

---

XV LEGISLATURA

---

Doc. **XXIII**

N. **3**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ  
ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE**

*(istituita con legge 27 ottobre 2006, n. 277)*

(composta dai deputati: *Forgione, Presidente; Bono, Bordo, Burtone, Cirino Pomicino, D'Ippolito Vitale, Incostante, Laganà Fortugno, Licandro, Lo Monte, Lumia, Vice Presidente, Mancini, Marchi, Misuraca, Angela Napoli, Pellegrino, Segretario, Picano, Rotondo, Santelli, Tagliatela, Tassone, Vice Presidente, Villari, Vitali, Alfredo Vito*; e dai senatori: *Adragna, Baccini, Massimo Brutti, Buccico, Calvi, Castelli, Curto, Di Lello Finuoli, Garraffa, Gentile, Segretario, Giambrone, Iovene, Malvano, Montalbano, Mugnai, Nardini, Novi, Palma, Palumbo, Pellegatta, Pistorio, Procacci, Ruggeri, Villecco Calipari, Vizzini*)

**RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA E  
DELLE PRASSI APPLICATIVE IN MATERIA DI SEQUESTRO, CONFISCA  
E DESTINAZIONE DEI BENI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

**(Relatore: on. Giuseppe LUMIA)**

*Approvata dalla Commissione nella seduta del 27 novembre 2007*

---

*Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 28 novembre 2007  
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera n), della legge 27 ottobre 2006, n. 277*

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

1. Premessa .....	Pag. 3
2. I lavori della Commissione .....	» 9
3. Criticità del sistema .....	» 11
a) Il sequestro e la confisca dei beni .....	» 15
1) <i>Disomogeneità delle norme</i> .....	» 17
2) <i>Azione di prevenzione</i> .....	» 18
b) La gestione e la destinazione dei beni .....	» 29
1) <i>La normativa vigente</i> .....	» 29
2) <i>I risultati dell'indagine</i> .....	» 33
3) <i>La tutela dei terzi creditori</i> .....	» 46
4) <i>Gli amministratori giudiziari</i> .....	» 51
5) <i>Valutazioni</i> .....	» 53
4. Conclusioni .....	» 60

PAGINA BIANCA

**Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata.**

**1. Premessa**

Uno dei pregi della legge Rognoni-La Torre che, circa venticinque anni or sono, ha concentrato in poche, ma efficaci, parole l'essenza dell'azione della mafia - volta ad acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o il controllo delle attività economiche ed a condizionare l'attività amministrativa -, consiste anche nell'aver predisposto gli strumenti per l'aggressione alle mafie sul versante economico e finanziario.

Se, nella strategia di contrasto, l'individuazione di tale aspetto fu di eccezionale importanza allora, l'evoluzione del fenomeno mafioso rende oggi forse ancora più attuali quegli strumenti.

Il notevole lasso di tempo intercorso dalla emanazione della legge Rognoni-La Torre, l'esperienza maturata nella sua applicazione, nonché gli sviluppi che hanno interessato l'intera società civile, rendono necessario ora un momento di verifica che costituisca il preludio di modifiche ed aggiornamenti alle norme per ridare nuovo slancio e vigore al contrasto alle mafie.

È maturo il tempo per dare una svolta positiva all'aggressione dei patrimoni ed alla gestione dei beni confiscati. Intorno a questi obiettivi si qualifica oggi una efficace lotta alla mafia.

Gli stessi principi che hanno spinto la società civile verso una crescente globalizzazione, anche in ragione delle riconosciute libertà di movimento di

persone, di merci e di capitali, sono stati sfruttati dalla criminalità organizzata, in particolare dalla criminalità di tipo mafioso, per accrescere la propria efficienza ed assumere sempre più i caratteri della internazionalità e della transnazionalità.

Sebbene le associazioni mafiose abbiano allargato gli ambiti operativi in cui operano, che da palcoscenici locali si sono proiettati anche su scenari internazionali, la componente economica e finanziaria mantiene intatta, se non accresciuta, la propria importanza.

Appare accresciuta, infatti, la capacità delle organizzazioni mafiose di agire come soggetti economici sui mercati, distorcendone i meccanismi di funzionamento, attraverso l'utilizzo delle enormi risorse economiche e finanziarie reperite nella gestione delle molteplici attività illecite - dal traffico degli stupefacenti al contrabbando, dalla speculazione edilizia agli appalti pubblici, al racket ed all'usura - svolte anche oltre i confini nazionali, e spesso in sinergia con gruppi criminali stranieri.

Come spesso è accaduto nella legislazione antimafia italiana, la piena consapevolezza della assoluta importanza dell'aggressione dei patrimoni e della finanza delle mafie fu raggiunta anche sull'onda della reazione della società civile agli efferati crimini perpetrati dalla mafia in danno di esponenti delle istituzioni, autori dell'efficacia delle aggressioni alle ricchezze; quella consapevolezza indusse tutte le forze politiche a trovare le soluzioni che condussero il Parlamento a varare la legge 13 settembre 1982, n. 646.

Nel 1982, la legge Rognoni – La Torre indicò strumenti e percorsi, che allora risultavano di assoluta novità, 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 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 proprio a causa della sua origine emergenziale - aveva trascurato il problema della sorte dei beni sottratti ai mafiosi, fu al centro di una intensa mobilitazione, che culminò nella petizione sostenuta da oltre un milione di firme.

L'approvazione dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, 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.

La legge 109 del 1996, infatti, introdusse gli articoli 2-*nonies* e seguenti della legge 31 maggio 1965, n. 575, aggiungendo, alla sequenza di disposizioni in tema di misure di prevenzione patrimoniale, norme specifiche concernenti la destinazione dei beni confiscati alla mafia, in tal modo completando opportunamente, sul piano sistematico, il quadro legislativo che non si era occupato della questione almeno fino alla legge 4 agosto 1989, n. 282, di conversione del decreto legge 14 giugno 1989, n. 230, che dettò le prime norme in materia di destinazione dei beni confiscati.

L'indifferibile necessità di una legge che affrontasse organicamente la questione della destinazione dei beni confiscati alla mafia era suggerita almeno da due riflessioni.

La prima riflessione scaturiva dalla constatazione che i beni confiscati deperivano senza alcuna utilità; avveniva, cioè, che aziende confiscate alla criminalità organizzata conducevano solo alla disoccupazione di chi era precedentemente occupato in esse, e che immobili interi, talvolta anche di

pregio, andassero sostanzialmente in rovina perché nessuno se ne curava, con il rischio aggiuntivo che servissero solo a far lievitare le spese sostenute dallo Stato per amministrare tali beni.

Tale situazione accentuava naturalmente l'idea di uno Stato che limitava la propria azione alla fase meramente repressiva e si mostrava incapace di trasformare l'utile mafioso in utile legale.

Ciò, oltretutto, induceva ad un'altra riflessione, che non poteva sfuggire a chi si rese promotore della legge 109 del 1996: essa attiene alla strategia antimafia ed in particolare alla "convenienza" dell'antimafia.

Se l'azione antimafia dello Stato si limita esclusivamente al momento repressivo, essa può apparire contraria allo sviluppo dei territori.

Diversa può apparire, invece, l'azione di contrasto alla criminalità mafiosa se essa, oltre ad avere gli strumenti giustamente ed equamente repressivi, riesce a sottrarre alla struttura mafiosa i beni accumulati ed a restituirli alla collettività, così incentivando l'utilizzazione sociale e dimostrando che legalità e sviluppo sono insieme una grande risorsa: la villa del mafioso che ospita una casa di riposo per anziani, il palazzo del mafioso che accoglie uffici pubblici, in sostanza, inviano un segnale positivo che si aggiunge a quello di avere assicurato alla giustizia il mafioso; segnalano, infatti, la restituzione alla collettività di ciò che la criminalità aveva sottratto ad essa.

In definitiva, la misura dell'efficacia delle misure di prevenzione, intesa come capacità di produrre effetti significativi, può essere compresa proprio sul piano della riconversione delle ricchezze a finalità che non solo siano lontane dal crimine, ma che abbiano un segno inverso rispetto ad esso (il volontariato, il soddisfacimento delle esigenze abitative dei non abbienti, il recupero dei tossicodipendenti, il risanamento dei quartieri degradati, l'educazione alla

legalità e la promozione di aziende agricole e di nuove attività produttive, sono solo alcuni esempi).

La legge sulla confisca dei beni e sul loro riutilizzo a fini sociali fu adottata come strumento in grado di distruggere il “capitale sociale” della mafia neutralizzandone l'intrinseca potenzialità a divenire volano per la creazione di relazioni di collusione e complicità con pezzi della politica, delle istituzioni, del mondo dell'economia e dell'imprenditorialità.

Poiché, inoltre, la mafia impedisce l'affermazione di un tessuto sociale fondato sulla fiducia e sulla condivisione e fa proprio, nelle zone in cui è fortemente radicata, anche questo patrimonio di relazioni sottraendo risorse alle forme di sviluppo nella legalità, il valore simbolico, educativo e culturale dell'uso sociale dei beni confiscati si rivela idoneo a produrre ricadute negative sul consenso di cui godono i mafiosi.

I beni confiscati rappresentano, dunque, un valore sociale ed economico tangibile e possono costituire, come di fatto è stato in alcune circostanze, uno strumento per far crescere le comunità locali, diventando moltiplicatori di progettualità positiva da parte dei vari soggetti coinvolti.

Il 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 positiva 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.

## **2. I lavori della Commissione**

La Commissione antimafia ritiene fondamentale l'azione di aggressione dei patrimoni illecitamente costituiti, nella strategia di contrasto alle mafie

operanti sul territorio nazionale. E ritiene, altresì, fondamentale che detti beni, attraverso l'uso sociale di essi, ritornino alla collettività depauperata.

La centralità di tali temi nei lavori di questa Commissione emerge in tutta la sua evidenza già dal discorso programmatico del Presidente del 6 dicembre 2006 ove, nel merito, è stata individuata la necessità di un “cambio di paradigma al quale uniformare tutta la nuova strumentazione legislativa –il nuovo Testo Unico – con il passaggio dal concetto di pericolosità sociale del soggetto indiziato di appartenere alla criminalità organizzata di tipo mafioso, al concetto di pericolosità sociale dei beni, delle ricchezze e dei patrimoni mafiosi”.

Su questi temi il dibattito e la discussione sono stati e continuano ad essere ricchi ed articolati.

Tuttavia, al di là del giudizio positivo sull'impianto della legge vigente, l'introduzione di procedure amministrative più rapide e la semplificazione delle fasi in cui si articolano i procedimenti di sequestro, confisca e destinazione non hanno impedito che si verificassero lentezze, ritardi, ostacoli.

Quello che appare importante mettere in evidenza è la necessità di confermare una scelta alla luce dei risultati conseguiti. Se la legge 109 del 1996 aveva inteso imprimere una direzione all'azione pubblica tesa a sottrarre i patrimoni illeciti alla disponibilità delle mafie, attribuendo un vincolo finalistico ai beni definitivamente confiscati, si impone ora una verifica sulla base dei dati acquisiti dopo più di un decennio dall'emanazione di quella norma.

Se gli esiti non confortano, è necessario ripercorrere gli schemi attraverso i quali l'azione in argomento si svolge per individuare i punti di debolezza e le eventuali opportunità di miglioramento.

L'assoluta importanza strategica delle norme che disciplinano l'intero ciclo che, partendo dall'individuazione dei patrimoni illeciti nella disponibilità delle organizzazioni criminali, conduce alla definitiva acquisizione dei beni al patrimonio dello Stato per restituirli alla collettività sotto forma di strumenti per conseguire finalità sociali e produttive, ha indotto questa Commissione ad

avviare - in conformità con le previsioni della legge istitutiva 27 ottobre 2006, n. 277 - un'inchiesta al fine di valutare l'adeguatezza della normativa e delle prassi applicative in tema di prevenzione e di contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti - a cominciare proprio dalla legge 646 del 1982, e successive modificazioni -, nonché sull'adeguatezza delle norme sulle misure di prevenzione patrimoniale, sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo.

In tale contesto è stata decisa l'esecuzione di un ciclo di audizioni dei vari soggetti istituzionali che intervengono nel processo che porta alla destinazione a fini sociali dei patrimoni illeciti sottratti alle organizzazioni mafiose; si sono, pertanto, svolte le audizioni del Procuratore Nazionale Antimafia, dei prefetti delle province di Napoli e Palermo, del Direttore della Direzione Investigativa Antimafia, dei Questori delle province di Napoli e Palermo e del Direttore Generale dell'Agenzia del Demanio, alle quali si è aggiunta l'audizione del presidente dell'Associazione Libera.

### **3. Criticità del sistema**

Gli esiti delle predette audizioni hanno fatto emergere i fattori di criticità del sistema, in corrispondenza dei quali sono state fornite utili indicazioni nella prospettiva di una loro risoluzione.

Per comodità di esposizione, l'intero *iter* viene suddiviso in due grandi aree di azione: dalle indagini alla confisca dei beni, la prima area; dalla confisca alla destinazione del bene, la seconda.

La nota di metodo consente di porre in diretto raffronto tra loro le due aree di azione, in maniera da rilevare con ogni evidenza il grado di congruità degli strumenti predisposti rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore nelle relative norme.

Procedendo in tal modo, risulta innanzitutto evidente che le risorse mobilitate per procedere alla gestione ed alla destinazione a fini sociali dei beni appaiono notevolmente sottodimensionate rispetto all'entità delle risorse impiegate nelle fasi di individuazione, sequestro e confisca dei beni.

Se, pertanto, è da tenere in debita considerazione la necessità di rinforzare adeguatamente la fase di aggressione ai patrimoni illeciti, a maggior ragione occorre operare in tal senso per la fase di gestione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Una tale sproporzione avrebbe potuto trovare ragionevole spiegazione qualora si fosse trattato semplicemente di gestire beni demaniali, prima di imprimere ad essi una destinazione, senza alcuna altra implicazione; e se, soprattutto, la confisca definitiva dei beni determinasse nelle organizzazioni criminali la rassegnazione alla perdita dei predetti beni.

Così, però, non è. Gli episodi che sono avvenuti solo negli ultimi mesi in Calabria, in Puglia ed in Sicilia, infatti, dimostrano che l'attenzione della criminalità organizzata verso i beni illecitamente costituiti e confiscati non accenna a diminuire, neanche quando ai beni è stata data una destinazione sociale<sup>1</sup>.

Ciò pone in condizione di attribuire una notevole importanza al momento della gestione e della destinazione dei beni confiscati che, anzi, può divenire determinante per esaltare o vanificare l'azione precedentemente svolta con notevole impiego, appunto, di risorse pubbliche umane e materiali.

Ovviamente, le ulteriori implicazioni - legate specificamente alla provenienza dei beni ed al valore assegnato all'azione di sottrazione dei patrimoni alla criminalità - non consentono di ridurre la questione ad un problema di

---

<sup>1</sup> A Gioia Tauro sono stati distrutti i macchinari e danneggiati i capannoni della cooperativa agricola Valle del Marro, gestita dall'Associazione Libera sulle terre confiscate a membri delle famiglie Piromalli e Mammoliti. A Bitonto (Ba) sono state arrestate tre donne, tra le quali due figlie di Cosimo Zonno, narcotrafficante barese ritenuto il capo dell'omonimo gruppo criminale; le donne sono ritenute responsabili del tentativo di sottrarre la gestione economica di due macellerie e di un'azienda agricola, sottoposte a sequestro preventivo dalla magistratura barese alle famiglie Zonno e Valentini, imponendo il pagamento del 'pizzo' al custode giudiziario. A Monreale (Pa) sono stati gravemente danneggiati i vigneti confiscati a Giovanni Simonetti e gestiti dalla

remuneratività dell'azione pubblica; detta azione, in quanto pubblica, deve comunque essere improntata a criteri di buona amministrazione, vale a dire di efficienza, efficacia ed economicità, ma occorre rendere espliciti i valori in ragione dei quali lo Stato si impegna ad integrare gli obiettivi di economicità con quelli tipici della moderna protezione dei diritti e dello sviluppo sostenibile. Gli intenti solidaristici ed anche simbolici perseguiti dalla legge 109 del 1996 consentono, in effetti, di fare la scelta di condurre un'azione che non sia improntata esclusivamente alla logica del profitto in senso stretto; occorre, però, che gli obiettivi fissati dalla legge 109 del 1996 non siano solo apparenti e che anche l'azione condotta per il loro perseguimento sia improntata ai criteri di efficienza ed efficacia. Più degli altri obiettivi dell'azione pubblica, infatti, essi sembrano capaci di determinare negative ricadute di immagine nel caso in cui il mancato conseguimento di essi sia dovuto alla pervicace opposizione della criminalità organizzata, destinataria dei provvedimenti di ablazione dei patrimoni.

Poiché la Commissione ritiene che non siano in discussione né l'attualità né l'opportunità delle previsioni normative che imprimono un vincolo alla destinazione dei beni confiscati, appare allora necessario procedere ad una riflessione sull'adeguatezza dei mezzi predisposti per attuare quelle previsioni.

I lavori svolti dalla Commissione Antimafia negli ultimi mesi hanno messo in evidenza che tuttora sussiste l'esigenza di approntare sistemi operativi idonei ad imprimere un significativo impulso alle previsioni della legge 109 del 1996 in materia di destinazione a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità.

Il punto critico, che è parso caratterizzante, attiene proprio alla particolare origine dei beni, che sono divenuti demaniali per effetto dell'azione di prevenzione; tale origine determina la continua pressione della criminalità destinataria dei provvedimenti, tesa al recupero dei beni o, quantomeno, a

---

cooperativa "Lavoro e non solo"; a Castelvetro (Tp) si sono verificati danneggiamenti all'azienda agricola gestita dalla cooperativa "Casa dei giovani".

renderli inutilizzabili, in un'ottica che suona come aperta sfida alle istituzioni incaricate di affermare la sovranità delle ragioni democratiche.

È evidente come, a fronte di tali e tante implicazioni, non appaia adeguato far rientrare la gestione e la destinazione dei beni confiscati alle mafie nell'alveo delle competenze generali che l'Agenzia del Demanio possiede in materia di beni demaniali.

La natura particolare dei beni che giungono al Demanio dopo che sono stati sottratti alla criminalità organizzata richiede particolari modalità di gestione, e cura ancora più particolare nella destinazione prevista dalla legge; ciò risulta ancor più vero quando si versi in materia di beni organizzati in forma di azienda, per le evidenti implicazioni in termini di mantenimento dei livelli occupazionali e di garanzie per i creditori dell'imprenditore mafioso.

Questa constatazione, unita alla sperequazione - oggettivamente rilevabile - tra le risorse impegnate nella delicata fase di gestione e destinazione e le risorse impegnate nella fase più propriamente investigativa e giudiziaria, induce a raccogliere le proposte - giunte da autorevoli rappresentanti di vertice delle istituzioni interessate alla procedura - su una sorta di Agenzia centrale alla quale affidare compiti specifici (al fine di imprimere una svolta decisiva alle previsioni di legge, in parte rimaste inattuate) e soprattutto sulle strutture sulle quali l'azione dovrà essere articolata in sede provinciale.

Lo sforzo necessario all'emanazione della legge 109 del 1996 testimonia la notevole importanza annessa alla destinazione sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Diviene allora necessario imprimere una svolta. I dati forniti alla Commissione riferiscono che oltre la metà dei beni confiscati non ha ricevuto una destinazione: l'individuazione e la successiva rimozione degli ostacoli appare la strada da seguire.

**a. Il sequestro e la confisca dei beni.**

In apertura della presente sezione, appare quanto mai utile fornire preliminarmente pochi dati, tra quelli forniti dal Ministero della Giustizia nella “Relazione sulla consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e stato dei procedimenti di sequestro e di confisca (Doc. CLIV, n. 3, aggiornata al 31 agosto 2007)”, predisposta ai sensi dell’articolo 2-duodecies, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575, che forniscono una prima immagine dello stato in cui versa il sistema di cui la Commissione si sta occupando.

<b>MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI E PATRIMONIALI: MONITORAGGIO DELLA L. 7 MARZO 1996, N.109 “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE E DESTINAZIONE DI BENI SEQUESTRATI O CONFISCATI. MODIFICHE ALLA LEGGE 31 MAGGIO 1965, N. 575, E ALL’ARTICOLO 3 DELLA LEGGE 23 LUGLIO 1991”: SITUAZIONE AL 31/7/07</b>							
<b>Tot. beni sottoposti a provvedimento</b>	beni immobili	beni mobili	titoli	<b><u>Tot. beni immobili confiscati e assegnati</u></b>	beni immobili confiscati e assegnati allo Stato	beni immobili confiscati e assegnati ai Comuni	<b><u>Valore stimato dei beni immobili confiscati e assegnati</u></b>
<b>29.835</b>	15.967	6.741	7.127	<b>2.377</b>	490	1.887	
							<b>€ 460.762.149</b>

Fonte: Ministero della Giustizia

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**  
**Dipartimento per gli Affari di Giustizia**  
**Procedimenti patrimoniali inseriti nel database al**  
**31/07/2007**

anno di iscriz.	Totale
1968	1
1969	1
1972	3
1973	4
1977	2
1979	1
1980	2
1981	2
1982	17
1983	44
1984	44
1985	21
1986	17
1987	10
1988	5
1989	14
1990	19
1991	40
1992	73
1993	110
1994	108
1995	171
1996	117
1997	198
1998	188
1999	203
2000	201
2001	240
2002	222
2003	215
2004	170
2005	125
2006	71
2007	18
<b>Totale</b>	<b>2.681</b>

I dati provenienti dal Ministero della Giustizia testimoniano con sufficiente chiarezza che il procedimento di confisca, destinazione ed assegnazione giunge a dare frutti concreti su meno del 15% degli immobili sottoposti a provvedimento; ma indicano anche con altrettanta chiarezza il deciso calo dei procedimenti patrimoniali negli ultimi anni.

In questo quadro è, però, necessario operare un'attenta verifica e una lettura articolata dei dati comunicati dal Ministero della Giustizia al Parlamento nelle

relazioni semestrali, in quanto non attengono a modalità di rilevazione dell'attività effettivamente svolta nel periodo di riferimento.

Ciò detto, i punti di criticità che attengono alla fase che, dalle indagini patrimoniali, giunge sino al sequestro ed alla confisca dei beni illecitamente costituiti — così come emersi dai lavori della Commissione — concernono, sinteticamente:

- 1) le norme di settore, con riguardo specifico ai fattori di disomogeneità e di eccessiva stratificazione che le caratterizzano;
- 2) l'azione di prevenzione, con specifico riferimento alla prospettiva di estendere la legittimazione attiva ad altri soggetti ed alla opportunità di disgiungere le misure di prevenzione personali dalle misure patrimoniali;
- 3) il procedimento di prevenzione;
- 4) il rapporto della procedura di prevenzione con altre procedure e la tutela dei terzi creditori.

*1) Disomogeneità delle norme*

Ciò che i lavori della Commissione hanno consentito di rilevare prima di ogni altra questione concerne la disorganicità e la frammentarietà della normativa dello specifico settore, dovute all'eccessiva stratificazione delle norme nel tempo. Nel merito, un'esigenza avvertita ai più alti livelli di responsabilità istituzionali nello specifico settore, riguarda la formazione di un testo che raccolga e coordini la normativa vigente.

In tale ottica, occorre innanzitutto operare una scelta in relazione al grado di intervento da effettuare; vale a dire la scelta tra apportare modifiche ed integrazioni che adattino il testo vigente alle nuove esigenze, dettate anche dalla trasformazione della criminalità organizzata mafiosa, oppure, se cogliere la favorevole occasione, in più sedi dottrinarie auspicata, per cambiare l'intero impianto delle misure di prevenzione; in tale ultimo contesto si inserirebbe, in sede di ulteriore valutazione, la possibilità di allargare il catalogo dei reati ai

quali collegare l'applicabilità di misure di prevenzione, accentuando le somiglianze già esistenti tra la confisca prevista dalla legge 575 del 1965 e la confisca-misura di sicurezza prevista dall'articolo 12-*sexies* della legge 356/92.

Invero, i punti di criticità fatti emergere dalle Autorità che intervengono nel lungo procedimento - che va dal sequestro dei beni sino alla definitiva consegna per l'utilizzazione a fini sociali -, ammettono soluzioni puntuali ad integrazione e modifica delle norme esistenti, da recepire nell'adozione di soluzioni più vaste che necessariamente implicano scelte di politica criminale.

Va da sé che la scelta di praticare la prima strada offre un percorso apparentemente più celere ma che, in ogni caso, richiede un'opera di coordinamento delle norme vigenti al fine di limare le asperità incontrate dagli operatori.

In tale ottica, il modo di procedere della presente relazione prevede l'illustrazione per punti delle criticità emerse, con l'indicazione delle soluzioni suggerite, di quelle preferibili e delle relative motivazioni di ordine politico, normativo, sistematico.

## 2) *Azione di prevenzione*

### Il doppio sistema penale-preventivo

L'ulteriore questione emersa in maniera prevalente sulle altre concerne gli strumenti di cui si dispone nello svolgimento dell'azione di aggressione dei patrimoni illecitamente costituiti nella disponibilità della criminalità organizzata.

L'importanza delle attività di individuazione e di successiva confisca dei beni di origine illecita nel contrasto alle organizzazioni delinquenti di tipo mafioso è dimostrata dagli strumenti normativi attualmente in vigore: l'art. 12-*sexies* della legge 356/1992 (*confisca dei beni nei confronti di condannati per*

*determinati, gravi, reati tra i quali l'associazione di tipo mafioso*) e gli artt. 2-bis e 2-ter della legge 575 del 1965 (*sequestro e confisca dei beni nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni tipo mafioso*), tralasciando di fare riferimento, in questa sede, agli ulteriori strumenti di confisca previsti dal codice penale o da norme speciali.

I lavori della Commissione hanno consentito di rilevare unanime favore verso il mantenimento e, semmai, il rafforzamento dell'attuale sistema, caratterizzato dal cosiddetto "doppio binario" procedimento penale - procedimento di prevenzione che consente di azionare, in via alternativa o cumulativa, i due strumenti della confisca di prevenzione e della confisca intesa come misura di sicurezza e che negli ultimi anni ha dispiegato positivi effetti sull'azione di aggressione ai patrimoni illeciti.

Le due forme di confisca appena citate, pur presentando un impianto normativo simile, sono sostanzialmente diverse per ambito di operatività; nelle intenzioni del legislatore, infatti, la confisca prevista dalla legge 575 del 1965 è una misura *praeter delictum*, mentre la confisca allargata, di cui all'art. 12-sexies citato si fonda su una responsabilità penale accertata con una sentenza emanata a seguito di procedimento penale.

Le misure in questione, in effetti, risultano oggi molto ravvicinate dalla pratica giudiziaria, per effetto di una sorta di processo di giurisdizionalizzazione subito dalla confisca di prevenzione di cui alla legge 575 del 1965, che ha portato ad uno spostamento del procedimento di prevenzione verso il procedimento penale.

La spiegazione della giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione viene solitamente rinvenuta nell'esigenza, il cui onere è di fatto ricaduto sui giudici, di attenuare gli effetti derivanti dalla scarsa chiarezza delle norme, con specifico riferimento alla loro compatibilità con i principi costituzionali.

Le differenze concettuali che caratterizzano i rispettivi ambiti operativi della confisca di cui al procedimento di prevenzione e della speciale confisca penale

di cui all'art. 12-*sexies* della legge 356/92 sono rafforzate dalla totale autonomia dei due procedimenti sancita dal legislatore, che ha così consentito l'assoggettabilità del medesimo bene sia al sequestro penale, sia al sequestro di prevenzione.

L'esperienza investigativa e giudiziaria degli ultimi anni consente di affermare che l'approccio operativo sistematico basato sul contestuale impiego degli strumenti penali e di prevenzione ha rappresentato una condizione utile a fornire maggiore incisività all'azione di aggressione dei patrimoni di origine illecita, ed in linea con il disegno normativo vigente. In questo quadro è utile valorizzare strumenti e professionalità, già positivamente dispiegati nelle tradizionali indagini penali, anche nel settore delle indagini finalizzate all'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale.

Altrettanto utile è la possibilità di prevedere i casi in cui, procedendo per i reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, all'avvio delle indagini preliminari si dia impulso ad indagini patrimoniali ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione.

Né, infine, risulta che la cumulabilità delle due misure abbia determinato l'insorgere di situazioni critiche, giacché dai dati forniti dall'Agenzia del Demanio risulta che solo l'1% degli immobili in gestione è soggetto a sequestro penale concorrente.

Tuttavia, la sostanziale disomogeneità degli strumenti normativi considerati, richiede un intervento volto a rendere più somiglianti le figure almeno sotto l'aspetto della disciplina accessoria concernente la fase di esecuzione - operata sotto il controllo di norme completamente diverse (il codice di rito penale per la misura prevista dall'art. 12-*sexies*, il codice di procedura civile per la misura di cui alla legge 575 del 1965) -, ma concernente anche le fasi dell'amministrazione dopo il sequestro, della gestione e della destinazione dei beni.

Nondimeno, appare necessario adeguare la normativa dello specifico settore alle nuove realtà criminali ed alle loro capacità di insinuarsi nel tessuto imprenditoriale e finanziario. Vanno, pertanto, previste norme che attengano in maniera specifica alla gestione delle imprese confiscate alla criminalità organizzata sotto il profilo, ad esempio, della disciplina fiscale applicabile durante la fase della gestione delle imprese confiscate o dei rapporti tra procedure concorsuali ed azione di prevenzione, o, ancora, sotto il profilo della disciplina dei gruppi societari e della specifica professionalità degli amministratori giudiziari.

#### La separazione tra misure di prevenzione personali e misure patrimoniali

In misura altrettanto condivisa, è emersa dalle audizioni svolte la segnalazione concernente le ripercussioni sul sistema per effetto del nesso di pregiudizialità che attualmente esiste tra misure di prevenzione personali e patrimoniali (l'esigenza è apparsa avvertita dal Procuratore Nazionale Antimafia, dal Direttore della DIA, ma anche dai Prefetti e dai Questori intervenuti).

La normativa vigente prevede, infatti, che la possibilità di sottoporre a misura di prevenzione patrimoniale un bene sia subordinata alla sussistenza di specifici presupposti, attinenti alla persona ed alla condotta di vita del soggetto, che giustificano l'applicazione di una misura di prevenzione personale; in buona sostanza, in mancanza di un collegamento con la pericolosità sociale del soggetto, il bene nella disponibilità del mafioso non assume una sua specifica qualifica di "pericolosità".

L'indissolubile relazione che la norma fissa tra la pericolosità del soggetto e la possibilità di sottoporre a confisca i patrimoni nella sua disponibilità espone, dunque, i provvedimenti ablatori dei patrimoni alle sorti

dei provvedimenti giudiziari concernenti la pericolosità sociale del soggetto stesso.

Appare, pertanto, opportuno procedere a modifiche normative nel senso della separazione tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali, al fine di prevenire che provvedimenti modificativi della misura di prevenzione concernente il soggetto travolgano le misure patrimoniali disposte sui beni di cui è stata accertata la provenienza illecita e che in ragione di tale accertata illecita provenienza sono dotati di una perdurante pericolosità e di un insito potere destabilizzante per l'economia lecita. Questo renderebbe possibile, innanzitutto, che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento.

In sintesi, si immagina una sorta di “perdurante illiceità dei beni” strettamente connessa alla formazione degli stessi.

In altri termini, per pervenire alla confisca dei predetti beni è sufficiente che i medesimi siano stati formati o acquisiti illecitamente da parte di soggetto:

- a. sottoposto a procedimento di prevenzione;
- b. riconosciuto come socialmente pericoloso, anche solo con riferimento all'epoca dei fatti;
- c. titolare, all'epoca dei fatti, di redditi non proporzionati al valore dei beni medesimi.

Il che equivale ad affermare che il bene non perde la sua caratteristica di antisocialità, dovuta alla sua formazione illecita, quando il soggetto che di esso può farne uso non è più socialmente pericoloso.

Tale ipotesi di lavoro non sembra priva di sostegno normativo, né appare dubitabile la possibilità, in materia di diritto di proprietà e di diritto alla libera

iniziativa economica, di un intervento pubblico a garanzia del rispetto dell'utilità sociale o a garanzia della sicurezza<sup>2</sup>.

L'azione prevedibilmente benefica della resezione del legame tra misura di prevenzione personale e misura di prevenzione patrimoniale consentirebbe, pertanto, di superare agevolmente le situazioni determinate dalla morte del proposto; tale evento, infatti, determina attualmente la riconsegna dei beni sequestrati agli eredi aventi causa del *de cuius*, poiché alla morte consegue la cessazione della pericolosità sociale, indi il venir meno della misura di prevenzione personale che trascina con sé anche la misura patrimoniale (con l'unica eccezione rappresentata dalla confisca definitiva, poiché alla definitività consegue l'irreversibile devoluzione dei beni confiscati allo Stato, come stabilito dalle modifiche introdotte con la legge 109 del 1996).

Un caso per tutti è rappresentato dai beni, del valore di centinaia di migliaia di euro, sequestrati nel 1985 dai giudici Falcone e Borsellino al boss di Cinisi, Tano Badalamenti; la morte di Badalamenti, avvenuta il 29 aprile 2004 durante la detenzione negli Stati Uniti, ha chiuso la vicenda giudiziaria che lo vedeva imputato del reato di associazione mafiosa, ma ha anche determinato la cessazione della pericolosità sociale del vecchio boss, ponendo gli eredi nella condizione di richiedere allo Stato la restituzione di tutti i beni sequestrati oltre venti anni fa, a cui hanno saputo dare una prima risposta efficace la Procura ed il Tribunale della prevenzione di Palermo.

Non si può non notare che, in situazioni come quella esemplificativamente appena descritta, il potenziale criminogeno dei patrimoni

---

<sup>2</sup> Illuminante a tal proposito appare la Corte Costituzionale nella sentenza n.335 del 1996, ove afferma che "... la garanzia della proprietà intanto varrebbe in quanto possa assolvere la propria funzione sociale che consiste nella sua capacità di favorire e incrementare lo sviluppo di altri diritti costituzionalmente protetti. Ma, se ciò non avviene, e se anzi si verifica la "mortificazione" di quella funzione, il diritto di proprietà diviene antisociale e ne viene meno la ragione di tutela ... E tra i beni e gli interessi, costituzionalmente rilevanti, da valutare nell'ambito della tutela della proprietà, vi sono le esigenze di garanzie dell'iniziativa privata, il cui libero ed equilibrato esercizio viene alterato da fattori estranei che ne inquinano le condizioni di funzionamento; vi sono, inoltre, i profili della solidarietà sociale ed economica che trovano concretizzazione attraverso lo svolgimento di attività lavorative legali, mentre le acquisizioni illecite, se non contrastate, incrementano i vincoli intimidatori e rendono 'allettante' l'attività illegale finalizzata al profitto".

in questione, dovuto all'originaria costituzione illecita di essi, permane anche dopo la morte di colui che si era reso responsabile delle condotte illecite; né si può ignorare che, anche dopo tale evento, permangono intatti gli intrinseci effetti distorsivi per il circuito economico lecito e, dunque, la necessità di porvi rimedio.

L'accesso alla suddetta visione riformatrice appare la strada da seguire per consentire all'azione di contrasto alle mafie, innanzitutto, di intervenire con maggiore efficacia nell'azione complessiva condotta a tutela dell'economia e del diritto al libero esercizio dell'impresa, sottraendo definitivamente alla disponibilità della criminalità organizzata beni ed aziende costruiti con i proventi illeciti. L'auspicabile riforma in tal senso consente, inoltre, di salvaguardare la funzione pedagogica assegnata alla sottrazione dei beni alla criminalità organizzata, poiché impedisce il verificarsi di casi in cui la morte del proposto — che nulla toglie all'illecita modalità di costituzione del bene — determini il rientro di tali beni nel circuito dell'economia legale.

D'altro canto, la separazione delle misure di prevenzione di tipo personale dalle misure patrimoniali avrebbe l'effetto di neutralizzare l'eventualità che l'accesso a procedimenti di revisione della misura personale abbia, in caso di esito favorevole, l'ulteriore conseguenza della restituzione dei beni al prevenuto per effetto, ad esempio, del venir meno del requisito della pericolosità sociale sotto il profilo dell'attualità.

Con riferimento alla possibilità di revoca della confisca definitiva, riconosciuta recentemente dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, il Procuratore Nazionale Antimafia ha posto in luce il prevedibile effetto disincentivante che può avere la possibilità di una revoca, che in sostanza è una revisione, della confisca definitiva. Tale effetto, a parere della Commissione, rende necessario apportare modifiche che, nel quadro delle garanzie costituzionali, garantiscano che l'eventuale revoca della confisca definitiva non dia luogo alla restituzione

del bene, bensì solo al riconoscimento del risarcimento a favore dell'avente diritto, salvo casi eccezionali, esplorando la possibilità di mutuare i riferimenti dalla materia delle espropriazioni per pubblica utilità, nel caso di occupazione *sine titulo* previsto dall'art. 43 del Testo Unico delle espropriazioni, approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Inoltre, è da considerare che l'arricchimento illecito accertato in capo al proposto giunge agli eredi in caso di morte del proposto medesimo prima che il procedimento sia concluso. La natura illecita dell'arricchimento che perviene agli eredi rende opportuno prevedere che, in tali casi, il procedimento di prevenzione continui nei confronti degli eredi medesimi, similmente a quanto accade, ai sensi della legge n. 20/1994, per i giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei Conti, nei casi di illecito arricchimento del dante causa.

#### La legittimazione a proporre le misure di prevenzione di tipo patrimoniale

In relazione all'azione di prevenzione antimafia, univoche indicazioni sono, altresì, emerse dai lavori della Commissione in ordine all'opportunità che la legittimazione a proporre l'applicazione di misure di prevenzione venga attribuita estensivamente anche al Procuratore Distrettuale Antimafia prevedendo, in corrispondenza di tale legittimazione, un potere di iniziativa, di impulso e di coordinamento dell'azione delle Direzioni Distrettuali Antimafia in capo al Procuratore Nazionale Antimafia.

A tale attribuzione in capo al procuratore distrettuale antimafia corrisponde, ovviamente, la simultanea attivazione dei poteri di indagine finalizzati alla raccolta di elementi utili alla proposta di applicazione di misure a carattere patrimoniale; potere di indagine che difetta in capo al procuratore nazionale antimafia a favore del quale, di converso, è auspicabile il rilascio di un potere di

impulso e di coordinamento da esercitarsi anche attraverso l'applicazione di sostituti procuratori nazionali a procedimenti di prevenzione presso le Direzioni distrettuali antimafia, nonché attraverso l'invio di notizie, atti e documenti utili ai fini dell'esercizio dell'azione di prevenzione.

Attualmente, l'articolo 2-*bis* della legge 575 del 1965 prevede che il procuratore della repubblica o il questore territorialmente competente procedano ad indagini patrimoniali ed alla proposta di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali a carico dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni criminali di tipo mafioso.

A tali poteri si associano i poteri posti in capo al Direttore della D.I.A. che derivano da quelli del disciolto Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa; tali poteri, all'atto della cessazione del predetto Ufficio dell'Alto Commissario, transitarono al Ministro dell'interno con facoltà di delega; la delega fu conferita in via permanente al direttore della D.I.A. con il d.m. 23 dicembre 1992, per le misure personali, e con il d.m. 30 novembre 1993, per l'esercizio del potere di proposta delle misure patrimoniali. Il Procuratore Nazionale Antimafia può, invece, solo proporre l'applicazione di misure di prevenzione personali.

Una riforma nel senso cui si è fatto precedentemente cenno consentirebbe di dare soluzione alle incongruenze presenti nel sistema attuale, che sconta ancora un difetto di coordinamento con la legislazione istitutiva delle direzioni distrettuali antimafia, e che rende possibile il paradosso di una carenza di potere di azione proprio del procuratore distrettuale antimafia, titolare del principale Ufficio in tema di indagini antimafia.

Tale potere, peraltro, è stato riconosciuto dall'articolo 13 della legge 16 marzo 2006, n. 146, di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

La pluralità di soggetti dotati del potere di proposta non si è, finora, rivelata come causa di inefficienza; piuttosto, l'esistenza di più soggetti legittimati

richiede di prevedere nella Procura distrettuale antimafia un momento di coordinamento in funzione di razionalizzazione e di canalizzazione delle proposte verso l'Organo giudicante, anche in funzione di completezza e di miglioramento dei margini di efficacia delle proposte. Nell'ambito delle misure di prevenzione antimafia, la richiamata funzione di coordinamento deve investire, non solo l'attività delle Autorità di polizia legittimate a proporre l'applicazione delle suddette misure, ma anche l'esercizio dei poteri di proposta assegnati dalla legge alle Procure ordinarie.

L'assoluta importanza che la Commissione annette al contrasto alle mafie sul versante economico-patrimoniale pone la necessità di sottolineare il dato statistico fornito dal Ministero della Giustizia nella Relazione, presentata nel settembre 2007, al Parlamento sui beni sequestrati e confiscati e sulle misure di prevenzione personale e patrimoniale; tale dato mostra dal 2001 un costante e significativo declino dei sequestri e delle confische disposte dall'Autorità Giudiziaria.

Si aggiunga che, dai dati forniti alla Commissione dal Procuratore nazionale antimafia nella seduta del 6 marzo 2007, relativi agli esiti di un monitoraggio effettuato presso i Tribunali di tutta Italia, risulta che su 123 tribunali, ben 65 tribunali non hanno instaurato alcun procedimento di prevenzione patrimoniale negli ultimi tre anni. Dai dati forniti dal Ministero della Giustizia si evince poi che nell'anno 2005, ad esempio, alcuni tribunali non hanno emesso alcun provvedimento di misura patrimoniale. Tra di essi, secondo quanto emerge dalle tabelle allegate, troviamo al sud Catanzaro, Catania, Cosenza e Salerno; nello stesso periodo, Trapani, Ragusa, Crotone e Siracusa hanno comunicato un solo provvedimento. Nell'anno 2006 la situazione non appare più incoraggiante, giacché dalle Relazioni del Ministero della Giustizia emerge che Trapani e Catania hanno comunicato tre procedimenti, Crotone nessun procedimento, Cosenza e Siracusa un procedimento, Catanzaro solo due procedimenti. Palermo, dove pure si registra un'intensa e qualificata attività di aggressione ai

patrimoni, è passata dai 66 provvedimenti adottati e comunicati nel 2003 ai 26 provvedimenti adottati nel 2006<sup>3</sup>.

Nel complesso, dai dati tratti dalle Relazioni del Ministro della Giustizia al Parlamento emerge un *trend* negativo, essendo i provvedimenti adottati e comunicati passati da 292 nel 2002 a 228 nel 2006, per arrivare ai 90 del primo semestre del 2007.

Anche su questi dati, forniti dal Ministero della Giustizia al Parlamento, è necessario un approfondimento, che la Commissione parlamentare antimafia si riserva di effettuare successivamente in relazione all'attività degli Uffici territoriali, anche attraverso una specifica ed ulteriore inchiesta da svolgersi in sede di apposito Comitato.

Inoltre, ancora dai dati della Relazione del febbraio 2007 del Ministero della Giustizia, emerge che dal 2001 al 2005 è aumentato notevolmente il peso percentuale dei provvedimenti di rigetto o di dichiarazione di improcedibilità delle proposte di applicazione di misure di prevenzione, emessi dai Tribunali; si è passati, infatti, da un peso percentuale del 27% circa del 2001, al 39,4% del 2005.

Alla luce di tali dati appare quanto mai condivisibile il suggerimento formulato dal Procuratore nazionale antimafia e da importanti Procure distrettuali come Napoli, Palermo e Reggio Calabria, teso a favorire la specializzazione del Pubblico Ministero nella gestione di indagini patrimoniali particolarmente complesse, anche attraverso il contributo di impulso della Direzione Nazionale Antimafia. Da tale auspicabile specializzazione non va disgiunta la necessità di un'adeguata formazione specialistica degli appartenenti alla polizia giudiziaria impegnati nel delicato settore.

---

<sup>3</sup> Dati Ministero della Giustizia, tratti dalle Relazioni semestrali al Parlamento.

**b. *La gestione e la destinazione dei beni.****1) La normativa vigente*

Il processo che tende ad eliminare dal circuito legale le iniziative economiche svolte in contrasto con l'utilità sociale, più volte definito dalla Corte di Cassazione come processo di restituzione alla collettività di beni illecitamente 'sottratti' ed accumulati, prende corpo nel procedimento che termina con la confisca dei beni.

Il momento della confisca di beni ed imprese rappresenta, però, solo una fase dell'opera complessiva dello Stato volta a "correggere" la destinazione dei beni, indirizzando la stessa verso fini di utilità sociale, e tesa a fornire ulteriore consistenza al significato del sequestro e dell'amministrazione - prima - e della confisca - poi - con la restituzione al mercato di attività economiche socialmente utili.

L'applicazione da parte del Giudice della prevenzione della misura della confisca dei beni a carico del soggetto riconosciuto come socialmente pericoloso, costituisce in tal modo momento di apertura di un altro importante procedimento: il procedimento per la destinazione dei beni confiscati, il cui inserimento nel sistema di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso aveva l'intenzione di rendere l'apparato amministrativo portatore di azioni qualificanti che andassero oltre i provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali o di decadenza da licenze, permessi etc..

I provvedimenti di destinazione dei beni confiscati riguardano essenzialmente i beni immobili ed i beni aziendali.

Infatti, mentre non presenta problemi di rilievo dare una destinazione ai beni mobili, giacché per essi è prevista alternativamente la vendita, la cessione

gratuita o la distruzione (queste due ultime possibilità vanno prese in considerazione qualora la vendita risulti antieconomica), qualche sollecitazione all'approfondimento deriva dalla destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali.

Nel caso in cui il bene confiscato sia costituito semplicemente da un bene immobile, esso può, ai sensi del comma 2 dell'articolo 2-*undecies* della legge n. 575 del 1965<sup>4</sup>:

- a. essere mantenuto al patrimonio dello Stato per fini di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, sempre che non si debba procedere alla vendita del bene per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- b. essere trasferito al patrimonio del Comune ove l'immobile si trova, per finalità istituzionali e sociali. In questo caso, il comune può:
  - amministrare direttamente il bene (sempre con le medesime finalità);
  - assegnare il bene in concessione a titolo gratuito a comunità, enti, associazioni di volontariato, etc.<sup>5</sup>

I beni confiscati entrano a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato o del comune, godendo di forme di tutela simili a quelle previste per i beni demaniali necessari, tanto che “non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”.

---

<sup>4</sup> Secondo l'ordine del giorno Brutti, presentato in Commissione Giustizia del Senato nella seduta del 28 febbraio 1996 (XII legislatura), in occasione dell'esame in sede deliberante del disegno di legge A.S. 2022, le due possibilità di destinazione sono alternative e senza che vi siano preferenze in un senso o in un altro.

<sup>5</sup> L'articolo 1, comma 202, della legge n.269 del 2006 (finanziaria per l'anno 2007), modificando l'articolo 2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n.575, ha stabilito che i beni confiscati alle organizzazioni criminali possano essere trasferiti anche al patrimonio della provincia o della regione, con facoltà per gli enti territoriali di amministrare direttamente il bene o di assegnarlo in concessione a titolo gratuito a vari soggetti (comunità, enti, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, comunità terapeutiche, associazioni ambientaliste).

Nel caso in cui il bene confiscato costituisca un bene aziendale, valgono le previsioni del comma 3 dell'articolo 2-*undecies* della legge n. 575 del 1965.

In questo caso, infatti, esso va mantenuto al patrimonio dello Stato e può essere destinato:

- a) all'affitto:
  - a titolo oneroso a società o imprese pubbliche o private, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva;
  - a titolo gratuito a cooperative di lavoratori dell'impresa confiscata, senza oneri per lo Stato;
  
- b) alla vendita a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, per un corrispettivo non inferiore alla stima del competente ufficio del Ministero delle Finanze, quando vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
  
- c) alla liquidazione, quando vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Il perseguimento del fine solidaristico e di utilità sociale viene, dunque, operato dalla legge n. 109 del 1996 attraverso la previsione di diverse modalità d'azione nella destinazione del bene, in ragione della natura del medesimo.

Per i beni immobili, la norma ritiene che lo scopo sia specificamente raggiunto con il loro mantenimento al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile, oppure con il trasferimento al patrimonio del Comune per finalità istituzionali e sociali anche attraverso l'assegnazione a soggetti (comunità, enti, associazioni di volontariato)

comunque caratterizzati dall'assenza dello scopo di lucro dall'oggetto della propria attività<sup>6</sup>.

Diversa è la procedura per i beni aziendali, in ordine ai quali, agli interessi perseguiti con la prima parte della norma, si aggiungono ulteriori e diversi interessi, anche costituzionalmente garantiti, che necessariamente cercano composizione con i primi.

In tali casi, infatti, la legge accede a diverse possibilità di destinazione del bene aziendale (affitto a titolo oneroso o gratuito, vendita, liquidazione) pur sempre, è bene ribadirlo, nel perseguimento dell'interesse pubblico, che può essere raggiunto anche con la vendita destinata al risarcimento delle vittime (in tal caso l'interesse pubblico potrebbe apparire conseguito in maniera ancora più immediata).

Tra le finalità dichiaratamente perseguite dalla norma ed elevate a necessario presupposto per accedere alle suddette destinazioni del bene, si trovano il mantenimento dei livelli occupazionali e la preservazione e continuazione dell'attività d'impresa oggetto dell'azienda confiscata.

Questo diviene un punto qualificante dell'azione pubblica, poiché su di esso si può giocare molta parte di quel concetto definito di "convenienza" dell'antimafia; la realizzazione degli obiettivi individuati dalla legge, infatti, potrebbe far apparire al cittadino come 'conveniente' il sistema antimafia messo in atto dallo Stato.

Il fondamento normativo delle disposizioni ricavate dai principi generali, così come di quelle contenute nella legge n.575 del 1965, ove si fa riferimento preciso alla preferenza da accordare alla soluzione che garantisce il

---

<sup>6</sup> In dottrina, N. GULLO, *cit.*, ritiene che la legge n. 512 del 1999, istitutiva del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, abbia alterato il quadro normativo dettato dalla legge n. 109 del 1996; ciò a causa delle disposizioni dalla stessa legge recate, in base alle quali il predetto fondo di rotazione deve essere alimentato anche grazie alla vendita dei beni confiscati (cfr. art. 2 *undecies*, comma 1, lett. a) e b); comma 2, lett. a); comma 3, lett. b) e c).

mantenimento dei livelli occupazionali dell'azienda confiscata, è stato ritenuto agevolmente rintracciabile nell'articolo 4 della Carta costituzionale che annovera il diritto al lavoro dei cittadini tra i diritti inviolabili dell'uomo e tra i doveri inderogabili di solidarietà.

Appare, pertanto, di ogni evidenza la pregnanza dei principi di rango costituzionale coinvolti dall'azione dello Stato quando esso procede alla confisca dei beni illecitamente accumulati dai mafiosi e quando, a seguito del procedimento appositamente instaurato, giunge all'individuazione della destinazione da dare a quei beni. Tale constatazione non può tradursi in altro che nell'obbligo di ricercare la realizzazione di un sistema che garantisca la difesa di quei principi fondamentali.

### *2) I risultati dell'indagine.*

Per quanto concerne la fase che, dalla gestione del bene sottoposto a provvedimento ablatorio, giunge sino all'utilizzazione del medesimo bene, l'evidenziazione dei punti di criticità si è addensata intorno alle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati e, in particolare, intorno all'efficienza delle strutture deputate a tale compito, sia a livello centrale, sia a livello locale.

In tale contesto, vengono in rilievo, in modo particolare, le audizioni dei prefetti, del direttore generale dell'Agenzia del Demanio e del rappresentante dell'associazione Libera.

### I beni destinati

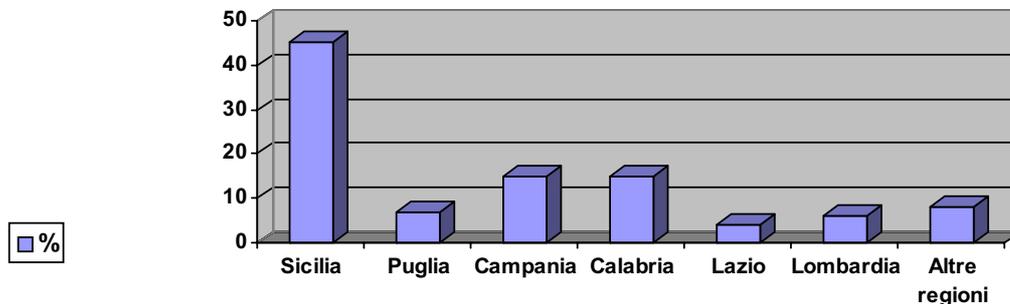
Dall'audizione del Direttore generale dell'Agenzia del Demanio si evince che alla data del 31 dicembre 2006, i beni immobili definitivamente confiscati risultano in totale 7.328, dei quali 3.493 sono stati già destinati o, in minima

parte, dichiarati formalmente non destinabili (in numero di 121) e 3835 sono censiti come beni ancora in gestione.

La metà dei beni confiscati ancora in gestione è costituita da appartamenti o altri tipi di abitazioni (in totale 1.900), il 26% da terreni (in numero di 810) e la restante parte da pertinenze, locali ed altre tipologie di immobili.

L'83% dei beni confiscati si trova nelle regioni Sicilia (45%), Puglia (7%), Campania e Calabria (15% ciascuna); il restante 17% è concentrato prevalentemente nelle regioni di Lazio e Lombardia.

Figura 1: Distribuzione territoriale dei beni in gestione



*Figura 2: Tipologia dei beni immobili in gestione*

Un dato di estrema importanza è rappresentato dal raffronto tra la percentuale dei beni destinati e quella dei beni ancora da destinare; in proposito, la Sicilia presenta la situazione evidentemente più complessa, poiché circa il 65% dei beni confiscati risulta ancora da destinare. La ragione di tale macroscopica criticità è stata ricondotta dal direttore generale dell’Agenzia del Demanio, alla presenza di situazioni che ostacolano la destinazione (esistenza di gravami, procedure giudiziarie anche per revoca della confisca, immobili facenti parte di patrimonio di società o aziende confiscate), che in Sicilia riguardano oltre il 90% dei beni in gestione.

La concentrazione territoriale dei beni da gestire è elevata, poiché il 50% di tali beni è ubicato in sole dieci città, con prevalenza assoluta della città di Palermo (31%).

Nel dettaglio, le criticità che ostacolano la procedura di destinazione di oltre l’80% dei beni in gestione (solo il 18% dei beni confiscati, infatti, risulta privo di criticità), riguardano: l’occupazione (per il 30%), la presenza di gravami o procedure esecutive (36%), l’appartenenza al patrimonio di aziende confiscate (35%), le confische pro-quota (10%), e la pendenza di incidenti di esecuzione per la revoca della confisca (7%).

Criticità	Unità immobiliari
Confiscati in quota indivisa	10%
Intestati a società /aziende confiscate	36%
Locati / occupati / domicilio coatto	29%
Gravami	36%
Sequestro penale concomitante	1%
Incidente di esecuzione per revoca della confisca	7%
Beni immobili in gestione che non presentano alcuna criticità	18%

Tabella 1: Criticità riscontrate negli immobili in gestione

A tali ostacoli, l’Agenzia del Demanio ha riferito di aver opposto l’adozione di “canoni gestionali innovativi” in base ai quali sono stati perseguiti gli obiettivi operativi per l’anno in corso, riassumibili nell’impegno di diminuire lo stock di beni in giacenza, attraverso la destinazione di un elevato numero di immobili privi di criticità, ovvero attraverso il formale accertamento dell’impossibilità, definitiva o transitoria, di destinarli. In particolare, l’Agenzia del Demanio ha assunto precise metodologie di intervento in base alle quali:

- in caso di occupazione del bene, non viene ritenuto sussistente un impedimento alla formalizzazione del decreto di destinazione; la medesima occupazione, però, resta di ostacolo alla definitiva consegna del bene, sicché i beni risultano formalmente destinati, ma di fatto ancora nella disponibilità di coloro che abusivamente occupano l’immobile. Pur risultando apprezzabile il tentativo di far venire meno uno degli elementi (la mancanza del decreto di destinazione) su cui spesso i giudici fondano l’emanazione di ordinanze di accoglimento di opposizioni allo sgombero, non sembra tuttavia che l’adozione di tale metodo risulti in definitiva utile all’effettiva destinazione dei beni ai fini sociali previsti dalla legge 109 del 1996;

- per quanto concerne i beni gravati da ipoteche o da procedimenti esecutivi (che occupano una fetta pari al 36% degli immobili in gestione), l’Agenzia del Demanio appare orientata alla ricerca di soluzioni di transazione, rispetto alle quali è necessario osservare la mancanza di una esplicita previsione di legge che autorizzi la cessione di una parte degli immobili a titolo di transazione, oltre alla mancanza di un apposito Fondo a cui accedere nel caso in cui si pervenga alla definizione di un accordo di transazione.

Altri motivi di contenzioso riguardano i beni confiscati pro-quota (circa il 10% del totale), quando non si perviene allo scioglimento in via bonaria delle comunioni, oppure all’esistenza di incidenti di esecuzione per revoca della confisca (circa il 7% del totale). Pertanto, secondo i dati comunicati dall’Agenzia del demanio alla Commissione, per ogni bene destinato nel corso del 2006, vi erano due beni che nello stesso periodo erano oggetto di contenzioso.

La strategia dichiaratamente adottata dall’Agenzia del Demanio è orientata a dichiarare non destinabili, in via transitoria o definitiva, tutti i beni che presentano criticità ai fini di una rapida definizione delle procedure di assegnazione.

In relazione a tale profilo, pur riconoscendo quanto l’esistenza dei suddetti gravami possa effettivamente ostacolare la destinazione dei beni, non si può rinunciare a sottolineare come tale strategia mostri di privilegiare uno spirito eccessivamente burocratico assumendo un segno contrario rispetto allo spirito della legge che disciplina la destinazione a fini sociali dei beni confiscati alle mafie; essa, inoltre, consentendo che i beni confiscati dallo Stato restino nella disponibilità diretta o indiretta dei prevenuti, di fatto mortifica anche il valore ‘pedagogico’ dell’azione di rimozione dei patrimoni illeciti dal circuito economico lecito, che anzi rischia di risultare inutile (perché priva di effetto pratico e certamente priva dell’effetto voluto dalla legge) e dannosa (perché,

mostrando l'incapacità dello Stato a destinare un bene, assurge a simbolo della capacità di resistenza delle mafie).

In sintesi, non sembra che tale condotta possa essere considerata rispondente anche agli 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.

Sul versante della conoscenza e dell'ottimizzazione delle procedure, l'Agenzia ha messo a punto nuovi modelli di relazione sul territorio attraverso il varo di progetti e la stipula di protocolli d'intesa. In tale contesto è stato riferito l'avvio di otto progetti per accelerare l'utilizzazione dei beni immobili confiscati (con i comuni di Roma e Palermo, province di Reggio Calabria, Trapani, Catania, Napoli, Agrigento e Regione Puglia) con l'obiettivo di definire il panorama complessivo dei beni immobili da destinare e coinvolgere i principali attori del procedimento di destinazione nell'individuazione degli ostacoli che si frappongono a celeri procedure, oltre che nell'individuazione delle soluzioni per il superamento di tali ostacoli.

Per quanto concerne le aziende confiscate (al 100% o per una quota di maggioranza), al 31 dicembre 2006 risultavano essere pari a 831; di esse, circa il 97% sono ubicate in sei regioni (per la precisione, il 34% in Sicilia, il 15% in Lombardia, l'11% nel Lazio, il 7% in Calabria, il 6% in Puglia).

Il 28% (pari a 227 aziende) delle aziende confiscate resta ancora da destinare, mentre per le restanti 574 aziende la gestione attiva è considerata conclusa dall'Agenzia del Demanio. In particolare, 36 di esse sono state destinate alla vendita o all'affitto; per 209 di esse è conclusa o è in corso di conclusione la procedura di liquidazione; 137 aziende sono pervenute in stato fallimentare; 168 sono state cancellate dal Registro delle imprese; per 24 aziende, infine, la

gestione è stata chiusa per revoca della confisca o per vendita o cessione disposta dall'Autorità Giudiziaria. Secondo le previsioni dell'Agenzia del Demanio, delle 227 aziende ancora da destinare, solo 38 aziende risultano attive.

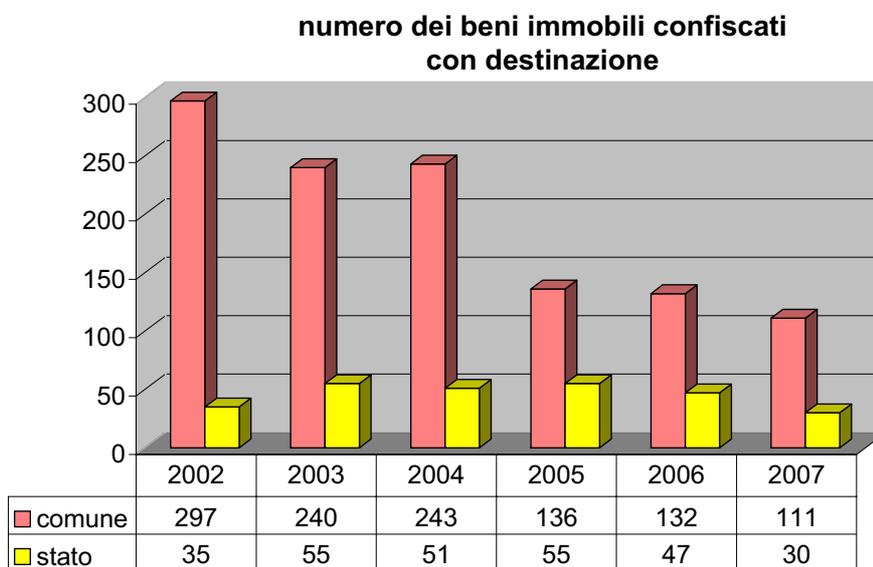
In sintesi, dai dati forniti dall'Agenzia del Demanio risulta che, sul totale delle aziende confiscate, meno del 5% si trova nella condizione di rispondenza alle astratte previsioni della legge n.109 del 1996, sì da poter essere destinate alla vendita o all'affitto.

L'attività condotta dall'Agenzia del Demanio in materia di aziende confiscate si muove su due direttrici orientate, l'una, sulle aziende attive e, l'altra, sulle aziende in liquidazione. Per le aziende attive, l'Agenzia si è posta l'obiettivo di procedere ad una più celere destinazione, al fine di salvaguardarne i livelli produttivi; per le aziende in liquidazione, invece, l'obiettivo dell'Agenzia mira al contenimento dei costi di gestione attraverso una celere chiusura delle procedure di liquidazione.

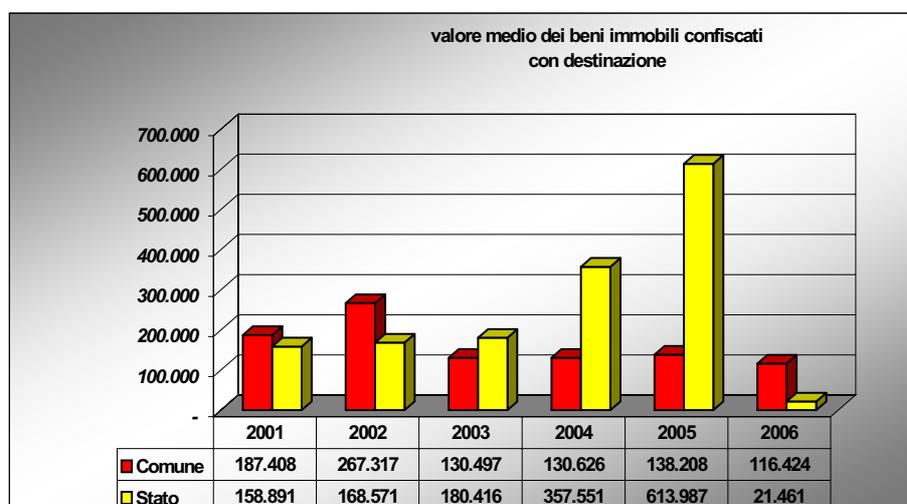
### La ripartizione dei beni destinati

Dai dati forniti dall’Agenzia del Demanio risulta che l’84% dei beni assegnati è stato assegnato ai Comuni ed il resto allo Stato, prevalentemente per finalità di ordine pubblico.

Tenendo, inoltre, conto del valore economico, la percentuale dei beni mantenuti allo Stato sale dal 16% al 28%<sup>7</sup>.

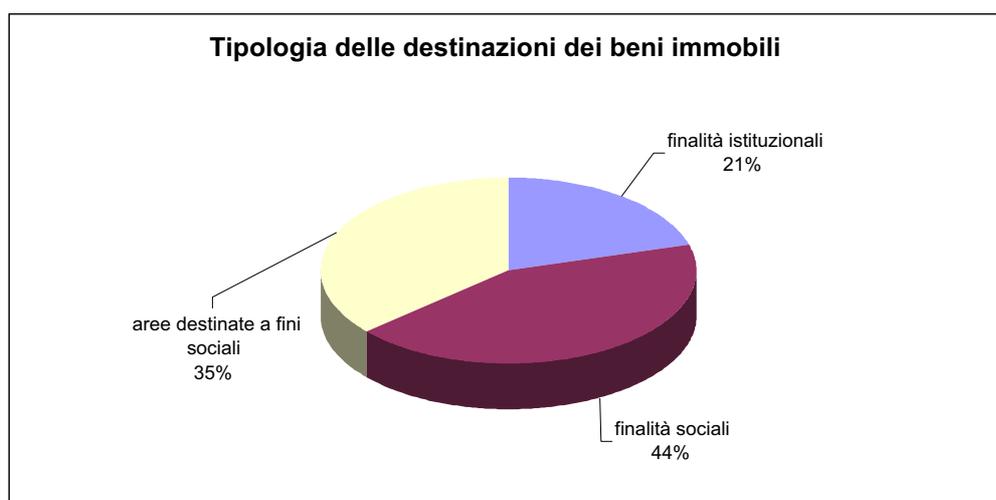


<sup>7</sup> Fonte: dati del Ministero della Giustizia.



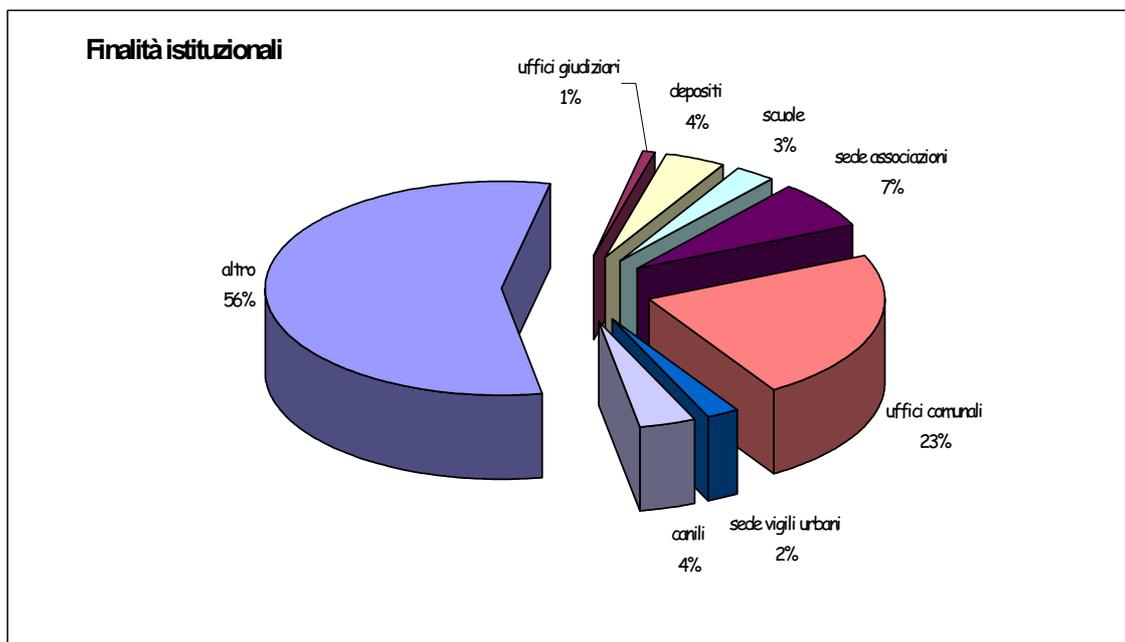
### Le finalità a cui i beni sono stati destinati

Per quanto concerne i beni trasferiti al patrimonio dei Comuni, il Ministero della Giustizia fornisce dati analitici sulla destinazione. Il grafico mostra la suddivisione dei beni confiscati e destinati ai Comuni nel periodo 2002-2007, raggruppati secondo tre tipologie di destinazioni.



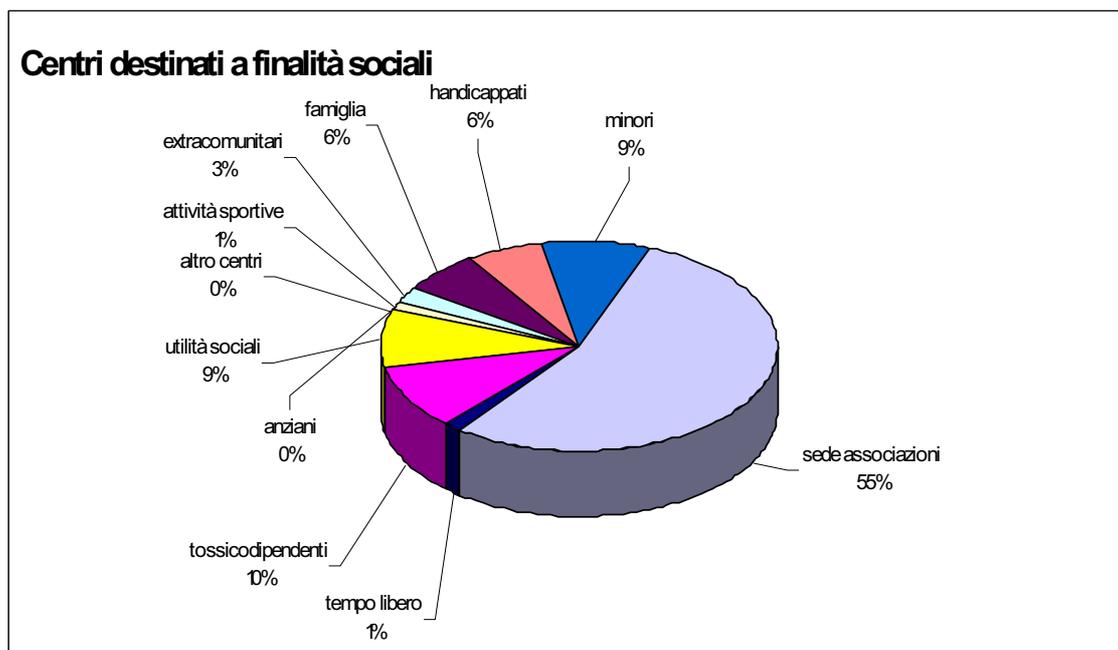
Fonte: dati Ministero della Giustizia.

Sotto la tipologia “finalità istituzionali”<sup>8</sup> sono raggruppate le seguenti voci: canili, depositi, scuole, sedi di vigili urbani, uffici comunali, uffici giudiziari e altro (56%); questa ultima voce ha una maggiore percentuale sulle altre destinazioni perché vi confluiscono con elevato numero le destinazioni ad alloggi di residenza pubblica.

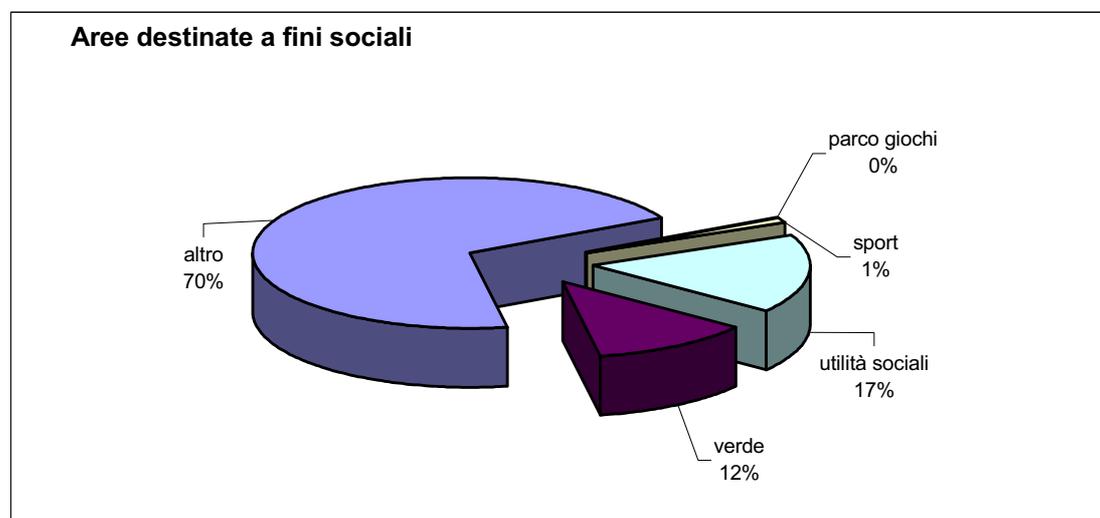


<sup>8</sup> La percentuale dei beni destinati a finalità istituzionali dai Comuni è stata indicata dall’Agenzia del Demanio nella percentuale del 23%.

Sotto la voce “finalità sociali” sono raggruppati i seguenti centri: anziani, attività sportive, extracomunitari, famiglia, handicappati, minori, sede di associazioni, tempo libero, tossicodipendenti e altro.



Sotto la voce “aree destinate a fini sociali” sono raggruppate le seguenti voci: parco giochi, sport, utilità sociali, verde ed altro.



### I costi della gestione

Dai documenti trasmessi alla Commissione dall’Agenzia del Demanio non è stato possibile trarre indicazioni utili in ordine ai costi della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata; tale aspetto, d’altro canto, era stato già rilevato dalla Corte dei Conti in sede di referto redatto a seguito dell’indagine, approvata dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con delibera n. 1 del 2004 e tesa a verificare l’idoneità del sistema organizzativo e strumentale e le capacità degli organi coinvolti nel procedimento di destinazione a fini istituzionali e sociali dei beni definitivamente confiscati alla criminalità organizzata, nel rispetto dei tempi e secondo le modalità previste dalla legge 7 marzo 1996, n. 109.

Di contro, è da far rilevare che, nel corso delle audizioni dinanzi alla Commissione, il direttore generale della predetta Agenzia non ha ritenuto di riferire dell’esistenza di un bando - pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale comunitaria nel mese di aprile 2007 - relativo all’appalto di “Prestazioni professionali di supporto all’Area dedicata alla gestione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, per l’elaborazione e l’implementazione di un sistema di programmazione e di monitoraggio delle prese in carico e delle destinazioni”, per l’importo di 800.000 euro. Dal capitolato tecnico dell’appalto si rileva che il supporto richiesto è relativo ad “elaborazione ed aggiornamento del piano di programmazione delle attività per la presa in carico dei beni (...)”; alla “definizione delle strategie per il superamento degli eventuali ostacoli evidenziati”; alla “individuazione (...) di attività/progetti specifici volti ad accelerare e a rendere più efficace l’azione dell’Agenzia, proponendo modalità operative di applicazione della normativa in vigore per la destinazione dei beni (...)”.

La Commissione intende sottolineare la gravità dell’omissione, aggiungendo che il bando è relativo ad attività che a prima vista, sembrerebbero rientrare nelle attività che l’Agenzia del Demanio avrebbe già dovuto svolgere

ordinariamente con proprio personale e non rivolgendo all'esterno le ricerche. Tanto più, che al personale da reclutare è richiesto un minimo di doti di managerialità e di conoscenza dei processi in ambito pubblico, che certamente costituiscono patrimonio dei dirigenti di cui l'Agenzia del Demanio già dispone.

Se, invece, la ricerca fosse stata dettata dall'esigenza di acquisire figure professionali di cui l'Agenzia non dispone, ciò confermerebbe le ragioni cui molti attribuiscono i difetti dell'attuale gestione.

Né, peraltro, l'audizione del direttore generale dell'Agenzia del Demanio ha consentito alla Commissione di apprendere che - a distanza di pochi giorni - sarebbe stato siglato un accordo tra la stessa Agenzia e la società del Ministero del Lavoro, Italia Lavoro S.p.A., per l'intervento con politiche a sostegno dei lavoratori delle aziende confiscate alla mafia, che si trovano in stato di crisi.

I lavori svolti dalla Commissione hanno previsto, altresì, le audizioni dei prefetti delle città di Palermo e Napoli, città che presentano una elevata concentrazione di beni confiscati, con interessanti fenomeni di proficua destinazione a fini sociali di tali beni, ma anche città in cui elevata è la concentrazione di beni in gestione ai quali non è ancora stata data una destinazione.

Anche da tali audizioni sono emerse specifici elementi di criticità in relazione alle fasi di gestione e di destinazione dei beni confiscati, in sintesi attinenti alle seguenti questioni:

- a) esistenza di gravami - costituiti da mutui, ipoteche o da pretese creditorie di altri soggetti - che bisogna risolvere prima di procedere alla destinazione del bene;
- b) esistenza di beni confiscati per quota indivisa;
- c) beni confiscati ed oggetto di contratto di locazione;
- d) esistenza di discrasie tra il provvedimento di confisca e la sua trascrizione;

- e) le interferenze tra le procedure di fallimento e la confisca;
- f) la precostituzione di comodo di posizioni creditorie, in relazione alle quali è stata suggerita l'opportunità di promuovere incidente di esecuzione per accertare se tutelare la posizione del terzo apparentemente in buona fede;
- g) l'esistenza di immobili confiscati e tuttora occupati dai prevenuti; l'esigenza di accrescere la professionalità degli operatori addetti alla gestione.

È evidente che alcune delle criticità appena elencate possono essere raccolte a fattor comune da tutte le altre audizioni e che, dunque, esse possono assurgere a sintomi emblematici di malfunzionamento, avvertiti da tutti gli attori che istituzionalmente intervengono nel procedimento di destinazione dei beni confiscati ai fini previsti dalla legge attualmente vigente.

Uno dei punti apparsi più pressanti è rappresentato dalla pendenza di gravami sui beni confiscati, che impediscono di fatto l'assegnazione del bene o - nelle ipotesi in cui si volesse anche accedere alle proposte formulate dall'Agenzia del Demanio, di procedere comunque alla destinazione del bene sospendendo solo la sua assegnazione - ne impediscono la definitiva destinazione con la consegna e l'utilizzazione a fini sociali.

### *3) La tutela dei terzi creditori*

La ricerca di soluzioni alle problematiche connesse alla pendenza di tali gravami, consente di affrontare il delicato tema della tutela dei terzi in buona fede, la cui posizione va tutelata ponendo cura particolare ad evitare il rischio che le posizioni creditorie vantate dai terzi siano state artatamente precostituite dal prevenuto.

Il verificarsi di tali situazioni è consentito indirettamente dalla lettera della legge che, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione di tipo patrimoniale, non considera separatamente la titolarità piena o limitata del bene

da parte del soggetto passivo, ovvero il semplice possesso di tale bene, ma ritiene condizione sufficiente che il soggetto, indiziato di appartenere ad un'associazione di tipo mafioso o similare, mostri la disponibilità diretta ed indiretta di beni che si ritengono frutto di attività illecite.

L'art. 2-ter, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575, infatti, prevede esplicitamente che il sequestro possa gravare sui beni di cui il prevenuto "risulta poter disporre direttamente o indirettamente".

La possibilità che, dunque, tali situazioni si creino - e, come visto, la legge non si è posta a suo tempo il problema che esse si creassero - pone l'osservatore dinanzi alla scelta tra l'esigenza giustamente ed equamente repressiva (che mira ad eliminare dal circuito economico i patrimoni che non vantano una formazione men che lecita) e la legittima aspettativa del terzo creditore a non subire pregiudizi a seguito della spoliazione dei beni nella disponibilità del suo debitore, indiziato di mafiosità.

Come è autorevolmente affermato dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 368/2004, la misura di prevenzione patrimoniale della confisca mira a sottrarre definitivamente il bene dal circuito economico di origine per inserirlo in un altro circuito, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo.

In tale ottica, la legge prevede la misura del sequestro funzionale alla confisca al fine di limitare la circolazione del bene oggetto del procedimento, preservandolo sino alla definizione della vertenza giudiziaria. La mancanza di chiarezza della legge, però, pone, come detto, di fronte all'interrogativo sul limite oltre il quale l'intento di sottrarre il bene al circuito economico criminale non possa compromettere i diritti del terzo; tale interrogativo assume specifico rilievo in alcune particolari situazioni quale, ad esempio, il caso in cui il terzo creditore vanti un'ipoteca sul bene confiscato e la trascrizione della garanzia sia stata trascritta antecedentemente a quella del provvedimento di sequestro. Come è risultato dalle audizioni svoltesi dinanzi alla Commissione, tale genere di situazioni non solo non è infrequente, ma genera ritardi notevoli nella procedura

di destinazione all'esito della confisca e, di fatto, concorre ad attenuare notevolmente la portata della legge 109 del 1996 e gli effetti di restituzione alla collettività, impliciti nella normativa che prevede l'ablazione dei patrimoni illecitamente costituiti.

Occorre, inoltre, considerare la possibilità che il soggetto indiziato di mafia preconstituisca dei creditori di comodo, muniti di titoli con data certa anteriore al sequestro, attraverso i quali procedere all'esecuzione forzata sui beni oggetto di confisca, e così riversare nel circuito criminale i proventi della vendita dei suddetti beni.

L'esistenza di un forte interesse pubblico al mantenimento ed all'integrità dei beni oggetto del procedimento di prevenzione per destinarli a fini di utilità pubblica, richiede una nuova valutazione dei profili di certezza giuridica che ordinariamente impongono che, in situazioni simili, prevalga il criterio della priorità dell'iscrizione.

D'altro canto, è necessario individuare con precisione i limiti entro i quali i diritti dei terzi creditori possano essere sacrificati travolgendo i criteri ordinari.

Invero, la questione che si pone riguarda non tanto i terzi formali intestatari del bene sequestrato e poi confiscato, quanto i terzi controinteressati che vantino specifici diritti su alcuni beni nonché, e questa ipotesi ricorre soprattutto in caso di confisca di imprese nella disponibilità del mafioso, i terzi creditori dell'imprenditore mafioso.

Infatti, nel caso in cui i beni appartengano formalmente a terzi, costoro sono chiamati dal Tribunale ad intervenire nel procedimento e dunque hanno la possibilità di svolgere le proprie deduzioni in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965.

Il terzo, inoltre, a prescindere dalla chiamata del Tribunale, può intervenire volontariamente nel procedimento, quando venga a conoscenza del provvedimento; l'omessa chiamata del terzo, però, non determina che una mera

irregolarità del procedimento, non idonea a determinare l'invalidità del provvedimento. In questo caso, il terzo, rimasto estraneo al procedimento di prevenzione, trova nella fase di esecuzione del provvedimento il momento in cui esercitare la difesa dei propri diritti, con lo strumento dell'incidente di esecuzione, nonché con il ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del giudice che decide sull'incidente di esecuzione.

Certamente, come è anche emerso nel corso dei lavori della Commissione, un criterio al quale ancorare la tutela dei terzi è rappresentato dalla buona fede.

In tal senso, è opinione della Corte di Cassazione che l'accertamento necessario per decidere la tutela da accordare al terzo creditore debba volgere, innanzitutto, a comprovare la mancanza di qualsivoglia collegamento del diritto del terzo con l'attività illecita del proposto, indiziato di mafia, derivante da condotte di agevolazione o, addirittura, di fiancheggiamento<sup>9</sup>; l'estraneità del terzo creditore alle attività illecite dell'indiziato di mafia è, dunque, requisito indispensabile ai fini della tutela del diritto vantato.

Le situazioni definite critiche nel corso delle audizioni sono agevolate, oltre che dalla non chiara lettera della legge, anche dal mancato coordinamento tra il giudice della prevenzione ed il giudice dell'azione di espropriazione immobiliare, normalmente adito dal creditore ipotecario che, rimasto ignaro della procedura di prevenzione, procede all'espropriazione forzata a carico del proprio debitore inadempiente.

Dai lavori della Commissione è emerso, altresì, l'orientamento dei prefetti intervenuti in audizione a procedere sistematicamente all'assunzione dell'incidente di esecuzione dinanzi al giudice della prevenzione come strumento di accertamento della buona fede del terzo.

---

<sup>9</sup> Cass. pen. sez. I, 11 febbraio 2005, n.12137.

La lacunosità della legge ed una giurisprudenza tutt'altro che consolidata impongono una scelta politica che chiarisca finalmente i precisi limiti entro i quali l'interesse dello Stato alla sottrazione dei patrimoni mafiosi ed alla loro destinazione a fini sociali, debba prevalere sui diritti vantati dei terzi imponendo un sacrificio a chi, rimasto estraneo ai traffici illeciti del prevenuto, nutra legittime aspettative in perfetta buona fede intesa, dalla Corte di Cassazione, secondo un criterio misto, oggettivo e soggettivo, di mancato contributo all'illecito o di inconsapevolezza .

Nella definizione di tali limiti, occorre valutare in che misura, all'esigenza di impedire che il proposto rientri in possesso dei beni attraverso la precostituzione di terzi creditori di comodo, debba corrispondere un carico probatorio addossato sul terzo creditore, tenendo, da un lato, conto che nel giudizio civile la buona fede si presume ai sensi dell'articolo 1147 c.c. e, dall'altro lato, che la Corte di Cassazione ha in più occasioni affermato che, nel procedimento di prevenzione, è onere del creditore dimostrare la sua buona fede.

Appare necessario, inoltre, contemperare le esigenze di tutela del terzo in buona fede - che continuano a sussistere anche dopo la confisca, in quanto la devoluzione dei beni allo Stato non è in grado di estinguere il diritto reale di garanzia vantato dal terzo - con il vincolo teleologico, fissato dalla legge per i beni confiscati, che impedisce ogni soddisfacimento su di essi da parte dei creditori.

In tale contesto la Commissione ritiene, inoltre, di sottolineare la necessità che le obbligazioni contratte dal proposto con il terzo in buona fede siano soddisfatte principalmente con il patrimonio rimasto nella disponibilità del proposto stesso, e che solo in via subordinata sia consentito il soddisfacimento sui beni oggetto della misura di prevenzione. Questo per impedire che, al soggetto destinatario di misura di prevenzione - personale prima che patrimoniale - di fatto pervenga un ulteriore illecito arricchimento dalla

possibilità di liberarsi delle obbligazioni contratte, non attraverso i beni di cui egli legittimamente continua a disporre in quanto non raggiunti dalla misura di prevenzione patrimoniale, bensì attraverso i beni individuati come illeciti e dunque sottoposti a confisca.

Al di là dell'importanza che bisogna annettere alla questione della tutela dei diritti vantati dai terzi in buona fede, si pone una questione ulteriore rappresentata dal peso che grava sull'intera procedura, in particolare sul processo di destinazione dei beni confiscati, per effetto dell'accertamento e del soddisfacimento di tali diritti. La necessità di imprimere una svolta risolutiva a procedimenti troppo lunghi, che vanificano le previsioni normative in materia di destinazione dei beni sottratti alle organizzazioni criminali, impone la ricerca di soluzioni tecniche tese a concentrare nel procedimento di prevenzione la risoluzione di ogni questione che concerna il bene oggetto del procedimento di prevenzione, nel rispetto delle garanzie previste dalla legge e nell'equo contemperamento degli interessi in gioco, in maniera da garantire che il bene giunga alla definitiva confisca libero da vincoli e da gravami e dunque sia celermente destinabile.

#### *4) Gli amministratori giudiziari*

Per quanto concerne l'amministrazione, gli amministratori in carica che gestiscono beni confiscati ancora in gestione dell'Agenzia del Demanio sono 382, i quali operano sotto il controllo delle Filiali dell'Agenzia. Il 44% degli amministratori in carica (pari a 166 amministratori) opera sotto il controllo della Filiale Sicilia. Il 91% degli amministratori in carica appartiene all'Ordine dei Dottori Commercialisti (per il 56%) ed all'Ordine degli Avvocati (per il 35%), mentre il 5% appartiene al Collegio dei Ragionieri.

Una riflessione suscita anche la notevole concentrazione dei beni nelle procedure affidate ai singoli amministratori; in base ai dati dell’Agenzia del Demanio, infatti, il 47% degli amministratori gestisce un numero di beni compreso tra 1 e 5; il 20% di essi gestisce un numero di beni tra 11 e 30; il 2% degli amministratori in carica gestisce un numero di beni superiore a 100. Gran parte degli amministratori nominati dall’Agenzia del Demanio proviene in realtà direttamente dalla fase giudiziale, in quanto già nominati dal giudice delegato e riconfermati dall’Agenzia.

La Commissione ritiene che la scelta degli amministratori debba tendere all’individuazione di soggetti in possesso di specifici requisiti di provata professionalità, affidabilità, nonché di totale assenza di qualsivoglia collegamento con chi è destinatario delle misure di prevenzione, in maniera da porre la procedura al riparo da rischi di condizionamento.

La situazione attuale, come rilevabile dalla Relazione presentata dall’Agenzia del Demanio, prevede che la maggior parte degli amministratori dei beni in gestione deriva dalla procedura giudiziaria che ha portato alla confisca e che, dunque, l’Agenzia si è limitata a riconfermare anche per la fase della gestione di cui l’ente ha la responsabilità.

L’esigenza di poter disporre di uniformi criteri-guida nella scelta degli amministratori induce la Commissione ad auspicare l’introduzione di norme concernenti la scelta degli amministratori giudiziari e l’affidamento dei relativi incarichi che assicurino la valorizzazione delle capacità ed il rispetto dei principi di trasparenza e buona amministrazione, evitando l’accumulo di incarichi nelle mani di pochi soggetti, anche attraverso l’istituzione di un apposito Albo.

Ciò introduce la questione che concerne i difetti dell’attività a livello provinciale, fatta rilevare più volte nel corso delle audizioni. Sul territorio, infatti, i funzionari dell’Agenzia del Demanio divengono - insieme agli amministratori giudiziari - i soggetti più esposti ai tentativi di condizionamento

e di infiltrazione nelle procedure di gestione, destinazione ed assegnazione dei beni.

Per evidenti implicazioni in ordine alla stessa credibilità dello Stato nell'azione di contrasto alle mafie in genere ed all'accumulazione dei capitali illeciti in particolare, occorre porre nella delicata materia particolare attenzione per selezionare adeguatamente le condotte da prescrivere nella gestione di tali procedure.

In proposito, la Commissione ritiene che la scelta oculata del soggetto cui affidare l'amministrazione del bene e la sua gestione, ma anche dei soggetti ai quali destinare il bene perché riceva un'utilizzazione sociale, non possa prescindere dalla valorizzazione del patrimonio informativo in possesso degli organi dello Stato che sul territorio agiscono.

#### 5) *Valutazioni*

Le valutazioni in ordine ai risultati dell'indagine decisa dalla Commissione, e la conseguente predisposizione di soluzioni adeguate, impongono preliminarmente di tenere conto della finalità prioritaria della confisca, così come è individuata dalla legge, senza trascurare le altre finalità della specifica azione pubblica.

La legge 109 del 1996 individua tale priorità: la destinazione sociale del bene, poiché essa è sembrata rispondente alla funzione di restituzione alla collettività di quanto ad essa è stato sottratto mediante l'azione violenta delle organizzazioni mafiose che fanno della sopraffazione, della violenza, dell'intimidazione i loro strumenti principali.

Occorre, però, che il perseguimento di tale finalità non divenga solo apparente (e dunque è necessario scegliere con accuratezza il destinatario del bene per non consentire che il bene rientri in possesso della criminalità organizzata); ed occorre che la finalità sociale non vada disgiunta dalla ricerca di criteri di

efficienza ed economicità della gestione, pur senza giungere all'elezione del principio di remuneratività a criterio-principe della gestione.

Gli obiettivi della definitiva sottrazione dei patrimoni illeciti al controllo mafioso e della destinazione a fini effettivamente sociali devono guidare nella scelta dei soggetti ai quali affidare gestione dei beni e destinazione di essi a fini sociali.

Sulla struttura centrale alla quale affidare tale compito sembra non esserci stata alcuna voce discordante tra quelle intervenute in audizione dinanzi alla Commissione antimafia. Da esse è stato possibile rilevare, in linea generale, l'inadeguatezza del sistema così come è attualmente previsto.

In ordine ai motivi di tale giudizio di inadeguatezza (fondato sui risultati della gestione, illustrati in sede di audizione dal Direttore Generale dell'Agenzia del Demanio e riportati sopra, ma più volte ribadito anche dai soggetti istituzionali e sociali intervenuti in audizione su invito della Commissione - prefetti, questori, procuratore nazionale antimafia, associazioni -, non ultimo il Governatore della Banca d'Italia, nell'audizione in Commissione del 14 giugno 2007), è facile rinvenire ragione nella scarsa incisività sul territorio - che si traduce nell'incapacità oggettiva di liberare i beni occupati dalle organizzazioni mafiose e di preservarne l'integrità dagli attacchi che puntano a vandalizzare i beni sottratti ai boss ed alle loro famiglie -; per quanto concerne le aziende, l'inadeguatezza concerne la scarsa conoscenza dei modi di gestione di realtà dinamiche come le imprese, da parte di chi, per missione istituzionale, è deputato a gestire beni demaniali che raramente si presentano sotto forma di beni aziendali e che più frequentemente sono rappresentati da beni immobili.

Diverse ed ulteriori sono le valutazioni da fare per quanto riguarda le articolazioni territoriali. Le esigenze prima esplicitate con riguardo all'esigenza di imprimere carattere di celerità all'azione di proposta e di assegnazione dei beni, ma anche l'esigenza di sottrarre il procedimento ai pericoli di

condizionamento mafioso (anche attraverso la scelta adeguata dei soggetti cui affidare i beni) richiedono la revisione del procedimento.

Attualmente la legge prevede che la cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emanato il provvedimento comunichi l'avvenuta confisca alla Filiale provinciale dell'Agenzia del Demanio, al Prefetto ed al Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza -;

entro 90 giorni, la Filiale dell'Agenzia provvede a formulare la proposta di destinazione alla Direzione dell'Agenzia del Demanio, dopo aver proceduto alla nomina dell'amministratore, alla stima del bene confiscato ed alla richiesta dei pareri a prefetto e sindaco;

la legge prevede inoltre che, entro i successivi 30 giorni, la Direzione Generale dell'Agenzia emani il provvedimento di destinazione del bene.

Effettuata la consegna del bene, è previsto che il prefetto vigili sull'effettiva utilizzazione del medesimo. A tale ultimo proposito, la legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) ha previsto in capo al prefetto il potere di nominare un commissario con poteri sostitutivi, qualora l'ente territoriale non abbia provveduto alla destinazione del bene entro un anno dal trasferimento.

Preliminarmente, è da far rilevare la mancanza di un termine per la comunicazione da parte della cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emanato il provvedimento. L'esigenza di contrarre i tempi del procedimento anche attraverso l'eliminazione di ogni anfratto normativo in cui possano annidarsi i tentativi di infiltrazione e di condizionamento della criminalità organizzata, impone di considerare l'opportunità di introdurre un termine congruo, a decorrere dalla definitività della confisca, entro il quale la predetta cancelleria debba procedere alle comunicazioni previste dalla legge.

Inoltre, l'audizione del Direttore Generale dell'Agenzia del Demanio ha consentito di rilevare che il tempo che in media trascorre tra la comunicazione dell'avvenuta confisca, da parte della Cancelleria del competente Ufficio Giudiziario, e la proposta di destinazione del bene, da parte della Filiale

dell’Agenzia del Demanio, è pari a circa 1,9 anni a fronte dei 90 giorni previsti dalla legge. Ugualmente dilatati, benché non nei medesimi termini, appaiono i tempi necessari all’emanazione del decreto di destinazione dei beni da parte dell’Agenzia del Demanio (100 giorni in media a fronte dei 30 giorni previsti dalla legge), ai quali si aggiungono, in media, ulteriori 75 giorni tra la destinazione e l’effettiva consegna del bene, sempre che questa avvenga. Il risultato è che, a fronte di un procedimento della durata prevista di 120 giorni, trascorrono circa due anni e mezzo tra la confisca del bene e la sua consegna, sempre che il bene venga consegnato e non rientri tra i 3835 beni ancora in gestione (sui 7328 beni in totale confiscati).

Appare necessario, dunque, modificare le modalità - che, oggettivamente, non hanno dato buoni frutti -, da un lato, trasferendo le competenze in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati dall’Agenzia del Demanio ad una nuova struttura nazionale per i beni confiscati, competente per la gestione e l’assegnazione dei beni, attraverso istruttorie delegabili alle Prefetture territorialmente competenti, in tal modo integrando l’esercizio delle proprie competenze con quelle degli altri attori dello Stato, presenti sul territorio, per l’espletamento delle varie funzioni, che più strettamente attengono alla giustizia, alla sicurezza ed al governo del territorio, non disgiunti dai governi locali ai quali pure la legge prevede che sia possibile destinare il bene confiscato.

A tal proposito, è opportuno ricordare che l’art.1, comma 202, della legge 269/2006 (finanziaria 2007) ha introdotto modifiche all’art.2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n.575 stabilendo che i beni confiscati alle organizzazioni criminali possano essere trasferiti, oltre che al patrimonio del comune ove è ubicato l’immobile, anche al patrimonio della provincia o della regione, con facoltà per gli enti territoriali di amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a vari soggetti (comunità, enti, organizzazioni di

volontariato, cooperative sociali, comunità terapeutiche, associazioni ambientaliste).

Proprio l'allargamento del catalogo dei potenziali destinatari rende maggiormente necessaria un'azione di verifica da parte della predetta Struttura nazionale al fine di prevenire i rischi di strumentalizzazione da parte della criminalità organizzata, che naturalmente si pone l'obiettivo di rientrare in possesso dei beni sottratti dall'azione di prevenzione.

La necessità di una revisione delle procedure scaturisce da alcune considerazioni. Innanzitutto, occorre rimarcare che lo Stato mira a sottrarre i patrimoni illeciti ad organizzazioni che sono radicate e capillarmente diffuse sul territorio, che costituzionalmente tendono a controllare le attività economiche che vi si svolgono e che, in ragione di tale capillare diffusione possiedono approfondita conoscenza della realtà del territorio.

Per compiere questa azione, è stato predisposto un impianto normativo che ha tra le proprie caratteristiche genetiche la straordinarietà ed il carattere emergenziale, rispetto alle quali è facile presagire l'ostilità che occorre attendersi dal soggetto destinatario dell'azione; nell'attuazione di dette norme, agli apparati investigativi e giudiziari sono affidati rispettivamente la raccolta degli elementi dimostrativi ed il loro vaglio ai fini dell'emanazione del provvedimento ablatorio. Tutti questi strumenti sono stati predisposti a vantaggio della fase che va dall'individuazione dei patrimoni illeciti sino alla loro definitiva acquisizione, quando essi sono devoluti allo Stato.

Se il legislatore avesse deciso di far seguire a tali beni la medesima sorte di tutti gli altri beni demaniali, probabilmente non occorrerebbe verificare l'adeguatezza dell'impianto normativo che disciplina la destinazione dei beni confiscati alle mafie. Vi è, però, che dette norme presuppongono la decisione di

vincolare teleologicamente i beni sottratti alla mafia, destinandoli a finalità sociali.

La Commissione ritiene che tale obiettivo vada ribadito.

Contestualmente, è necessario verificare l'adeguatezza dell'apparato a cui è affidata la fase che segue alla confisca definitiva dei beni illecitamente costituiti: attualmente, l'intera procedura di gestione e destinazione dei beni è affidata all'ente che istituzionalmente gestisce i beni demaniali, l'Agenzia del Demanio, alla quale sono attribuite le competenze in materia fissate dalla legge 11 agosto 1989, n.282, modificata dalla legge 7 marzo 1996, n.109, svolte prima dall'allora Ministero delle Finanze ed in seguito dall'Agenzia del Demanio, creata per effetto del decreto legislativo n. 300/1999.

Il presupposto da cui partire concerne la natura dei beni confiscati. La legge prevede che all'atto della confisca definitiva essi siano devoluti allo Stato. I beni demaniali, però, accomunati dalla finalità pubblica, non sono tutti uguali tra loro ed anzi possono essere distinti, proprio in ragione del particolare interesse pubblico che ciascuno di essi deve soddisfare. Se non può essere messa in discussione la titolarità pubblica di un bene definitivamente sottratto alla criminalità, non può altrettanto dubitarsi che l'interesse pubblico, che tale bene deve soddisfare (la restituzione alla collettività), risulta ben diverso dall'interesse pubblico che deve essere soddisfatto da un qualsiasi altro bene demaniale, il lido del mare ad esempio.

Stante la demanialità del bene sottratto alla criminalità organizzata, ad essa può dunque cumularsi il carattere distintivo - che rende tali beni diversi da altri beni demaniali - identificabile nel particolare interesse che attraverso essi lo Stato intende soddisfare. La valorizzazione di tale carattere distintivo può portare a soluzioni diverse da quella attuale, tra le quali anche la separazione tra titolarità del bene e gestione dello stesso; tradotto in termini pratici, l'affidamento della gestione e della destinazione dei beni ad una Struttura *ad hoc*, non impedirebbe che la titolarità dei beni restasse in capo all'Agenzia del Demanio.

D'altro canto, una scelta politica - nel senso auspicato dalla Commissione - che ritenesse assolutamente preminente l'interesse pubblico da realizzare attraverso la destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, non impedirebbe di scegliere di affidare a tale Struttura anche la titolarità di tali beni, oltre alla responsabilità della gestione dei medesimi.

Consentire, infatti, che prevalga la natura demaniale di tali particolari beni sulla finalità sociale verso la quale essi devono tendere rischia di far sì che proprio tale fase divenga la strada attraverso la quale la mafia rientra in possesso dei beni oggetto dell'azione di prevenzione.

Quando ciò accade, perché lo Stato non riesce ad assegnare i beni o perché i beni, pur assegnati a finalità sociali, restano nella disponibilità dei prevenuti e dei loro familiari, lo Stato si dimostra incapace di condurre un'azione che vada al di là della mera repressione e che possa assumere un qualsivoglia ulteriore valore restitutorio per la collettività.

L'evidente sbilanciamento rilevabile tra la fase di sequestro e confisca e la fase di gestione e destinazione, impone correttivi che consentano allo Stato di disporre in entrambe le fasi del lungo procedimento delle medesime competenze e del medesimo patrimonio informativo di cui disponeva durante le azioni investigativa e giudiziaria, avendo dunque le medesime possibilità di neutralizzare i tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa.

La valorizzazione dell'apporto dei soggetti istituzionali che si occupano della sicurezza e del governo del territorio, senza ignorare le professionalità dei soggetti che istituzionalmente si occupano di gestione dei beni demaniali, appare come la strada in grado di assicurare ampi margini di miglioramento all'intero settore, sul quale consistenti fette della collettività fondano il proprio giudizio sulla credibilità dell'azione antimafia .

#### **4. Conclusioni**

La Commissione condivide le proposte formulate da alcuni dei massimi livelli di responsabilità istituzionale intervenuti in audizione e ritiene che una parte dei correttivi da apportare debba riguardare il procedimento di destinazione dei beni.

In proposito, preliminarmente si ritiene che le competenze in materia di gestione e destinazione dei beni, che ora spettano all’Agenzia del Demanio, debbano essere trasferite ad una nuova Struttura nazionale alla quale è demandato il compito di tutelare, promuovere e destinare i beni confiscati; inoltre, in ordine alla formulazione di una proposta di destinazione del bene, la Commissione ritiene che l’iniziativa debba essere estesa ai possibili destinatari del bene ed al prefetto della provincia in cui è ubicato il bene; ciò ovviamente presuppone che sia il prefetto, sia i possibili destinatari del bene ricevano comunicazione dell’avvenuta confisca, in maniera da attivarsi per formulare proposte in ordine alla destinazione del bene.

In tale contesto, inoltre, la Commissione ritiene utile ed opportuno, per l’espletamento del procedimento di gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, che il Prefetto valorizzi le valutazioni, le informazioni e l’esperienza dei vertici delle forze dell’ordine, dell’Agenzia del Demanio, del Procuratore della Repubblica, dei rappresentanti degli enti locali e delle associazioni o organizzazioni cui possano essere destinati i beni ai sensi delle norme vigenti. In tal modo, la procedura in questione trarrebbe vantaggio dalla conoscenza del territorio in possesso degli attori chiamati ad intervenire risultando, altresì, maggiormente garantita in ordine ai pericoli di condizionamento ed infiltrazione mafiosa.

Ferma restando l’esigenza di prevedere specifiche procedure attraverso le quali assorbire nel procedimento di prevenzione ogni gravame esistente sui beni sottratti alla criminalità organizzata, l’attività del predetto organo collegiale

deve tendere anche all'esame delle situazioni di criticità che ostacolano l'assegnazione del bene e la sua effettiva utilizzazione.

L'indagine avviata dalla Commissione, coinvolgendo alcuni dei più alti livelli di responsabilità che intervengono nel lungo procedimento, ha contribuito a far emergere i profili critici sui quali appuntare la formulazione di proposte risolutive; per quanto concerne la fase che dalla confisca conduce alla destinazione dei beni a finalità sociali, la Commissione ritiene che:

- 1) sussista l'esigenza di snellire e rendere più celere il procedimento di destinazione dei beni, anche attraverso l'attribuzione delle competenze ad una nuova Struttura nazionale; tale struttura centralizzata consentirebbe di avere un collegamento diretto ed immediato con gli Uffici Territoriali del Governo, preservando le procedure da una sorta di intimidazione ambientale potenzialmente idonea ad influenzare l'attività dell'Agenzia del Demanio (come riconosciuto dal Procuratore nazionale antimafia) e garantendo l'effettività dei provvedimenti adottati e la protezione dei beni oggetto della procedura, nella quale comunque deve trovare idonea collocazione l'apporto dell'Agenzia del Demanio per tutti gli aspetti tecnici e patrimoniali che la gestione dei beni demaniali comporta; la nomina del Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati, avvenuta nel Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2007, conferma il giudizio di inadeguatezza dell'Agenzia del Demanio. La Commissione auspica che tale nomina rappresenti solo una fase interlocutoria verso la costituzione della suindicata struttura;
- 2) in relazione all'esigenza di contrarre i tempi del procedimento, sussista la necessità di prevedere termini perentori brevi ai fini delle comunicazioni da parte delle cancellerie all'esito dei procedimenti di prevenzione, nonché ai fini dell'emanazione del decreto di destinazione del bene;

- 3) sussista, inoltre, la necessità di regolare esplicitamente i rapporti tra la procedura di prevenzione ed i diritti dei terzi in buona fede, al fine di prevenire i rischi derivanti da preconstituzioni di posizioni creditorie di comodo che consentano di aggirare gli esiti dell'azione di prevenzione; nella medesima ottica di snellimento delle procedure di destinazione, è necessario valutare che l'esame delle situazioni collegate a diritti di terzi avvenga nel corso del procedimento che si chiude con l'irrogazione della misura di prevenzione patrimoniale, con l'obiettivo di consegnare alla procedura di gestione beni liberi da vincoli di sorta e, dunque, celermente destinabili;
- 4) nella fase di gestione dei beni, sia necessario assicurarsi che gli amministratori giudiziari siano dotati di adeguate professionalità e doti manageriali e che agiscano secondo un *animus* che tenga conto della natura specifica dei beni, oltre che della prioritaria finalità degli stessi. La verifica rigorosa del rispetto delle regole di trasparenza e di buona amministrazione nella scelta degli amministratori giudiziari dei beni confiscati e nell'esercizio delle potestà di controllo e sanzionatoria dell'attività degli stessi dovrà essere affidata ad un Organismo centralizzato istituito con il compito di occuparsi della gestione e della destinazione dei beni confiscati;
- 5) la negativa ricaduta che le recenti pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione possono avere sulla certezza delle assegnazioni di beni confiscati, a causa della riconosciuta revocabilità del provvedimento di confisca definitiva, renda necessario apportare modifiche che stabiliscano che l'eventuale revoca della confisca non dia luogo alla restituzione del bene, bensì solo al riconoscimento del risarcimento a favore dell'avente diritto, salvo casi eccezionali, esplorando la possibilità di mutuare i riferimenti dalla materia delle espropriazioni per pubblica utilità, nel caso di occupazione *sine titulo* previsto dall'art. 43 del testo Unico delle espropriazioni, approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n.327;

- 6) la custodia dei beni mobili registrati, sottratti alla disponibilità del proposto mediante la materiale acquisizione di essi, aggrava l'amministrazione giudiziaria di notevoli costi che difficilmente vengono recuperati all'atto dell'alienazione dei beni, a causa del repentino decremento del loro valore di mercato. Ciò posto, nella destinazione dei beni mobili confiscati, per i quali la legge vigente prevede alternativamente la vendita o, qualora la vendita risulti antieconomica, la cessione gratuita o la distruzione, occorre prevedere la possibilità che i beni mobili registrati confiscati vengano assegnati alle Forze di polizia che hanno condotto le indagini e che ne facciano richiesta, analogamente a quanto previsto in caso di sequestri e confische disposte in materia di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti o al contrabbando, e secondo le procedure attualmente già in uso in quei casi; nella fase precedente alla confisca, peraltro, si potrebbe valutare la possibilità di assegnare in gratuita giudiziale custodia con facoltà d'uso i beni oggetto di provvedimento alle Forze di polizia che hanno condotto le indagini e ne facciano richiesta;
- 7) la gestione dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità, condotta con l'obiettivo della destinazione a fini sociali, debba essere sostenuta da adeguate risorse finanziarie costituite in apposito Fondo - nel quale confluiscono anche i proventi della gestione, oltre alle somme di denaro ed ai titoli confiscati - che abbia come esclusiva destinazione le attività necessarie a rendere celere ed effettiva la destinazione a fini sociali (a mero titolo di esempio, la ristrutturazione dei beni in coerenza con la finalità sociale; la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili; le transazioni a fronte di crediti privilegiati; il finanziamento di progetti di destinazione sociale e produttiva dei beni, etc.); tale esigenza risulta, peraltro, evidenziata nel citato referto della Corte dei Conti all'esito del controllo sull'attività dell'Agenzia del Demanio in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali.

D'altro canto, l'indagine condotta ha consentito di rilevare che l'azione di prevenzione ha prodotto negli ultimi anni risultati sempre meno significativi in termini di provvedimenti di confisca e di beni confiscati e che essa appare inserita in un sistema che si presenta asfittico. Ciò induce alla ricerca di soluzioni che consentano apprezzabili margini di miglioramento in termini di resa.

In tale contesto, la Commissione ritiene necessario:

- 1) favorire la specializzazione degli operatori di polizia e dell'Autorità Giudiziaria inquirente nella gestione di indagini patrimoniali complesse, anche attraverso il contributo della Procura nazionale antimafia; ciò, nell'ottica del continuo affinamento delle tecniche investigative e della diffusione della cultura degli accertamenti patrimoniali per contrastare la capacità della criminalità di infiltrarsi nei gangli dell'economia. In tale contesto non appare superfluo sottolineare l'esigenza di dare definitiva attuazione alle norme relative all'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, che consentirebbe di imprimere notevole celerità alle indagini patrimoniali, né rimarcare la necessità di dare piena realizzazione alla disciplina sulla trasparenza delle società finanziarie;
- 2) estendere le misure patrimoniali di prevenzione antimafia, previste dall'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, ai soggetti indicati nei numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quando l'attività delittuosa da cui si ritiene derivino i proventi sia una di quelle previste dall'articolo 51, comma 3bis, del codice di procedura penale;
- 3) prevedere i casi in cui, procedendo per i reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, all'avvio delle indagini preliminari si dia impulso ad indagini patrimoniali ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione.

- 4) estendere la legittimazione attiva al Procuratore distrettuale antimafia, prevedendo opportune norme al fine di coordinare tale legittimazione con il potere di proposta antimafia già assegnato alle Procure ordinarie; all'estensione dei poteri in capo al procuratore distrettuale antimafia deve corrispondere l'attivazione in capo al Procuratore nazionale antimafia di un potere di impulso e di coordinamento, anche attraverso l'applicazione di sostituti procuratori nazionali a procedimenti di prevenzione presso le direzioni distrettuali antimafia;
- 5) procedere a modifiche normative nel senso della recisione del nesso di pregiudizialità tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali, al fine di assicurare la possibilità di ricorrere alle misure patrimoniali indipendentemente dalla persistenza delle condizioni personali per la loro applicazione;
- 6) prevedere, conseguentemente, la possibilità che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento, senza la previsione di alcun termine di decadenza dall'azione.

Non è, infine, superfluo notare che gli strumenti a disposizione si stanno dimostrando obsoleti ed inefficaci, anche per i caratteri internazionali e transnazionali che stanno assumendo le organizzazioni criminali moderne.

La ricerca di margini di miglioramento non deve tralasciare l'esigenza, ormai oggetto di attenzione e di dibattito sia politico sia giuridico a livello europeo, di armonizzare le procedure ed i presidi normativi con i principi derivanti dall'esperienza comunitaria ed internazionale, nel rispetto dei principi costituzionali.