

Prevenzione del Tribunale rischia concretamente d'identificarsi come il maggiore imprenditore della città) e le complesse, sovente ostiche, procedure di gestione e destinazione finale dei numerosissimi cespiti rendono ormai urgente provvedere ad una rivisitazione organica della materia, all'avvertito scopo di produrre un testo operativamente agevole, sfrondato, ove possibile, dalle innumerevoli pastoie e passaggi burocratici che allo stato impantanano l'iter amministrativo consequenziale al sequestro ed alla confisca e che, al contempo, sappia fare premio dell'eccezionale esperienza maturata sul campo che, com'è noto, pone l'Italia all'avanguardia nell'area dei paesi dell'Unione Europea nel settore delle misure di aggressione ai patrimoni mafiosi e della prevenzione criminale in genere.

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

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

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

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

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

giudiziaria internazionale.

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

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

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

Ed è proprio questo l'obiettivo cui si ispirano le tendenze evolutive presenti, sin dagli anni '70, negli ordinamenti più esposti all'emergenza rappresentata dalle forme di inquinamento dell'economia connesse all'intreccio tra associazioni delittuose e mondo delle imprese, con i gravissimi riflessi che ne discendono sul piano della gestione del potere pubblico e della formazione del consenso politico.

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

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

Alla confisca "classica" si affiancano nuovi tipi di confisca, che non restano limitati al profitto ottenuto in virtù del singolo reato, ma che si ricollegano a forme sintomatiche di

pericolosità ed intervengono su centri di ricchezza che, per la loro origine o destinazione sospetta, legittimano forme penetranti di controllo.

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

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

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

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

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

- a) il provvedimento di confisca deve consistere in una sanzione o misura diretta a privare definitivamente di un bene e ordinata dall'Autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati;
- b) per provento si intende ogni vantaggio economico derivato da reati;
- c) gli strumenti comprendono qualsiasi bene usato o destinato a essere usato, in qualsiasi modo, in tutto o in parte, per commettere reati.

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

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

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

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

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

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

Quando gli Stati membri avranno conformato i propri ordinamenti giuridici alla decisione quadro, la esecuzione dei provvedimenti di blocco o sequestro adottati dalle autorità giudiziarie per impedire provvisoriamente ogni operazione volta a distruggere, trasformare, spostare, trasferire o alienare beni che potrebbero essere oggetto di confisca o costituire una prova sarà sottratta alla procedura della rogatoria internazionale e darà luogo ad una procedura prevalentemente giudiziaria, caratterizzata dalle relazioni dirette tra autorità giudiziarie, dalla tipicità e tassatività dei motivi di rifiuto, dal venir meno dei poteri di impulso e di interdizione tradizionalmente attribuiti alle autorità centrali.

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

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

Ma tale disamina rende al contempo evidente, annullando l'obiezione articolata da "Libera" nel documento critico fatto pervenire alla Commissione ed afferente in particolare al testo dell'art. 1, comma 1, lett. a) del ddl, che l'auspicabile assimilazione normativa in campo europeo degli strumenti di ablazione reale avverso il crimine

organizzato debba risolversi in una coraggiosa “presa d’atto” e in un “coerente sforzo omologatorio” rispetto al sistema italiano da parte degli altri Stati membri, piuttosto che in una, senz’altro prematura e ad oggi irrilevante, previsione nel disegno di legge-delega di non chiare “disposizioni attuative dei nuovi strumenti europei di aggressione alle ricchezze delle mafie internazionali”.

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

La sentenza emessa in data 13 novembre 2003 dalla *Cour de Cassation, Chambre Criminelle*, ha rigettato il ricorso proposto da Crisafulli Biagio e dalla moglie Triolo Lucia avverso la decisione del 19 dicembre 2002 della Corte di Appello di Aix en Provence, che aveva autorizzato l’esecuzione sul territorio francese del decreto del 17 dicembre 1999 del Tribunale di Milano, il quale, in un procedimento di prevenzione, aveva ordinato la confisca di un immobile sito ad Antibes, appartenente alla moglie del Crisafulli e considerato il prodotto del riciclaggio di capitali provenienti dal traffico di sostanze stupefacenti.

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

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

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

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

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

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

Un analogo discorso può essere sviluppato con riferimento all'esecuzione all'estero della confisca "allargata" prevista dall'art. 12-*sexies* cit.: può ammettersi il ricorso alle previsioni della Convenzione di Strasburgo in tutti i casi in cui i beni confiscati costituiscano, in concreto, il provento o lo strumento del reato per cui l'imputato ha riportato la condanna nel processo penale, ovvero l'equivalente di tale provento. L'accertamento sulla pertinenzialità del bene rispetto al reato, se appare del tutto superfluo ai fini della decisione di confisca, assume invece una precisa rilevanza ai fini della sua esecuzione nel territorio di un altro Stato europeo.

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

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

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

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

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

all'ipotesi della confisca adottata nell'ambito di una procedura di prevenzione a seguito della condanna riportata dall'imputato nel parallelo procedimento penale.

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

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

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

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

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

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

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

IV - Le maggiori critiche si sono invero appuntate sulla figura dell'Agenzia del Demanio quale organismo centrale in ordine alle responsabilità e ai compiti di custodia, amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali (lett. a), b), c), d) ed e) del comma 1 dell'art. 2).

I rilievi muovono, da un lato, dalla ritenuta inadeguatezza istituzionale dell'Agenzia ad affrontare tali compiti; ciò sia per la asserita incapacità di affrontare positivamente i rischi di "recupero" mafioso del bene, stante la scarsa padronanza cognitiva dell'ente in materia di associazioni mafiose, sia per la necessità, insita nella peculiare attività di gestione intimamente connessa con i fini dell'amministrazione delle entrate, che quest'ultima non coincida soltanto con una corretta amministrazione dei beni in termini di finanza pubblica. Si è anche polemicamente sostenuto che l'Agenzia non è minimamente attrezzata sul fronte della gestione dei beni mobili, registrati e non, e delle imprese, difettando di struttura professionale e di esperienze al riguardo. Peraltro, una proiezione sulle garanzie di efficienza operativa da parte dell'Agenzia - è stato anche

sostenuto - darebbe probabilmente risultati negativi, stante l'eccessiva burocratizzazione dell'organismo, incapace dunque di adeguarsi velocemente ed agilmente alle molteplici esigenze gestionali cui l'Agenzia è chiamata a rispondere in modo pressochè esclusivo.

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

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

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

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

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

Va senz'altro implementato l'organico, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo (il punto, dunque, valga anche come risposta ai rilievi di "Libera" circa la paventata emorragia di personale idoneo); va ulteriormente operata una rigida selezione, accompagnata da una preparazione specialistica per i funzionari addetti alla struttura appositamente dedicata ed articolata sia a livello centrale che periferico. E quest'ultimo

livello è poi quello maggiormente sensibile ai rapporti con le problematiche gestionali concrete e quotidiane, ai contatti con l'Autorità giudiziaria, al delicatissimo ambito dei rapporti con i soggetti e i diritti interessati dai provvedimenti ablativi, temporanei e definitivi.

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

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

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

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

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

Esse sono ragioni legate alle competenze, tese soprattutto ad evitare ulteriori spese derivanti dalla creazione di un nuovo organismo, destinato peraltro a sovrapporsi in rilevante misura all'Agenzia del demanio, non potendosi in nessun caso disancorare l'ambito gestionale e di destinazione dei beni ablati dalle competenze del Ministero dell'economia e delle finanze.

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

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

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

Appena il caso, infine, di rilevare la pretestuosità di un ripristino dell'ormai cessato organo dell'Alto Commissario per i beni confiscati; al riguardo la strutturazione articolata degli enti coinvolti nell'iter di gestione e destinazione dei patrimoni sottratti alla criminalità mafiosa, così come prevista dal ddl in esame, e, in particolare, le attribuzioni

della Commissione di alta vigilanza saranno idonee ad assicurare i fini cui era ispirato l'ufficio dell'Alto Commissario, la cui eredità - giova ricordarlo - non è andata affatto dispersa nell'opera di devoluzione amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, disposta dalla normativa di soppressione.

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

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

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

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

V - Si sostiene ancora, sempre in termini critici, che la devoluzione immediata dei compiti di gestione e amministrazione dei beni sequestrati all'Agenzia del demanio, con conseguente "espropriazione" della magistratura di tali incombenze, non soddisfa l'esigenza di assicurare quel grado massimo di attenzione che il momento delicato di prima apprensione dei beni mafiosi richiede; attenzione e solerzia che - si afferma -

soltanto il magistrato può garantire e non certo l'Agenzia, disponendo, il primo, di mezzi e sistemi adeguati al controllo.

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

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

Si tenga conto, peraltro, che la designazione dell'amministratore del compendio in sequestro avviene "previo nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente", che è come dire che per il suo varo è imprescindibile l'adesione del giudice, ed ancora che l'atto di designazione deve essere "comunque" comunicato al procuratore distrettuale antimafia territorialmente competente (art. 2, comma 1, lett. d, n. 2). Anche per i beni in sequestro, poi, gli atti di straordinaria amministrazione sono compiuti "previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria" (art. 2, lett. f).

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

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

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

A tale condivisa obiezione si aggiunge l'altrettanto coerente impulso ad omologare i poteri e le attribuzioni della DNA alla stessa stregua di quelli assegnati per legge ai sensi dell'art. 371-*bis* c.p.p. .

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

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