteriormente, ma troverei assolutamente distonica, nel nostro ordinamento, una sentenza che intervenisse in un procedimento di misura di prevenzione patrimoniale che confisca i beni al signor Tal dei Tali e un'altra sentenza di un magistrato, divenuta irrevocabile, che afferma che il signor Tal dei Tali non è mafioso e che quei beni li ha acquisiti

legittimamente; sarebbe una contraddizione insanabile e che non può esistere nell'ordinamento giudiziario del nostro Paese.

È dunque evidente che il processo di revisione non può essere assunto come un momento di precarietà, oppure addirittura quasi come un garantismo utilizzabile dalle organizzazioni mafiose: né più né meno, assolutamente. È solo un momento di riconduzione ad organicità e sistematicità del nostro ordinamento.

LUMIA. Presidente, se vuole le leggo l'articolo corrispondente del codice.

PRESIDENTE. Ho parlato, collega Lumia, di casistica elencata nella legge. Per quanto riguarda i titolari di quest'azione, il Parlamento potrà comunque ulteriormente uniformarla in questo passaggio alla Camera secondo quanto afferma il codice.

Detto questo, concludo ringraziando il dottor Petralia, consulente della nostra Commissione, per il lavoro svolto nella redazione di questo documento, che metto ai voti.

È approvato.

La seduta è tolta.

I lavori terminano alle ore 21,35.

ALLEGATI

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

Le linee ispiratrici del disegno di legge in oggetto affondano le loro radici nell'esperienza – non sempre caratterizzata da efficienza del metodo ed efficacia del risultato – fin qui maturata nel settore delle misure di prevenzione, in particolare delle misure d'impronta patrimoniale, applicate ai sensi della legge 31 maggio 1965 n. 575 recante disposizioni contro la mafia.

Se un senso deve attribuirsi alla prevenzione patrimoniale, ossia all'espropriazione dei patrimoni sospetti alle organizzazioni criminali, esso non può che scorgersi nella garanzia dell'imprescindibile tendenzialità dei beni stessi, una volta sottratti al crimine, verso forme di conversione che facciano salva la finalità di restituirli al circuito economico lecito; in altri termini, che ne assicurino una «mutazione genetica» che valga a cicatrizzare la lesione profonda all'ordine economico, cagionata dal marchio criminale di loro origine.

La struttura policentrica del sistema legislativo concernente in genere le misure di carattere patrimoniale – rinvenibili, queste ultime, in più ambiti normativi e con finalità non sempre coincidenti (si pensi, ad esempio, ai vincoli nascenti dalle procedure concorsuali, a quelli propri del processo penale e del procedimento di prevenzione) – la pluralità di organi deputati alla loro applicazione ed ancora la «fumosità» di una prassi gestionale che, anche per l'assenza di una significativa disciplina unitaria, non è mai riuscita, in concreto, a dare effettività alla fruizione sociale dei beni definitivamente acquisiti al patrimonio pubblico, fondano il bisogno di rimodellare la materia, superando la disomogeneità dell'esistente, in un *corpus* normativo che il disegno di legge si ripromette di rappresentare.

Una legge esauriente ed agile sul delicatissimo terreno dell'aggressione patrimoniale alle associazioni mafiose e similari è la risposta più attenta al proliferare delle ricchezze criminali: essa offre alla magistratura uno strumento più moderno e snello quanto a procedure di applicazione e definizione dei sequestri e delle confische; tende a formare ed informare funzionari amministrativi più motivati e consapevoli in vista delle finalità concrete da perseguire; mira, al contempo, a coniugare le pressanti esigenze di sicurezza sociale con la necessità altrettanto primaria – sovente ingiustamente sacrificata – di salvaguardare i diritti e le aspettative dei terzi in buona fede coinvolti nei meccanismi ablativi propri dei procedimenti giudiziari.

E la scelta dello strumento legislativo della «delega» corrisponde in pieno al correlato bisogno di meditare nell'arco dell'intervallo di un anno una disciplina di dettaglio congrua ed onnicomprensiva.

SEQUESTRI E CONFISCHE: esigenze di snellimento ed omogeneizzazione normativa. Nuovi organi e competenze

Il variegato atteggiarsi dei sequestri in generale e delle modalità, di volta in volta distinte e talvolta in conflitto, della loro concreta esecuzione ha indotto il disegno di legge a contemplare, intanto, nella previsione della delega, una «disciplina omogenea avuto riguardo all'esecuzione del sequestro» (cfr. articolo 1, comma 1., lettera *a*), con disposizioni all'uopo specifiche riferibili ai «beni mobili, crediti, beni immobili, beni registrati, beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, azioni, quote sociali e strumenti finanziari» (cfr. articolo 1, comma 1., lettera *b*).

L'esigenza è quanto mai avvertita dal momento che, allo stato della normativa vigente, la ben possibile coesistenza di un sequestro – giudiziario o preventivo che sia – disposto nell'ambito di un'indagine di mafia ed un analogo sequestro adottato invece in seno alla procedura di prevenzione determina sul medesimo bene una duplicazione disomogenea di vincoli: la materiale apprensione del bene, accompagnata, se del caso, dall'apposizione di sigilli, nella prima ipotesi (articoli 260 codice di procedura penale; 104 disp. att. codice di procedura penale); la trascrizione del provvedimento (per gli immobili ed i mobili registrati) o l'adozione delle forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore (per i mobili e per i crediti), nel secondo caso (articolo 2-*quater* legge n. 575/65).

E se nel tempo non fosse intervenuta un'attenta dottrina ed una prudente giurisprudenza ad affermare che, nel procedimento di prevenzione, sui beni registrati sequestrati ai sospettati mafiosi dovesse procedersi, oltre che alle prescritte formalità di trascrizione, anche all'effettiva sottrazione da chi ne abbia possesso e godimento, la formalistica prescrizione dell'articolo 2-*quater* avrebbe finito per lasciare i beni nella disponibilità dei destinatari della misura, perseguendo così l'interesse stesso dei medesimi.

Analogamente per il caso di sequestro di azienda – oggi opportunamente contemplato in delega – è solo in via di interpretazione che nella prassi si è pervenuti, sino ad ora, a fare uso dello strumentario esecutivo proprio del sequestro giudiziario disciplinato dall'articolo 677 del codice di procedura civile.

La *recondutio* ad un *unum* omogeneo, come il disegno di legge prospetta, è dunque obiettivo normativo che gioverà alla chiarezza ed allo snellimento delle procedure esecutive in materia di sequestro di ricchezze e patrimoni illeciti.

Costituisce, poi, una novità assoluta l'allineamento di disciplina, che il titolo del disegno di legge già enuncia ed il testo ribadisce in modo articolato, tra sequestri e confische disposti nel processo penale e gli omologhi provvedimenti adottati nella procedura di prevenzione.

I due ambiti giudiziari, benchè ispirati a criteri differenti – di repressione, il primo, di prevenzione del delitto, la seconda – se riguardati in relazione al tipo di criminalità qui considerata – quella propria delle organizzazioni mafiose e similari – finiscono tuttavia per ricongiungersi nel

fine, che è quello di sottrarre alle medesime associazioni la loro linfa più vitale, ossia il denaro, i beni e qualsiasi altra utilità di cui esse dispongano, di valorizzarne le potenzialità economiche e produttive in vista della loro restituzione al circuito collettivo lecito.

Di questa comunanza di obiettivo prende atto il disegno di legge in argomento, accorpando direttive e principi per ambedue le misure ablativo, di modo che la gestione *medio tempore* dei beni in sequestro e quella successiva al provvedimento di confisca facciano capo entrambe al medesimo soggetto, nella specie un soggetto pubblico specialistico per eccellenza quale l'Agenzia del demanio.

Quest'ultima, nelle articolazioni di livello centrale e periferico, assumerà su di sé i compiti e le responsabilità della «custodia, amministrazione, gestione, destinazione dei beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali» (cfr. articolo 2, comma 1., lettera *a*). Anche per il tramite di «apposite deleghe», l'Agenzia si avvarrà all'uopo di amministratori «aventi la qualifica di pubblico ufficiale» nell'esercizio delle loro funzioni, revocabili in ogni tempo, «di regola scegliendoli tra funzionari di comprovata capacità tecnica appartenenti a pubbliche amministrazioni, previo nulla osta dell'Autorità giudiziaria competente sino a quando la confisca non sia divenuta definitiva, ed in ogni caso con comunicazione al Prefetto ed al Procuratore distrettuale antimafia territorialmente competente» (cfr. articolo 2, comma 1., lettera *d*, punto 2.). È contemplata l'eventualità che tali amministratori possano essere affiancati da «ausiliari di comprovata onorabilità e dotati di specifiche competenze professionali», designabili anch'essi con le procedure ed alle medesime condizioni prescritte per i primi (cfr. articolo 2, comma 1., lettera *g*).

L'Agenzia, inoltre, assolverà i suoi compiti, conformandosi «a criteri di efficienza, economicità ed efficacia ed al perseguimento delle finalità pubbliche»; ed ancora, «la gestione delle attività e dei beni sia ispirata a criteri di imprenditorialità e tenda, ove possibile, all'incremento della loro redditività» (cfr. articolo 2, comma 1., lettera *b*). Per finalità di coordinamento e di analisi, ma altresì con funzioni di monitoraggio e controllo sul punto dell'operato dell'Agenzia del demanio è poi concepita l'istituzione di una Commissione di alta vigilanza sui beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali, composta da autorevoli soggetti pubblici di livello centrale (rappresentanti della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri dell'interno, della giustizia e dell'economia e delle finanze, nonché della Procura nazionale antimafia) (cfr. articolo 1, comma 1, lettera *e*).

L'Agenzia resterà tenuta ad inviare alla Commissione «una relazione semestrale sullo stato dei beni e delle attività sequestrate o confiscate ad organizzazioni criminali, nonché sull'andamento e sui problemi della gestione e della destinazione degli stessi».

La struttura soggettiva del sistema prevederà, quindi, una concentrazione nell'Agenzia del demanio degli oneri di custodia e gestionali con pressochè totale attrazione nel «pubblico» dei compiti concreti di amministrazione; contemplerà inoltre un meccanismo di vigilanza centralizzato,

con funzioni anche di indirizzo e di impulso nonchè un raccordo permanente con l'Autorità giudiziaria istituzionalmente dedicata all'area criminale interessata.

L'obiettivo primario e finale della gestione consisterà nella valorizzazione ed utile destinazione dei beni acquisiti, in conformità a criteri, snelli e concreti, di pura imprenditorialità.

Una novità assoluta - si affermava poc'anzi - dal momento che a tutt'oggi:

- la vicenda gestionale dei sequestri adottati nel procedimento penale (indiscriminatamente identica qualunque sia il reato per il quale si procede e dunque tale anche per i vincoli apposti a presunti patrimoni di mafia) è regolata dal codice di procedura penale (articoli 259 e ss.; 321 e ss. codice di procedura penale; 81, 82, 104 disp. att. codice di procedura penale): la nomina del «custode» è subordinata a meri requisiti di capacità giuridica e di illibatezza giudiziaria (ai sensi dell'articolo 120 codice di procedura penale richiamato dall'articolo 259, comma 1, cit., non possono essere nominati custodi i minori infraquattordicenni, le persone palesemente affette da infermità mentale, gli ubriachi conclamati ed i tossicodipendenti nonché coloro che risultino sottoposti a misure di sicurezza detentive o a misure di prevenzione); solo in via di prassi il custode ha compiti di amministrazione, agendo pur sempre sotto la diretta supervisione dell'organo giudiziario che lo ha nominato. Si consideri che, alla luce del sistema vigente, per i delitti di criminalità organizzata - primo fra tutti l'articolo 416-*bis* codice penale per il quale è prescritta l'obbligatorietà della confisca per l'appunto «delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego» (cfr. comma 7) - l'attuale disciplina del sequestro penale (nella specie, potrà indifferentemente adottarsi il sequestro probatorio, in quanto beni costituenti corpo del reato *ex* articolo 253 comma 2 c.p.p., che quello preventivo, stante la previsione della loro confisca, giusta disciplina dell'articolo 321 comma 2 codice di procedura penale) comporta che i compiti di una difficile e complessa gestione economica talvolta di immensi patrimoni mobiliari ed immobiliari sono rimessi a soggetti non necessariamente attrezzati sul piano esperienziale specifico, scelti con criteri di sostanziale arbitrio che determinano una frammentazione di incarichi sul territorio nazionale, non garantiti da una affidabile immunità rispetto all'area criminale sulla quale pende l'accertamento penale;

- la disciplina, a sua volta, dei sequestri disposti nel corso del procedimento di prevenzione è sostanzialmente analoga: l'articolo 2-*sexies* della legge n. 575/65 (aggiunto dall'articolo 1 del decreto-legge n. 230/89 convertito, con modificazioni, nella legge n. 282/89 concernente disposizioni per l'amministrazione dei beni confiscati, successivamente modificato dall'articolo 1 della legge n. 109/96 recante disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati) importa la designazione di un amministratore «scelto tra gli iscritti negli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri del di-

stretto nonché tra persone che, pur non munite delle suddette qualifiche professionali, abbiano comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli sequestrati. Quando oggetto del sequestro sono beni costituiti in azienda, l'amministratore può essere scelto anche tra soggetti che hanno svolto o svolgono funzioni di commissario per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi ai sensi del decreto legge 30 gennaio 1979 n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979 n. 95 e successive modificazioni». I requisiti di nomina sono d'intensità appena superiore a quelli anzidetti concernenti i sequestri penali e non assicurano comunque l'impermeabilità assoluta dell'incaricato rispetto a vicinanze e pressioni mafiose: «Non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi né le persone condannate ad una pena che importi l'interdizione anche temporanea dai pubblici uffici o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione». L'amministrazione procede oggi sotto la «direzione» di un giudice delegato alla procedura, e così anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione (cfr. articolo 2-*sexies* comma 1 legge n. 575/65). Nessun raccordo – se si eccettua l'incomprensibile attribuzione al presidente del tribunale (e non del tribunale della prevenzione) della competenza specifica a disporre la nomina del giudice delegato alla procedura e dell'amministratore allorché quest'ultimo intervenga «nel corso dell'istruzione per il reato di cui all'articolo 416-bis c.p.» – è contemplato dalla normativa vigente tra sequestri di prevenzione antimafia e gli analoghi vincoli – non di rado cronologicamente e funzionalmente coevi – disposti nel corso del processo penale per reati di criminalità organizzata. Una generale subalternità degli atti ablativi (sequestro e confisca) disposti nel procedimento di prevenzione rispetto agli analoghi provvedimenti adottati nel processo penale è prevista al comma 9° dell'articolo 2-*ter* legge n. 575/65: la radicalità di siffatta disciplina è destinata ad un temperamento operativo grazie alla lettera *d*) del comma 1, dell'articolo 3 del disegno di legge che si preoccupa, ragionevolmente, di salvaguardare comunque «le esigenze di tutela della parte civile costituita nel giudizio penale».

Verrà meno, dunque, sia l'arbitrarietà e la frammentazione delle nomine dei custodi/amministratori, sia la direzione dell'Autorità giudiziaria nel corso delle procedure di gestione dei compendi patrimoniali, fin dal loro sequestro – frutto, invero, di un'accentuazione «ipocrita» delle prerogative di onniscienza del giudice – residuando, quanto ad ingerenza dell'A.G., un più che opportuno potere di «nulla osta», sino alla definitività della confisca, in ordine alla nomina e revoca degli amministratori da parte dell'Agenzia del demanio (cfr. articolo 2, lettera *d*), punto 2) nonché il diritto dell'organo giudiziario ad essere informato, anche con rendiconti periodici, circa la gestione dei beni (cfr. articolo 2, lettera *d*), punto 3).

I momenti di partecipazione giudiziaria al procedimento comporteranno inoltre l'obbligo di comunicazione anche al Procuratore distrettuale antimafia territorialmente competente dei suddetti provvedimenti di no-

mina e revoca (cfr. articolo 2, lettera *d*), punto 2); la previsione di una «autorizzazione» dell'A.G. (prevista come reclamabile, contrariamente al vigente principio dell'inoppugnabilità in generale dei provvedimenti concernenti l'amministrazione dei beni sequestrati in sede di prevenzione) per il compimento, sui beni in sequestro e su quelli attinti da confisca non ancora definitiva, di atti di straordinaria amministrazione potenzialmente idonei a determinare pregiudizio per il procedimento in corso o per creditori e terzi (cfr. articolo 2, lettera *f*). La garanzia della presenza giudiziaria nell'espressione delle sue più specifiche competenze connesse alla criminalità organizzata è poi assicurata, a monte – come sopra si è già accennato – dalla partecipazione *ex lege* del Procuratore nazionale antimafia alla Commissione di alta vigilanza sui beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali; a valle, dalla norma del disegno di legge (articolo 3, comma 1., lettera *f*) che coinvolge anche il Procuratore distrettuale antimafia nella composizione di un «apposito comitato provinciale» chiamato a decidere, in ultimo, sull'assegnazione, destinazione e revoca dei beni confiscati e sull'adozione di procedure forzose per assicurare efficacia dell'azione dell'Agenzia e sicurezza dei beni sequestrati o confiscati.

E non v'è dubbio che il riferimento ai cespiti patrimoniali riferibili alla generica locuzione «organizzazioni criminali», presente nel titolo del disegno di legge e in più punti del suo testo, tenderà a coagularsi, in sede di esecuzione della delega, nella previsione degli ambiti delittuosi d'impronta associativa espressamente previsti all'articolo 51 commi 3-*bis* e 3-*quater* codice di procedura penale attribuiti, com'è noto, alla cognizione investigativa delle Direzioni distrettuali antimafia.

La peculiarità di disciplina concernente i sequestri e le confische di tabacchi, stupefacenti ed armi – a sua volta giustificata dalla particolarità intrinseca dei beni in discorso – rettamente impone che essa sia fatta salva e dunque esclusa dall'ambito della delega prevista dal disegno di legge allorché quei provvedimenti siano adottati in conseguenza di attività di contrasto al contrabbando ed al traffico di droga e di armi. Al riguardo, basti citare che, per ciò che concerne il contrabbando di T.L.E., le disposizioni delle leggi speciali (legge n. 907/42, decreto del Presidente della Repubblica n. 43/73, legge n. 415/78, decreto legislativo n. 375/90, legge n. 92/2001) già disciplinano modalità di custodia e di destinazione delle cose sottoposte a sequestro in deroga alle relative norme del codice di procedura penale, sottraendo all'A.G. le potestà che le sono attribuite dagli artt. 259, 260 commi 2 e 3, 264 codice di procedura penale ed affidando all'Amministrazione finanziaria il ruolo di custode necessario, con facoltà di delegare tale compito ad un privato.

Tuttavia, la storica ed ancora attuale propensione delle organizzazioni mafiose e similari a lucrare enormi profitti – se non più e non tanto dall'importazione di T.L.E. – anche e soprattutto dal traffico di stupefacenti e di armi non potrà non determinare un aggiustamento in sede delegata del principio troppo perentoriamente affermato nella delega.

Vengono fatte in ogni caso salve – articolo 2, comma 1, lettera *m*) – le norme speciali a tutela dei beni d’interesse culturale ai sensi del decreto legislativo n. 42/04.

ATTIVITÀ GESTIONALI: criteri, destinazione e assegnazione dei beni, tutela dei terzi

1. Il disegno di legge-delega dedica gran parte del suo dettato all’e-nucleazione dei criteri cui improntare l’azione dell’Agenzia del demanio in ordine alla custodia, amministrazione, gestione e destinazione dei beni ad essa affidati: «efficienza», «economicità», «efficacia», «perseguimento delle finalità pubbliche» ed «imprenditorialità» devono necessariamente ispirare l’attività dell’Agenzia che deve tendere «ove possibile, all’incremento della loro redditività» (cfr. articolo 2, comma 1, lettera *b*).

Per il vero, l’attuale disciplina dell’articolo 2-*sexies*, comma 1 legge n. 575/65 già enuncia l’obiettivo della custodia/amministrazione dei beni sottoposti a sequestro di prevenzione, specificandolo nel «fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni», ma l’esclusiva astratta enunciazione rischia di restare del tutto inattuata – come sovente è accaduto nella pratica gestionale di complessi immobiliari ed aziendali di rilievo – finendo così per identificarsi in una mera petizione di principio, una formula vuota non seguita da una disciplina di dettaglio che valga a conferire rilievo di sostanza a quella determinante finalità.

La pratica «viva» delle condotte di amministrazione, specie nelle regioni del sud connotate da un alto radicamento criminale mafioso, ha indirizzato infatti i giudici delegati ad «improvvisare» indirizzi e direttive, sforzandosi di rendere in termini di efficienza e di imprenditorialità oneri gestionali in vista dei quali erano obiettivamente impreparati; né il radicamento di una multiforme casistica giurisprudenziale è stata d’ausilio per colmare le vistose lacune della legge.

Oggi, il disegno di legge in argomento cataloga una serie, ovviamente non esaustiva né vincolante, di possibili adempimenti consentiti all’Agenzia del demanio che abbia in carico la responsabilità gestionale di beni sottratti a presunti mafiosi.

Conformandosi a quei criteri sopra richiamati, essa dunque specificamente potrà:

– attivarsi per la modificazione urbanistica o d’uso del bene sequestrato o confiscato; ciò anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti e fatti salvi comunque i vincoli di inedificabilità (cfr. articolo 2, comma 1., lettera *e*), punto 1);

– fruire di una latitudine d’intervento assai estesa sulle attività imprenditoriali (cfr. articolo 2, comma 1, lettera *e*), punti 2, 3). Oltre ai poteri di prosecuzione, attivazione, riconversione di imprese non irreversibilmente dissestate, l’Agenzia potrà anche attivarsi per lo scioglimento da obbligazioni contrattuali di ogni tipo, ineseguite o parzialmente eseguite, fatti salvi i diritti dei lavoratori dipendenti e dei locatari di immobili in

buona fede. Al riguardo, è però auspicabile che la previsione si spinga fino ad annoverare la possibilità, per l'Agenzia del demanio, di attivarsi anche per l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere un contratto (articolo 2932 c.c.), non di rado accadendo che, all'atto del sequestro, pendano preliminari di contratti destinati a generare obbligazioni redditizie per l'imprenditore;

– impugnare le delibere societarie di più rilevante effetto (trasferimento di sede sociale, trasformazione, fusione ed estinzione) ed in ogni caso quelle ritenute pregiudizievoli per gli interessi dell'amministrazione (cfr. articolo 2, comma 1, lettera e), punto 4);

– chiedere per l'impresa gestita l'ammissione alle procedure esecutive concorsuali (cfr. articolo 2, comma 1, lettera e), punto 7);

– tenere conto della possibilità di realizzare un programma di ristrutturazione economica e finanziaria che possa ricondurre *in bonis* l'attività aziendale, scongiurando clamorose perdite di capacità produttive e di posti di lavoro, contenendo così il rischio che la criminalità organizzata possa trarre alimento e consenso da situazioni di dissesto aziendale apparentemente «cagionate» dalle procedure di aggressione giudiziaria. Il modello cui la previsione si ispira è quello, recentissimo, del decreto-legge n. 347/03 convertito con modificazioni nella legge n. 39/04 che disciplina le misure urgenti per la ristrutturazione industriale delle grandi imprese in stato di insolvenza; modello che ovviamente sarà oggetto di specifico «adattamento» alle esigenze e finalità qui ricorrenti (cfr. articolo 2, comma 1., lettera i);

– godere, quanto ai beni sequestrati, di una soggezione fiscale specifica e di agevolate procedure di versamento dei proventi derivanti dall'attività di gestione di quelli confiscati (cfr. articolo 1, comma 1, lettera d); articolo 2, comma 1., lettera d), punto 4, e lettera l), punti 1, 2, 3; articolo 3, comma 1., lettera q).

2. Parimenti innovativo è il disegno di legge in punto di assegnazione o destinazione dei beni confiscati.

Attualmente le procedure di devoluzione dei beni confiscati – disciplinate dagli artt. 2-*nonies*, 2-*decies*, 2-*undecies*, 2-*duodecies* della legge n. 575/65, introdotti dall'articolo 3 della legge 7 marzo 1996 n. 109 (Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati) – fanno evidenziare un duplice appesantimento: da un lato, l'assenza di strutture pubbliche appositamente dedicate ad esse, con prevalente distribuzione di competenze all'Ufficio del Territorio, al Prefetto, al Direttore centrale del demanio e con compiti di controllo dell'amministrazione demandati al Ministero delle Finanze in caso di pluralità di competenze territoriali; dall'altro, il regime dei tempi normativamente previsti per i numerosi e complessi snodi procedurali non giova alla celerità del complessivo iter, finendo per ritardare – se non addirittura annullare – il traguardo finale che è quello di un'utile e proficua destinazione del bene. Va qui opportunamente richiamato, al riguardo, il costante invito alla «trattazione rapida e conclusiva delle pratiche di confisca» rivolto

con Circolare n. 206 del 22/10/1999 della Direz. Centrale del demanio del Ministero delle finanze sul monitoraggio dei beni confiscati.

La legge in cantiere, invece, prevede sostanzialmente due soli soggetti all'uopo deputati: l'Agenzia del Demanio, operante sotto la supervisione della Commissione di alta vigilanza, e il Comitato provinciale; appare fondato peraltro prevedere che la disciplina di dettaglio dovrà contemplare tempi tecnici assai brevi, dovendosi uniformare al connotato di *rapidità* enunciato, quanto alle procedure di assegnazione e destinazione dei beni confiscati, alla lettera *f*) del comma 1 dell'articolo 3 del disegno di legge-delega.

Nessuna profonda diversità caratterizza l'ambito dei criteri cui uniformare l'assegnazione o la destinazione dei beni confiscati.

Resta ovviamente rimarcata la priorità, già in parte vigente (articolo 2-*undecies* legge n. 575/65), in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso e delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura. È ampliato rispetto alla normativa in vigore (articolo 2-*undecies* cit.) il ventaglio dei possibili diretti destinatari/assegnatari dei beni che, come previsto al punto *f*), comma 1. dell'articolo 3 del disegno di legge, annovera adesso anche le Regioni, gli Enti pubblici non economici, i consorzi di Enti locali.

Del tutto nuova e destinata a rendere concreta la garanzia di riconversione sociale dei beni sottratti alla criminalità organizzata è la previsione – riconducibile alla lettera *g*), comma 1. dell'articolo 3 – della revocabilità della loro assegnazione o destinazione; essa è giustificata dal «mancato uso da parte dell'assegnatario» o dalla «loro utilizzazione in modo non conforme alle finalità indicate nell'atto di assegnazione». L'eventualità della revoca e le immaginabili responsabilità anche contabili degli infedeli destinatari concorreranno senz'altro a responsabilizzare questi ultimi assicurando, nel contempo, un'opera di monitoraggio permanente sulla rispondenza alle finalità indicate negli atti di assegnazione.

Il disegno di legge prevede poi un allargamento delle procedure di distruzione o demolizione dei beni confiscati rispetto a quelle già previste dalle norme vigenti, limitate ai soli beni mobili non costituiti in azienda, ivi compresi quelli registrati (cfr. articolo 2-*undecies*, comma 1, lettera *a*) legge n. 575/65).

L'innesto normativo, che nella generalizzata previsione del disegno di legge-delega andrebbe quindi ad attingere ogni tipo di bene confiscato, si ripropone di colmare l'evidente *deficit* di risultato sovente registratosi, connesso alla presa d'atto dell'inutilizzabilità del bene acquisito. La previsione si ispira a criteri di concretezza ed economicità che non possono non suggerire, nei casi siffatti, la migliore via dell'eliminazione fisica del bene piuttosto che una sua conservazione simbolica ma in perdita.

Opportunamente, la lettera della delega (cfr. articolo 3, comma 1., lettera *i*) contempla i casi di possibile distruzione/demolizione del bene anche «per motivi di ordine pubblico, sicurezza, altre utilità pubbliche o sociali, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», favorendo in tal guisa un'elasticità operativa finora sconosciuta nell'ordinamento in vigore.

Altrettanto innovativo è ancora il principio del «divieto generalizzato di vendita dei beni immobili confiscati definitivamente» (cfr. articolo 3, comma 1, lettera *h*).

Salvi i casi, espressamente individuati «per la tutela del compendio aziendale e dei terzi in buona fede», l'annunciata preclusione risponde all'avvertita esigenza che la criminalità organizzata, attraverso gli acquisti dalla mano pubblica – operazioni il cui carico procedurale è spesso inversamente proporzionale al grado di attenzione verso le infiltrazioni ed i condizionamenti mafiosi riferibili alla parte acquirente – possa rientrare in possesso, direttamente o indirettamente, di cespiti sottratti ad essa.

Il divieto in parola è peraltro coerente ed esattamente speculare all'ampliamento delle possibilità di eliminazione fisica del bene.

Verrebbe a cadere, quindi, la praticabilità di una vendita finale dei cespiti confiscati, oggi configurabile con riguardo sia ai beni mobili anche registrati, che ai beni immobili (con destinazione risarcitoria in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso, *ex* articolo 2, comma 1, lettera *c* legge n. 512/99) ed alle aziende (articolo 2-*undecies* legge n. 575/65).

3. Particolare attenzione riserva il disegno di legge alla tutela dei terzi coinvolti nella procedura ablativa.

Oltre alla già richiamata eccezionale possibilità di vendita di beni confiscati per ragioni di tutela dei terzi di buona fede – ipotesi che può ragionevolmente compendiarsi anche nell'esigenza che possa darsi luogo alla vendita in esecuzione di contratti preliminari anteriormente stipulati con promittenti acquirenti di buona fede – è particolarmente rimarcata, nel testo del progetto normativo, la salvezza delle posizioni lavorative (allo stato delle norme vigenti, rinvenibile sotto forma di mero *privilegio* quanto a *soluzioni che garantiscano il mantenimento dei livelli occupazionali*; cfr. articolo 2-*undecies*, comma 3, lettera *a*) della legge n. 575/65) e di quelle dei locatari di beni, quale clausola di temperamento delle possibilità concesse all'Agenzia del demanio nell'amministrazione di attività imprenditoriali di sciogliersi da obbligazioni d'ogni tipo.

Significativa (e del tutto inedita) tutela è riservata ai comproprietari rispetto a beni in comunione attinti da sequestro o confisca: è previsto che l'amministratore sia chiamato, sentite le parti, alle funzioni di amministrazione giudiziale disciplinate dal codice civile e che, in caso di pregiudizio derivante dalla gestione pubblica del bene comune, gli altri comproprietari ne siano giustamente indennizzati (cfr. articolo 2, comma 1, lettera *e*), punto 6).

Strettamente collegata agli anzidetti criteri di salvaguardia ed ispirata all'esigenza di scongiurare stalli e tracolli imprenditoriali determinati da una brusca interruzione dei flussi finanziari da parte di istituti bancari preoccupati, per un verso, di vedere annullate le garanzie creditizie su beni sottoposti a vincolo e, per altro verso, di sentirsi contaminati e coinvolti in procedure attinenti a contesti mafiosi, è la previsione del principio per cui è lo Stato a garantire i debiti che le imprese poste sotto sequestro di prevenzione contraggono con il sistema creditizio per esigenze di sana

gestione; i crediti così garantiti saranno suscettibili, poi, di essere soddisfatti in prededuzione *ex* articolo 111, comma 1, n. 1 della legge fallimentare (cfr. articolo 2, comma 1, lettera *h*).

L'urgenza – più volte sollecitata dalla Consulta e dalla Corte di cassazione (Corte Cost., sent. 11/5/1994 n. 190; Cass., Sez. I, 21/3/2003 n. 13081) – di approdare ad un intervento legislativo chiarificatore in punto di rapporti tra sequestro/confisca di prevenzione e procedure fallimentari, procedure esecutive individuali e diritti reali di garanzia di terzi ha ispirato inoltre la previsione di una delega specifica, ravvisabile nel testo del disegno di legge alla lettera *n*) del comma 1 dell'articolo 3.

Tale testo, nel rimettere al legislatore delegato il compito di regolamentare i rapporti in questione, detta già un principio risolutore, affermando la *prevalenza* delle misure di prevenzione patrimoniale sulle procedure esecutive e stimolando, nel contempo, l'adozione di «regole per la salvaguardia delle ragioni dei terzi creditori di buona fede».

Nulla di tutto ciò è ravvisabile nelle norme attualmente in vigore ed il regime dei rapporti in argomento – da sempre ostici e dal sapore odioso, specie per i terzi creditori di buona fede – è frutto di mera elaborazione giurisprudenziale caratterizzata, peraltro, da soluzioni ermeneutiche non uniformi.

E così, sul fronte relazionale tra misure patrimoniali e diritti reali di garanzia, secondo un primo orientamento (da ultimo, Cass., Sez. pen. I, 21/3/2003 n. 13081) sono destinate a prevalere le prime (al riguardo si fa leva sull'articolo 41 Cost. per il quale, in caso di conflitto tra iniziativa economica privata ed utilità sociale, la prima è senz'altro soccombente); a mente di una distinta opinione (da ultimo, Cass., Sez. civ. III, 20/6/2003 n. 16227) si è sostenuto, di contro, che il provvedimento ablativo pronunciato ai sensi dell'articolo 2-*ter* legge n. 575/65 nei confronti di un indiziato di appartenenza a consorteria mafiosa o similare non possa pregiudicare i diritti reali di garanzia costituiti sui beni oggetto del provvedimento acquisitivo, in epoca anteriore all'instaurazione del procedimento di prevenzione, in favore dei terzi estranei ai fatti che abbiano dato luogo al procedimento medesimo.

Sull'analogo versante dei rapporti tra fallimento e sequestro/confisca di prevenzione è stata pressochè unanimemente affermata in giurisprudenza la priorità della procedura di prevenzione rispetto a quella fallimentare (*ex plurimis*, Cass., Sez. I, 14/11/97 n. 5840, Cifuni; Cass., Sez. I, 23/3/98 n. 1947, Comisso), tanto più – si è anche sostenuto – che la posizione dei creditori di buona fede dell'azienda appartenente ai proposti dichiarati falliti può essere tutelata anche mediante la procedura di prevenzione, più in particolare ai sensi del disposto dell'articolo 2-*septies* legge n. 575/65 per il quale è riconosciuta all'amministratore dei beni, con l'autorizzazione scritta del giudice delegato, la facoltà di compiere attività di straordinaria amministrazione «anche a tutela dei diritti dei terzi, dovendosi intendere per terzi, non solo i titolari dei diritti di proprietà o di altri diritti reali sui beni in sequestro, ma anche quei soggetti che in buona fede

vantino pretese creditorie nei confronti dell'azienda appartenente ai propositi dichiarati falliti (Cass., Sez. I, Commisso, *cit.*).

Come ben si vede, è dunque quanto mai urgente legiferare su tali specifici contesti relazionali ed il disegno di legge in oggetto se ne fa carico, rimettendo al legislatore delegato il compito di organizzare il settore, dando così seguito e rilievo normativo al bisogno di tutela dei terzi creditori di buona fede rispetto al prevalente interesse di sicurezza sociale sotteso alla procedura prevenzionale.

ESIGENZE DI INTEGRAZIONE E CORREZIONE DELLA LEGGE N. 575/65

Il disegno di legge-delega mira altresì a correggere alcune palesi disfunzioni della legge n. 575/65 e di quelle ad essa collegate, rese evidenti dalla pratica delle procedure di prevenzione e dalla speciosità di alcuni vincoli che hanno finito, talvolta, per ostacolare il raggiungimento degli obiettivi propri della normativa in esame.

1. Si propone, intanto, l'estensione al Procuratore distrettuale antimafia dell'azione di prevenzione e l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia del potere d'impulso e coordinamento dell'attività dei Procuratori distrettuali per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Quanto al primo punto, esso tende a completare la cognizione delle D.D.A. in materia di criminalità organizzata di tipo mafioso e similare, attribuendo alle stesse la titolarità del potere di proporre le misure di prevenzione nei confronti di tutte le persone dimoranti nel distretto di competenza. Resta nell'ovvio - data la natura di organo inquirente/requirente propria della Procura distrettuale antimafia - che l'annunciata modifica innescherà altresì il ritocco della disciplina concernente i poteri prodromici di indagine che in tal guisa andrebbero parimenti ad estendersi alle D.D.A., introducendo la conseguente possibilità - connessa alla latitudine distrettuale dell'organo - che, nel corso del procedimento innanzi al Tribunale della prevenzione, le funzioni di pubblico ministero siano assunte da magistrati appartenenti alla Direzione distrettuale proponente.

Così come da tempo e da più parti auspicato, è del tutto ragionevole porre mano a siffatta modifica che avrà il pregio di emendare sul punto l'attuale anomalia del sistema.

Quest'ultimo, infatti, è il confuso risultato di un susseguirsi farraginoso di novelle legislative, contemplando:

- la competenza - concorrente a quella del questore del luogo - a proporre la misura di prevenzione *ex lege* n. 575/65 del procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona (articolo 2 legge n. 575/65). Inizialmente, invero, nel testo originario del citato articolo 2, nulla era detto circa la specificazione del pubblico ministero territorialmente competente, sicchè, dal momento che la competenza dell'organo requirente nel codice di procedura penale del 1930 non era automaticamente attribuita bensì era riflessa e derivata da quella dell'organo

giurisdizionale presso il quale esercita le sue funzioni, ne conseguiva che il potere di proposta spettava esclusivamente al pubblico ministero presso il tribunale competente ad applicare la misura di prevenzione, ossia al tribunale con sede nel capoluogo di provincia ove la persona ritenuta pericolosa dimora, con esclusione, cioè, del pubblico ministero presso ogni altro tribunale della medesima provincia. Con il nuovo codice di procedura penale è stata poi espressamente attribuita la funzione di pubblico ministero al procuratore della Repubblica presso il giudice competente (articolo 51 comma 3 del codice di procedura penale). In seguito, con l'avvento della decreto-legge n. 152/91 (in particolare, l'articolo 20) convertito con modificazioni nella legge n. 203/91 è stato sostituito il testo dell'articolo 2 legge n. 575/65, riconducendolo agli attuali termini secondo cui la titolarità della proposta compete anche al procuratore della Repubblica «presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona»: in ogni provincia, dunque, le funzioni di proposta competono ora a tanti uffici del pubblico ministero quante sono le Procure radicate nel territorio. Limitatamente al punto in esame, la norma è rimasta inalterata anche dopo l'ulteriore sostituzione operata dall'articolo 22 decreto-legge 8 giugno 306 convertito con modificazioni nella legge n. 356/92. Ne è risultato, pertanto, un sistema per cui le funzioni di pubblico ministero nel procedimento giurisdizionale davanti al tribunale competente (che è quello con sede nel capoluogo di provincia - articolo 4 legge n. 1423/56) vengono esercitate dal pubblico ministero presso lo stesso tribunale, ossia da un organo che, qualora il proposto dimori in un circondario distinto da quello di detto tribunale, è diverso dal pubblico ministero che ha formulato la proposta: in taluni casi, si assiste dunque ad una scissione di funzioni in capo al pubblico ministero nel procedimento di prevenzione;

- l'ulteriore concorrente competenza del Procuratore nazionale antimafia a proporre le misure di prevenzione *ex* legge n. 575/65 nei confronti dei soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose e similari. La previsione di tale titolarità è frutto della novella di cui all'articolo 22 comma 1 del decreto-legge n. 306/92 convertito con modificazioni nella legge n. 356/92. Per detto organo, che svolge le sue funzioni su tutto il territorio nazionale, non si pone naturalmente alcuna problematica circa la competenza territoriale. In relazione alla peculiare figura dell'organo, così come normativamente delineata, è ragionevole tuttavia dedurre che la D.N.A., pur godendo di poteri d'iniziativa di prevenzione, difetti al riguardo di prerogative di investigazione;

- l'attribuzione della titolarità dell'azione di prevenzione anche al direttore della D.I.A. (Direzione investigativa antimafia). Essa altro non è che il risultato finale di un innesto normativo - l'articolo 2 legge n. 486/1988 - che aveva inizialmente esteso all'allora Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa il potere di azionare le misure di prevenzione *ex* legge n. 575/65. Una volta cessate, al 31 dicembre 1992, le funzioni dell'Alto commissario, esse sono transitate (a far data dal 1° gennaio 1993) al Ministro dell'Interno con facoltà di delega ad organi dello stesso ministero (articolo 2, comma 2-*quater*, decreto-

legge 29/10/1991 n. 345, convertito con modificazione nella legge 30/12/1991 n. 410; comma poi sostituito dall'articolo 1, comma 3, legge n. 356/92). La delega di legge è stata conferita in via permanente al direttore della D.I.A., una prima volta con d.m. 23 dicembre 1992 per l'esercizio del potere di proposta delle misure personali; successivamente, con decreto ministeriale 30 novembre 1993, la delega è stata estesa alle iniziative patrimoniali.

Dal sistema sopra delineato emerge, quindi, a chiare lettere il paradosso di una carenza di potere d'azione proprio del Procuratore distrettuale antimafia, ossia del titolare dell'ufficio cardine in tema di indagini antimafia.

Nel colmare siffatta lacuna, tuttavia, il legislatore delegato non potrà sottrarsi dall'articolare una disciplina di relazione tra le concorrenti titolarità del potere di proposta, specie con riferimento ai rapporti tra i due uffici requirenti - quello territoriale (i singoli procuratori circondariali) e quello distrettuale (le D.D.A.) - al fine di coordinarne le iniziative.

In ordine al secondo punto, concernente l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia del potere di impulso e di coordinamento in materia di misure di prevenzione, nel segnalare che trattasi di funzione del tutto inedita rispetto all'esistente, è auspicabile che essa, limitata nel disegno di legge all'attività dei Procuratori distrettuali, vada invece estesa anche ai Procuratori circondariali, assicurando in tal guisa una visione globale ed unitaria dell'intero sistema in punto di azione di prevenzione di origine giudiziaria.

2. La lettera *b*), comma 1, dell'articolo 3 del disegno di legge-delega enuncia un principio assolutamente innovativo in materia di misure di prevenzione: esso introduce la possibilità di un disallineamento tra misura personale e provvedimenti patrimoniali e di una, per certi versi, autonoma trattazione delle due fattispecie, fino ad oggi considerate e mantenute in rapporti di intima accessorietà: è così rimesso al legislatore delegato il compito di articolare una disciplina integrativa e/o modificativa della legge n. 575/65 e di quelle ad essa collegate nel senso che resti consentita la prosecuzione del procedimento per l'applicazione di misure patrimoniali ancorché la misura personale sia estinta o revocata.

Il caso più diffuso sembra essere quello del decesso del proposto e delle conseguenze riflesse in tema di misure patrimoniali.

A quest'ultimo riguardo, nel silenzio della legge vigente, le variegate opinioni di fonte giurisprudenziale hanno spaziato su soluzioni varie, talvolta aspramente divergenti, generatrici comunque di un contrasto mai sopito e che neppure la Corte costituzionale, direttamente ed indirettamente investitane (sent. 28/12/1993 n. 465; sent. 8/10/1996 n. 335), è stata in grado di definitivamente dirimere.

Significativo discrimine è stato attribuito al punto relativo alla definitività o meno del provvedimento applicativo della misura personale.

Da un lato, è stata esclusa la caducazione della confisca allorquando il decesso sopraggiunga in costanza di definitività della misura: una volta rimasti accertati i presupposti di pericolosità qualificata (nel senso di indiziato o imputato ad appartenenza ad un'associazione per delinquere di tipo mafioso) e di indimostrata legittima provenienza dei beni oggetto di confisca, le finalità perseguite dal legislatore non prescindono dalla preesistenza del soggetto ma neppure possono ritenersi necessariamente legate alla sua persistenza in vita, dal momento che la *ratio* del provvedimento di applicazione della confisca è quella di colpire con tale misura ablativa beni e proventi di natura presuntivamente illecita per escluderli dal circuito criminoso collegato ad attività e soggetti criminali (cfr., per tutte, Cass., Sez. I, 4/3/1999 n. 5830, Marchese).

Per altro verso, una diversa, e per certi aspetti opposta, impostazione giurisprudenziale ha tentato di accreditare il principio di una immunizzazione della confisca dal rischio della sua caducazione, determinato dalla morte del proposto sopraggiunta prima della definitività del provvedimento di prevenzione: siffatta tesi poggia sull'argomentazione che intravede nella confisca di prevenzione caratteri e finalità analoghe a quelle della confisca penale; misura di sicurezza, quest'ultima, suscettibile di intervenire anche a prescindere dalla condanna dell'imputato (cfr., per tutte, S.U., 3/7/1996 n. 18, Simonelli).

La prospettata modifica contenuta nel disegno di legge insegue quindi l'obiettivo di far finalmente chiarezza sul tema, disancorando la pronuncia patrimoniale da quella personale nel caso di caducazione di quest'ultima (estinzione o revoca). La soluzione adottata richiede, tuttavia, per il positivo esito della sola misura patrimoniale, la necessità di una valutazione circa l'esistenza dei requisiti di pericolosità del proposto («...purchè a carico del soggetto proposto siano evidenziati, per l'epoca di acquisizione dei beni, indizi circa l'appartenenza ad associazione mafiosa ed i beni risultino di valore sproporzionato al reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito o alla propria attività economica in rapporto al tempo dell'acquisizione»).

La modifica sul punto si spinge ancora oltre fino a considerare possibile che nei casi suindicati possa procedersi ad un'integrazione delle misure patrimoniali «in relazione ai beni successivamente individuati» (cfr. articolo 3, comma 1, lettera c); possibilità finora ammessa esclusivamente a condizione che sia stata applicata la misura personale e comunque «...prima della sua cessazione» (cfr. articolo 2-ter, comma 6, legge n. 575/65).

Coerentemente, poi, la lettera e) del comma 1 dell'articolo 3 del disegno di legge detta l'innovativa previsione secondo cui la sola prosecuzione del procedimento a fini patrimoniali, per l'avvenuto decesso del proposto, avvenga nei confronti degli eredi e/o legatari.

3. Altra rilevante modifica che la legge n. 575/65 destina al legislatore delegato concerne l'introduzione formale dell'istituto della revisione con riferimento ai provvedimenti di confisca.

La previsione è quella di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *m*), articolata a sua volta in più punti volti a stabilire, sia pure in un generico dettaglio, i principi di sostanza e di rito di operatività dell'istituto.

I punti 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 del n. 1 riproducono esattamente i quattro casi di revisione previsti all'articolo 630 del codice di procedura penale, adeguandoli terminologicamente alla pronuncia relativa alla confisca. Viene in tal guisa allineata la garanzia propria della revisione delle sentenze di condanna all'ambito della prevenzione patrimoniale, introducendo la medesima tassatività propria della prima.

Anche il procedimento è modellato sulla falsariga del rito disciplinato dal codice di procedura penale: la competenza al giudizio di revisione è attribuita alla Corte d'appello nel cui distretto è ricompreso il giudice che ha disposto in primo grado la confisca (punto n. 2); è assicurato il contraddittorio tra le parti (punto n. 3); l'eventuale pronuncia di inammissibilità è ricorribile avanti alla Corte di cassazione (punto n. 4); in caso di accoglimento dell'istanza di revisione, competente al nuovo giudizio sarà altra sezione dello stesso Tribunale che aveva deciso la confisca (punto n. 5).

Sensibile divergenza si coglie invece quanto all'individuazione dei soggetti legittimati alla richiesta. Diversamente che per la revisione penale (articolo 632 del codice di procedura penale) – in cui la titolarità (oltre che al Procuratore generale) compete al condannato, ad un suo prossimo congiunto, al soggetto-tutore nonché, in caso di avvenuto decesso del primo, all'erede e al prossimo congiunto – nel disegno di legge si avanza la prospettiva che la procedura di revisione sia proponibile «ad istanza di chiunque vi abbia interesse».

In verità, la maggiore ampiezza della formula utilizzata è giustificata dalla latitudine di interessi che il provvedimento patrimoniale della confisca è suscettibile di attingere, con la conseguenza che sarebbe stato, dunque, profondamente discriminatorio limitare la doglianza al solo titolare del bene confiscato ed ai suoi prossimi congiunti.

Anche con riguardo all'introduzione dell'istituto della revisione il disegno di legge-delega provvede a far chiarezza su un punto assai controverso.

Non è nuovo, infatti, il quesito circa l'applicabilità della revisione alle misure di prevenzione, pur in considerazione della loro condizione di provvedimenti *rebus sic stantibus*.

In difetto di una esplicita previsione normativa ma in ossequio all'esigenza concreta di attribuire agli interessati un rimedio esperibile *ex post* avverso le statuizioni di prevenzione nell'insorgenza di situazioni inconciliabili, una volta divenute definitive quelle statuizioni, si era inizialmente radicato un orientamento giurisprudenziale che aveva ritenuto applicabile in via analogica l'istituto della revisione nel caso in cui un decreto di applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali fosse fondato su fatti incompatibili con circostanze poste a base di una sentenza penale di proscioglimento divenuta irrevocabile (cfr., per tutte, Cass., Sez. I, 21/5/1990, Fiarè; altresì sul punto, Cass., Sez. I, 14/9/1988, Olivieri).

Successivamente, due pronunzie, ambedue con riferimento alla misura della confisca, hanno escluso l'applicazione analogica della revisione in tema di misure di prevenzione: la prima (Cass., Sez. I, 10/6/1997, Greco), ritenendo operante l'istituto della revoca *ex* articolo 7 legge n. 1423/56; la seconda (Cass., Sez. VI, 4/6/1997, Scuderi), optando anch'essa per la revoca nel solo caso, però, in cui le nuove prove mirino ad elidere la pericolosità sociale, privilegiando invece il rimedio dell'incidente di esecuzione nell'ipotesi in cui, ferma la pericolosità sociale, le nuove prove tendano soltanto a comprovare la legittima provenienza dei beni confiscati.

Il contrasto a favore dell'impraticabilità dell'istituto della revisione – sia pure nel limitato ambito delle misure di prevenzione personale, tuttavia agevolmente estensibile ai connessi provvedimenti patrimoniali – è stato poi deciso da Cass., Sez. Un., 10/12/1997 n. 18, Pisco, ove è dato risalto alla revoca di cui all'articolo 7 cit., definita quale strumento senz'altro idoneo a sovvertire decisioni ingiuste; revoca con effetto sia *ex nunc* che *ex tunc*, ossia rimuovendo, in quest'ultimo caso, all'origine il *decisum* ritenuto ingiusto.

La previsione del disegno di legge-delega circa l'introduzione normativa dell'istituto della revisione ha il pregio dunque di elevare il sistema delle misure di prevenzione patrimoniale al medesimo livello di garanzie e rimedi propri del processo penale ed al contempo fa segnare un ulteriore passo in avanti nel progressivo cammino di giurisdizionalizzazione del relativo procedimento applicativo.

4. In funzione dell'effettività della prevenzione, particolarmente avvertita è stata da tempo l'esigenza di apprestare delle procedure specifiche atte ad incidere giuridicamente sugli atti di disposizione finalizzati all'elusione delle misure, specie laddove quest'ultime agiscono con effetti inibitori sul patrimonio del sottoposto.

Il disegno di legge se ne occupa apertamente (cfr. lettera *o*) del comma 1 dell'articolo 3), collegando inoltre a tale previsione l'individuazione di fattispecie sanzionatorie a carico di coloro, persone fisiche o giuridiche, che di quegli atti sottrattivi si rendano autori.

L'ordinamento vigente, al momento, è in clamoroso difetto, figurando soltanto fattispecie disomogenee che, pur prevedendo conseguenze penali a carico dei responsabili degli atti elusivi, non contemplano meccanismi processuali incidenti sulla rilevanza giuridica degli atti posti in essere a quel fine.

Tali figure possono individuarsi:

– nell'articolo 12-*quinquies* decreto-legge n. 306/92 convertito, con modificazioni, in legge n. 356/92 (Trasferimento fraudolento di valori: «...chiunque attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità o disponibilità di denaro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali...è punito...»);

– nell'articolo 24 legge n. 152/75 («La persona a cui è stata applicata la sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni la quale con qualsiasi mezzo, anche simulato, elude o tenta di eludere l'esecuzione del provvedimento è punita...»);

– negli artt. 30 e 31 legge n. 646/82 («Le persone...già sottoposte, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965 n. 575, in quanto indiziate di appartenere alle associazioni previste dall'articolo 1 di tale legge, sono tenute a comunicare per dieci anni, ed entro trenta giorni dal fatto, al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, tutte le variazioni nella entità e nella composizione del patrimonio concernenti elementi di valore non inferiori ai venti milioni di lire...» – «Chiunque, essendovi tenuto, omette di comunicare entro i termini stabiliti dalla legge le variazioni patrimoniali indicate nell'articolo precedente è punito...»).

5. L'analogia tra l'ambito della prevenzione patrimoniale e l'istituto della confisca c.d. antimafia di cui all'articolo 12-*sexies* decreto-legge n. 306/92 convertito, con modificazioni, nella legge n. 356/92 (Ipotesi particolari di confisca) impone – giusta previsione della lettera *p*) dell'articolo 3 del disegno di legge-delega – di rendere più omogenea possibile la rispettiva disciplina.

Peraltro, già adesso il comma 4-*bis* della disposizione citata opera un richiamo esplicito, quanto a gestione e amministrazione dei beni sequestrati o confiscati, alla disciplina delle misure di prevenzione di cui alla legge n. 575/65.

ESAME DEGLI ALTRI DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA

Ulteriori disegni di legge in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati risultano presentati nel corso della XIV legislatura.

Qui di seguito i medesimi verranno esaminati con riguardo agli aspetti di immutazione rispetto all'esistente normativa, sia – in armonia con quanto fin qui argomentato – in relazione alle rilevanti modifiche portate dal disegno di legge-delega diffusamente esaminate in precedenza, così da marcare criticamente eventuali dissonanze o anche apprezzarne rilievi integrativi e complementari.

Disegno di legge n. 600 – sen. Schifani ed altri

Il disegno di legge in parola opera un ritocco della normativa sulle misure di prevenzione antimafia di cui alla legge n. 575/65, in particolare degli artt. 2-*decies* e 2-*duodecies*.

Con la prima modifica, si vorrebbe, intanto, sostituire l'Autorità competente a disporre la destinazione dei beni immobili e aziendali: dalla competenza del Direttore centrale del Demanio del Ministero delle Finanze a quella del Prefetto territorialmente competente.

L'iter amministrativo innovato prevedrebbe 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 – giacchè non più contemplato dal nuovo testo dell'articolo 2-*decies* – 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.

Diversamente, nel disegno di legge-delega esaminato in precedenza, l'adozione del provvedimento di destinazione (come quello di assegnazione) è rimesso (lettera *f* dell'articolo 2) all'Agenzia del Demanio su decisione di un apposito organo (il Comitato Provinciale) composto, oltre che dal Prefetto che lo presiede, dal Procuratore Distrettuale Antimafia e dal Direttore della Filiale dell'Agenzia del Demanio, ovvero sia l'organismo (quest'ultimo) che, con le sue strutture appositamente dedicate e con l'ausilio di amministratori «di regola» appartenenti a pubbliche amministrazioni, custodisce, amministra e gestisce i beni fin dal momento del sequestro (lettera *a*) e lettera *d*) n. 2 dell'articolo 2).

Il ritocco all'articolo 2-*duodecies* è soltanto formale quanto alla prolungamento del termine triennale, ivi previsto, in quello di sei anni. Trattasi del termine entro il quale le somme versate all'ufficio del registro, provenienti dai beni confiscati, affluiscono in un «fondo» istituito presso la prefettura competente.

Si prevede inoltre – con altro innesto sempre al comma 1 – che, tra le destinazioni di quel fondo, figurino anche «l'esecuzione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili che, confiscati ai sensi della presente legge, sono 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 in argomento prevede infine 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 ddl in oggetto opererebbe, in buona sostanza, una modificazione del tutto marginale ed impercettibile, innestandosi peraltro in una disciplina che, da tempo e da più parti, dimostra ormai di non essere più adeguata ai bisogni ed alle finalità cui deve tendere la normativa sulle misure patrimoniali.

Disegno di legge n. 2140 – sen. Buongiorno ed altri

Il ddl mira a velocizzare – oltre che a sveltire, sfrondandoli di passaggi onerosi in termini di tempo e di farraginosità burocratica – il segmento amministrativo connesso alla gestione e destinazione dei beni confiscati a soggetti ed organizzazioni criminali.

Esso, diversamente dal precedente, non crea «innesti» normativi sull'impalcatura della legge n. 575/65 che, pertanto, resterebbe inalterata, salvo le incompatibilità con le novità che il disegno tende ad introdurre.

Viene intanto prevista l'istituzione di un organismo *ad hoc* - l'Agenzia nazionale per la gestione e la destinazione dei beni confiscati - che, tuttavia, inedita è fino ad un certo punto, dal momento che «le competenze e l'organizzazione» altro non sono che quelle del (oggi soppresso) Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali nominato ai sensi dell'articolo 11 comma 2 legge n. 400/88.

Viene contemplata una diretta dipendenza dell'istituenda Agenzia dal Ministero dell'interno.

Merita specifica sottolineatura quell'aspetto, tuttavia troppo indiretto, del ddl che, stigmatizzando la devoluzione obbligata allo Stato dei beni confiscati (articolo 2), sembra escluderne la vendita. In tal senso, il progetto normativo si pone in modo uniforme rispetto ad una delle linee ispiratrici del disegno di legge-delega diffusamente analizzato in precedenza; per l'appunto il divieto generalizzato di vendita dei beni confiscati onde scongiurare possibili rientri di essi 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. 575/65, con la peculiarità che sull'attività del medesimo è previsto il controllo dell'Agenzia. L'amministratore è suscettibile in ogni tempo di revoca.

Particolarmente snellita è la procedura deliberativa di destinazione: è l'Agenzia che vi provvede, al massimo entro 30 giorni dalla ricezione dell'obbligatorio (ed unico) parere del Prefetto del luogo di allocazione dei beni; parere da formularsi 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 invero in modo evidente sol che si rifletta 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 poteri di revoca e sostitutivi nei confronti dei soggetti beneficiari dell'assegnazione «in caso di loro inerzia nella gestione dei beni».

L'articolo 5 del ddl istituisce un «fondo speciale», gestito dall'Agenzia, per il finanziamento degli interventi di recupero funzionale dei beni confiscati destinati ad attività socialmente utili, volti a creare occupazione e formazione per soggetti disagiati.

La disciplina in cantiere prevede infine l'adozione di un regolamento di dettaglio sul funzionamento dell'Agenzia.

Il disegno di legge, a ben vedere, non immuta granchè quanto all'attuale assetto normativo della legge n. 575/65, limitandosi a forme di snellimento e di semplificazione amministrativa che finirebbero per non inci-

dere affatto – se non in misura assai ridotta – sugli obiettivi di efficacia e di efficienza che il legislatore deve invece porsi, a fronte di vistosi cedimenti ed incongruenze applicative dalla disciplina in vigore.

Tra l'altro, l'esperienza del Commissario straordinario del Governo – le cui competenze ed articolazioni si vuol far transitare su un piano di maggiore coinvolgimento nella gestione e destinazione dei beni confiscati – ha, nel corso della sua non lunga storia operativa, contribuito ben poco ad agevolare i compiti e le finalità della normativa di settore, di guisa che è su piani del tutto nuovi ed agili, ma funzionali e adeguati alla multiformità degli interessi in gioco, che una riforma sul punto deve muovere.

Agendo peraltro con radicale rinnovamento della materia.

Disegno di legge n. 2349 – sen. Florino ed altri

Il disegno di legge si iscrive nel medesimo solco riformatore del disegno di legge n. 600 sopra osservato.

Esso 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, operando in tal guisa un esatto ribaltamento dell'iter attuale.

L'articolo 1, modellato sulla falsariga dell'analogha norma del disegno di legge n. 600, «stringe» i tempi tecnici del procedimento, attribuendo 30 giorni di tempo per i pareri ed altrettanto per l'adozione del provvedimento finale prefettizio.

All'unisono con quel ddl, anche quello in esame prevede all'articolo 2 il prolungamento del termine triennale dell'articolo 2 duodecies legge n. 575/65 nonché l'ampliamento delle finalità d'impiego delle somme affluenti al «fondo» ex articolo 2-duodecies citato.

Anche qui è prevista l'adozione di norme regolamentari di dettaglio.

Proposta di legge n. 3470 – on. Ascierio ed altri

I – L'articolato, rispetto ai precedenti sopra esaminati, presenta una struttura innovativa complessiva ed organica.

La sua portata modificativa si dirige non soltanto al corpo della legge n. 575/65, in particolare alle disposizioni inerenti le misure di impronta patrimoniale, ma si estende all'area della «gestione» – allo stato della normativa pressoché assente – del sequestro preventivo disciplinato dall'articolo 321 del codice di procedura penale.

Il testo non trascura altresì di porre mano anche all'autonoma disciplina della c.d. confisca antimafia di cui all'articolo 12-sexies della legge n. 356/92 e successive modificazioni e, con essa, altresì a quella appena precedente dell'articolo 12-quinquies della medesima normativa.

L'organica disciplina in cantiere presenta inoltre la peculiarità di costituire l'approdo ultimo del gruppo di studio costituito in seno all'ufficio del Commissario Straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali (organo che, al mo-

mento ha cessato di operare ed i cui compiti, com'è noto, erano stati attribuiti con decreto del Presidente della Repubblica 19/1/2001, tra i quali quello di formulare proposte normative), gruppo composto da tecnici del settore scelti tra accademici e magistrati.

II - La proposta in esame analizza innanzitutto e completa la (oggi estremamente carente) disciplina dell'oggetto del sequestro di prevenzione.

Il nuovo testo dell'articolo 2-*quater* si preoccupa di sceverare il catalogo più ampio possibile delle *res* attingibili dalle misure, non mancando di estendere la propria sonda illustrativa anche ai c.d. «strumenti finanziari dematerializzati» ivi compresi i titoli del debito pubblico, sempre più spesso rinvenuti tra le masse sequestrabili.

Assai conveniente ed utile è anche - compito qui assolto dal comma 2 dell'articolo 4 del testo - fissare in termini chiari ed univoci il termine di decorrenza dell'anno di vigenza del sequestro, individuandolo nell'atto di immissione in possesso dei beni in capo all'amministratore giudiziario, previa apprensione degli stessi anche a mezzo della polizia giudiziaria.

Si consideri che, ad oggi (comma 3 dell'articolo 2-*ter* legge n. 575/65), detto termine è selezionato con la vaga ed ambigua locuzione della «data dell'avvenuto sequestro».

La proposta afferma la qualifica pubblica dell'amministratore e si preoccupa anche di disciplinare le modalità di determinazione delle decisioni allorquando ad operare sia un collegio di amministratori, accentuando sul punto il potere di direzione del giudice delegato alla procedura.

Resta sostanzialmente identico il novero dei soggetti nominabili quali amministratori, esigendosi tuttavia maggior rigore motivazionale («...con provvedimento motivato») ai casi di nomina di persone non qualificate professionalmente ma attrezzate «sul campo», per pregressa esperienza, a gestire patrimoni illeciti.

In ogni caso i requisiti di professionalità ed onorabilità degli amministratori sono cristallizzati da norme regolamentari di conio ministeriale.

Viene altresì giustamente estesa, rispetto al presente, 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.

La proposta di legge prosegue (cfr. nuovo articolo 2-*septies* legge n. 575/65) in una dettagliata quanto opportuna specificazione dell'ambito dei poteri conferiti all'amministratore. Precisa, intanto, cosa debba intendersi residualmente (ossia, al di là di quelli nominativamente contemplati) per «atti di straordinaria amministrazione» a lui consentiti, curandosi di chiarire all'uopo che tali vanno comunque intesi gli «atti di straordinaria amministrazione...di valore superiore a 15 mila euro», limite soggetto a revisione triennale (va qui ricordato che il tetto dei 15.000 euro è mutuato dal ddl, atto Senato n. 1243, riguardante la c.d. miniriforma della legge fallimentare).

Essa inoltre garantisce una maggiore trasparenza alle operazioni di gestione; ciò tramite oneri tecnico-formali (tra i quali, la tenuta di appositi registri, la presa in carico delle scritture contabili e dei libri sociali relativi ad aziende sequestrate, alcuni obblighi di annotazione, di inventario e di tempestivo deposito di somme in istituti postali o bancari autorizzati, in uno alle modalità, dall'A.G.), in alcuni casi sanzionati con la revoca dell'incarico, ed oneri d'informazione (presentazione, entro un mese dalla nomina, di una relazione particolareggiata sull'identificazione, stato e consistenza del patrimonio sequestrato; obbligo di periodici aggiornamenti informativi e di segnalazione di eventuali ulteriori beni sfuggiti al vincolo). Estremamente positiva appare la previsione che tali informazioni contemplino le possibili difformità tra lo stato cartolare e quello reale, le eventuali pretese di terzi, le prospettive di utilizzo e di redditività dei beni.

In relazione a tali adempimenti, stante la loro rilevanza e delicatezza, è previsto che l'amministratore interagisca non già con il giudice delegato bensì con il tribunale della prevenzione; previsione che si iscrive nell'articolazione normativo-funzionale propria della procedura fallimentare, già evocata dall'impianto originario della legge n. 575/65.

I novellati artt. 2-*nonies* e 2-*decies* analizzano ulteriormente le funzioni, i poteri ed i compensi dell'amministratore. In particolare:

- egli sta in giudizio nelle controversie concernenti i beni sequestrati;

- i suoi atti sono coperti da segreto d'ufficio e sono suscettibili di decretazione a cura del giudice delegato ma non oltre la data di fissazione dell'udienza camerale. A tal specifico riguardo è introdotta la sanzione – tipica invero del giudizio di cognizione e qui particolarmente incongrua – dell'inutilizzabilità di quegli atti che siano rimasti segreti, e dunque occulti alle parti, oltre quel termine;

- i suoi atti sono sottoposti a reclamo innanzi al giudice delegato che decide entro un termine perentorio; a loro volta, tali decisioni sono reclamabili al collegio (senza la partecipazione del giudice delegato decidente in prima istanza), i provvedimenti del quale sono ricorribili in cassazione per sola violazione di legge ed «...in caso di lesione di diritto soggettivo»;

- è introdotto il nesso di riferibilità ai beni in sequestro per quanto riguarda le somme da cui attingere in ordine alle spese necessarie ed utili per la conservazione ed amministrazione dei beni;

- è formalmente riconosciuto il diritto dell'amministratore al trattamento di missione, equiparata la sua qualifica a quella del «dirigente di prima fascia»;

- è estesa (oltre che all'amministratore) al pubblico ministero ed all'obbligato al pagamento la possibilità di proporre ricorso alla corte d'appello avverso il provvedimento di liquidazione. Il procedimento, a differenza della situazione attuale, è garantito da un contraddittorio pieno di tutti gli interessati e la decisione della corte diventa ricorribile in cassazione per violazione di legge.

Regole di dettaglio sono poi introdotte in ordine alla procedura relativa al «conto della gestione».

Al pari della procedura fallimentare ed esecutiva in genere, viene introdotto un sistema di innesco e soluzione delle eventuali controversie «interne» al rendiconto ed alla sua approvazione, rimesso ad apposito contenzioso giudiziario curato dal giudice delegato che, sotto il governo della disciplina processualcivilistica, diventa «istruttore» delle cause la cui pronuncia è provvisoriamente esecutiva, ancorché soggetta agli ulteriori gradi di gravame.

In seno al nuovo articolo 2-*duodecies* legge n. 575/65 (novellato dall'articolo 11 della pdl), di seguito al provvedimento di confisca, emergono le competenze dell'Agenzia del demanio con funzioni di sensibile controllo dell'operato dell'amministratore. La disciplina è sostanzialmente immutata rispetto all'esistente ad eccezione - come si è appena detto - del nuovo organismo pubblico che, com'è noto, sostituisce l'originario ufficio del territorio del Ministero delle finanze.

Mantiene vigore, quanto all'iter di destinazione dei beni immobili ed aziendali, la farraginoso procedura dispositivo-consultiva prevista dall'articolo 2-*decies* dell'impianto originario, oggi invece precipitata nell'inedito articolo 2-*terdecies* (provvedimento dell'agente del demanio, su proposta non vincolante del dirigente della competente filiale, sulla base della stima del valore dei beni effettuata dalla medesima filiale, acquisiti pareri del prefetto e del sindaco del comune interessato e sentito l'amministratore di cui all'articolo 2-*sexies*).

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

Gli artt. 2-*quaterdecies* e 2-*quindiesdecies* corrispondono, nel testo riformatore arricchitosi di regole di maggior dettaglio, agli attuali artt. 2-*undecies* e 2-*duodecies* che restano sostanzialmente invariati.

Il primo di essi ridisciplina - in termini, come si è detto, del tutto analoghi - i momenti terminali della procedura, relativi al versamento delle somme provenienti dalla vendita dei beni mobili e dal recupero dei crediti all'ufficio del registro ed alla destinazione dei beni immobili ed aziendali.

La seconda disposizione si occupa, come in precedenza, del transito delle somme versate dall'ufficio del registro al «fondo» destinato all'erogazione di contributi a fini istituzionale, sociali e di pubblico interesse nonché ad altre specifiche attività (che non si discostano dall'attuale assetto normativo).

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 legge n. 575/65 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.

III – Come si è detto all'inizio, la proposta di legge tende altresì a rinnovare l'istituto della confisca antimafia (articolo 12-sexies legge n. 356/92). Al riguardo:

– ne estende il meccanismo operativo alla fase esecutiva della pena, adeguandosi sul punto alla sentenza Cass. S.U. 30 maggio 2001, De-rouach 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 si frappone 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 quello previsto dall'articolo 321 comma 2 del codice di procedura penale);

– introduce un parallelismo normativo con la disciplina della legge n. 575/65 sulla misure di prevenzione antimafia; ciò con riferimento alle regole ivi previste (e modificate dalla medesima pdl) in punto di esecuzione del sequestro e della confisca ed amministrazione dei beni.

IV – Va sottolineato peraltro che analogo richiamo di disciplina, questa volta in termini generalizzati, la legge in cantiere si preoccupa di inserire all'articolo 104 disp. att. 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. 575/65 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'articolo 12-quinquies legge n. 356/92 (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 9° comma dell'articolo 2-ter della legge n. 575/65 viene inoltre completato dalla proposta in esame, stabilendosi adesso che analoga sospensione si ha 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.

V - 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. 575/65.

Essa risente tuttavia di eccessivi scrupoli tecnici, a discapito di un respiro innovativo concreto che dia nuova vitalità ad un impianto normativo che non ha dato buona prova di sé.

Si coglie, intanto, in essa la «velleità» di condurre in porto una riforma sul complesso tema della gestione e destinazione dei beni oggetto di prevenzione patrimoniale in termini di normazione diretta (non invece con il sistema della legislazione delegata, più acconcio invero agli infiniti aspetti di principio e di dettaglio che una riforma sostanziale del settore impone).

Ed ancora, manca nell'impianto riformatore uno spirito-guida che orienti i pratici sull'intero panorama dei sequestri e delle confische, ivi compresi quelli, di varia ed articolata natura, disseminati in vari luoghi del codice di rito ed in più leggi speciali. Un'esigenza di omogeneizzazione che, di contro, va apprezzata nel disegno di legge governativo che ha cura per l'appunto di esordire con una delega di ampio respiro, orientata a dare compiutezza e «sistema» all'intero bacino dei provvedimenti di natura reale.

Difetta altresì la condivisione di principi indeclinabili, qual è ad esempio quello - non toccato dal progetto di riforma Ascierio - del divieto generalizzato di vendita dei cespiti staggiti; divieto che si pone in diretta dipendenza e soddisfazione con l'altrettanto «vitale» principio della scongiurabilità in termini perentori ed assoluti di un rientro illecito dei beni una volta venduti nel libero mercato.

Infine, merita senz'altro maggior credito una disciplina (e quella di impulso governativo appunto lo è) che sappia risolvere in radice l'annoso problema della gestione dei beni in costanza di sequestro, sottraendone le competenze all'A.G. ed affidandole invece direttamente e subito all'Agenzia del demanio, istituzionalizzando così un sistema separato ed autonomo (salvi i momenti necessari di interferenza valutativa) di gestione rispetto a quello giudiziario di decisione nel merito.

Ma ciò che è fortemente assente nell'articolato della proposta di legge sopra esaminata e che, a sua volta, costituisce invece uno dei cardini

innovativi del disegno di legge n. 5362 di fonte governativa, è l'inaugurazione normativa del principio secondo cui il procedimento di prevenzione patrimoniale va «scongelato» dal suo innesto genetico col procedimento di prevenzione personale; in altri termini, finalmente in quel disegno di legge prende forma e si accentua l'autonomia del procedimento patrimoniale rispetto a quello personale, con la conseguenza, fra le altre, che, ove venga ad estinguersi il secondo, il primo sia suscettibile di continuare, semprechè sussistano le condizioni di pericolosità richieste dalla legge.

Proposte di legge n. 3577, n. 3578, n. 3579 – on. Lumia ed altri

Il trittico di proposte in esame s'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.

I – (Proposta di legge 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 D.D.A.) nonché, completandone le attribuzioni già irrisoriamente figuranti nel testo della legge n. 575/65, 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 D.I.A..

È da evidenziare che soprattutto l'estensione della gamma d'azione di prevenzione al D.N.A. 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'articolo 2-*bis* della legge n. 575/65 – 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 Cost., 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. 575/65. Non più, quindi, possibilità per il Tribunale di procedere «...ove necessario, ad ulteriori indagini», bensì, con calibrata evocazione del sistema delineato dalla legge n. 479/99 (c.d. 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. 356/92 e successive modificazioni e integrazioni. Da registrare al riguardo che il mancato richiamo agli artt. 416 comma 6, 600, 601 e 602 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. 228/03, 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.

II – (Proposta di legge n. 3578). – La proposta in argomento, nella quasi totalità delle previsioni di riforma della legge n. 575/65, replica i contenuti della proposta di legge n. 3470 (on. Ascierio ed altri) esaminata in precedenza. E la ragione risiede nel fatto che, al pari di quella, anche questa proposta muove dal patrimonio d'esperienza e su impulso del lavoro svolto dall'ufficio del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, in adempimento dei compiti attribuitigli dal decreto del Presidente della Repubblica 19 gennaio 2001.

In sostanza, i testi articolati agli artt. da 4 a 14 della proposta Ascierio sono assolutamente identici a quelli relativi agli articoli da 2 a 12 della presente pdlegge. Se ne discostano, invero, per dettagli del tutto marginali e che qui di seguito si compendiano:

– nel rinnovato enunciato dell'articolo 2-*sexies* della legge n. 575/65, rispetto alla proposta di legge Ascierio, 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 presente proposta annovera, accanto al comune ove l'immobile è sito, altresì la provincia analogamente individuata;

– in difformità dal testo dell'articolo 2-*quinquiesdecies* della proposta Ascierio – a sua volta riprodotto con modificazioni dell'originario articolo 2-*duodecies* della legge n. 575/65 – l'istituzione del «fondo» destinato a ricevere le somme versate all'ufficio del registro (ossia quelle provenienti dalla vendita e/o dall'affitto o liquidazione dei beni) viene ricondotto e regime – quindi istituzionalizzato – e non invece sottoposto a

quella sola vigenza triennale prevista all'origine (prorogata dalla proposta di legge Ascierio fino al termine dell'esercizio finanziario 2006).

A sua volta, l'articolo 1 della proposta in esame riproduce la medesima previsione portata dall'articolo 3 della proposta di legge Ascierio nella rinnovata disciplina dei rapporti tra sequestro e confisca di prevenzione e gli omonimi provvedimenti adottati in sede penale.

Valga, dunque, quanto all'analisi della proposta di legge n. 3578 on. Lumia ed altri, la somma delle considerazioni sopra evidenziate a proposito della proposta di legge on. Ascierio n. 3470.

III – (Proposta di legge n. 3579). – La peculiarità della presente proposta riguarda intanto il fatto che essa non ha portata formalmente innovativa della legge n. 575/65, bensì si pone come disciplina autonoma seppure complementare ed integrativa rispetto a quella principale ora citata.

Essa – come si legge nella relazione introduttiva – 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 di quanti abbiano avuto rapporti giuridici con l'indiziato di appartenenza ad associazioni mafiose, confidando senza colpa nel suo patrimonio.

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

Nel suo complesso articolato normativo, assai percepibile è l'obiettivo della proposta di legge di riportare ad equilibrio il potenziale conflitto tra interessi di carattere generale ed interessi privatistici, quantunque giuridicamente e socialmente rilevanti.

La proposta di legge è strutturata in quattro capi. Il primo destinato alla regolamentazione degli effetti sui terzi del sequestro e della confisca di beni non costituiti in azienda; il secondo di quelli invece costituiti in azienda; il terzo capo tratta del sequestro di azienda e fallimento successivo dell'impresa; il quarto, infine, del fallimento anteriore al sequestro di azienda.

Composto di sei articoli, 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» (articolo 1), introduce e disciplina nel dettaglio il procedimento (*rectius* il sub-procedimento) mercè il quale quella tutela possa effettivamente realizzarsi. Merita rilievo richiamarne qui i principi più salienti, precisando subito che le garanzie e le procedure riecheggiano quelle previste dalla legge 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;
- 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;
- 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;
- formazione dello stato passivo, pubblicità dello stesso ed opponibilità da parte dei creditori esclusi;
- decisione camerale delle opposizioni e ricorribilità in cassazione;
- esecutività dello stato passivo e previsione che lo Stato risponde delle obbligazioni accertate nei limiti del valore dei beni confiscati;
- redazione, a cura dell'amministratore giudiziario, di un progetto di graduazione dei crediti e di determinazione della quota di riparto spettante a ciascun creditore, in considerazione del valore dei beni confiscati;
- possibilità per i creditori di presentare osservazioni sulla graduazione e sulla collocazione dei crediti nonché sul valore delle aziende e dei beni confiscati;
- determinazione, sempre a cura dell'amministratore e previa autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, del piano di riparto finale;
- possibilità per i creditori di fare opposizione innanzi al giudice civile;
- intervenuta la definitività del piano di riparto finale, pagamento senza indugio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze;
- previsione di commissariamento ai fini dell'adempimento in caso di inottemperanza nei pagamenti entro il termine prescritto;
- esclusione assoluta che i beni immobili confiscati possano essere sottratti ai procedimenti di destinazione sociale previsti dalla legge n. 575/65 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.

Qui, 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, avvertita e condivisibile 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. 575/65;

– sia possibile, nella fase giurisdizionale del sequestro (ma non oltre la chiusura del procedimento di verifica dei crediti), distribuire acconti ed effettuare riparti parziali ai creditori, pur nel rispetto delle cause legittime di prelazione; ciò nell'ovvia esigenza di paralizzare il più possibile la potenziale crisi dell'impresa che solitamente consegue al sequestro del relativo compendio aziendale;

– divenuta definitiva la confisca, l'intera situazione (lo stato passivo e l'elenco dei riparti e degli acconti prestati) sia comunicata – al pari della disciplina del precedente capo – 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. Esse 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 che seguono, dal 13 al 18, regolano poi l'iter procedurale, sottolineandosi, tra l'altro, l'opera di ausilio che l'amministratore giudiziario può essere richiesto di dare 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 (articolo 19) quel 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 opportunamente 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.

CONSIDERAZIONI ALL'ESITO DEL DIBATTITO E DELLE OSSERVAZIONI PERVENUTE ALLA COMMISSIONE SUL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO (*Camera dei deputati n. 5362*)

Lo svolgimento in Commissione del dibattito sul contenuto del disegno di legge governativo (delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali) ha dato luogo ad una serrata analisi dei profili del testo normativo, accompagnata altresì da documenti illustrativi ampi e minuziosi, che non può che definirsi assai proficua in vista di un varo legislativo consapevole ed efficace per i riflessi di indubbio spessore sociale che la materia dei provvedimenti ablativi in pregiudizio delle organizzazioni criminali riveste nel più ampio panorama delle attività di contrasto al crimine organizzato.

La molteplice ed articolata convergenza di rilievi critici scaturita dal confronto impone dunque un'altrettanto analitica valutazione dei medesimi, a preambolo della quale occorre tuttavia svolgere alcune considerazioni di carattere generale, in risposta ad obiezioni altrettanto generali sulle premesse metodologiche e sulle linee portanti dell'annunciata riforma.

I - La straordinaria importanza del ruolo delle misure di prevenzione di contenuto patrimoniale è attestata, nell'esperienza giudiziaria italiana, dal rilevantissimo numero di sequestri e di confische eseguiti nel Paese, specie nel mezzogiorno d'Italia ove è più avvertita e vigorosa la morsa delle organizzazioni criminali.

La concentrazione, in termini di pubblica gestione giudiziaria, di patrimoni di mafia ammontanti a valori miliardari (si pensi che nella sola Palermo la Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale rischia concretamente d'identificarsi come il maggiore imprenditore della città) e le complesse, sovente ostiche, procedure di gestione e destinazione finale dei numerosissimi cespiti rendono ormai urgente provvedere ad una rivisitazione organica della materia, all'avvertito scopo di produrre un testo operativamente agevole, sfrondata, ove possibile, dalle innumerevoli pastoie e passaggi burocratici che allo stato impantanano l'iter amministrativo consequenziale al sequestro ed alla confisca e che, al contempo, sappia fare premio dell'eccezionale esperienza maturata sul campo che, com'è noto, pone l'Italia all'avanguardia nell'area dei paesi dell'Unione Europea nel settore

delle misure di aggressione ai patrimoni mafiosi e della prevenzione criminale in genere.

Fine comprimario del disegno di legge in argomento è anche quello di proiettarsi come modello agile e convincente per il contesto europeo ed internazionale, stimolando l'attivazione di un circuito virtuoso di assimilazione normativa che veda l'Italia, rispetto agli altri Paesi membri dell'U.E, capofila di un monito di legalità, persuasivo e condiviso, contro le organizzazioni criminali e mafiose.

È ormai dato di unanime comprensione come, nell'ambito delle strategie moderne di lotta alla criminalità organizzata, il tema delle misure patrimoniali stia assumendo una sempre maggiore centralità, sia sul piano della realtà giudiziaria che su quello del dibattito giuridico.

Ed è una centralità che si manifesta, in contemporanea e con uguale forza, sia nella dimensione locale, sia in quella europea e internazionale.

Il complesso strumentario di cui si avvale la prevenzione patrimoniale e l'attitudine che essa ha ad incidere sulla fisionomia economica delle realtà locali e ad attivare meccanismi di cooperazione istituzionale a diversi livelli dà attuazione concreta al progetto ideale secondo cui l'azione di contrasto alla mafia, per essere veramente efficace, deve divenire un patrimonio comune al mondo istituzionale e alla società civile.

Ma si tratta anche – come da più parti osservato – di un settore di frontiera del diritto penale, su cui si appunta una crescente attenzione nelle sedi di produzione normativa sopranazionali ed internazionali, come pure nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ed in quella di altri Paesi destinatari di richieste di collaborazione giudiziaria internazionale.

È significativo che, tanto nell'ambito europeo quanto in quello dell'ONU, la elaborazione di strumenti specificamente intitolati alla lotta contro la criminalità organizzata sia stata accompagnata, o addirittura preceduta, dalla adozione di norme in materia di misure patrimoniali.

Questa linea di tendenza riflette l'esigenza di adeguare l'azione di contrasto e la relativa cooperazione tra gli Stati alla natura transnazionale e alla dimensione economica che la criminalità organizzata viene sempre più ad assumere nell'epoca della globalizzazione.

In un sistema nel quale le dinamiche patrimoniali e finanziarie trascendono i confini nazionali, orientano le strutture criminali secondo criteri di razionalità imprenditoriale e le rendono largamente insensibili all'identità ed alle vicende giudiziarie dei singoli componenti, una valida strategia di lotta alle mafie – di qualsiasi matrice etnica – deve incidere con forza sulle basi economiche del crimine organizzato, cioè su quella vastissima rete di beni e rapporti economici destinati alla conservazione ed all'esercizio dei poteri criminali.

Ed è proprio questo l'obiettivo cui si ispirano le tendenze evolutive presenti, sin dagli anni '70, negli ordinamenti più esposti all'emergenza rappresentata dalle forme di inquinamento dell'economia connesse all'intreccio tra associazioni delittuose e mondo delle imprese, con i gravissimi

riflessi che ne discendono sul piano della gestione del potere pubblico e della formazione del consenso politico.

Va sempre più affermandosi, a livello europeo ed internazionale, l'orientamento tendente ad introdurre o a rafforzare forme di «confisca allargata», basate su meccanismi di semplificazione probatoria che alleggeriscono l'onere dell'accusa nel dimostrare l'origine illecita dei patrimoni appartenenti a soggetti inseriti in organizzazioni criminali.

Nei diversi ordinamenti nazionali tendono a riprodursi forme «moderne» di confisca, caratterizzate dall'espansione dell'oggetto dei provvedimenti, dalla sintomaticità dei presupposti, dalla semplificazione dell'onere probatorio gravante sull'accusa.

Alla confisca «classica» si affiancano nuovi tipi di confisca, che non restano limitati al profitto ottenuto in virtù del singolo reato, ma che si ricollegano a forme sintomatiche di pericolosità ed intervengono su centri di ricchezza che, per la loro origine o destinazione sospetta, legittimano forme penetranti di controllo.

Se dunque può riconoscersi che nel contesto internazionale ed in specie europeo forti fermenti spingono verso l'individuazione e l'adozione di meccanismi normativi di incidenza sull'accumulazione patrimoniale da parte del crimine organizzato, sul piano della cooperazione internazionale permangono tuttavia esperienze diversificate e strumenti giudiziari distinti, ancora assai lontani dalle forme moderne di confisca di cui dispone lo Stato italiano.

Quelli che appaiono come i «punti di forza» delle confische operanti all'interno dell'ordinamento italiano finiscono, tuttavia, per generare ostacoli difficili da superare sul piano della collaborazione giudiziaria internazionale, in relazione alla esigenza – sempre più attuale ed avvertita per la crescente transnazionalizzazione delle organizzazioni criminali – di sottoporre a sequestro e confisca beni situati all'estero.

Nell'ambito europeo la cooperazione giudiziaria in materia di sequestro e di confisca è disciplinata dalla Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Strasburgo l'8 novembre 1990, alla quale l'Italia ha dato esecuzione con la legge 9 agosto 1993, n. 328.

L'articolo 7 della Convenzione prevede che gli Stati parte cooperino fra loro nella misura più ampia possibile ai fini delle indagini e dei procedimenti per la confisca dei proventi e degli strumenti di reato ed adottino tutte le misure necessarie per consentire l'esecuzione delle richieste di confisca di beni specifici costituenti provento o strumento nonché di «confisca di proventi consistente nell'obbligo di pagare una somma di denaro pari al valore dei proventi».

Nell'articolo 1 della Convenzione sono fissate alcune specifiche definizioni che circoscrivono l'ambito della cooperazione:

a) il provvedimento di confisca deve consistere in una sanzione o misura diretta a privare definitivamente di un bene e ordinata dall'Autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati;

b) per provento si intende ogni vantaggio economico derivato da reati;

c) gli strumenti comprendono qualsiasi bene usato o destinato a essere usato, in qualsiasi modo, in tutto o in parte, per commettere reati.

L'ambito di operatività della convenzione di Strasburgo resta quindi circoscritto all'ordine di confisca contenuto in una decisione giudiziaria che: a) sia emessa a seguito di un procedimento per fatti costituenti reato; b) abbia ad oggetto proventi o strumenti di reato, ovvero somme di denaro pari al valore dei proventi.

Da più parti sono state prospettate ampie riserve sulla possibilità di fare ricorso alla Convenzione di Strasburgo in relazione alla confisca ordinata nel procedimento di prevenzione, sulla base del rilievo che tale procedimento non è finalizzato all'accertamento della responsabilità penale per la commissione di un reato, ma viene promosso ante o praeter delictum per l'accertamento della pericolosità del soggetto, e che i beni costituenti oggetto della predetta misura patrimoniale non costituiscono provento o strumento del reato.

Forti riserve sono state avanzate anche in ordine alla possibilità di avvalersi della Convenzione di Strasburgo per dare esecuzione all'estero alla confisca «allargata» prevista dall'articolo 12-*sexies* cit., perché in tal caso, pur essendo l'ordine di confisca contenuto in una sentenza penale di condanna o in una ordinanza adottata all'esito del procedimento di esecuzione, i beni confiscati non sono legati da alcun vincolo pertinenziale al reato per il quale è intervenuta condanna, e non rappresentano quindi il provento o lo strumento di esso.

Le medesime osservazioni hanno condotto la dottrina ad escludere – con riferimento sia al sequestro finalizzato alla confisca di prevenzione sia al sequestro finalizzato alla confisca ex articolo 12 *sexies* cit. – l'applicabilità della Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2003/577/GAI del 22 luglio 2003, relativa alla esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio.

Com'è noto, tale decisione quadro applica al settore dei sequestri e delle confische internazionali il principio del mutuo riconoscimento, principio che costituisce la «pietra angolare» (tale formula lessicale è riconducibile per la prima volta al deliberato del Consiglio europeo di Tampere del 1999) della cooperazione giudiziaria rafforzata tra gli Stati membri della Unione europea, attraverso la quale si intende promuovere la costruzione di uno «spazio comune» di sicurezza, libertà e giustizia.

L'obiettivo della decisione quadro è quello di superare il modello di assistenza giudiziaria «rogatoria», considerato come causa di procedure incerte tanto nei tempi, quanto nei risultati, con evidenti ripercussioni sulla effettività dell'esercizio dell'azione penale e possibile pregiudizio degli obiettivi di sicurezza e giustizia.

Quando gli Stati membri avranno conformato i propri ordinamenti giuridici alla decisione quadro, la esecuzione dei provvedimenti di blocco o sequestro adottati dalle autorità giudiziarie per impedire provvisoria-

mente ogni operazione volta a distruggere, trasformare, spostare, trasferire o alienare beni che potrebbero essere oggetto di confisca o costituire una prova sarà sottratta alla procedura della rogatoria internazionale e darà luogo ad una procedura prevalentemente giudiziaria, caratterizzata dalle relazioni dirette tra autorità giudiziarie, dalla tipicità e tassatività dei motivi di rifiuto, dal venir meno dei poteri di impulso e di interdizione tradizionalmente attribuiti alle autorità centrali.

In proposito, occorre tenere presente che la Decisione quadro all'articolo 2 lettera *d*), dopo avere definito il concetto di «bene», precisa che esso deve essere il prodotto di uno dei reati di cui all'articolo 3 o l'equivalente, in tutto o in parte, del valore di tale prodotto, oppure costituire lo strumento o l'oggetto di tali reati. Ed in dottrina si è rilevato che si tratta di condizioni di applicabilità che mancano sia nel sequestro di prevenzione sia nel sequestro finalizzato alla confisca prevista dall'articolo 12 *sexies* legge n. 356/92.

La ricostruzione che precede in punto di situazione europea circa l'attivazione di meccanismi di aggressione patrimoniale, se da un lato induce a riflettere su quanto sia avanzata la soglia di normazione conquistata dall'Italia su tale fronte di contrasto, per altro verso denuncia una situazione di stallo in ordine ai sistemi di cooperazione internazionale *in subiecta materia*, inevitabilmente determinata dalla disomogeneità degli omologhi istituti operanti nei rispettivi ordinamenti interni, finendo così per affermare e consolidare, allo stato, una sostanziale limitazione della capacità apprensiva del nostro Paese ai soli beni presenti nel territorio interno.

Ma tale disamina rende al contempo evidente, annullando l'obiezione articolata da «Libera» nel documento critico fatto pervenire alla Commissione ed afferente in particolare al testo dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*) del disegno di legge, che l'auspicabile assimilazione normativa in campo europeo degli strumenti di ablazione reale avverso il crimine organizzato debba risolversi in una coraggiosa «presa d'atto» e in un «coerente sforzo omologatorio» rispetto al sistema italiano da parte degli altri Stati membri, piuttosto che in una, senz'altro prematura e ad oggi irrilevante, previsione nel disegno di legge-delega di non chiare «disposizioni attuative dei nuovi strumenti europei di aggressione alle ricchezze delle mafie internazionali».

Peraltro, a corollario di quanto fin qui detto, va rammentato come il quadro del «diritto vivente» sia stato frattanto efficacemente innovato da una recente pronuncia della Corte di Cassazione francese, che appare densa di conseguenze sul futuro della collaborazione giudiziaria internazionale e che, dunque, si pone in compatibile sintonia con l'esigenza, appena enunciata, di un pur graduale riconoscimento da parte degli altri Stati membri dei risultati, legislativi e giudiziari, raggiunti dallo Stato italiano nel settore d'interesse.

La sentenza emessa in data 13 novembre 2003 dalla *Cour de Cassation, Chambre Criminelle*, ha rigettato il ricorso proposto da Crisafulli Biagio e dalla moglie Triolo Lucia avverso la decisione del 19 dicembre 2002 della Corte di Appello di Aix en Provence, che aveva autorizzato

l'esecuzione sul territorio francese del decreto del 17 dicembre 1999 del Tribunale di Milano, il quale, in un procedimento di prevenzione, aveva ordinato la confisca di un immobile sito ad Antibes, appartenente alla moglie del Crisafulli e considerato il prodotto del riciclaggio di capitali provenienti dal traffico di sostanze stupefacenti.

La Corte di Cassazione francese ha rilevato che ricorrevano le condizioni in presenza delle quali l'esecuzione della richiesta di confisca risulta obbligatoria secondo le previsioni della Convenzione di Strasburgo e della susseguente legislazione nazionale; che la decisione di confisca era definitiva ed esecutiva; che il bene sarebbe stato suscettibile di confisca in circostanze analoghe secondo la legge francese (in particolare, secondo gli articoli 131-21 e 324-7 del codice penale); che non si riscontrava alcuna lesione dell'ordine pubblico interno.

Va notato che, nel caso in esame, la misura di prevenzione patrimoniale era stata adottata nei confronti di una persona già condannata nel parallelo processo penale per associazione a delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti.

Sembra, quindi, che la decisione dell'autorità giudiziaria francese sia stata guidata dalla considerazione che l'accertamento della responsabilità penale per i traffici di stupefacenti, ai cui proventi era stata indiziariamente ricondotta la disponibilità dell'immobile confiscato, rappresenti una sorta di condizione di sostanziale equipollenza tra il decreto di confisca del giudice della prevenzione e la confisca che, secondo il diritto francese, può seguire soltanto a un giudizio penale.

Lo scenario che si apre è quello di un «doppio binario» nell'esecuzione all'estero delle misure di prevenzione patrimoniali, sulla base di un *discrimen* costituito dalla concreta individuazione dei presupposti e dell'oggetto dell'intervento ablativo, e non sull'astratta natura della procedura attivata.

In questa prospettiva, possono avvalersi degli strumenti apprestati dalla Convenzione di Strasburgo quei provvedimenti di sequestro e di confisca che, pur essendo adottati nel corso di un procedimento di prevenzione, si fondino su un parallelo accertamento di responsabilità operato nel corso di un giudizio penale, ed abbiano ad oggetto beni costituenti il provento o lo strumento dei reati cui attiene la condanna inflitta al medesimo soggetto.

Al contrario, restano al di fuori dell'ambito di applicazione della Convenzione di Strasburgo le misure di prevenzione patrimoniali adottate nei confronti di soggetti per i quali non sia intervenuto alcun giudizio di colpevolezza in sede penale, ovvero incidenti su beni che non possano essere considerati come il vantaggio economico derivato da reati o come gli strumenti utilizzati per la realizzazione di attività criminali.

Un analogo discorso può essere sviluppato con riferimento all'esecuzione all'estero della confisca «allargata» prevista dall'articolo 12-*sexies* cit.: può ammettersi il ricorso alle previsioni della Convenzione di Strasburgo in tutti i casi in cui i beni confiscati costituiscano, in concreto, il provento o lo strumento del reato per cui l'imputato ha riportato la con-

danna nel processo penale, ovvero l'equivalente di tale provento. L'accertamento sulla pertinenzialità del bene rispetto al reato, se appare del tutto superfluo ai fini della decisione di confisca, assume invece una precisa rilevanza ai fini della sua esecuzione nel territorio di un altro Stato europeo.

Le stesse argomentazioni sopra svolte consentono di delineare un «doppio binario» – con le predette articolazioni – anche con riferimento all'applicabilità della Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2003/577/GAI del 22 luglio 2003, per quanto attiene al sequestro finalizzato alla confisca di prevenzione ovvero alla confisca ex art.12 *sexies* cit..

Sembra, quindi, che l'approccio non formalistico operato dalla giurisprudenza di legittimità francese apra una nuova strada capace di rafforzare sensibilmente l'efficacia delle forme «moderne» di confisca introdotte nell'ordinamento italiano anche sul piano del contrasto all'accumulazione dei patrimoni della criminalità organizzata transnazionale.

Uno degli aspetti su cui si è maggiormente soffermata l'attenzione della Corte di Cassazione francese consiste nel fatto che il bene sia suscettibile di essere confiscato in circostanze analoghe secondo la legge francese.

Questo aspetto rinvia, evidentemente, al tema della armonizzazione delle legislazioni, che, con ogni probabilità, riceverà un forte impulso dalla recentissima decisione quadro 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005 del Consiglio dell'Unione Europea, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato; deliberato, quest'ultimo, destinato ad integrarsi in un sistema unitario con altra decisione quadro, di prossima – si spera imminente – adozione, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

Tale decisione quadro, che tende a «assicurare che tutti gli Stati membri dispongano di norme efficaci che disciplinino la confisca dei proventi di reato, anche per quanto riguarda l'onere della prova relativamente all'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata», all'articolo 1 individua una nozione ampia sia del provento, come «ogni vantaggio economico derivato da reati», sia della confisca, intesa come «una sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati», ed all'articolo 3 disciplina i «poteri estesi di confisca», prevedendo, tra l'altro, che «gli Stati membri possono ricorrere a procedure diverse dalle procedure penali per privare l'autore del reato del godimento del bene». Si tratta di un insieme di previsioni normative che sembrano perfettamente applicabili all'ipotesi della confisca adottata nell'ambito di una procedura di prevenzione a seguito della condanna riportata dall'imputato nel parallelo procedimento penale.

II – Merita appena un cenno il rilievo avanzato nel documento Lumia-Sinisi-Ceremigna-Zancan in ordine all'asserita inadeguatezza dello strumento della legge-delega ad incidere normativamente con soluzioni che si prospettino rilevanti ed urgenti per la società civile penalizzata dalla pressione mafiosa e dai suoi fattori antagonisti sull'economia di mercato.

Pur vero è che i tempi sempre più stringenti della legislatura in corso comprimeranno gli spazi per il completamento dell'iter legislativo – ossia l'adozione dei consequenziali decreti delegati – ma altrettanto condivisibile appare l'esigenza di frazionarne il percorso in un momento preliminare «delegante», idoneo a consolidare le linee portanti della riforma, rimettendo poi alla normazione delegata la regolamentazione di dettaglio, con compiti anche «correttivi» e «specificativi» che possano soddisfare nel concreto i punti di criticità che dovessero emergere in corso di dibattito parlamentare della legge-delega.

In altri e più semplici termini, si tratta di pensare ad una risposta la più completa e stabile possibile, onde fugare le disarmonie e gli scompensi di un impianto legislativo risalente all'anno 1965 ma con fisionomia ormai «travisata» da innesti normativi non sempre coerenti ed efficienti sul piano dei risultati.

III – Merita altresì risposta l'obiezione, proveniente da più parti, riguardante la necessità di realizzare un testo unico della normativa in tema di sequestro e confisca dei beni di origine mafiosa.

Pur condividendo in astratto l'esigenza di unificare in un solo corpo normativo materie attinenti a tematiche di particolare delicatezza e che esigono inoltre uniformità di approccio e di risultato, quale quella riconducibile ai sequestri e alle confische, non può non rilevarsi, tuttavia, che la eterogeneità delle fonti da cui le diverse discipline promanano rende assai problematico, se non del tutto impedito, l'auspicato accorpamento.

È noto infatti che, nella specie, la normativa attinente alle anzidette misure ablativo nei riguardi della criminalità organizzata e mafiosa rinvia a una regolamentazione specifica e rilevante sia nel codice penale (si pensi, a titolo di esempio, all'articolo 416-bis, comma 7, codice penale) che in leggi speciali (il più immediato riferimento è alle Legge n. 575/65 e 356/92), con la conseguenza che un eventuale testo unico avrebbe l'effetto di estrapolare dal codice, in modo senz'altro inopportuno, discipline che ad esso inevitabilmente attengono e, allo stesso tempo, «amputare» il testo di più leggi speciali di punti e aspetti qualificanti, alterandone organicità e consequenzialità.

L'obiettivo che il disegno di legge rincorre è invece di sostanza. Esso tende invero – così come recita la lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 – all'omogeneizzazione della disciplina relativa all'esecuzione dei sequestri, in tutte le ipotesi previste dai codici e dalle leggi speciali, nonché di quella concernente l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, sia nel processo penale che nel procedimento di prevenzione. L'analogia delle tematiche e l'identità finalistica che caratterizza tutti indistintamente gli strumenti ablativi giustifica appieno il proposito di armonizzazione suindicato e ne impone la più celere attuazione.

IV – Le maggiori critiche si sono invero appuntate sulla figura dell'Agenzia del Demanio quale organismo centrale in ordine alle responsa-

bilità e ai compiti di custodia, amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali (lettera *a*), *b*), *c*), *d*) ed *e*) del comma 1 dell'articolo 2).

I rilievi muovono, da un lato, dalla ritenuta inadeguatezza istituzionale dell'Agenzia ad affrontare tali compiti; ciò sia per la asserita incapacità di affrontare positivamente i rischi di «recupero» mafioso del bene, stante la scarsa padronanza cognitiva dell'ente in materia di associazioni mafiose, sia per la necessità, insita nella peculiare attività di gestione intimamente connessa con i fini dell'amministrazione delle entrate, che quest'ultima non coincida soltanto con una corretta amministrazione dei beni in termini di finanza pubblica. Si è anche polemicamente sostenuto che l'Agenzia non è minimamente attrezzata sul fronte della gestione dei beni mobili, registrati e non, e delle imprese, difettando di struttura professionale e di esperienze al riguardo. Peraltro, una proiezione sulle garanzie di efficienza operativa da parte dell'Agenzia - è stato anche sostenuto - darebbe probabilmente risultati negativi, stante l'eccessiva burocratizzazione dell'organismo, incapace dunque di adeguarsi velocemente ed agilmente alle molteplici esigenze gestionali cui l'Agenzia è chiamata a rispondere in modo pressochè esclusivo.

Dal complesso dei rilievi a diverso titolo avanzati è emersa tuttavia una comune linea propositiva, secondo la quale, per i delicatissimi scopi della riforma, sarebbe preferibile prevedere ed introdurre un organismo *ad hoc* capace di assumere in modo altamente specializzato ed esclusivo i compiti di gestione e «restituzione» alla società civile dei beni sottratti alla criminalità mafiosa.

Ora, pur condividendo lo spirito costruttivo che ha mosso tutti gli anzidetti rilievi, si ritiene che la competenza ed il ruolo dell'Agenzia del demanio, così come delineati dalla riforma in esame, vada mantenuto energeticamente fermo.

Si rammenti, al riguardo, che, allo stato della legislazione vigente, l'amministrazione delle Finanze, per il tramite del demanio, ha sempre conservato un ruolo attivo e decisivo nella fase successiva alla confisca e che i disguidi e le lungaggini, piuttosto che all'organismo, vanno fatti risalire alla eccessiva lacunosità e inadeguatezza della disciplina che appunto il disegno di legge si propone di emendare.

Pur vero è che l'Agenzia è stata fino ad ora chiamata per legge a «gestire» i soli beni immobili confiscati, mancando dunque di adeguata esperienza in materia di beni mobili e di aziende, ma altrettanto vero è che l'Agenzia del Demanio, quale oggi è chiamata ad occuparsi «globalmente» e fin dal sequestro della gestione dei patrimoni illeciti, andrà a configurarsi come un organismo del tutto rinnovato, potenziato e rivitalizzato, lasciando soltanto al nome l'identità minimale che fino ad oggi ha mantenuto.

Alla luce del progetto normativo in cantiere, va infatti urgentemente affrontato e risolto il nodo della funzionalità dell'Agenzia e su tale punto va espressa pertanto piena concordia alla sostanza degli interventi critici insorti nel corso della discussione.

Va senz'altro implementato l'organico, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo (il punto, dunque, valga anche come risposta ai rilievi di «Libera» circa la paventata emorragia di personale idoneo); va ulteriormente operata una rigida selezione, accompagnata da una preparazione specialistica per i funzionari addetti alla struttura appositamente dedicata ed articolata sia a livello centrale che periferico. E quest'ultimo livello è poi quello maggiormente sensibile ai rapporti con le problematiche gestionali concrete e quotidiane, ai contatti con l'Autorità giudiziaria, al delicatissimo ambito dei rapporti con i soggetti e i diritti interessati dai provvedimenti ablativi, temporanei e definitivi.

Né occorre obliterare che l'Agenzia non è organo sempre e direttamente impegnato nella gestione; tra i suoi compiti milita quello di curare la nomina e la revoca degli amministratori, scegliendoli di regola - locuzione, quest'ultima, che attesta una indubbia flessibilità del testo normativo sul punto - tra funzionari di comprovata capacità tecnica appartenenti a pubbliche amministrazioni e che la stessa procedura di nomina mira a coinvolgere il prefetto e il procuratore distrettuale competente per territorio (articolo 2, comma 1, lettera *d*) n. 2); l'A.G., fino alla definitività della confisca, è peraltro direttamente chiamata ad autorizzare gli atti di straordinaria amministrazione (lettera *f*).

Si rammenti, ancora, che l'Agenzia del demanio è competente ad emettere l'atto finale di assegnazione o destinazione del bene confiscato ma sulla base di una decisione presa dal comitato provinciale, cui partecipa (articolo 3, comma 1, lettera *f*) anche il Procuratore distrettuale antimafia competente.

L'opera dell'Agenzia, per quanto autonoma nei compiti di gestione, è poi soggetta al ruolo di controllo esercitato dalla Commissione di alta vigilanza sui beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali (articolo 1, comma 1, lettera *e*) mediante l'esercizio dei poteri di indirizzo e di impulso in materia di assegnazione e destinazione di quei beni. Giova qui rammentare che di tale Commissione è chiamato a far parte, tra gli altri, il Procuratore Nazionale Antimafia; e ciò a garanzia di una funzione conoscitiva sinergica che tenga conto dell'importante patrimonio conoscitivo in tema di mafia proprio della DNA.

L'obiezione (sen. Bobbio) che vorrebbe ricollocata tale Commissione presso il Ministero dell'interno, piuttosto che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, non ha ragion d'essere stante che, per lunga prassi amministrativa, le Commissioni con compiti siffatti hanno avuto sempre sede presso il maggior consesso amministrativo, rappresentato appunto dall'ufficio del Capo del Governo, idoneo a costituire un osservatorio polivalente su tutti i soggetti e le attività coinvolte nelle varie branche ministeriali.

Oltre alle suindicate considerazioni, militano poi altre ragioni che sconsigliano il varo di un ulteriore organismo costituito *ad hoc*.

Esse sono ragioni legate alle competenze, tese soprattutto ad evitare ulteriori spese derivanti dalla creazione di un nuovo organismo, destinato peraltro a sovrapporsi in rilevante misura all'Agenzia del demanio, non

potendosi in nessun caso disancorare l'ambito gestionale e di destinazione dei beni ablati dalle competenze del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciò posto, va detto, di contro, che effettivamente convince l'obiezione dell'on. Sinisi, fatta propria nel documento di sintesi anche a lui riferibile nonché nella sinossi di rilievi scritti provenienti da «Libera», circa la necessità che, in punto di amministratori, figurino nel testo maggiore previsione normativa quanto a rigore selettivo e controllo funzionale. Nulla osta, quindi, che fin d'ora il disegno di legge venga chiosato con la previsione di un istituendo specifico albo degli amministratori con indicazione di compiti di vigilanza e di adeguate sanzioni – sulla cui portata disciplinare, civile o penale andrà esercitata la più opportuna riflessione – nel caso di cattiva amministrazione o di comprovata malafede.

L'innesto potrebbe invero figurare nell'enunciato del n. 2 della lettera d) del comma 1 dell'articolo 2 del ddl, laddove è contemplata la prerogativa di scelta degli amministratori da parte dell'Agenzia, rimettendosi poi ai decreti delegati, o ancor meglio ad un regolamento attuativo, la disciplina di dettaglio sull'articolazione e tenuta dell'albo, sui suoi compiti di vigilanza e sulle corrispondenti sanzioni.

Ugualmente corretta e condivisibile è la costruttiva obiezione proveniente dal sen. Florino in ordine al rischio di una reiterazione di incarichi sempre alla stessa rosa di amministratori. La garanzia di una rotazione, a ben vedere, potrebbe utilmente collegarsi alla previsione di uno specifico albo e ai connessi poteri di vigilanza, ferma ogni ben possibile indicazione normativa di una tale esigenza di trasparenza, da attuarsi fin d'ora con un ulteriore ritocco del testo del citato n. 2.

Appena il caso, infine, di rilevare la pretestuosità di un ripristino dell'ormai cessato organo dell'Alto Commissario per i beni confiscati; al riguardo la strutturazione articolata degli enti coinvolti nell'iter di gestione e destinazione dei patrimoni sottratti alla criminalità mafiosa, così come prevista dal disegno di legge in esame, e, in particolare, le attribuzioni della Commissione di alta vigilanza saranno idonee ad assicurare i fini cui era ispirato l'ufficio dell'Alto Commissario, la cui eredità – giova ricordarlo – non è andata affatto dispersa nell'opera di devoluzione amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, disposta dalla normativa di soppressione.

Di contro, va condiviso il suggerimento avanzato da «Libera» circa il potenziamento dei compiti e delle finalità della Commissione di alta vigilanza. È più che opportuno, infatti, che essa sia messa in grado di programmare e promuovere l'inserimento dei beni confiscati, armonizzandone l'utilizzo – specie per quelli aziendali e produttivi – all'interno delle politiche di sviluppo del Paese e, in particolare, nel Mezzogiorno d'Italia. Ciò anche al fine di scongiurare duplicazioni ed altresì per individuare agevolazioni fiscali e incentivi per i soggetti (operatori sociali, cooperative e quant'altro) che materialmente andranno ad occuparsi della gestione di tali beni.

Del pari va tributato pieno favore alla proposta di attribuire alla Commissione il compito di garantire la funzionalità ed operatività della nuova banca-dati sui beni sequestrati e confiscati che è in fase di realizzazione grazie al c.d. progetto SIPPI.

Sulla obiezione, inoltre, sollevata dall'on. Sinisi circa la gestione dei beni mobili registrati, non sarebbe fuori luogo ipotizzare un meccanismo analogo alla disciplina in materia di contrabbando o, ancor meglio, al dettato dell'articolo 100 T.U. sulle sostanze stupefacenti (decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90) che destina tali beni ad un uso orientato da parte delle forze di polizia, fin dal momento del sequestro.

Nulla quaestio, infine, sulla formalizzazione, alla lettera c), comma 1 dell'articolo 2 del ddl, dell'obbligo di trasmissione della relazione semestrale, oltre che alla Commissione di alta vigilanza, anche a questa Commissione parlamentare antimafia affinché questa ne sia opportunamente informata e, con essa, il Parlamento nazionale.

V - Si sostiene ancora, sempre in termini critici, che la devoluzione immediata dei compiti di gestione e amministrazione dei beni sequestrati all'Agenzia del demanio, con conseguente «espropriazione» della magistratura di tali incombenze, non soddisfa l'esigenza di assicurare quel grado massimo di attenzione che il momento delicato di prima apprensione dei beni mafiosi richiede; attenzione e solerzia che - si afferma - soltanto il magistrato può garantire e non certo l'Agenzia, disponendo, il primo, di mezzi e sistemi adeguati al controllo.

Ora, se risponde al vero che l'attività investigativa propria della magistratura inquirente non può essere supplita dai pur auspicabili scrupoli accertativi dell'Agenzia del demanio, altrettanto vera e non oblitterabile è la duplice constatazione che, da un lato, non è affatto il magistrato a «governare» sul piano concreto la gestione del patrimonio in sequestro, bensì essa è compito dell'amministratore nominato dall'A.G. che di volta in volta orienterà quest'ultima nelle decisioni informative sulle scelte gestionali del caso; dall'altro, la previsione, contenuta nell'articolo 2 del ddl, esprime un *iter* gestionale a cura dell'Agenzia che si articolerà nella scelta di amministratori di prevalente estrazione pubblica, sulla cui selezione fin d'ora va manifestato un favorevolissimo avviso circa la costituzione di un apposito albo.

Nulla toglie, inoltre, che, a fronte di qualsivoglia dubbio di infiltrazione o di condizionamento, la magistratura inquirente non sia immediatamente chiamata in campo per i necessari accertamenti, attribuitile per legge. Così come sarà ben possibile, ed anche auspicabile, che tra la A.G. e l'Agenzia si instauri un clima di ampia collaborazione istituzionale con reciproco scambio di informazioni e di indicazioni.

Si tenga conto, peraltro, che la designazione dell'amministratore del compendio in sequestro avviene «previo nulla osta dell'autorità giudiziaria precedente», che è come dire che per il suo varo è imprescindibile l'adesione del giudice, ed ancora che l'atto di designazione deve essere «comunque» comunicato al procuratore distrettuale antimafia territorialmente

competente (articolo 2, comma 1, lettera *d*), n. 2). Anche per i beni in sequestro, poi, gli atti di straordinaria amministrazione sono compiuti «previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria» (articolo 2, lettera *f*).

Va, dunque, con convinzione qui respinta la tesi che vuole scorgere nell'anticipata attribuzione all'Agenzia del demanio di siffatti compiti di gestione dei beni sequestrati i segnali di una marginalizzazione o peggio di un (ennesimo) intento di delegittimazione della magistratura, mentre va ribadita al contrario l'esaltazione partecipativa di quest'ultima nei momenti effettivamente cruciali e negli snodi più sensibili del relativo *iter* amministrativo-gestionale.

VI - Convincono appieno le obiezioni avanzate dall'on. Lumia e riportate poi nel documento Lumia-Sinisi-Ceremigna-Zancan circa la rivisitazione della disciplina concernente il potere di proposta di prevenzione antimafia, oggi distribuito in modo diffuso tra tutte le Procure circondariali del Paese e che va invece più opportunamente concentrato nelle prerogative specializzanti delle DDA.

Appare del tutto condivisibile, infatti, «completare» la visione specifica e strategica propria delle direzioni distrettuali antimafia, attribuendo loro la titolarità in via esclusiva dell'azione di prevenzione nei confronti della criminalità mafiosa. E tanto più acconcia risulterà la proposta modifica dell'articolo 3, comma 1, lettera *a*) del testo del disegno di legge se si riflette sul fatto - rettamente messo in evidenza in sede di rilievo critico - che l'attuale parallelismo applicativo (tra DDA titolari delle indagini antimafia e Procure circ.li titolari dell'azione di prevenzione) è idoneo a creare disarmonie collaborative e ad innescare, talvolta, anche disguidi operativi del tutto perniciosi all'azione di contrasto antimafia globalmente intesa.

A tale condivisa obiezione si aggiunge l'altrettanto coerente impulso ad omologare i poteri e le attribuzioni della DNA alla stessa stregua di quelli assegnatili per legge ai sensi dell'articolo 371-*bis* codice di procedura penale.

Parimenti opportuna appare, inoltre - così come prospettato nel corso del dibattito in Commissione - l'estensione dell'ambito applicativo della normativa in tema di prevenzione patrimoniale a tutti i delitti contemplati all'articolo 51 comma 3-*bis* c.p.p.; novero, invero, ormai pacificamente riproduttivo dell'area criminale alla quale il codice ed alcune leggi speciali riservano un sistema processuale diversificato (c.d. «doppio binario»).

Estendere in tal modo l'operatività delle misure ablativo-consentirebbe di attingere gli illeciti arricchimenti anche presso le c.d. «zone grigie», ossia l'area della contiguità mafiosa che trae, anche indirettamente, profitto dalle attività illecite dell'organizzazione mafiosa.

L'esigenza di razionalizzare meglio e più ampiamente le *chances* di aggressione reale nei confronti della criminalità organizzata è stata peraltro specificamente segnalata anche dal sen. Bobbio e da «Libera».

Sul piano sistematico, inoltre, l'esigenza di una espressione normativa chiara sui possibili casi di ablazione patrimoniale antimafia avrebbe

anche il pregio di mettere ordine in una frammentaria legislazione che, oltre alla normativa generale di cui alla legge n. 575/65, annovera altri casi di prevenzione patrimoniale qual'è quello della «confusa» previsione dell'articolo 14 legge n. 55/90, più volte interpolata da novelle succedutesi negli anni 1992, 1996 e 2003.

Nella rivisitazione generale del sistema normativo dei sequestri vanno tuttavia mantenute ferme, per la peculiarità delle loro discipline, le eccezioni concernenti i tabacchi, gli stupefacenti e le armi di cui al comma 2 dell'articolo 1 del disegno di legge.

Qualche perplessità desta invece l'invito, anch'esso oggetto di specifico rilievo, a formalizzare nel testo legislativo, senza null'altro prevedere, il principio di obbligatorietà dell'azione di prevenzione.

Com'è noto, la necessaria attivazione dell'azione attiene, per dettato costituzionale (articolo 112 Costituzione), al processo penale. Ciò non vuol dire che l'iniziativa di prevenzione non sia altrettanto doverosa allorché gli estremi di pericolosità del soggetto siano così evidenti da imporne l'attivazione. Tuttavia, inaugurarne *sic et simpliciter* l'obbligatorietà per legge significherebbe, al momento, introdurre un principio «nudo», monco di un sottosistema normativo atto a prevedere la possibilità di un'archiviazione *ante iudicium* e a contemplare tutti quei meccanismi procedurali, di controllo anche surrogatorio, compatibili col regime che si vuol delineare.

In linea di principio convince, di contro, la ventilata integrazione degli strumenti d'indagine a disposizione delle Procure; in particolare il prospettato accesso alle intercettazioni telefoniche ed ambientali al fine di individuare i cespiti patrimoniali «infetti». In concreto occorrerà però ben disciplinarne i termini di utilizzazione, escludendo che i loro esiti possano valere a fini d'indagine penale e salvaguardando pur sempre i diritti dei terzi indebitamente coinvolti nei servizi d'ascolto. Al riguardo, stante la notoria onerosità di tali strumenti anche in relazione al prevedibilissimo diffuso uso che ne discenderebbe, potrebbe pensarsi ad una copertura finanziaria dei costi, attingendo ai patrimoni acquisiti grazie a tali servizi.

VII – Il documento Lumia-Sinisi-Ceremigna-Zancan individua inoltre, quale punto fortemente critico, la previsione di una disciplina della revisione che non tiene conto dell'effettivo interesse di chi possa proporla, lasciando in tal guisa pericolosamente aperta – con la troppo generica legittimazione figurante nel testo del disegno di legge – la via ad una possibile denegata retrocessione dei beni al mafioso attinto dalla confisca.

Su fini analoghi si pone il documento di «Libera», lamentando, per altro verso, l'assenza nell'ordito normativo di una disciplina che, in caso di revoca, tenga fermo e stabile il sequestro fino al provvedimento definitivo della cassazione; così come – osserva sempre «Libera» – occorre prestare somma attenzione all'eventualità che la revoca intercetti il bene allorché esso risulti già destinato ad un uso sociale.

Entrambe le obiezioni appaiono invero pienamente condivisibili.

E così, come pare senz'altro rispondente a criteri di certezza attendere il definitivo pronunciamento sulla revoca del sequestro onde evitare perniciose e potenzialmente irreversibili restituzioni *ante tempus*, parimenti meritevole di più incisiva specificazione è la previsione – invero pericolosamente generica – della lettera *m*), comma 1 dell'articolo 3 (interventi correttivi) del disegno di legge per quanto riguarda la problematica della revisione. Occorre allora senz'altro restringere l'interesse del potenziale ricorrente, riqualficando la terminologia utilizzata («chiunque ne abbia interesse») con una formula più intensa del tipo «chiunque ne abbia un interesse giuridicamente accertato, attuale e meritevole di tutela».

Sul problema, poi, dell'inconciliabilità dei fatti posti a fondamento del provvedimento rispetto a quelli accertati con una sentenza penale passata in giudicato, altro non si è fatto che far transitare la medesima formula presente nel codice di procedura penale in tema di revisione di sentenze di condanna.

Ciò che qui occorre puntualizzare – e, se del caso, se ne farà oggetto di discussione in sede di lavori d'aula nell'iter legislativo di approvazione della riforma – è che la pretesa inconciliabilità non riguarda la responsabilità penale del soggetto bensì, come pare corretto interpretare, la liceità della possidenza dei beni oggetto di ablazione.

Sia in caso di revoca che di revisione, nel maggior rigore auspicato, sembra tuttavia corretto, tutte le volte che ciò sia possibile (ed al riguardo occorrerà riflettere meglio sui rapporti che possano intercorrere tra «rientro» del bene e già avvenuta sua destinazione a fini sociali), ripristinare il possesso in capo al titolare indebitamente espropriato, apparendo incostituzionale riservare a costui soltanto un ristoro economico pari al *tantundem* del valore di quel bene.

VIII – Conformemente ai rilievi provenienti da «Libera», la distruzione del bene va ritenuta l' *extrema ratio* e in tal senso può disporsi che essa possa conseguire solo e comunque allorquando nessuno dei soggetti interessati sia disponibile ad acquisire il bene. Così come altrettanto giustificata deve scorgersi una possibile distruzione del bene allorché la sua «identità» non sia legittima (opportunamente si ricorrerà alla distruzione, cita ad esempio «Libera», quando l'immobile sia stato costruito abusivamente ed esso non sia in nessun modo sanabile).

Va rammentato che la procedura deliberativa di distruzione contempla una partecipazione complessa che vede rimessa al Comitato provinciale la decisione della distruzione/demolizione e all'Agenzia del demanio il compito di adottare tale decisione.

Quanto all'asserito difetto, segnalato dall'on. Sinisi, di una disciplina puntuale delle possibilità di distruzione dei beni in relazione alle finalità pubbliche da considerare, merita qui rilevare che l'enunciazione del principio di eccezionale residualità della distruzione, contemplato alla lettera *i*), comma 1 dell'articolo 3 del disegno di legge ed ulteriormente riconsiderato sulla scorta dei rilievi come sopra condivisi, darà agio ad una più che completa e puntuale disciplina di dettaglio in seno ai decreti che se-

guiranno alla presente legge delega (come peraltro dal disegno di legge espressamente annunciato al n. 5, lettera *e*), comma 1 dell'articolo 2 nonché alla lettera *i*), comma 1 dell'articolo 3).

IX – Ulteriori critiche sono state indirizzate verso la previsione del divieto di vendita dei beni immobili definitivamente confiscati; in particolare – ha sostenuto «Libera» – l'assolutezza del divieto va ricondotta in un ambito di estremo rigore, evitando formule vaghe e «aperte», suscettibili di dotare le organizzazioni criminali di salvacondotti legali per conseguire il rientro dei beni sottratti. Al riguardo, al pari dei suggerimenti concernenti l'ipotesi della distruzione, si prospetta il riconoscimento, in alternativa, di un indennizzo esclusivamente per la tutela dei terzi di buona fede e si invita, al contempo, a riflettere sui «tempi» di trascrizione dei provvedimenti di vincolo (sequestro e confisca) onde evitare che la vendita possa sopraggiungere nelle more di tali adempimenti.

Orbene, sul punto ben vengano i suggerimenti, specie se mossi dal nobile intento di scongiurare in ogni modo che la mafia si riappropri dei beni ad essa sottratti, ma, al pari di tale supremo interesse, va ugualmente considerato quello dei terzi di buona fede che, a nostro fermo avviso, non può che doversi mantenere in ogni caso immune da forme surrogatorie di ristoro che non siano paramtrate fedelmente al pregiudizio economico (e morale) sofferto.

Sicchè, è parso ai compilatori del disegno di legge – e decisamente pare a chi scrive – che la previsione in parola, pur contemplando un divieto di carattere generalizzato, debba mantenere aperta la possibilità che alla vendita possa giungersi nell'esclusivo interesse dei terzi di buona fede.

In ogni caso, anche in ordine alla tutela dei comproprietari di buona fede di beni caduti in sequestro o confisca, si concorda pienamente sul fatto che debba essere meglio dettagliato il concetto di «buona fede», completandolo anche terminologicamente – nel testo del punto 6 della lettera *e*), comma 1 dell'articolo 2 e così pure della lettera *h*), comma 1 dell'articolo 3 – con un attributo di maggior rigore quale, ad esempio, il riferimento ad una «buona fede evidente ed accertata».

Ulteriore clausola di salvezza rispetto al divieto di vendita è poi riferibile alla «tutela del compendio aziendale» confiscato, apparendo evidente a tutti che, in una corretta e proficua gestione aziendale, debba riconoscersi anche la possibilità di alienare beni che ne facciano parte. Si tratta ovviamente di una vendita «utile» e, come tale, andrà ponderata all'interno dei meccanismi di controllo e di tutela che il disegno di legge assegna al legislatore delegato.

Tuttavia, può fin d'ora concordarsi su un possibile ritocco, a fini di maggior chiarezza, del testo normativo, precisando che il divieto ovviamente attenga ai beni immobili confiscati allorquando gli stessi non siano stati già assegnati e che la vendita, dunque, possa intervenire successivamente previo interpello del Comitato provinciale.

Sempre con riguardo ai rischi che la vendita sprigionerebbe sul possibile «rientro» del bene all'organizzazione, merita seguito il rilievo avanzato da «Libera» circa la previsione che la vendita non abbia luogo nel caso di parallela procedura concorsuale.

Può disporsi all'uopo che dette procedure restino quindi sospese fino all'esito definitivo del procedimento di prevenzione patrimoniale. Su tale punto la delega espressa alla lettera *n*), comma 1 dell'articolo 3 è sufficientemente esplicita e darà spazio per la regolamentazione di dettaglio sollecitata.

X - Quanto ai Comitati e al loro funzionamento, anch'essi fatti oggetto di proficua analisi critica da parte soprattutto di «Libera», essendo essi destinati all'assegnazione e destinazione del bene, sembra opportuno prevedere che, all'interno del meccanismo di funzionamento, sia previsto un momento consultivo nei riguardi dei rappresentanti degli enti locali interessati nonché dell'area dell'associazionismo e della cooperazione sociale. Diversamente dal suggerimento di «Libera» che ne vorrebbe una partecipazione istituzionale all'interno del Comitato, può ipotizzarsi un analogo interpello del giudice della prevenzione, pur tenendo conto che l'organo già contiene nella sua composizione un'importante articolazione dell'A.G. qual'è il Procuratore distrettuale antimafia territorialmente competente.

Inoltre, non appare incongruo ipotizzare anche un più pregnante controllo dell'attività di gestione dell'Agenzia del demanio da parte del Comitato, stante la caratura istituzionale «alta» di quest'ultimo, al cui interno figura, oltre la citata A.G., anche il Prefetto che lo presiede.

XI - I colleghi senatori Florino e Zancan hanno posto l'accento sulle lungaggini del procedimento di prevenzione, prospettando rispettivamente la praticabilità di un'accelerazione dei tempi intercorrenti tra sequestro e confisca e l'introduzione di un termine prescrizione *in subiecta materia*. Altresì l'on. Sinisi ha invitato a riflettere sull'intervallo intercorrente tra i due provvedimenti ablativi. «Libera» ha poi evidenziato la necessità di introdurre un termine di decadenza dell'efficacia del sequestro specificamente per il giudizio d'appello.

Sul punto va osservato che già la legge n. 575/65 in vigore (articolo 2-ter, comma 3) prevede il termine di un anno, prorogabile fino al doppio, entro il quale al sequestro deve seguire necessariamente il provvedimento di confisca. Nella prassi applicativa, poi, detto termine è già considerato alquanto stringente e, se si considera l'entità e la complessità dei cespiti patrimoniali e dei conseguenti procedimenti, specie nel mezzogiorno d'Italia, apparirebbe invero oltremodo oneroso ridurre ulteriormente la durata. Piuttosto che l'auspicata accelerazione del rito, pena ne sarebbe la decadenza indiscriminata dei provvedimenti di sequestro.

Altrettanto inappropriato sarebbe introdurre forme di prescrizione in materia prevenzionale e non perché si è convinti che nel Paese non vi siano aree di indolente, se non addirittura mancante, conduzione dei pro-

cedimenti di prevenzione. Ciò che va invece ragionevolmente ponderato è il rischio che strette normative sui tempi del rito possano vanificare restrizioni reali in pregiudizio della criminalità mafiosa che verrebbe così a lucrare ingiustificati e facili «rientri» del proprio patrimonio.

XII – Assai più delicato e denso di inferenze giuridico-sociali è il punto – agitato dal sen. Zancan – circa la possibilità, in caso di decesso del proposto, di far proseguire il procedimento di prevenzione per i soli aspetti patrimoniali, a condizione però che, nei confronti del medesimo soggetto, sia intervenuta una pronuncia di merito sulla sua pericolosità.

La questione non è di poco momento ed essa, anzi, ha costituito materia e spunto per persistenti diatribe giurisprudenziali, invero mai risolte neppure di seguito all'intervento di pronunce delle Sezioni Unite (cfr., tra le altre, Cass, Sez. Un. n. 18/1996, Simonelli).

Il disegno di legge in esame tenta una via risolutiva, ispirandosi al principio secondo cui, con la prevenzione reale, s'intende colpire ricchezze inquinate all'origine, così che il bene finisce con l'essere uno strumento di sviluppo dell'organizzazione mafiosa, dei suoi membri e, quindi, pericoloso *ex se*; l'azione di contrasto deve pertanto incentrarsi sul bene, pur collegato al soggetto.

Alla luce dei suddetti criteri – peraltro assunti *in toto* in una tra le ultime decisioni della S.C. per l'appunto in tema di avvenuto decesso del proposto nelle more del procedimento d'appello (Cass. Sez. II, n. 1995/2005, Bruno) – torna comprensibile ed assai giustificabile la previsione della lettera *e*), comma 1 dell'articolo 3 del disegno di legge, laddove, nel dettare interventi correttivi alla disciplina esistente, si afferma che «in caso di morte del proposto, il giudizio per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali prosegue nei confronti degli eredi e legatari».

Peraltro tale previsione, lungi dal disincagliare del tutto il giudizio sui beni da quello sulle persone – la prosecuzione disgiunta è infatti pur sempre collegata ad un giudizio sulla «mafiosità» di chi ne abbia la disponibilità, valutata all'epoca di acquisizione dei beni (cfr. al riguardo la disposizione complementare di cui alla lettera *b*), comma 1 dell'articolo 3) – ha il pregio di non esigere una pronuncia formale, prodromica, attinente alla pericolosità del soggetto, quale invece il collega Zancan vorrebbe introdurre.

XIII – Sulle problematiche legate alla sottrazione di beni vigila il prefetto, che ha il potere di tutelarli e di evitarne la vandalizzazione e l'alienazione.

Ha ragione l'on. Sinisi quando rileva l'assenza di sistemi pratici ed economici per sopperire alla «devastazione» dei beni da parte dei criminali obbligati al rilascio. Ai fondi comunitari del PON Sicurezza, cui finora si è fatto ricorso, potranno aggiungersi, ed eventualmente anche sostituirsi, dotazioni specifiche al cui studio può senz'altro rinviarsi in sede di decretazione delegata.

Quanto al mutamento della destinazione urbanistica o d'uso del bene, che il disegno di legge consente al prefetto su *input* dell'Agenzia del demanio (lettera *e*), n. 1, comma 1 dell'articolo 2), va espressa piena consonanza al suggerimento proveniente da «Libera» e dal sen. Bobbio.

Occorre infatti correggere la legge per quanto attiene tale aspetto: il mutamento di destinazione non può avvenire in effetti che dopo la confisca definitiva perché in caso di revoca del sequestro il destinatario ha diritto ad ottenere il bene nella destinazione originaria. Di ciò occorrerà tenere conto in concreto, eliminando il participio «sequestrato» al n. 1, lettera *e*), comma 1 dell'articolo 2 del ddlegge

XIV - Per ciò che concerne la problematica sollevata dall'on. Sinisi sull'articolo 2 lettera *h*) - ossia sulla soddisfazione in prededuzione dei debiti contratti con le istituzioni creditizie - si tratta soltanto di debiti contratti e garantiti dallo Stato per la gestione delle imprese, la riattivazione e il completamento di impianti nonché per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili. Si tratta invero di crediti accesi esclusivamente per tale fine e quindi successivamente al momento del sequestro, proprio per mantenere il bene nel migliore stato possibile, sia per consegnarlo al titolare, se sarà il caso, sia per farlo pervenire alla mano pubblica e quindi agli enti locali, alle cooperative sociali, nello stato migliore. Altro non sono, dunque, che una serie di crediti che vengono accesi successivamente e che si ritiene opportuno vengano comunque soddisfatti in prededuzione, trattandosi di crediti in accrescimento o mantenimento conservativo del bene. È quindi del tutto aliena qualsivoglia forma di favore verso le banche per quanto riguarda la vicenda creditizia; anzi, sotto questo profilo è prevista una valutazione di tutta la problematica creditizia, ossia della buona fede e del fondamento dell'accensione dei crediti, dell'erogazione di mutui, con l'assoluta tutela dei terzi di buona fede ma con la possibilità del venir meno per annullamento di tutti quei crediti che evidentemente sono stati accesi per ottenere denaro liquido o comunque per evitare la possibilità che tali beni possano essere in ogni caso fruiti adeguatamente dall'ente locale, dalle cooperative sociali, a causa degli importi che gravano su di loro.

La garanzia stabilita per legge in capo allo Stato (lettera *h*), comma 1 dell'articolo 2) sui debiti contratti con gli istituti creditizi non può né deve stupire - come invece sostenuto dal sen. Florino - dal momento che essa appare l'unico strumento valido per assicurare la miglior tranquillità di gestione di cespiti notoriamente privi di «favore» bancario ai fini dei finanziamenti necessari per la loro gestione.

Un disagio che nasce nella prassi applicativa è poi quello, segnalato da «Libera», del mancato accesso, da parte delle cooperative sociali e delle associazioni impegnate nella gestione di beni immobili confiscati, agli strumenti creditizi e finanziari di sostegno per le attività svolte. Si soggiunge al riguardo che la concessione del bene in comodato d'uso gratuito non costituisce, infatti, un titolo sufficiente per avvalersi dei finanziamenti previsti dal sistema creditizio. Utile soluzione - suggerisce «Libera»

– potrebbe essere quella di prevedere un comma aggiuntivo all'articolo 2, limitato alle imprese e ai beni aziendali, attraverso il quale istituire anche un fondo di garanzia *ad hoc* pure per i beni immobili non aziendali, affidati ai soggetti previsti dalla legge n. 109/96.

Il rilievo è meritevole di attenzione; occorre infatti ipotizzare una situazione di maggiore stabilizzazione nei confronti dei soggetti che a vario titolo potranno in generale utilizzare i beni affinché siano messi in grado di programmare le loro attività. Stabilizzare potrebbe, ad esempio, volere significare che detti beni, per legge, possano essere attribuiti con contratti di locazione, di cessione, di comodato o altro che abbiano almeno una durata minima garantita (decennale?), in modo da evitare condizioni di scarsa programmazione delle attività ad essi collegate.

L'esigenza di accelerare al massimo l'intervallo tra confisca e acquisizione dei beni da parte degli enti destinatari (sen. Florino) ed estendere l'ambito dei concessionari, quali le o.n.leggeu.s. e le associazioni di promozione sociale («Libera»), merita vivo interesse.

Su entrambi i punti, invero, l'ampio respiro della delega autorizza senz'altro a potere legiferare in sede di decretazione secondo indicazioni che ulteriormente potranno aggiungersi alle odierne.

Anche in ordine, poi, ad aspetti di dettaglio sollevati dall'on. Sinisi e da «Libera», concernenti:

– l'assenza di una disciplina sulla accessione civilistica con riguardo ai beni confiscati;

– l'assenza della possibilità di condono fiscale per i beni ablati nonché di una «fiscalità di vantaggio» nei confronti dello Stato che riavvia un'azienda sequestrata e confiscata;

– la incomprensibile limitazione della tutela alla sola parte civile costituita nel processo penale e non invece estesa anche alla medesima vittima che sceglie di adire la parallela via dell'azione civile;

– l'esigenza di maggiore trasparenza nella gestione e destinazione dei proventi derivanti dai beni confiscati;

– una migliore specificazione di criteri e modalità di revoca dell'assegnazione e della destinazione e le eventuali possibilità di ricorso;

– l'esigenza che regolamenti comunali prevedano bandi pubblici per l'assegnazione;

– la previsione di nuovi schemi contrattuali di comodato gratuito che riconoscano, ad esempio, gli interventi migliorativi effettuati dai soggetti cui è affidata la gestione del bene;

la delega è in grado di consentire un congruo e condiviso sviluppo nella successiva decretazione.

In ultimo, il bisogno che lo strumento processuale contemplato all'articolo 12-*sexies* della legge n. 356/92 sia reso maggiormente operativo e con risultati di concreta effettività – lo ha sostenuto «Libera» – non fa affatto difetto nell'impianto del ddl, essendo prevista, alla lettera *p*), comma 1 dell'articolo 3, un'estensione dei principi della prevenzione a quello specifico ambito applicativo. Al riguardo, si pensi che già l'annunciato allar-

gamento del bacino oggettivo dei delitti nel settore della prevenzione si propagherà inevitabilmente sulla disciplina dell'articolo 12-*sexies*, trasformandolo, per ciò solo, in uno strumento più agile ed efficace.

XV – Di particolare rilevanza deve ritenersi il contributo conoscitivo offerto alla Commissione dal Direttore Generale dell'Agenzia del Demanio, arch. Spitz, nel corso dell'audizione del 27 settembre 2005.

All'Agenzia, infatti, sin dall'anno della sua costituzione (2001), risulta affidata la gestione dei beni confiscati.

L'ampia relazione svolta, gli analitici dati statistici allegati e i chiarimenti forniti in sede di audizione attestano l'efficacia del consistente sforzo diretto a razionalizzare l'azione dello Stato in tale settore, al fine di assicurare l'effettiva e tempestiva utilizzazione dei beni confiscati.

In particolare, i risultati raggiunti sotto il profilo organizzativo (creazione di una banca dati per la gestione delle aziende e degli immobili confiscati, programmazione con criteri manageriali delle linee guida per l'eliminazione del rilevantisimo «stock» di procedure arretrate accumulate negli anni precedenti e per una gestione non burocratica e frammentata, bensì caratterizzata da una innovativa ed efficiente visione strategica che sia in grado di «dialogare» proficuamente con il sistema delle misure di prevenzione in tutte le sue fasi) inducono a formulare un giudizio positivo in ordine alle capacità tecniche dell'Agenzia e, quindi, alla sua piena adeguatezza a ricoprire il ruolo gestionale previsto dal disegno di legge governativo.

D'altra parte, anche nel settore della gestione dei veicoli confiscati in via amministrativa, che viene oggi svolta dall'Agenzia del Demanio in collaborazione con il Ministero dell'Interno, a fronte della catastrofica situazione determinatasi per le inadempienze della società concessionaria alla quale i servizi erano stati affidati con gara europea nel 1999 (pendenze di oltre 80.000 veicoli da gestire e oneri di custodia non corrisposti alle depositarie per più di 130 milioni di euro), si è provveduto a dare attuazione alle procedure eccezionali previste dalla legge, semplificando le procedure e abbattendo i costi di custodia.

Proprio le metodologie innovative impiegate dall'Agenzia nell'approccio al settore dei beni confiscati (partendo da un «censimento straordinario» si è giunti ad una analisi dei flussi di smaltimento delle procedure, opportunamente diversificate quanto ad oggetto – beni immobili, aziende, veicoli –, quanto a stato – beni confiscati e beni destinati –, nell'ambito di una scansione cronologica globale) hanno consentito l'emersione di profili di criticità ai quali già si è posto rimedio, ove possibile, in via amministrativa.

Ulteriori aspetti di funzionali sono stati segnalati dall'Agenzia al legislatore: dai ritardi nella comunicazione all'Agenzia dell'emissione dei provvedimenti di confisca alle imprecisioni nella individuazione dei beni e della loro consistenza, all'inadeguatezza della figura dell'amministratore giudiziario, alla limitatezza della platea degli enti ai quali è possibile destinare i beni.

Le problematiche sollevate e le soluzioni indicate confermano la validità dell'impianto normativo del disegno di legge governativo, il cui indirizzo risponde a pieno alle esigenze prospettate.

Si pensi all'affiancamento dell'Agenzia all'Autorità giudiziaria sin dalle prime fasi del sequestro del bene al fine di garantirle un supporto tecnico qualificato e proveniente da un soggetto pubblico, già portatore di specifica professionalità delle capacità e delle esperienze dell'amministrazione dello Stato.

Oppure, all'ampliamento delle tipologie di Enti ai quali affidare i beni confiscati.

Nel prendere atto dell'acume critico e dello spirito di collaborazione che ha ispirato il dibattito in Commissione e che ha consentito di rimodellare proficuamente in alcuni punti il testo del ddl, mi è gradito rivolgere a tutti un sentito ringraziamento per l'opera comune e la condivisione d'intenti su una materia tanto complessa quanto profondamente impellente ed avvertita per il futuro della legalità repubblicana.

In conclusione dei suoi lavori la Commissione, in conformità alle finalità istituzionali, pone il presente documento all'attenzione dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per contribuire all'attività di riforma legislativa della materia, auspicando che il Parlamento pervenga rapidamente all'approvazione di una legge che offra un più incisivo strumento nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Documento sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali - relazione di minoranza

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 distorcere 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 straor-

dinario 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'e 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'articolo 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 dal 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.

È 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 lungi 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 disegno di legge 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 pagina 63, è affermata esplicitamente l'unicità della posizione tra «i compilatori del disegno di legge» 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 completamento 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.

È 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 precedente 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.

È 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 pubblica amministrazione, 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 li-

beri 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 specialisti-

che 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 criminale.

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 obbligatorio dell'azione di prevenzione antimafia;
- la prevenzione antimafia deve essere estesa a tutti i delitti di cui all'articolo 53 comma 3-bis codice di procedura penale, ai delitti aggravati dalla finalità mafiosa di cui all'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 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 esempio 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* – BURTONI 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*

ELENCO DEGLI ATTI DESEGRETATI

UNITÀ DOCUMENTALI RISULTATO

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
184	1
235	1
235	2
235	3
235	4
235	5
235	6
235	7
235	8
235	9
235	10
235	11
235	12
235	13
235	14
235	15
235	16
235	17
235	18
235	19
235	20
235	21
235	22
235	23
235	24
235	25
235	26
476	1
579	1

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	1
625	2
625	3
625	4
625	5
625	6
625	7
625	8
625	9
625	10
625	11
625	12
625	13
625	14
625	15
625	16
625	17
625	18
625	19
625	20
625	21
625	22
625	23
625	24
625	25
625	26
625	27
625	28
625	29
625	30
625	31
625	32

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	33
625	34
625	35
625	36
625	37
625	38
625	39
625	40
625	41
625	42
625	43
625	44
625	45
625	46
625	47
625	48
625	49
625	50
625	51
625	52
625	53
625	54
625	55
625	56
625	57
625	58
625	59
625	60
625	61
625	62
625	63
625	64

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	65
625	66
625	67
625	68
625	69
625	70
625	71
625	72
625	73
625	74
625	75
625	76
625	77
625	78
625	79
625	80
625	81
625	82
625	83
625	84
625	85
625	86
625	87
625	88
625	89
625	90
625	91
625	92
625	93
625	94
625	95
625	96

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	97
625	98
625	99
625	100
625	101
625	102
625	103
625	104
625	105
625	106
625	107
625	108
625	109
625	110
625	111
625	112
625	113
625	115
625	116
625	117
625	118
625	119
625	120
625	121
625	122
625	123
625	124
625	125
625	126
625	127
625	128
625	129

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	130
625	131
625	132
625	133
625	134
625	135
625	136
625	137
625	138
625	139
625	140
625	141
625	142
625	143
625	144
625	145
625	146
625	147
625	148
625	149
625	150
625	151
625	152
625	153
625	154
625	155
625	156
625	157
625	158
625	159
625	160
625	161

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	162
625	163
625	164
625	165
625	166
625	167
625	168
625	169
625	170
625	171
625	172
625	173
625	174
625	175
625	176
625	177
625	178
625	179
625	180
625	181
625	182
625	183
625	184
625	185
625	186
625	187
625	188
625	189
625	190
625	191
625	192
625	193

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	194
625	195
625	196
625	197
625	198
625	199
625	200
625	201
625	202
625	203
625	204
625	205
625	206
625	207
625	208
625	209
625	210
625	211
625	212
625	213
625	214
625	215
625	216
625	217
625	218
625	219
625	220
625	221
625	222
625	223
625	224
625	225

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	226
625	227
625	228
625	229
625	230
625	231
625	232
625	233
625	234
625	235
625	236
625	237
625	238
625	239
625	241
625	242
625	243
625	244
625	245
625	246
625	247
625	248
625	249
625	250
625	251
625	252
625	253
625	254
625	255
625	256
625	257
625	258

Numero del fascicolo	Numero dell'unità documentale
625	259
625	260
625	261
625	262
625	263
625	264
625	265
625	266
625	267
625	268
625	269
625	270
625	271
625	272
625	273
742	1
742	2
764	1
764	2
799	1
799	2
799	3

