

cora, segnalate 15 scarcerazioni in procedimenti pendenti innanzi alla Corte di assise e 16 in processi incardinati presso il Tribunale. Di queste ultime vengono forniti tutti i provvedimenti giudiziari pertinenti e, in diversi casi, anche l'istanza difensiva e il parere formulato al riguardo dal Pubblico Ministero².

Una consistente parte dei casi riportati riguarda scarcerazioni disposte dopo la statuizione di primo grado, essendo stata esclusa – con la sentenza – la ricorrenza di una o più aggravanti precedentemente contestate e fondanti l'originario provvedimento cautelare³.

Con riferimento al circondario di Palmi, vengono segnalati 11 casi di scarcerazioni per decorrenza dei termini nell'ultimo triennio relativi a imputati innanzi alla Corte di assise; pur risultando allegare le ordinanze dispositive della scarcerazione, non vengono fornite indicazioni circa le «sommarie ragioni» dell'avvenuta decorrenza dei termini custodiali.

Con riguardo al circondario di Locri, deve registrarsi il dato positivo dell'assenza di scarcerazioni, per decorrenza dei termini di custodia cautelare, di imputati per il reato di associazione mafiosa nell'ultimo triennio.

La Corte di appello di Reggio Calabria, infine, comunica i dati relativi alle scarcerazioni per decorrenza dei termini custodiali disposte da quell'ufficio nell'ultimo triennio.

Si tratta di 7 casi (1 nel 2000, 2 nel 2001 e 4 nel 2002) ascrivibili, secondo le indicazioni fornite, alla complessità dei processi, concernenti gravi reati e caratterizzati da numerosi imputati nonché ad annullamenti di sentenze di secondo grado (con conseguente computo del periodo impiegato per il giudizio innanzi alla Suprema Corte di Cassazione) ovvero a trasmissione del processo in appello nell'imminenza della scadenza dei termini custodiali.

ROMA

Il Procuratore di Roma, in data 29 ottobre 2002, invia – per conoscenza – copia di una missiva trasmessa al direttore del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia affinché fornisca a questa Commissione i dati richiesti nella prima parte della nota del 17 ottobre 2002 (ossia quelli concernenti la scadenza della custodia cau-

² Dalla documentazione allegata si può evincere come, anche in questo caso (v. *supra* quanto rilevato con riferimento alle informazioni fornite dalla Procura di Caltanissetta), talvolta si tratti di caducazioni parziali dei titoli detentivi cautelari, cui non consegue -pertanto- la materiale scarcerazione del detenuto.

L'esame dei provvedimenti giudiziari, peraltro, permette di rilevare come uno dei 16 casi indicati non possa riferirsi tecnicamente all'applicazione della normativa in tema di scarcerazione per decorrenza dei termini di custodia cautelare.

³ La pena edittale per la semplice partecipazione all'associazione di tipo mafioso (art. 416-bis, comma 1, c.p.) è costituita dalla reclusione da tre a sei anni; la sussistenza o meno di circostanze aggravanti (v. art. 278 c.p.p.), pertanto, determina il superamento (o meno) della soglia di sei anni quale pena massima individuata, sul piano processuale, quale discrimine significativo tra i vari casi nei quali si articola la durata della custodia cautelare (art. 303 c.p.p.).

telare per i soggetti detenuti, sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, o.p.).

La medesima missiva risulta pure trasmessa ai presidenti dei Tribunali circondariali ricadenti nel distretto di Roma, fatta eccezione per il Tribunale capoluogo, affinché comunicino a questa Commissione «gli eventuali dati utili» indicati nella seconda parte della menzionata nota del 17 ottobre 2002 (ossia quelli riguardanti le scarcerazioni nell'ultimo triennio).

Per quanto attiene ai procedimenti trattati dal Tribunale di Roma, viene allegata una «nota parziale», nella quale il responsabile delle statistiche della Procura di Roma è in grado di fornire una scarna indicazione relativa al numero di registro generale di tre «*procedimenti per reati di cui all'art. 416-bis per i quali sia stata disposta la scarcerazione per decorrenza dei termini su richiesta del PM, nell'ultimo triennio*».

Non viene indicato il numero dei soggetti scarcerati; non ne viene comunicato l'elenco né vengono fornite altre informazioni utili ai fini della presente indagine conoscitiva (in quale fase è avvenuto il decorso dei termini? Quali ne sono state le ragioni? ecc.). La rilevazione è, inoltre, limitata ai casi di scarcerazioni disposte su richiesta del Pubblico Ministero.

Successivamente, con nota del 17 febbraio 2003, il Procuratore distrettuale trasmette, a corredo di quanto già inviato, ulteriore documentazione fornitagli dal Presidente del Tribunale di Roma. Vi si rinviene la comunicazione relativa a 3 detenuti sottoposti al regime detentivo speciale e oggetto di giudizio innanzi alla X sezione penale di quel Tribunale (Salvatore Sibio, Agostino Ponzio e Rolando Taglietti, imputati del delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p. e di altro, nell'ambito del processo alla cosiddetta «banda della Marranella») per i quali viene indicato il termine di scadenza di custodia cautelare (18 mesi dal decreto che ha disposto il giudizio, in data 4 luglio 2002); nonché comunicazione del Presidente della III Corte di Assise di Roma relativa ad altro detenuto sottoposto al regime speciale (Giovanni Farina) nei cui confronti, in data 29 marzo 2001, è stata pronunciata sentenza di condanna (partecipazione al sequestro di persona a scopo di estorsione ai danni dell'imprenditore Giuseppe Soffiantini) in primo grado (viene allegata la sentenza).

SALERNO

Il Procuratore distrettuale, con missiva del 28 febbraio 2003, trasmette l'elenco dei 13 detenuti, di competenza della DDA salernitana, sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, o.p., indicando per ognuno il sostituto procuratore di riferimento.

Relativamente a uno dei detenuti (Francesco Matrone) viene indicato che risulta scarcerato e si fa rinvio a documentazione del carcere di Tolmezzo, datata 10.11.01, non allegata.

Si riserva di comunicare le rispettive date di scadenza della custodia cautelare.

TORINO

La Procura, con nota del 3 novembre 2003, trasmette copia delle informazioni, già inviate al Ministero della Giustizia-DAP-Ufficio centrale detenuti e trattamento settore 41-*bis*, relative a tre detenuti in vista del rinnovo del decreto di sottoposizione al regime speciale detentivo *ex art. 41-bis* o.p..

Poiché si tratta di detenuti (Salvatore Belfiore, Gavino Chessa e Tommaso De Pace) già raggiunti da condanna divenuta definitiva in data 14 febbraio 2002, in assenza di ulteriori precisazioni deve desumersi una risposta sostanzialmente negativa al primo quesito (circa la presenza di sottoposti al citato regime detentivo speciale in forza di titolo custodiale cautelare).

Non vengono offerti elementi conoscitivi in relazione agli ulteriori aspetti della ricerca (scarcerazioni nell'ultimo triennio e ogni utile elemento informativo).

TRENTO

La Procura, con nota del 18 luglio 2002, segnala che, con riferimento alle informazioni richieste, non ricorrono casi di interesse.

TRIESTE

Il Procuratore distrettuale comunica, in data 30 settembre 2002, che presso quella Direzione Distrettuale Antimafia non si rilevano dati afferenti la casistica di interesse.

VENEZIA

Il Procuratore distrettuale comunica che, alla data del 18 luglio 2002, nell'ambito dei procedimenti trattati da quell'Ufficio, nessuno degli indagati o degli imputati si trova sottoposto al regime carcerario previsto dall'art. 41-*bis*, comma 2, o.p.. Parimenti, segnala che nel decorso triennio non si sono verificate scarcerazioni, per decorrenza dei termini, di indagati o imputati per il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p..

IL DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Il Capo del Dipartimento, con nota del 21 febbraio 2003, comunica i dati richiesti, nei limiti imposti dai programmi informatici di cui risulta dotato.

In particolare, nell'ambito dei 667 detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis*, comma 2, o.p., 223 sono quelli in regime di custodia cautelare perché non raggiunti da sentenza definitiva.

AUTORITA' GIUDIZIARIA COMPETENTE	DETENUTI IN CUSTODIA CAUTELARE SOTTOPOSTI AL REGIME 41-BIS
CATANIA	36
CALTANISSETTA	7
PALERMO	34
NAPOLI	59
REGGIO CALABRIA	29
TRAPANI	1
SIRACUSA	2
CATANZARO	7
GELA	1
SANTA MARIA CAPUA VETERE	1
POTENZA	5
RAGUSA	1
LECCE	4
VIBO VALENTIA	1
MILANO	2
LUCERA	1
PALMI	4
AVELLINO	2
BARI	9
VICENZA	1
GENOVA	4
TORRE ANNUNZIATA	2
ROMA	3
NOCERA INFERIORE	1
LATINA	1
BRINDISI	1
LOCRI	1
MESSINA	1
CROTONE	1
FIRENZE	1

Con riferimento alle scarcerazioni dell'ultimo triennio, viene fornito un dato annuo complessivo, che comprende tutti i casi di cessazione della detenzione: dall'esaurimento della pena per avvenuta espiazione alla revoca della misura cautelare per mancanza di gravi indizi a carico ovvero per mancanza o cessazione delle esigenze cautelari, all'estinzione della misura disposta per esigenze probatorie, all'estinzione della custodia per omesso interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare, fino alla declaratoria di perdita di efficacia della misura per decorrenza dei termini custodiali.

Anche estrapolando dal novero delle scarcerazioni quelle relative ai soli soggetti colpiti da una contestazione relativa al delitto di cui all'art. 416-bis c.p. (v. la tabella appresso riportata), il dato resta scarsamente significativo ai fini del presente rapporto.

ANNO	TOTALE SCARCERAZIONI	SOTTOPOSTI A INDAGINI PER IL REATO DI CUI ALL'ART. 416-BIS c.p.	% SU TOTALE SCARCERAZIONI
2000	87.366	1.458	1,7
2001	83.083	1.366	1,6
2002	88.239	1.711	1,9

2.4 Le conclusioni

L'incompletezza e la disomogeneità dei dati offerti – già richiamate nella premessa del presente rapporto – impediscono di formulare motivate osservazioni in ordine al tema centrale dell'indagine conoscitiva avviata: esiste il pericolo di scarcerazioni, per decorrenza dei termini di custodia cautelare, di persone sottoposte al regime detentivo speciale *ex art. 41-bis*, comma 2, o.p.? E, in caso affermativo, quanto è esteso tale rischio, a quali realtà territoriali è riferibile, quali ne sono le ragioni normative e/o organizzative?

In altri termini, verificare – sulla scorta dell'esperienza concreta dell'ultimo triennio e in chiave prospettica per il futuro – l'adeguatezza delle disposizioni vigenti e la congruità delle prassi applicative.

Nondimeno, l'esame degli elementi raccolti permette di trarre alcune considerazioni generali in ordine a questioni rilevanti sul tema oggetto di indagine.

In primo luogo, va osservato che la distribuzione «geografica» dei soggetti sottoposti al regime penitenziario speciale – tenuto, ovviamente, conto del Distretto giudiziario competente in relazione al *locus commissi delicti* – conferma le linee di espansione territoriale della criminalità organizzata, rappresentata dai centri di interessi illeciti individuati dall'*élite* dei vari sodalizi.

Accanto a zone di tradizionale interesse mafioso (tutti i distretti siciliani, campani, calabresi e pugliesi), risultano contrassegnati dalla presenza di detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, in relazione a condotte delittuose ivi realizzate, anche i distretti di Genova, Milano e Torino (area nord ovest) nonché, più marginalmente, quelli di Perugia e Bologna.

Non sorprende neppure che anche la Procura Distrettuale di Potenza abbia segnalato alcuni casi di imputati sottoposti al citato regime penitenziario: la collocazione geografica della Basilicata, al centro di tre regioni fortemente caratterizzate dal fenomeno della criminalità organizzata, sembra esporla a infiltrazioni malavitose e a evoluzioni del tessuto delinquenziale locale verso modelli di tipo mafioso.

AUTORITA' GIUDIZIARIA COMPETENTE	DETENUTI IN CUSTODIA CAUTELARE SOTTOPOSTI AL REGIME 41-BIS	TOTALE MACRODISTRETTI
CATANIA	36	83
CALTANISSETTA	7	
PALERMO	34	
TRAPANI	1	
SIRACUSA	2	
GELA	1	
RAGUSA	1	
MESSINA	1	
NAPOLI	59	65
SANTA MARIA CAPUA VETERE	1	
AVELLINO	2	
TORRE ANNUNZIATA	2	
NOCERA INFERIORE	1	
BRINDISI	1	15
LUCERA	1	
LECCE	4	
BARI	9	
GENOVA	4	4
MILANO	2	3
VICENZA	1	
ROMA	3	4
LATINA	1	
FIRENZE	1	1
POTENZA	5	5
CROTONE	1	43
PALMI	4	
LOCRI	1	
REGGIO CALABRIA	29	
CATANZARO	7	
VIBO VALENTIA	1	

Con riferimento alla problematica delle scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodia cautelare (sempre in relazione a procedimenti di rilevanza mafiosa), può osservarsi - nei limiti dei dati parziali offerti dalle Procure distrettuali - che essa riguarda ancora una volta tutti i distretti delle cinque regioni meridionali (anche se le Procure di Palermo, Catania e Bari non hanno fornito dati in proposito) ma anche il distretto di Roma.

In questo caso l'analisi deve muovere dalle specifiche ragioni (quasi mai illustrate dalle Procure distrettuali) che, nell'ambito di ciascun procedimento penale, hanno determinato la decorrenza dei termini custodiali.

Entrano, però, certamente in gioco valutazioni più complesse che, travalicando il dato meramente formale endoprocessuale, attengono alla distribuzione delle risorse del sistema giustizia e al loro più efficiente impiego, tenuto conto del diverso tasso di criminalità delle varie regioni e delle peculiarità investigative proprie di ciascuna tipologia di reati.

L'altra considerazione di carattere generale, che può trarsi allo stato dall'esame della documentazione acquisita, concerne la constatazione di una oggettiva difficoltà per le Procure distrettuali antimafia di reperire e fornire dati aggiornati, ancorché relativi a soggetti e situazioni processuali di rilevante interesse per le funzioni giudiziarie esercitate, in quanto funzionalmente preposte, in ambito distrettuale al coordinamento delle attività giudiziarie contro la criminalità organizzata. E non può non convenirsi che l'effettiva e completa conoscenza delle situazioni processuali (anche con riferimento ai gradi successivi di giudizio), quantomeno relativamente ai più rilevanti esponenti della delinquenza organizzata di tipo mafioso (per di più sottoposti allo speciale richiamato regime penitenziario), costituisce un presupposto indefettibile per un'efficace, incisiva e organica direzione delle indagini.

Si è dovuto, invece, prendere atto a titolo di esempio che praticamente nessuna delle Procure distrettuali con imputati detenuti sottoposti al regime penitenziario speciale è in grado di comunicare le date di scadenza della custodia cautelare. Eppure, l'approssimarsi del termine finale della carcerazione cautelare di un esponente apicale di un'organizzazione di tipo mafioso appare un elemento per nulla trascurabile sotto il profilo dell'intensificazione degli strumenti investigativi, dell'accelerazione dell'attività di indagine ma anche con riguardo all'acquisizione di spunti interpretativi di eventi delittuosi e paradelittuosi collegati – sempre a mero titolo esemplificativo – al suo imminente rientro sulla scena criminale.

È auspicabile che la conoscenza dei citati dati, per quanto non disponibile con immediatezza in ambito di coordinamento distrettuale (per la mancata utilizzazione di metodologie di raccolta – anche informatica – e di aggiornamento), sia – soprattutto nelle Procure caratterizzate da Direzioni antimafia di maggiori dimensioni – comunque assicurata, in forma «dispersa», tra i vari sostituti procuratori più specificamente competenti in relazione a ciascun clan delinquenziale. E, tuttavia, in tal caso non può non rilevarsi una palese incapacità di coordinamento complessivo e di raccolta dati, anche all'interno di un singolo ufficio, assai negativa per gli intuibili riflessi sul suo funzionamento e sulla attività giudiziaria.

Sembra, in proposito, auspicabile l'istituzione – presso ciascuna Procura distrettuale – di un sistema informatizzato e stabile di raccolta e rilevamento delle notizie relative alla scadenza delle misure cautelari: se ne avvantaggerebbe, l'ordinata ed efficace programmazione delle attività di indagine.

Esso costituirebbe un prezioso strumento conoscitivo per ogni altro potere od organo dello Stato, le cui valutazioni – nell'ambito delle rispettive attribuzioni – necessitano di un quadro aggiornato e realistico della situazione.

Deve, infine, registrarsi come sia rimasto sostanzialmente inascoltato l'invito, pure rivolto contestualmente alla richiesta di comunicazione dei dati sopra menzionati, alla trasmissione di valutazioni da parte degli organi giudiziari in prima linea nell'applicazione delle norme antimafia utili ad enucleare nel sistema vigente – in tema di custodia cautelare – i punti

critici e di consentire a questa Commissione di elaborare nuove e diverse soluzioni.

3. PROBLEMATICHE CONCERNENTI IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA IN MATERIA DI GESTIONE E DESTINAZIONE DELLE ATTIVITÀ E DEI BENI SEQUESTRATI O CONFISCATI AD ORGANIZZAZIONI CRIMINALI

La Commissione ha affrontato nelle sedute dell'8 e 15 febbraio, 12 e 19 aprile, 3 maggio 2004 i temi della gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali in relazione al riordino della relativa disciplina.

3.1 *L'audizione del direttore dell'Agenzia del Demanio*

Nella seduta del 27 settembre la Commissione ha proceduto all'audizione – di seguito riassunta – dell'architetto Elisabetta Spitz, direttore dell'Agenzia del Demanio sulle attività svolte in merito ai beni confiscati alla criminalità organizzata.

La costituzione dell'Agenzia, secondo l'architetto Spitz, ha introdotto in tutti i settori di competenza, e dunque anche nella gestione dei beni confiscati, fattori di dinamismo e un approccio di tipo manageriale, orientato ad una gestione per progetti e al raggiungimento di risultati. Questo approccio è ora esaltato dalla trasformazione dell'Agenzia in ente pubblico economico, con avvio operativo dal 1° gennaio 2004, che ha permesso di poter disporre dell'autonomia gestionale e di tutte le leve organizzative necessarie ad attuare al meglio i compiti istituzionali.

La legge affida all'Agenzia del Demanio la gestione dei beni dopo la confisca definitiva e in vista della loro destinazione alle finalità tassativamente indicate dalla legge stessa. I risultati finora raggiunti, pur se rilevanti, non sono risolutivi, anche a causa del peso dello *stock* di arretrato accumulato negli anni precedenti. La fase attuale vede, quindi, il rilancio di un progetto che muove su diversi piani: in primo luogo, un programma straordinario per l'eliminazione dello *stock* inevaso; in secondo luogo, la definizione di linee guida per la gestione, orientate da una visione strategica, innovativa e complessiva piuttosto che da un approccio burocratico e parcellizzato; infine, il riassetto del modello organizzativo e dei processi, anche in funzione del loro migliore inserimento nel macroprocesso delle misure di prevenzione patrimoniale.

Per quanto riguarda gli immobili, dalle risultanze della banca dati dell'Agenzia emerge che dal 1983 ad oggi sono stati confiscati 6.556 beni, di cui 2.962 destinati. L'84 per cento degli immobili confiscati è localizzato in Sicilia, Calabria, Campagna e Puglia, con una netta prevalenza della prima regione. Le percentuali relative ai beni destinati per regione sono tuttavia inferiori al *trend* delle confische, determinando in tal modo un più forte accumulo dello *stock* di immobili non destinati.

Analizzando l'andamento anno per anno delle confische definitive, si può rilevare che nei primi dieci anni esse hanno riguardato solo un limitato quantitativo di beni (624). A partire dal 1993 si registra un incremento progressivo delle confische, che si attestano, nel secondo quinquennio degli anni Novanta, in media sui 400 immobili per anno, per raggiungere il picco di circa 1.000 unità nel 2000 e nel 2001. Dal 2002 l'andamento torna ai valori precedenti.

Per quanto riguarda invece le destinazioni effettuate, il relativo flusso evidenzia un diverso andamento. Fino al 1997, infatti, i beni destinati ammontano nel totale ad appena 146, il che ovviamente determina l'accumulo di uno *stock* di arretrato. Dal 1998 al 2000 si assiste ad una progressiva accelerazione del flusso di smaltimento: i beni destinati raddoppiano di anno in anno fino a raggiungere, a partire dal 2000, valori sostanzialmente costanti attorno alle 400-500 unità per anno.

È opportuno rilevare che nel complesso gli immobili destinati nel periodo 2001-2005 assommano a 2.083. Ciò significa che il 70 per cento delle destinazioni è stato effettuato nei cinque anni di gestione dell'Agenzia, rispetto al 30 per cento effettuato nei quindici anni precedenti.

In conseguenza degli andamenti fin qui descritti, fino al 2002 si è accumulato un crescente *stock* di arretrato: in quell'anno si registra un picco massimo di quasi 4.000 unità. Il peso degli arretrati accumulati negli anni precedenti alla costituzione dell'Agenzia ha complicato in modo assai rilevante la gestione ordinaria, in quanto l'esistenza di situazioni che risalgono indietro nel tempo ha richiesto e continua a richiedere uno sforzo supplementare sia per la ricostruzione dei dati informativi sia per la conservazione dei beni.

Passando ad un approfondimento sulle destinazioni effettuate nel quinquennio 2001-2005 si rileva che prevalgono nettamente quelle ad uso abitativo nonché i terreni. Sul complesso dei beni destinati, l'89 per cento è stato trasferito al patrimonio dei comuni per fini istituzionali o sociali e la restante parte è rimasta allo Stato per finalità di giustizia. I comuni hanno privilegiato finalità socio-assistenziali: in 130 casi appartamenti o fabbricati sono stati concessi ad associazioni. I 214 immobili restati al patrimonio dello Stato sono stati utilizzati in netta prevalenza per alloggi di servizio e per finalità di ordine pubblico.

Restano le difficoltà legate a tre fattori costituiti dai gravami ipotecari, dalle comproprietà e dalle occupazioni degli immobili da destinare. Di fatto, nel 25 per cento dei casi sono stati rilevati mutui, ipoteche e altri gravami che comportano in genere una riluttanza da parte dei possibili destinatari alla loro presa in carico. Nel 6 per cento dei casi i beni risultano confiscati solo *pro quota*, il che comporta la necessità preliminare di gestire anche in via giudiziaria lo scioglimento della comunione. Nel 35 per cento dei casi le unità immobiliari risultano occupate. Per la metà di tali immobili l'occupazione è abusiva, mentre negli altri casi sorgono comunque contestazioni perché l'immobile costituisce l'abitazione del prevenuto o dei suoi familiari, ovvero perché esiste contratto di locazione stipulato prima della confisca. L'Agenzia si trova nella necessità di provvedere

allo sfratto amministrativo e alle procedure di sgombrò coattivo, caricandosi di responsabilità suppletive che sconfinano nel campo della tutela dell'ordine pubblico.

Nel piano straordinario di smaltimento l'Agenzia focalizzerà il proprio impegno sulla celere destinazione della residua massa di beni costituita da almeno 400 unità immobiliari il cui *iter* è in molti casi avanzato, ma è ostacolato, in altri, da difficoltà derivanti dalla effettiva idoneità dei beni a soddisfare le esigenze dei destinatari, per esempio, per la consistenza, la localizzazione o lo stato di conservazione. È indubbio che permarrà uno *stock* di arretrati difficilmente smaltibili, per il quale è indispensabile sancire, anche solo in via amministrativa, l'accertamento dell'impossibilità di destinarli, fermo restando l'impegno dell'Agenzia ad assicurarne lo stato di conservazione e a destinare eventuali frutti per le finalità di legge.

Per quanto riguarda la gestione delle aziende, negli anni di applicazione delle misure di prevenzione risulta che delle 671 aziende confiscate circa il 35 per cento è localizzato in Sicilia, ma quote significative si registrano in Campania (27 per cento), in Lombardia (16 per cento), e nel Lazio (11 per cento). Per le aziende le possibilità di destinazione dettate dalla legge sono sostanzialmente diverse da quelle degli immobili. La linea guida è quella di verificare in primo luogo la possibilità di continuare, anche incrementando, la loro produttività in modo da garantire il mantenimento dei livelli occupazionali e lo sviluppo economico del territorio in cui hanno sede.

Il 74 per cento delle aziende che risultano ancora da destinare è localizzato in due sole regioni: Sicilia e Campania. Per avviare l'intervento straordinario per l'abbattimento dello *stock*, si è proceduto ad una classificazione delle aziende giacenti, basata, in primo luogo, sul loro effettivo stato di salute. Si è così definitivamente accertato che per 231 aziende l'Agenzia non ha, attualmente, alcun impegno gestionale, ma esclusivamente la cura di seguire il processo di chiusura. Infatti, per 100 aziende è stata rilevata l'esistenza di una procedura concorsuale; 84 risultano già chiuse; per 41 sono già state attivate le procedure di liquidazione; in 6 casi si registrano incidenti di esecuzione o altri impedimenti giudiziari a causa dei quali è impossibile procedere a qualsiasi iniziativa gestionale.

Le restanti 213 aziende sono state classificate sulla base dello stato di attività rilevato per ciascuna: aziende attive (54), aziende inattive con patrimonio (130), aziende inattive senza patrimonio (29).

Tra le 159 aziende inattive occorre operare una distinzione tra quelle con o senza patrimonio. Nel primo caso, per quanto inattive, la presenza di beni e/o altre partite da liquidare determina, ai fini della chiusura, azioni amministrative quali l'attivazione della liquidazione, la cessione delle quote di minoranza e altre ancora, i cui tempi possono prolungare la procedura. Nel secondo caso, invece, sarà avviata nell'immediato un procedimento di chiusura.

L'insieme delle analisi sulla gestione degli immobili e delle aziende ha consentito di mettere a fuoco le problematiche generali e le criticità, distinguendo fra quelle esterne, cosiddette perché derivano dal modo in cui la fase di gestione si inserisce nel macroprocesso di applicazione delle misure di prevenzione, a quelle su cui l'Agenzia può incidere autonomamente.

Buona parte dei ritardi e delle difficoltà di gestione derivano dalle modalità con cui è raccordata la fase di destinazione a quella giudiziaria. A prescindere dai non infrequenti ritardi nella comunicazione delle confische, le imprecisioni e le incompletezze nella individuazione dei beni e delle loro peculiarità costringono l'Agenzia ad accertamenti tecnici defatiganti. In alcuni casi la situazione risulta addirittura pregiudicata, quando, ad esempio, l'intempestività di taluni adempimenti formali consente, nella fase del sequestro, la sottrazione dei beni da parte dei prevenuti. È in realtà l'inadeguatezza della figura dell'amministratore giudiziario che va messa in evidenza. Manca nella legislazione attuale l'aggancio ad un centro unificante dotato di efficaci capacità, poteri, strumenti e metodologie collaudate nell'ottica dell'intero processo delle misure di prevenzione.

La proposta governativa indica una strada feconda, cioè l'affiancamento dell'Agenzia all'autorità giudiziaria fin dal momento del sequestro, con specifiche responsabilità. Le conseguenze sarebbero assai rilevanti su vari piani: la collaborazione tecnica all'autorità giudiziaria verrebbe irrobustita, perché fornita da un unico soggetto pubblico in grado di accumulare e generalizzare specifiche esperienze e professionalità. Una visione già orientata all'utilizzazione del bene, anziché soltanto alla sua sottrazione al circuito economico della criminalità, consentirebbe inoltre di anticipare una conoscenza dei beni, certificata e approfondita. Infine, un ente pubblico, dotato di un compito ben definito, aumenterebbe la possibilità di attivare tutte le misure di salvaguardia per la conservazione e la valorizzazione del bene. E ciò fin dal momento del sequestro, quando più frequenti sono i tentativi di sottrarre o creare pregiudizi alla funzionalità del bene stesso. Questo vale per gli immobili, ma anche per le aziende, dato che, come l'esperienza dimostra, la grande maggioranza di esse giungono alla confisca definitiva svuotate di capacità operativa. Naturalmente per la gestione delle aziende occorrerebbe continuare ad affidarsi a professionalità specialistiche esterne all'Agenzia, ma ciò che muterebbe significativamente è l'attribuzione della responsabilità generale in capo ad una ben individuata funzione amministrativa.

Sul piano operativo, il censimento accurato dei dati rende possibile l'accorpamento dei beni in pacchetti omogenei, con la conseguenza di poter attuare progetti di destinazione unitari, ovvero una gestione comune delle criticità attraverso azioni generali e trattative centralizzate. L'orientamento è quello di rendere sempre più consapevole ed attivo il ruolo dell'Agenzia nella gestione del processo di destinazione. L'Agenzia non si può limitare ad un ruolo di proposizione generica. Occorre invece puntare su misure di promozione e di attivazione di risorse, anche in collaborazione con enti di livello regionale o nazionale, realizzare funzioni attive

di stimolo, di raccordo e di alta consulenza per agevolare l'effettivo utilizzo dei beni confiscati. Sul piano strategico il metodo da adottare è quello di raccordare la rilevazione delle esigenze che possono essere soddisfatte e i programmi dei Comuni con l'analisi della possibile evoluzione delle confische.

Queste linee guida valgono sia ai fini della attuazione del piano straordinario per l'abbattimento dello *stock*, sia per le direttive generali della gestione a regime.

È necessario perciò razionalizzare in un insieme organico regole omogenee, sulla diffusione generalizzata di modelli e di pratiche di eccellenza, sulla promozione di contatti con enti a livello regionale e nazionale che possano essere coinvolti in progetti integrati, sulla creazione di tavoli permanenti di lavoro nei comuni con un elevato numero di confische, su un utilizzo spinto delle varie forme di collaborazione istituzionale.

3.2 *Il documento della Commissione*

Nella seduta del 19 ottobre 2005 la Commissione ha approvato il seguente documento sul progetto di legge C. 5362, recante delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali, tuttora all'esame della Camera dei Deputati.

3.2.0 *Premessa*

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

modellare 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.

3.2.1 *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* legge n. 575/65).

E se nel tempo non fosse intervenuta un'attenta dottrina ed una prudente giurisprudenza ad affermare che, nel procedimento di prevenzione, sui beni registrati sequestrati ai sospettati mafiosi dovesse procedersi, oltre che alle prescritte formalità di trascrizione, anche all'effettiva sottrazione da chi ne abbia possesso e godimento, la formalistica prescrizione dell'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 *reconditio* 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.). È contemplata l'eventualità che tali amministratori possano essere affiancati da «*ausiliari di comprovata onorabilità e dotati di specifiche competenze professionali*», designabili anch'essi con le procedure ed alle medesime condizioni prescritte per i primi (cfr. 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 pressoché 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 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 necessaria-

mente 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 legge n. 575 del 1965 (aggiunto dall'art. 1 del d.l. n. 230/89, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 282 del 1989 concernente disposizioni per l'amministrazione dei beni confiscati, successivamente modificato dall'art. 1 della legge n. 109 del 1996 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 «direzione» di un giudice delegato alla procedura, e così anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione (cfr. art. 2-*sexies*, comma 1, della legge n. 575 del 1965). Nessun raccordo – se si eccettua l'incomprensibile attribuzione al presidente del tribunale (e non del tribunale della prevenzione) della competenza specifica a disporre la nomina del giudice delegato alla procedura e dell'amministratore allorché quest'ultimo intervenga «nel corso dell'istruzione per il reato di cui all'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* della legge n. 575 del 1965: 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».