

SENATO DELLA REPUBBLICA**CAMERA DEI DEPUTATI***COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE***XIV LEGISLATURA****Seduta del 19 ottobre 2005****Documento sulle problematiche concernenti il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali**

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

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

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

la disomogeneità dell'esistente, in un *corpus* normativo che il disegno di legge si ripromette di rappresentare.

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

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

---o00o---

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

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

L'esigenza è quanto mai avvertita dal momento che, allo stato della normativa vigente, la ben possibile coesistenza di un sequestro - giudiziario o preventivo che sia - disposto nell'ambito di un'indagine di mafia ed un analogo sequestro adottato invece in seno alla procedura di prevenzione determina sul medesimo bene una duplicazione disomogenea di vincoli: la materiale apprensione del bene, accompagnata, se del caso,

dall'apposizione di sigilli, nella prima ipotesi (artt. 260 c.p.p.; 104 disp. att. c.p.p.); la trascrizione del provvedimento (per gli immobili ed i mobili registrati) o l'adozione delle forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore (per i mobili e per i crediti), nel secondo caso (art. 2-*quater* L. n. 575/65).

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

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

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

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

I due ambiti giudiziari, benché ispirati a criteri differenti - di repressione, il primo, di prevenzione del delitto, la seconda - se riguardati in relazione al tipo di criminalità qui considerata - quella propria delle organizzazioni mafiose e similari - finiscono tuttavia per ricongiungersi nel fine, che è quello di sottrarre alle medesime associazioni la loro linfa più vitale, ossia il denaro, i beni e qualsiasi altra utilità di cui esse dispongano, di valorizzarne le potenzialità economiche e produttive in vista della loro restituzione al circuito collettivo lecito.

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

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

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

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

La struttura soggettiva del sistema prevederà, quindi, una concentrazione nell’Agenzia del demanio degli oneri di custodia e gestionali con pressochè totale attrazione nel “pubblico” dei compiti concreti di amministrazione; contemplerà inoltre un meccanismo di vigilanza centralizzato, con funzioni anche di indirizzo e di impulso nonché un raccordo permanente con l’Autorità giudiziaria istituzionalmente dedicata all’area criminale interessata.

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

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

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

rimessi a soggetti non necessariamente attrezzati sul piano esperienziale specifico, scelti con criteri di sostanziale arbitrio che determinano una frammentazione di incarichi sul territorio nazionale, non garantiti da una affidabile immunità rispetto all'area criminale sulla quale pende l'accertamento penale;

- la disciplina, a sua volta, dei sequestri disposti nel corso del procedimento di prevenzione è sostanzialmente analoga: l'art. 2-*sexies* della L. n. 575/65 (aggiunto dall'art. 1 del d.l. n. 230/89 convertito, con modificazioni, nella L. n. 282/89 concernente disposizioni per l'amministrazione dei beni confiscati, successivamente modificato dall'art. 1 della L. n. 109/96 recante disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati) importa la designazione di un amministratore *“scelto tra gli iscritti negli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri del distretto nonché tra persone che, pur non munite delle suddette qualifiche professionali, abbiano comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli sequestrati. Quando oggetto del sequestro sono beni costituiti in azienda, l'amministratore può essere scelto anche tra soggetti che hanno svolto o svolgono funzioni di commissario per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi ai sensi del decreto legge 30 gennaio 1979 n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979 n. 95 e successive modificazioni”*. I requisiti di nomina sono d'intensità appena superiore a quelli anzidetti concernenti i sequestri penali e non assicurano comunque l'impermeabilità assoluta dell'incaricato rispetto a vicinanze e pressioni mafiose: *“Non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi né le persone condannate ad una pena che importi l'interdizione anche temporanea dai pubblici uffici o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione”*. L'amministrazione procede oggi sotto la *“direzioe”* di un giudice delegato alla procedura, e così anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione (cfr. art. 2-*sexies* comma 1 L. n. 575/65). Nessun raccordo - se si eccettua l'incomprensibile attribuzione al presidente del tribunale (e non del tribunale della prevenzione) della competenza specifica a disporre la nomina del giudice delegato alla procedura e dell'amministratore allorquando quest'ultimo intervenga *“nel corso dell'istruzione per il reato di cui all'art. 416-bis c.p.”* - è contemplato

dalla normativa vigente tra sequestri di prevenzione antimafia e gli analoghi vincoli - non di rado cronologicamente e funzionalmente coevi - disposti nel corso del processo penale per reati di criminalità organizzata. Una generale subalternità degli atti ablativi (sequestro e confisca) disposti nel procedimento di prevenzione rispetto agli analoghi provvedimenti adottati nel processo penale è prevista al comma 9° dell'art. 2-ter L. n. 575/65: la radicalità di siffatta disciplina è destinata ad un temperamento operativo grazie alla lett. d) del comma 1. dell'art. 3 del disegno di legge che si preoccupa, ragionevolmente, di salvaguardare comunque *“le esigenze di tutela della parte civile costituita nel giudizio penale”*.

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

I momenti di partecipazione giudiziaria al procedimento comporteranno inoltre l'obbligo di comunicazione anche al Procuratore distrettuale antimafia territorialmente competente dei suddetti provvedimenti di nomina e revoca (cfr. art. 2, lett. d, punto 2.); la previsione di una *“autorizzazione”* dell'A.G. (prevista come *reclamabile*, contrariamente al vigente principio dell'inoppugnabilità in generale dei provvedimenti concernenti l'amministrazione dei beni sequestrati in sede di prevenzione) per il compimento, sui beni in sequestro e su quelli attinti da confisca non ancora definitiva, di atti di straordinaria amministrazione potenzialmente idonei a determinare pregiudizio per il procedimento in corso o per creditori e terzi (cfr. art. 2, lett. f). La garanzia della presenza giudiziaria nell'espressione delle sue più specifiche competenze connesse alla criminalità organizzata è poi assicurata, a monte - come sopra si è già accennato - dalla partecipazione *ex lege* del Procuratore nazionale antimafia alla Commissione di alta

vigilanza sui beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali; a valle, dalla norma del disegno di legge (art. 3, comma 1., lett. f) che coinvolge anche il Procuratore distrettuale antimafia nella composizione di un “*apposito comitato provinciale*” chiamato a decidere, in ultimo, sull’assegnazione, destinazione e revoca dei beni confiscati e sull’adozione di procedure forzose per assicurare efficacia dell’azione dell’Agenzia e sicurezza dei beni sequestrati o confiscati.

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

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

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

Vengono fatte in ogni caso salve – art. 2, comma 1., lett. m) – le norme speciali a tutela dei beni d'interesse culturale ai sensi del d. lgs n. 42/04.

---o00o---

- ATTIVITA' GESTIONALI: *criteri, destinazione e assegnazione dei beni, tutela dei terzi* -

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

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

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

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

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

- attivarsi per la modificazione urbanistica o d’uso del bene sequestrato o confiscato; ciò anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti e fatti salvi comunque i vincoli di inedificabilità (cfr. art. 2, comma 1., lett. e, punto 1);
- fruire di una latitudine d’intervento assai estesa sulle attività imprenditoriali (cfr. art. 2, comma 1., lett. e, punti 2, 3). Oltre ai poteri di prosecuzione, attivazione, riconversione di imprese non irreversibilmente dissestate, l’Agenzia potrà anche attivarsi per lo scioglimento da obbligazioni contrattuali di ogni tipo, ineseguite o parzialmente eseguite, fatti salvi i diritti dei lavoratori dipendenti e dei locatari di immobili in buona fede. Al riguardo, è però auspicabile che la previsione si spinga fino ad annoverare la possibilità, per l’Agenzia del demanio, di attivarsi anche per l’esecuzione in forma specifica dell’obbligo di concludere un contratto (art. 2932 c.c.), non di rado accadendo che, all’atto del sequestro, pendano preliminari di contratti destinati a generare obbligazioni redditizie per l’imprenditore;
- impugnare le delibere societarie di più rilevante effetto (trasferimento di sede sociale, trasformazione, fusione ed estinzione) ed in ogni caso quelle ritenute pregiudizievoli per gli interessi dell’amministrazione (cfr. art. 2, comma 1., lett. e, punto 4);
- chiedere per l’impresa gestita l’ammissione alle procedure esecutive concorsuali (cfr. art. 2, comma 1., lett. e, punto 7);
- tenere conto della possibilità di realizzare un programma di ristrutturazione economica e finanziaria che possa ricondurre *in bonis* l’attività aziendale, scongiurando clamorose perdite di capacità produttive e di posti di lavoro, contenendo così il rischio che la criminalità organizzata possa trarre alimento e consenso da situazioni di dissesto aziendale apparentemente “cagionate” dalle procedure di aggressione giudiziaria. Il modello cui la previsione si ispira è quello, recentissimo, del d.l. n. 347/03 convertito con modificazioni nella L. n. 39/04 che