

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 (legge. n. 907/42, DPR n. 43/73, legge n. 415/78, d.lgs. n. 375/90, legge n. 92/2001) già disciplinano modalità di custo-

dia 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.

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

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

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

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

- attivarsi per la modificazione urbanistica o d'uso del bene sequestrato o confiscato; ciò anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti e fatti salvi comunque i vincoli di inedificabilità (cfr. 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 legge n. 39/04 che disciplina le misure urgenti per la ristrutturazione industriale delle grandi imprese in stato di insolvenza; modello che ovviamente sarà oggetto di specifico «adattamento» alle esigenze e finalità qui ricorrenti (cfr. art. 2, comma 1, lett. i);

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

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

Attualmente le procedure di devoluzione dei beni confiscati - disciplinate dagli artt. 2-*nonies*, 2-*decies*, 2-*undecies*, 2-*duodecies* della legge n. 575/65, introdotti dall'art. 3 della legge n. 109 del 1996 (Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati) -

fanno evidenziare un duplice appesantimento: da un lato, l'assenza di strutture pubbliche appositamente dedicate ad esse, con prevalente distribuzione di competenze all'Ufficio del Territorio, al Prefetto, al Direttore centrale del demanio e con compiti di controllo dell'amministrazione demandati al Ministero delle Finanze in caso di pluralità di competenze territoriali; dall'altro, il regime dei tempi normativamente previsti per i numerosi e complessi snodi procedurali non giova alla celerità del complessivo *iter*, finendo per ritardare – se non addirittura annullare – il traguardo finale che è quello di un'utile e proficua destinazione del bene. Va qui opportunamente richiamato, al riguardo, il costante invito alla «*trattazione rapida e conclusiva delle pratiche di confisca*» rivolto con Circolare n. 206 del 22/10/1999 della Direz. Centrale del demanio del Ministero delle finanze sul monitoraggio dei beni confiscati.

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

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

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

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

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

L'innesto normativo, che nella generalizzata previsione del disegno di legge-delega andrebbe quindi ad attingere ogni tipo di bene confiscato,

si ripropone di colmare l'evidente *deficit* di risultato sovente registratosi, connesso alla presa d'atto dell'inutilizzabilità del bene acquisito. La previsione si ispira a criteri di concretezza ed economicità che non possono non suggerire, nei casi siffatti, la migliore via dell'eliminazione fisica del bene piuttosto che una sua conservazione simbolica ma in perdita.

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

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

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

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

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

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

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

Significativa (e del tutto inedita) tutela è riservata ai comproprietari rispetto a beni in comunione attinti da sequestro o confisca: è previsto che l'amministratore sia chiamato, sentite le parti, alle funzioni di amministrazione giudiziale disciplinate dal codice civile e che, in caso di pre-

giudizio derivante dalla gestione pubblica del bene comune, gli altri comproprietari ne siano giustamente indennizzati (cfr. art. 2, comma 1, lett. e, punto 6).

Strettamente collegata agli anzidetti criteri di salvaguardia ed ispirata all'esigenza di scongiurare stalli e tracolli imprenditoriali determinati da una brusca interruzione dei flussi finanziari da parte di istituti bancari preoccupati, per un verso, di vedere annullate le garanzie creditizie su beni sottoposti a vincolo e, per altro verso, di sentirsi contaminati e coinvolti in procedure attinenti a contesti mafiosi, è la previsione del principio per cui è lo Stato a garantire i debiti che le imprese poste sotto sequestro di prevenzione contraggono con il sistema creditizio per esigenze di sana gestione; i crediti così garantiti saranno suscettibili, poi, di essere soddisfatti in prededuzione *ex art.* 111, comma 1, n. 1 della legge fallimentare (cfr. art. 2, comma 1, lett. h).

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

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

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

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

Sull'analogo versante dei rapporti tra fallimento e sequestro/confisca di prevenzione è stata pressochè unanimemente affermata in giurisprudenza la priorità della procedura di prevenzione rispetto a quella fallimen-

tare (*ex plurimis*, Cass., Sez. I, 14/11/97 n. 5840, Cifuni; Cass., Sez. I, 23/3/98 n. 1947, Commisso), tanto più – si è anche sostenuto – che la posizione dei creditori di buona fede dell'azienda appartenente ai proposti dichiarati falliti può essere tutelata anche mediante la procedura di prevenzione, più in particolare ai sensi del disposto dell'art. 2-*septies* legge n. 575/65 per il quale è riconosciuta all'amministratore dei beni, con l'autorizzazione scritta del giudice delegato, la facoltà di compiere attività di straordinaria amministrazione «*anche a tutela dei diritti dei terzi*, dovendosi intendere per *terzi*, non solo i titolari dei diritti di proprietà o di altri diritti reali sui beni in sequestro, ma anche quei soggetti che in buona fede vantano pretese creditorie nei confronti dell'azienda appartenente ai proposti dichiarati falliti (Cass., Sez. I, Commisso, *cit.*).

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

### 3.2.3 Esigenze di integrazione e correzione della legge n. 575 del 1965

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

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

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

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

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

- la competenza - concorrente a quella del questore del luogo - a proporre la misura di prevenzione ex legge n. 575/65 del procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona (art. 2 legge n. 575/65). Inizialmente, invero, nel testo originario del citato art. 2, nulla era detto circa la specificazione del p.m. territorialmente competente, sicché, dal momento che la competenza dell'organo requirente nel c.p.p. del 1930 non era autonomamente attribuita bensì era riflessa e derivata da quella dell'organo giurisdizionale presso il quale esercita le sue funzioni, ne conseguiva che il potere di proposta spettava esclusivamente al p.m. presso il tribunale competente ad applicare la misura di prevenzione, ossia al tribunale con sede nel capoluogo di provincia ove la persona ritenuta pericolosa dimora, con esclusione, cioè, del pubblico ministero presso ogni altro tribunale della medesima provincia. Con il nuovo c.p.p. è stata poi espressamente attribuita la funzione di p.m. al procuratore della Repubblica presso il giudice competente (art. 51, comma 3, c.p.p.). In seguito, con l'avvento della d.l. n. 152/91 (in particolare, l'art. 20) convertito con modificazioni nella legge n. 203/91 è stato sostituito il testo dell'art. 2 legge n. 575/65, riconducendolo agli attuali termini secondo cui la titolarità della proposta compete anche al procuratore della Repubblica «*presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona*»: in ogni provincia, dunque, le funzioni di proposta competono ora a tanti uffici del p.m. quante sono le Procure radicate nel territorio. Limitatamente al punto in esame, la norma è rimasta inalterata anche dopo l'ulteriore sostituzione operata dall'art. 22 d.l. 8 giugno 306 convertito con modificazioni nella legge n. 356/92. Ne è risultato, pertanto, un sistema per cui le funzioni di p.m. nel procedimento giurisdizionale davanti al tribunale competente (che è quello con sede nel capoluogo di provincia - art. 4 legge n. 1423/56) vengono esercitate dal pubblico ministero presso lo stesso tribunale, ossia da un organo che, qualora il proposto dimori in un circondario distinto da quello di detto tribunale, è diverso dal p.m. che ha formulato la proposta: in taluni casi, si assiste dunque ad una *scissione* di funzioni in capo al pubblico ministero nel procedimento di prevenzione;

- l'ulteriore concorrente competenza del Procuratore nazionale antimafia a proporre le misure di prevenzione ex legge n. 575/65 nei confronti dei soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose e similari. La previsione di tale titolarità è frutto della novella di cui all'art. 22 comma 1 del d.l. n. 306/92 convertito con modificazioni nella legge n. 356 del 1992. Per detto organo, che svolge le sue funzioni su tutto il territorio nazionale, non si pone naturalmente alcuna problematica circa la competenza territoriale. In relazione alla peculiare figura dell'organo, così come normativamente delineata, è ragionevole tuttavia dedurre che la D.N.A., pur godendo di poteri d'iniziativa di prevenzione, difetti al riguardo di prerogative di investigazione;



- l'attribuzione della titolarità dell'azione di prevenzione anche al direttore della D.I.A. (Direzione investigativa antimafia). Essa altro non è che il risultato finale di un innesto normativo - l'art. 2 della legge n. 486/1988 - che aveva inizialmente esteso all'allora Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa il potere di azionare le misure di prevenzione *ex* legge n. 575/65. Una volta cessate, al 31 dicembre 1992, le funzioni dell'Alto commissario, esse sono transitate (a far data dal 1° gennaio 1993) al Ministro dell'Interno con facoltà di delega ad organi dello stesso ministero (art. 2, comma 2-*quater*, d.l. 29/10/1991 n. 345, convertito con modificazione nella legge 30/12/1991 n. 410; comma poi sostituito dall'art. 1, comma 3, legge n. 356/92). La delega di legge è stata conferita in via permanente al direttore della D.I.A., una prima volta con d.m. 23 dicembre 1992 per l'esercizio del potere di proposta delle misure personali; successivamente, con d.m. 30 novembre 1993, la delega è stata estesa alle iniziative patrimoniali.

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

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

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

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

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

A quest'ultimo riguardo, nel silenzio della legge vigente, le variegate opinioni di fonte giurisprudenziale hanno spaziato su soluzioni varie, tal-

volta aspramente divergenti, generatrici comunque di un contrasto mai sopito e che neppure la Corte costituzionale, direttamente ed indirettamente investitane (sent. 28/12/1993 n. 465; sent. 8/10/1996 n. 335), è stata in grado di definitivamente dirimere.

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

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

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

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

La modifica sul punto si spinge ancora oltre fino a considerare possibile che nei casi suindicati possa procedersi ad un'integrazione delle misure patrimoniali «*in relazione ai beni successivamente individuati*» (cfr. art. 3, comma 1, lett. c); possibilità finora ammessa esclusivamente a condizione che sia stata applicata la misura personale e comunque «*...prima della sua cessazione*» (cfr. art. 2-ter, comma 6, legge n. 575 del 1965).

Coerentemente, poi, la lett. e) del comma 1 dell'art. 3 del disegno di legge detta l'innovativa previsione secondo cui la sola prosecuzione del

procedimento a fini patrimoniali, per l'avvenuto decesso del proposto, avvenga nei confronti degli eredi e/o legatari.

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

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

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

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

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

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

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

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

In difetto di una esplicita previsione normativa ma in ossequio all'esigenza concreta di attribuire agli interessati un rimedio esperibile *ex post* avverso le statuizioni di prevenzione nell'insorgenza di situazioni inconciliabili, una volta divenute definitive quelle statuizioni, si era inizialmente radicato un orientamento giurisprudenziale che aveva ritenuto applicabile

in via analogica l'istituto della revisione nel caso in cui un decreto di applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali fosse fondato su fatti incompatibili con circostanze poste a base di una sentenza penale di proscioglimento divenuta irrevocabile (cfr., per tutte, Cass., Sez. I, 21/5/1990, Fiarè; altresì sul punto, Cass., Sez. I, 14/9/1988, Olivieri).

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

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

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

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

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

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

Tali figure possono individuarsi:

nell'art. 12-quinquies d.l. n. 306/92 convertito, con modificazioni, in L. n. 356/92 (Trasferimento fraudolento di valori: «...chiunque attribui-

*sce fittiziamente ad altri la titolarità o disponibilità di denaro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali...è punito...»);*

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

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

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

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

### 3.2.4 *Esame degli altri disegni di legge in materia*

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

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

#### *Disegno di legge n. 600 - sen. Schifani ed altri*

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

Con la prima modifica, si vorrebbe, intanto, sostituire l'Autorità competente a disporre la destinazione dei beni immobili e aziendali dalla com-

petenza del Direttore centrale del Demanio del Ministero delle Finanze a quella del Prefetto territorialmente competente.

L'*iter* amministrativo innovato prevedrebbe l'adozione del previo parere del Comune interessato e dell'Agenzia del Demanio che in tal guisa transiterebbe da organo dispositivo ad organo meramente consultivo.

Del tutto pretermesso – giacchè non più contemplato dal nuovo testo dell'art. 2-*decies* – è il parere, originariamente previsto, dell'amministratore del compendio sottoposto a vincolo; circostanza che, nel contesto di una disciplina destinata a rimanere immutata nel resto, ha invero scarso senso.

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

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

Si prevede inoltre – con altro innesto sempre al comma 1 – che, tra le destinazioni di quel fondo, figurino anche «*l'esecuzione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili che, confiscati ai sensi della presente legge, sono destinati a servizi e finalità dell'amministrazione della giustizia, di sicurezza pubblica, di protezione civile e di difesa nazionale*».

L'ultima parte dell'art. 2 del disegno di legge in argomento prevede infine l'adozione di un «regolamento» sulle modalità di gestione delle somme destinate alle opere di manutenzione di cui al comma 1, integrato come sopra. La competenza per l'adozione di tale disciplina regolamentare è attribuita al Ministro dell'interno con decreto concertato con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il ddl in oggetto opererebbe, in buona sostanza, una modificazione del tutto marginale ed impercettibile, innestandosi peraltro in una disciplina che, da tempo e da più parti, dimostra ormai di non essere più adeguata ai bisogni ed alle finalità cui deve tendere la normativa sulle misure patrimoniali.

*Disegno di legge n. 2140 - sen. Buongiorno ed altri.*

Il ddl mira a velocizzare – oltre che a sveltire, sfrondandoli di passaggi onerosi in termini di tempo e di farraginosità burocratica – il seg-

mento amministrativo connesso alla gestione e destinazione dei beni confiscati a soggetti ed organizzazioni criminali.

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

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

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

Merita specifica sottolineatura quell'aspetto, tuttavia troppo indiretto, del ddl che, stigmatizzando la devoluzione obbligata allo Stato dei beni confiscati (art. 2), sembra escluderne la vendita. In tal senso, il progetto normativo si pone in modo uniforme rispetto ad una delle linee ispiratrici del disegno di legge-delega diffusamente analizzato in precedenza; per l'appunto il divieto generalizzato di vendita dei beni confiscati onde scongiurare possibili rientri di essi nelle mani degli stessi soggetti attinti dall'ablazione.

Mantiene vigore la disciplina sulla nomina e sul bacino di scelta dell'amministratore di cui all'art. 2-*sexies* della legge n. 575/65, con la peculiarità che sull'attività del medesimo è previsto il controllo dell'Agenzia. L'amministratore è suscettibile in ogni tempo di revoca.

Particolarmente snellita è la procedura deliberativa di destinazione: è l'Agenzia che vi provvede, al massimo entro 30 giorni dalla ricezione dell'obbligatorio (ed unico) parere del Prefetto del luogo di allocazione dei beni; parere da formularsi a sua volta entro il termine perentorio di 30 giorni, scaduto il quale, il silenzio si consolida in forma di assenso.

La deflazione burocratica si coglie invero in modo evidente sol che si rifletta sul fatto che, allo stato attuale della normativa, il provvedimento di destinazione è emesso dal direttore centrale del demanio, su proposta non vincolante del dirigente del competente ufficio del territorio, acquisiti i pareri del prefetto e del sindaco del comune interessato e sentito l'amministratore di cui all'art. 2-*sexies*.

L'Agenzia viene investita di poteri di revoca e sostitutivi nei confronti dei soggetti beneficiari dell'assegnazione «*in caso di loro inerzia nella gestione dei beni*».

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

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

Il ddl, a ben vedere, non immuta granchè quanto all'attuale assetto normativo della L.n. 575/65, limitandosi a forme di snellimento e di semplificazione amministrativa che finirebbero per non incidere affatto – se non in misura assai ridotta – sugli obiettivi di efficacia e di efficienza che il legislatore deve invece porsi, a fronte di vistosi cedimenti ed incongruenze applicative dalla disciplina in vigore.

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

Agendo peraltro con radicale rinnovamento della materia.

#### *Disegno di legge n. 2349 - sen. Florino ed altri*

Il ddl si iscrive nel medesimo solco riformatore del ddl n. 600 sopra osservato.

Esso prevede l'attribuzione al prefetto, previo parere del comune interessato e dell'Agenzia del Demanio, della competenza a disporre la destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali, operando in tal guisa un esatto ribaltamento dell'*iter* attuale.

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

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

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

#### *Proposta di legge n. 3470 - on. Ascierio ed altri*

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

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

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