

L'organica disciplina in cantiere presenta inoltre la peculiarità di costituire l'approdo ultimo del gruppo di studio costituito in seno all'ufficio del Commissario Straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali (organo che, al momento ha cessato di operare ed i cui compiti, com'è noto, erano stati attribuiti con DPR 19/1/2001, tra i quali quello di formulare proposte normative), gruppo composto da tecnici del settore scelti tra accademici e magistrati.

II. - La proposta in esame analizza innanzitutto e completa la (oggi estremamente carente) disciplina dell'oggetto del sequestro di prevenzione.

Il nuovo testo dell'art. 2-*quater* si preoccupa di sceverare il catalogo più ampio possibile delle *res* attingibili dalle misure, non mancando di estendere la propria sonda illustrativa anche ai c.d. «strumenti finanziari dematerializzati» ivi compresi i titoli del debito pubblico, sempre più spesso rinvenuti tra le masse sequestrabili.

Assai conveniente ed utile è anche - compito qui assolto dal comma 2 dell'art. 4 del testo - fissare in termini chiari ed univoci il termine di decorrenza dell'anno di vigenza del sequestro, individuandolo nell'atto di immissione in possesso dei beni in capo all'amministratore giudiziario, previa apprensione degli stessi anche a mezzo della polizia giudiziaria.

Si consideri che, ad oggi (comma 3 dell'art. 2-*ter* L. n. 575/65), detto termine è selezionato con la vaga ed ambigua locuzione della «data dell'avvenuto sequestro».

La proposta afferma la qualifica pubblica dell'amministratore e si preoccupa anche di disciplinare le modalità di determinazione delle decisioni allorquando ad operare sia un collegio di amministratori, accentuando sul punto il potere di direzione del giudice delegato alla procedura.

Resta sostanzialmente identico il novero dei soggetti nominabili quali amministratori, esigendosi tuttavia maggior rigore motivazionale («...*con provvedimento motivato*») ai casi di nomina di persone non qualificate professionalmente ma attrezzate «sul campo», per pregressa esperienza, a gestire patrimoni illeciti.

In ogni caso i requisiti di professionalità ed onorabilità degli amministratori sono cristallizzati da norme regolamentari di conio ministeriale.

Viene altresì giustamente estesa, rispetto al presente, l'area delle incompatibilità, allargandola ad una rosa più consistente di pene accessorie che non fosse soltanto quella odierna dell'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici.

La proposta di legge prosegue (cfr. nuovo art. 2-*septies* L. n. 575/65) in una dettagliata quanto opportuna specificazione dell'ambito dei poteri conferiti all'amministratore. Precisa, intanto, cosa debba intendersi residualmente (ossia, al di là di quelli nominativamente contemplati) per «atti di straordinaria amministrazione» a lui consentiti, curandosi di chiarire all'uopo che tali vanno comunque intesi gli «*atti di straordinaria amministrazione...di valore superiore a 15 mila euro*», limite soggetto a re-

visione triennale (va qui ricordato che il tetto dei 15.000 euro è mutuato dal ddl, atto Senato n. 1243, riguardante la c.d. miniriforma della legge fallimentare).

Essa inoltre garantisce una maggiore trasparenza alle operazioni di gestione; ciò tramite oneri tecnico-formali (tra i quali, la tenuta di appositi registri, la presa in carico delle scritture contabili e dei libri sociali relativi ad aziende sequestrate, alcuni obblighi di annotazione, di inventario e di tempestivo deposito di somme in istituti postali o bancari autorizzati, in uno alle modalità, dall'A.G.), in alcuni casi sanzionati con la revoca dell'incarico, ed oneri d'informazione (presentazione, entro un mese dalla nomina, di una relazione particolareggiata sull'identificazione, stato e consistenza del patrimonio sequestrato; obbligo di periodici aggiornamenti informativi e di segnalazione di eventuali ulteriori beni sfuggiti al vincolo). Estremamente positiva appare la previsione che tali informazioni contemplino le possibili difformità tra lo stato cartolare e quello reale, le eventuali pretese di terzi, le prospettive di utilizzo e di redditività dei beni.

In relazione a tali adempimenti, stante la loro rilevanza e delicatezza, è previsto che l'amministratore interagisca non già con il giudice delegato bensì con il tribunale della prevenzione; previsione che si iscrive nell'articolazione normativo-funzionale propria della procedura fallimentare, già evocata dall'impianto originario della L. n. 575/65.

I novellati artt. 2-*nonies* e 2-*decies* analizzano ulteriormente le funzioni, i poteri ed i compensi dell'amministratore. In particolare:

- egli sta in giudizio nelle controversie concernenti i beni sequestrati;
- i suoi atti sono coperti da segreto d'ufficio e sono suscettibili di decretazione a cura del giudice delegato ma non oltre la data di fissazione dell'udienza camerale. A tal specifico riguardo è introdotta la sanzione – tipica invero del giudizio di cognizione e qui particolarmente incongrua – dell'inutilizzabilità di quegli atti che siano rimasti segreti, e dunque occulti alle parti, oltre quel termine;
- i suoi atti sono sottoposti a reclamo innanzi al giudice delegato che decide entro un termine perentorio; a loro volta, tali decisioni sono reclamabili al collegio (senza la partecipazione del giudice delegato decidente in prima istanza), i provvedimenti del quale sono ricorribili in cassazione per sola violazione di legge ed «...in caso di lesione di diritto soggettivo»;
- è introdotto il nesso di *referibilità* ai beni in sequestro per quanto riguarda le somme da cui attingere in ordine alle spese necessarie ed utili per la conservazione ed amministrazione dei beni;
- è formalmente riconosciuto il diritto dell'amministratore al trattamento di missione, equiparata la sua qualifica a quella del «*dirigente di prima fascia*»;
- è estesa (oltre che all'amministratore) al pubblico ministero ed all'obbligato al pagamento la possibilità di proporre ricorso alla corte d'appello avverso il provvedimento di liquidazione. Il procedimento, a dif-

ferenza della situazione attuale, è garantito da un contraddittorio pieno di tutti gli interessati e la decisione della corte diventa ricorribile in cassazione per violazione di legge.

Regole di dettaglio sono poi introdotte in ordine alla procedura relativa al «*conto della gestione*».

Al pari della procedura fallimentare ed esecutiva in genere, viene introdotto un sistema di innesco e soluzione delle eventuali controversie «interne» al rendiconto ed alla sua approvazione, rimesso ad apposito contenzioso giudiziario curato dal giudice delegato che, sotto il governo della disciplina processualcivilistica, diventa «istruttore» delle cause la cui pronuncia è provvisoriamente esecutiva, ancorché soggetta agli ulteriori gradi di gravame.

In seno al nuovo art. 2-*duodecies* L. n. 575/65 (novellato dall'art. 11 della pdl), di seguito al provvedimento di confisca, emergono le competenze dell'Agenzia del Demanio con funzioni di sensibile controllo dell'operato dell'amministratore. La disciplina è sostanzialmente immutata rispetto all'esistente ad eccezione – come si è appena detto – del nuovo organismo pubblico che, com'è noto, sostituisce l'originario ufficio del territorio del Ministero delle finanze.

Mantiene vigore, quanto all'iter di destinazione dei beni immobili ed aziendali, la farraginoso procedura dispositivo-consultiva prevista dall'art. 2-*decies* dell'impianto originario, oggi invece precipitata nell'inedito art. 2-*terdecies* (provvedimento dell'agente del demanio, su proposta non vincolante del dirigente della competente filiale, sulla base della stima del valore dei beni effettuata dalla medesima filiale, acquisiti pareri del prefetto e del sindaco del comune interessato e sentito l'amministratore di cui all'art. 2-*sexies*).

È qui contemplato il potere di «*subentro*» al comune destinatario dei beni, in caso di sua inerzia, da parte dell'agente del demanio.

Gli artt. 2-*quaterdecies* e 2-*quinquiesdecies* corrispondono, nel testo riformatore arricchitosi di regole di maggior dettaglio, agli attuali artt. 2-*undecies* e 2-*duodecies* che restano sostanzialmente invariati.

Il primo di essi ridisciplina – in termini, come si è detto, del tutto analoghi – i momenti terminali della procedura, relativi al versamento delle somme provenienti dalla vendita dei beni mobili e dal recupero dei crediti all'ufficio del registro ed alla destinazione dei beni immobili ed aziendali.

La seconda disposizione si occupa, come in precedenza, del transito delle somme versate dall'ufficio del registro al «fondo» destinato all'erogazione di contributi a fini istituzionale, sociali e di pubblico interesse nonché ad altre specifiche attività (che non si discostano dall'attuale assetto normativo).

La proposta di legge in esame, attraverso mirate «correzioni» normative motivate da prassi concrete, coinvolge altresì la possibilità di decidere la sospensione, ad istanza del pubblico ministero, della revoca del sequestro da parte del giudice dell'appello allorquando detta revoca sia stata di-

sposta (oltre che per decisione del tribunale, così come in atto normativizzato) dalla medesima corte d'appello. Si tratta, in buona sostanza, di una modifica tendente a «sanare» una incongruente disparità sul piano dell'operatività e degli effetti dell'istituto della sospensione del provvedimento di revoca del sequestro (disparità in ordine alla quale la corte di cassazione si era invero dimostrata insensibile).

Nell'ambito del medesimo art. 3-ter della legge n. 575/65 viene inoltre opportunamente «calata» l'introduzione, per il giudizio d'appello, del termine annuale di efficacia del sequestro, prorogabile di un ulteriore anno. Trattasi di una previsione, allo stato vigente e operante per il solo primo grado, che ha avuto senz'altro il pregio – ed è appunto ciò che si vuole parimenti garantire nella fase dell'appello – di velocizzare ed esaurire i giudizi di primo grado in breve tempo, non alterando oltre misura gli assetti proprietari e di circolazione dei beni in un ambito non prettamente giurisdizionale qual'è quello di prevenzione.

III. – Come si è detto all'inizio, la proposta di legge tende altresì a rinnovare l'istituto della confisca antimafia (art. 12-sexies della legge n. 356/92). Al riguardo:

- ne estende il meccanismo operativo alla fase esecutiva della pena, adeguandosi sul punto alla sentenza Cass. S.U. 30 maggio 2001, Derouach che aveva già concluso in tali termini;

- introduce un termine (5 anni) di decadenza, decorrente dal passaggio in giudicato della sentenza che sancisce la responsabilità dell'interessato per uno dei reati previsti dalla norma, entro il quale può disporsi la confisca. In tal guisa si frappa un legittimo freno all'applicazione indiscriminata nel tempo dell'invasiva misura di ablazione reale;

- realizza un contraddittorio esteso anche ai «terzi» coinvolti nella vicenda patrimoniale;

- disciplina meglio e nel dettaglio la praticabilità del sequestro preventivo orientato a tal tipo di confisca obbligatoria (l'istituto è quello previsto dall'art. 321 comma 2 del c.p.p.);

- introduce un parallelismo normativo con la disciplina della legge n. 575/65 sulla misure di prevenzione antimafia; ciò con riferimento alle regole ivi previste (e modificate dalla medesima pdl) in punto di esecuzione del sequestro e della confisca ed amministrazione dei beni.

IV. – Va sottolineato peraltro che analogo richiamo di disciplina, questa volta in termini generalizzati, la legge in cantiere si preoccupa di inserire all'art. 104 disp. att. c.p.p., disponendo così che per tutti i casi di sequestro preventivo consentiti dal codice le norme da osservare in tema di modalità esecutive e gestione dei beni siano quelle della legge n. 575/65 in materia di prevenzione antimafia. Legge che in tal guisa assume valore paradigmatico in ordine a tutte quante – e dunque anche quelle tipiche del procedimento penale – le esigenze di prevenzione.

Ancora va rilevato (ma la proposta in esame se ne occupa con la prima disposizione di cui all'art. 1) che essa estende la configurazione cri-

minosa dell'art. 12-*quinquies* legge n. 356/92 (trasferimento fraudolento di valori) anche alle finalità di eludere (oltre le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali o di contrabbando) quelle in materia di confisca penale e di prevenzione.

Il regime di sospensione e di estinzione degli effetti del sequestro e della confisca di prevenzione di cui al comma 9 dell'art. 2-*ter* della legge n. 575/65 viene inoltre completato dalla proposta in esame, stabilendosi adesso che analoga sospensione si ha nel caso in cui i beni vengano sottoposti successivamente a sequestro penale e che conseguentemente gli effetti dei vincoli di prevenzione si estingueranno ove dovesse frattanto intervenire la confisca penale.

V. – In conclusione, la proposta esaminata contiene aspetti di reale rilevanza tecnica, assumendosi l'importante compito di riportare ad un regime di coerenza tecnica e di ragionevolezza operativa l'impianto delle disposizioni in materia di misure di prevenzione patrimoniale che, però, restano iscritte e mantenute nel medesimo solco della legge n. 575/65.

Essa risente tuttavia di eccessivi scrupoli tecnici, a discapito di un respiro innovativo concreto che dia nuova vitalità ad un impianto normativo che non ha dato buona prova di sé.

Si coglie, intanto, in essa la «velleità» di condurre in porto una riforma sul complesso tema della gestione e destinazione dei beni oggetto di prevenzione patrimoniale in termini di normazione diretta (non invece con il sistema della legislazione delegata, più acconcio invero agli infiniti aspetti di principio e di dettaglio che una riforma sostanziale del settore impone).

Ed ancora, manca nell'impianto riformatore uno spirito-guida che orienti i pratici sull'intero panorama dei sequestri e delle confische, ivi compresi quelli, di varia ed articolata natura, disseminati in vari luoghi del codice di rito ed in più leggi speciali. Un'esigenza di omogeneizzazione che, di contro, va apprezzata nel ddl governativo che ha cura per l'appunto di esordire con una delega di ampio respiro, orientata a dare compiutezza e «sistema» all'intero bacino dei provvedimenti di natura reale.

Difetta altresì la condivisione di principi indeclinabili, qual è ad esempio quello – non toccato dal progetto di riforma Ascierio – del divieto generalizzato di vendita dei cespiti staggiti; divieto che si pone in diretta dipendenza e soddisfazione con l'altrettanto «vitale» principio della scongiurabilità in termini perentori ed assoluti di un rientro illecito dei beni una volta venduti nel libero mercato.

Infine, merita senz'altro maggior credito una disciplina (e quella di impulso governativo appunto lo è) che sappia risolvere in radice l'annoso problema della gestione dei beni in costanza di sequestro, sottraendone le competenze all'A.G. ed affidandole invece direttamente e subito all'Agenzia del Demanio, istituzionalizzando così un sistema separato ed autonomo (salvi i momenti necessari di interferenza valutativa) di gestione rispetto a quello giudiziario di decisione nel merito.

Ma ciò che è fortemente assente nell'articolato della pdl sopra esaminata e che, a sua volta, costituisce invece uno dei cardini innovativi del ddl n. 5362 di fonte governativa, è l'inaugurazione normativa del principio secondo cui il procedimento di prevenzione patrimoniale va «scongelato» dal suo innesto genetico col procedimento di prevenzione personale; in altri termini, finalmente in quel ddl prende forma e si accentua l'autonomia del procedimento patrimoniale rispetto a quello personale, con la conseguenza, fra le altre, che, ove venga ad estinguersi il secondo, il primo sia suscettibile di continuare, semprechè sussistano le condizioni di pericolosità richieste dalla legge.

Proposte di legge n. 3577, n. 3578, n. 3579 - on. Lumia ed altri

Il trittico di proposte in esame s'indirizza rispettivamente ad un allargamento delle competenze in materia di azione di prevenzione antimafia, ad una riorganizzazione delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali ed alla regolamentazione degli effetti delle misure patrimoniali di prevenzione nei confronti dei terzi.

I. – (pdl n. 3577) La condivisibile discrasia registrabile in punto di competenza ad agire sul piano della prevenzione antimafia (già abbondantemente e criticamente sopra esaminata a proposito del ddl governativo) induce i proponenti ad una corretta integrazione – in senso estensivo – dei poteri d'azione al Procuratore della Repubblica costituito presso il capoluogo del distretto (ossia il titolare dell'ufficio della D.D.A.) nonché, completandone le attribuzioni già irrisoriamente figuranti nel testo della L. n. 575/65, al Procuratore nazionale antimafia.

Resta pertanto immutata la concorrente competenza del Procuratore della Repubblica del luogo ove dimora la persona (ossia il Procuratore circondariale), del Questore e del Direttore della D.I.A..

È da evidenziare che soprattutto l'estensione della gamma d'azione di prevenzione al D.N.A. fa sì che debba riconoscersi all'organo medesimo – conseguenza indotta sul piano normativo dall'integrazione terminologica operata dalla pdl al comma 1 dell'art. 2-bis della legge n. 575/65 – una prerogativa di necessaria investigazione. E questa è una novità assai significativa nell'assetto statutario che caratterizza appunto la Direzione Nazionale Antimafia nel nostro ordinamento, com'è noto priva di poteri d'indagine.

La proposta inoltre, nell'opera di allineamento ai valori costituzionali dell'art. 111 Cost., si preoccupa di «immunizzare» il giudice della prevenzione da compromissioni decisorie quali quella connessa alla possibilità di integrare indagini carenti, così come oggi continua a prevedere l'art. 2-ter comma 1 della legge n. 575/65. Non più, quindi, possibilità per il Tribunale di procedere «...ove necessario, ad ulteriori indagini», bensì, con calibrata evocazione del sistema delineato dalla legge n. 479/99 (c.d. legge Carotti) a proposito dell'udienza preliminare, possibilità invece di «...indicare al pubblico ministero ulteriori indagini, oltre quelle già compiute ai

sensi dell'art. 2-bis, fissando il termine entro il quale devono essere svolte».

L'art. 1 della proposta introduce a sua volta due novità fondamentali:

– individua e sancisce l'obbligatorietà e la procedibilità d'ufficio dell'azione di prevenzione;

– estende il ventaglio degli «indiziati» suscettibili di azione di prevenzione alla gamma criminosa già individuata all'art. 12-*sexies* della legge n. 356/92 e successive modificazioni e integrazioni. Da registrare al riguardo che il mancato richiamo agli artt. 416, comma 6, 600, 601 e 602 c.p., rispetto al testo dell'art. 12-*sexies*, è giustificato dal fatto che tale innesto (nel corpo dell'art. 12-*sexies*) è conseguente all'entrata in vigore della legge n. 228/03, successiva alla pdl in esame. Tuttavia, il richiamo è in ogni caso recuperato attraverso l'indicazione residua che il nuovo testo della pdl fa agli «...*altri reati indicati all'art. 51 comma 3-bis del codice di procedura penale*», oggi modificato proprio da quella legge con l'estensione a quegli specifici delitti.

II. – (pdl n. 3578) La proposta in argomento, nella quasi totalità delle previsioni di riforma della legge n. 575/65, replica i contenuti della pdl n. 3470 (on. Ascierio ed altri) esaminata in precedenza. E la ragione risiede nel fatto che, al pari di quella, anche questa proposta muove dal patrimonio d'esperienza e su impulso del lavoro svolto dall'ufficio del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, in adempimento dei compiti attribuitigli dal DPR 19 gennaio 2001.

In sostanza, i testi articolati agli artt. da 4 a 14 della proposta Ascierio sono assolutamente identici a quelli relativi agli artt. da 2 a 12 della presente pdl. Se ne discostano, invero, per dettagli del tutto marginali e che qui di seguito si compendiano:

– nel rinnovato enunciato dell'art. 2-*sexies* della legge n. 575/65, rispetto alla pdl Ascierio, viene altresì contemplato il compito dell'amministratore dei beni sequestrati di programmarne «...*l'utilizzo successivo alla confisca. A tal fine l'amministratore può affidare l'impresa o i beni in sequestro a taluno dei soggetti indicati all'art. 2-quaterdecies, comma 2, lettera b)*»;

– tra gli enti destinatari dei beni immobili confiscati, la presente proposta annovera, accanto al comune ove l'immobile è sito, altresì la provincia analogamente individuata;

– in difformità dal testo dell'art. 2-*quindiesdecies* della proposta Ascierio – a sua volta riprodotto con modificazioni dell'originario art. 2-*duodecies* della legge n. 575/65 – l'istituzione del «fondo» destinato a ricevere le somme versate all'ufficio del registro (ossia quelle provenienti dalla vendita e/o dall'affitto o liquidazione dei beni) viene ricondotto e regime – quindi istituzionalizzato – e non invece sottoposto a quella sola vigenza triennale prevista all'origine (prorogata dalla pdl Ascierio fino al termine dell'esercizio finanziario 2006).

A sua volta, l'art. 1 della proposta in esame riproduce la medesima previsione portata dall'art. 3 della pdl Ascierio nella rinnovata disciplina dei rapporti tra sequestro e confisca di prevenzione e gli omonimi provvedimenti adottati in sede penale.

Valga, dunque, quanto all'analisi della pdl n. 3578 on. Lumia ed altri, la somma delle considerazioni sopra evidenziate a proposito della pdl on. Ascierio n. 3470.

III. – (pdl n. 3579) La peculiarità della presente proposta riguarda intanto il fatto che essa non ha portata formalmente innovativa della legge n. 575/65, bensì si pone come disciplina autonoma seppure complementare ed integrativa rispetto a quella principale ora citata.

Essa – come si legge nella relazione introduttiva – mira ad una regolamentazione equilibrata del conflitto fra la pretesa dello Stato di avocare a sé i patrimoni illecitamente costituiti e le esigenze di tutela di quanti abbiano avuto rapporti giuridici con l'indiziato di appartenenza ad associazioni mafiose, confidando senza colpa nel suo patrimonio.

La proposta tende pertanto ad apprestare tutela effettiva ai terzi di buona fede, pur non obliterando i rischi che i mafiosi possano avvalersi di prestanome, intestatari fittizi di beni sottoposti a misure patrimoniali, onde riottenerne disponibilità e controllo.

Nel suo complesso articolato normativo, assai percepibile è l'obiettivo della proposta di legge di riportare ad equilibrio il potenziale conflitto tra interessi di carattere generale ed interessi privatistici, quantunque giuridicamente e socialmente rilevanti.

La pdl è strutturata in quattro capi. Il primo destinato alla regolamentazione degli effetti sui terzi del sequestro e della confisca di beni non costituiti in azienda; il secondo di quelli invece costituiti in azienda; il terzo capo tratta del sequestro di azienda e fallimento successivo dell'impresa; il quarto, infine, del fallimento anteriore al sequestro di azienda.

Composto di sei articoli, il primo capo, dopo avere provveduto alla enunciazione dei diritti dei terzi meritevoli di tutela, a condizione però che l'atto da cui il credito deriva non sia «...funzionale all'attività illecita o a quella economica che ne costituisce il frutto o il reimpiego, ovvero quando il titolare dimostra di averne ignorato senza colpa il nesso di funzionalità» (art. 1), introduce e disciplina nel dettaglio il procedimento (*rectius* il *sub*-procedimento) mercè il quale quella tutela possa effettivamente realizzarsi. Merita rilievo richiamarne qui i principi più salienti, precisando subito che le garanzie e le procedure riecheggiano quelle previste dalla legge fallimentare:

- l'*iter* è giurisdizionalizzato e la competenza appartiene al giudice delegato dal tribunale della prevenzione;
- è sanzionata in termini di delitto la condotta di colui che agisca per un credito fraudolentemente simulato;
- le azioni esecutive individuali intraprese precedentemente all'adozione del sequestro restano sospese ed in caso di confisca si estinguono;

- in caso di confisca è lo Stato a soddisfare i creditori procedenti e quelli intervenuti anteriormente al sequestro;
- se il sequestro riguarda beni oggetto di domande giudiziali precedentemente trascritte, il terzo che sia parte del giudizio deve essere chiamato ad intervenire nel procedimento di prevenzione;
- a seguito della confisca divenuta definitiva, il giudice delegato procede alla verifica delle domande dei terzi, indicando i crediti che ritiene di ammettere e di non ammettere;
- formazione dello stato passivo, pubblicità dello stesso ed opponibilità da parte dei creditori esclusi;
- decisione camerale delle opposizioni e ricorribilità in cassazione;
- esecutività dello stato passivo e previsione che lo Stato risponde delle obbligazioni accertate nei limiti del valore dei beni confiscati;
- redazione, a cura dell'amministratore giudiziario, di un progetto di graduazione dei crediti e di determinazione della quota di riparto spettante a ciascun creditore, in considerazione del valore dei beni confiscati;
- possibilità per i creditori di presentare osservazioni sulla graduazione e sulla collocazione dei crediti nonché sul valore delle aziende e dei beni confiscati;
- determinazione, sempre a cura dell'amministratore e previa autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, del piano di riparto finale;
- possibilità per i creditori di fare opposizione innanzi al giudice civile;
- intervenuta la definitività del piano di riparto finale, pagamento senza indugio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze;
- previsione di commissariamento ai fini dell'adempimento in caso di inottemperanza nei pagamenti entro il termine prescritto;
- esclusione assoluta che i beni immobili confiscati possano essere sottratti ai procedimenti di destinazione sociale previsti dalla legge n. 575/65 e successive modificazioni.

Il capo II riproduce in gran parte il medesimo *iter* riguardante l'adozione dei vincoli reali sui beni non costituiti in azienda, esclusi taluni passaggi specificamente disegnati per i beni non aziendali.

Qui, invece, trattandosi di misura reale che attinge un compendio aziendale, lo scopo conservativo del sequestro innesca l'esigenza di proseguire l'attività imprenditoriale, anche nel rispetto dei diritti dei finanziatori, fornitori e lavoratori dipendenti dell'impresa in data anteriore al sequestro.

Una siffatta, avvertita e condivisibile esigenza comporta pertanto che:

- il procedimento di verifica dei crediti abbia luogo d'ufficio in base alle risultanze delle scritture contabili;
- il termine di efficacia del sequestro resti sospeso durante l'*iter* del procedimento incidentale e fino al momento di esecutività dello stato passivo;

- ove l'amministratore ritenga che l'attività d'impresa possa proseguire e riprendersi, non possa farsi luogo alla dichiarazione dello stato d'insolvenza prima che il *sub*-procedimento venga definito;
- in tali casi, venga aperto il procedimento di verifica dei crediti innanzi al giudice delegato il quale si avvale all'uopo dei poteri inquisitori di cui all'art. 2-ter della legge n. 575/65;
- sia possibile, nella fase giurisdizionale del sequestro (ma non oltre la chiusura del procedimento di verifica dei crediti), distribuire acconti ed effettuare riparti parziali ai creditori, pur nel rispetto delle cause legittime di prelazione; ciò nell'ovvia esigenza di paralizzare il più possibile la potenziale crisi dell'impresa che solitamente consegue al sequestro del relativo compendio aziendale;
- divenuta definitiva la confisca, l'intera situazione (lo stato passivo e l'elenco dei riparti e degli acconti prestati) sia comunicata – al pari della disciplina del precedente capo – al Ministero dell'economia e delle finanze;
- delle obbligazioni accertate rispondano l'affittuario e l'acquirente dell'azienda e, in via sussidiaria, lo Stato, nei limiti del valore dell'azienda confiscata; entro i medesimi limiti risponda lo Stato nell'ipotesi di liquidazione dell'impresa;
- in ogni caso i provvedimenti di esclusione dei crediti e dei diritti dei terzi non pregiudichino le rispettive ragioni nei confronti dell'imprenditore individuale, degli eventuali soci illimitatamente responsabili e dei garanti.

Il capo III raggruppa nove disposizioni disciplinanti l'ipotesi del fallimento che segua il sequestro totalitario dell'azienda. Esse curano di risolvere tutte le spinose problematiche sorte nella prassi nell'ambito del complesso rapporto tra fallimento e provvedimenti patrimoniali di prevenzione.

L'art. 12 della pdl individua nel curatore fallimentare il soggetto abilitato a gestire i beni in sequestro.

Gli articoli che seguono, dal 13 al 18, regolano poi l'*iter* procedurale, sottolineandosi, tra l'altro, l'opera di ausilio che l'amministratore giudiziario può essere richiesto di dare alla curatela.

La presenza del pubblico ministero è individuata come meramente facoltativa.

È previsto che l'accertamento dei diritti di credito avvenga ai sensi della disciplina fallimentare soltanto laddove il sequestro sia frattanto revocato.

Residuerà all'Erario (art. 19) quel solo ricavato della vendita dopo che siano stati soddisfatti i creditori.

La proposta condivide inoltre il principio secondo cui resta impregiudicata ogni ragione verso il debitore, malgrado sia intervenuto il rigetto delle dichiarazioni di credito.

La pdl conclude disciplinando opportunamente uno dei nodi più spinosi del rapporto tra procedura concorsuale e prevenzione patrimoniale:

regola cioè l'ipotesi di un sequestro di prevenzione che intervenga successivamente alla dichiarazione di fallimento del mafioso.

3.2.5 Considerazioni all'esito del dibattito e delle osservazioni pervenute alla commissione sul d.d.l. governativo (Cam. Dep. N. 5362)

Lo svolgimento in Commissione del dibattito sul contenuto del ddl governativo (*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*) ha dato luogo ad una serrata analisi dei profili del testo normativo, accompagnata altresì da documenti illustrativi ampi e minuziosi, che non può che definirsi assai proficua in vista di un varo legislativo consapevole ed efficace per i riflessi di indubbio spessore sociale che la materia dei provvedimenti ablativi in pregiudizio delle organizzazioni criminali riveste nel più ampio panorama delle attività di contrasto al crimine organizzato.

La molteplice ed articolata convergenza di rilievi critici scaturita dal confronto impone dunque un'altrettanto analitica valutazione dei medesimi, a preambolo della quale occorre tuttavia svolgere alcune considerazioni di carattere generale, in risposta ad obiezioni altrettanto generali sulle premesse metodologiche e sulle linee portanti dell'annunciata riforma.

I. – La straordinaria importanza del ruolo delle misure di prevenzione di contenuto patrimoniale è attestata, nell'esperienza giudiziaria italiana, dal relevantissimo numero di sequestri e di confische eseguiti nel Paese, specie nel mezzogiorno d'Italia ove è più avvertita e vigorosa la morsa delle organizzazioni criminali.

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

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

di un *monito di legalità*, persuasivo e condiviso, contro le organizzazioni criminali e mafiose.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alla confisca «classica» si affiancano nuovi tipi di confisca, che non restano limitati al profitto ottenuto in virtù del singolo reato, ma che si ricollegano a forme sintomatiche di pericolosità ed intervengono su centri di ricchezza che, per la loro origine o destinazione sospetta, legittimano forme penetranti di controllo.

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

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

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

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

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

a) il provvedimento di confisca deve consistere in una sanzione o misura diretta a privare definitivamente di un bene e ordinata dall'Autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati;

b) per provento si intende ogni vantaggio economico derivato da reati;

a) gli strumenti comprendono qualsiasi bene usato o destinato a essere usato, in qualsiasi modo, in tutto o in parte, per commettere reati.

L'ambito di operatività della convenzione di Strasburgo resta quindi circoscritto all'ordine di confisca contenuto in una decisione giudiziaria che: a) sia emessa a seguito di un procedimento per fatti costituenti reato,

b) abbia ad oggetto proventi o strumenti di reato, ovvero somme di denaro pari al valore dei proventi.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ma tale disamina rende al contempo evidente, annullando l'obiezione articolata da «Libera» nel documento critico fatto pervenire alla Commissione ed afferente in particolare al testo dell'art. 1, comma 1, lett. a) del ddl, che l'auspicabile assimilazione normativa in campo europeo degli strumenti di ablazione reale avverso il crimine organizzato debba risolversi in una coraggiosa «presa d'atto» e in un «coerente sforzo omologatorio» rispetto al sistema italiano da parte degli altri Stati membri, piuttosto che in una, senz'altro prematura e ad oggi irrilevante, previsione nel disegno di legge-delega di non chiare «disposizioni attuative dei nuovi strumenti europei di aggressione alle ricchezze delle mafie internazionali».

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

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

La Corte di Cassazione francese ha rilevato che ricorrevano le condizioni in presenza delle quali l'esecuzione della richiesta di confisca risulta obbligatoria secondo le previsioni della Convenzione di Strasburgo e della susseguente legislazione nazionale; che la decisione di confisca era defini-

tiva ed esecutiva; che il bene sarebbe stato suscettibile di confisca in circostanze analoghe secondo la legge francese (in particolare, secondo gli artt. 131-21 e 324-7 c.p.); che non si riscontrava alcuna lesione dell'ordine pubblico interno.

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

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

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

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

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

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

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