

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

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

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

Tale decisione quadro, che tende a «assicurare che tutti gli Stati membri dispongano di norme efficaci che disciplinino la confisca dei proventi di reato, anche per quanto riguarda l'onere della prova relativamente all'origine dei beni detenuti da una persona condannata per un reato connesso con la criminalità organizzata», all'art. 1 individua una nozione ampia sia del provento, come «ogni vantaggio economico derivato da reati», sia della confisca, intesa come «una sanzione o misura, ordinata da un'autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati», ed all'art. 3 disciplina i «poteri estesi di confisca», prevedendo, tra l'altro, che «gli Stati membri possono ricorrere a procedure diverse dalle procedure penali per privare l'autore del reato del godimento del bene». Si tratta di un insieme di previsioni normative che sembrano perfettamente applicabili all'ipotesi della confisca adottata nell'ambito di una procedura di prevenzione a seguito della condanna riportata dall'imputato nel parallelo procedimento penale⁴.

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

Pur vero è che i tempi sempre più stringenti della legislatura in corso comprimeranno gli spazi per il completamento dell'*iter* legislativo – ossia l'adozione dei consequenziali decreti delegati – ma altrettanto condivisibile appare l'esigenza di frazionarne il percorso in un momento prelimi-

⁴ Per la redazione del capo I un contributo utile è stato tratto da Antonio Balsamo, «Le misure patrimoniali nelle realtà locali e nel processo di integrazione giuridica europea», relazione tenuta all'incontro di studi sul tema «Le misure di prevenzione patrimoniali», C.S.M., Palermo 19 maggio 2005.

nare «delegante», idoneo a consolidare le linee portanti della riforma, rimettendo poi alla normazione delegata la regolamentazione di dettaglio, con compiti anche «correttivi» e «specificativi» che possano soddisfare nel concreto i punti di criticità che dovessero emergere in corso di dibattito parlamentare della legge-delega.

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

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

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

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

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

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

I rilievi muovono, da un lato, dalla ritenuta inadeguatezza istituzionale dell'Agenzia ad affrontare tali compiti; ciò sia per la asserita incapa-

cità di affrontare positivamente i rischi di «recupero» mafioso del bene, stante la scarsa padronanza cognitiva dell'ente in materia di associazioni mafiose, sia per la necessità, insita nella peculiare attività di gestione intimamente connessa con i fini dell'amministrazione delle entrate, che quest'ultima non coincida soltanto con una corretta amministrazione dei beni in termini di finanza pubblica. Si è anche polemicamente sostenuto che l'Agenzia non è minimamente attrezzata sul fronte della gestione dei beni mobili, registrati e non, e delle imprese, difettando di struttura professionale e di esperienze al riguardo. Peraltro, una proiezione sulle garanzie di efficienza operativa da parte dell'Agenzia - è stato anche sostenuto - darebbe probabilmente risultati negativi, stante l'eccessiva burocratizzazione dell'organismo, incapace dunque di adeguarsi velocemente ed agilmente alle molteplici esigenze gestionali cui l'Agenzia è chiamata a rispondere in modo pressoché esclusivo.

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

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

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

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

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

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

ed articolata sia a livello centrale che periferico. E quest'ultimo livello è poi quello maggiormente sensibile ai rapporti con le problematiche gestionali concrete e quotidiane, ai contatti con l'Autorità giudiziaria, al delicatissimo ambito dei rapporti con i soggetti e i diritti interessati dai provvedimenti ablativi, temporanei e definitivi.

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

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

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

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

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

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

Ciò posto, va detto, di contro, che effettivamente convince l'obiezione dell'on. Sinisi, fatta propria nel documento di sintesi anche a lui ri-

feribile nonché nella sinossi di rilievi scritti provenienti da «Libera», circa la necessità che, in punto di amministratori, figuri nel testo maggiore previsione normativa quanto a rigore selettivo e controllo funzionale. Nulla osta, quindi, che fin d'ora il ddl venga chiosato con la previsione di un istituendo specifico albo degli amministratori con indicazione di compiti di vigilanza e di adeguate sanzioni – sulla cui portata disciplinare, civile o penale andrà esercitata la più opportuna riflessione – nel caso di cattiva amministrazione o di comprovata malafede.

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

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

Appena il caso, infine, di rilevare la pretestuosità di un ripristino dell'ormai cessato organo dell'Alto Commissario per i beni confiscati; al riguardo la strutturazione articolata degli enti coinvolti nell'*iter* di gestione e destinazione dei patrimoni sottratti alla criminalità mafiosa, così come prevista dal ddl in esame, e, in particolare, le attribuzioni della Commissione di alta vigilanza saranno idonee ad assicurare i fini cui era ispirato l'ufficio dell'Alto Commissario, la cui eredità – giova ricordarlo – non è andata affatto dispersa nell'opera di devoluzione amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, disposta dalla normativa di soppressione.

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

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

Sulla obiezione, inoltre, sollevata dall'on. Sinisi circa la gestione dei beni mobili registrati, non sarebbe fuori luogo ipotizzare un meccanismo

analogo alla disciplina in materia di contrabbando o, ancor meglio, al dettato dell'art. 100 T.U. sulle sostanze stupefacenti (DPR n. 309/90) che destina tali beni ad un uso orientato da parte delle forze di polizia, fin dal momento del sequestro.

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

V. - Si sostiene ancora, sempre in termini critici, che la devoluzione immediata dei compiti di gestione e amministrazione dei beni sequestrati all'Agenzia del Demanio, con conseguente «espropriazione» della magistratura di tali incombenze, non soddisfa l'esigenza di assicurare quel grado massimo di attenzione che il momento delicato di prima apprensione dei beni mafiosi richiede; attenzione e solerzia che - si afferma - soltanto il magistrato può garantire e non certo l'Agenzia, disponendo, il primo, di mezzi e sistemi adeguati al controllo.

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

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

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

Va, dunque, con convinzione qui respinta la tesi che vuole scorgere nell'anticipata attribuzione all'Agenzia del Demanio di siffatti compiti di gestione dei beni sequestrati i segnali di una marginalizzazione o peg-

gio di un (ennesimo) intento di delegittimazione della magistratura, mentre va ribadita *a contrario* l'esaltazione partecipativa di quest'ultima nei momenti effettivamente cruciali e negli snodi più sensibili del relativo *iter* amministrativo-gestionale.

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

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

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

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

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

L'esigenza di razionalizzare meglio e più ampiamente le *chances* di aggressione reale nei confronti della criminalità organizzata è stata peraltro specificamente segnalata anche dal sen. Bobbio e da «Libera».

Sul piano sistematico, inoltre, l'esigenza di una espressione normativa chiara sui possibili casi di ablazione patrimoniale antimafia avrebbe anche il pregio di mettere ordine in una frammentaria legislazione che, oltre alla normativa generale di cui alla legge n. 575/65, annovera altri casi di prevenzione patrimoniale qual è quello della «confusa» previsione dell'art. 14 legge n. 55/90, più volte interpolata da novelle succedutesi negli anni 1992, 1996 e 2003.

Nella rivisitazione generale del sistema normativo dei sequestri vanno tuttavia mantenute ferme, per la peculiarità delle loro discipline, le ecce-

zioni concernenti i tabacchi, gli stupefacenti e le armi di cui al comma 2 dell'art. 1 del disegno di legge.

Qualche perplessità desta invece l'invito, anch'esso oggetto di specifico rilievo, a formalizzare nel testo legislativo, senza null'altro prevedere, il principio di obbligatorietà dell'azione di prevenzione.

Com'è noto, la necessaria attivazione dell'azione attiene, per dettato costituzionale (art. 112 Cost.), al processo penale. Ciò non vuol dire che l'iniziativa di prevenzione non sia altrettanto doverosa allorquando gli estremi di pericolosità del soggetto siano così evidenti da imporne l'attivazione. Tuttavia, inaugurarne *sic et simpliciter* l'obbligatorietà per legge significherebbe, al momento, introdurre un principio «nudo», monco di un sottosistema normativo atto a prevedere la possibilità di un'archiviazione *ante iudicium* e a contemplare tutti quei meccanismi procedurali, di controllo anche surrogatorio, compatibili col regime che si vuol delineare.

In linea di principio convince, di contro, la ventilata integrazione degli strumenti d'indagine a disposizione delle Procure; in particolare il prospettato accesso alle intercettazioni telefoniche ed ambientali al fine di individuare i cespiti patrimoniali «infetti». In concreto occorrerà però ben disciplinarne i termini di utilizzazione, escludendo che i loro esiti possano valere a fini d'indagine penale e salvaguardando pur sempre i diritti dei terzi indebitamente coinvolti nei servizi d'ascolto. Al riguardo, stante la notoria onerosità di tali strumenti anche in relazione al prevedibilissimo diffuso uso che ne discenderebbe, potrebbe pensarsi ad una copertura finanziaria dei costi, attingendo ai patrimoni acquisiti grazie a tali servizi.

VII. – Il documento Lumia-Sinisi-Ceremigna-Zancan individua inoltre, quale punto fortemente critico, la previsione di una disciplina della revisione che non tiene conto dell'effettivo interesse di chi possa proporla, lasciando in tal guisa pericolosamente aperta – con la troppo generica legittimazione figurante nel testo del ddl – la via ad una possibile denegata retrocessione dei beni al mafioso attinto dalla confisca.

Su fini analoghi si pone il documento di «Libera», lamentando, per altro verso, l'assenza nell'ordito normativo di una disciplina che, in caso di revoca, tenga fermo e stabile il sequestro fino al provvedimento definitivo della cassazione; così come – osserva sempre «Libera» – occorre prestare somma attenzione all'eventualità che la revoca intercetti il bene allorquando esso risulti già destinato ad un uso sociale.

Entrambe le obiezioni appaiono invero pienamente condivisibili.

E così, come pare senz'altro rispondente a criteri di certezza attendere il definitivo pronunciamento sulla revoca del sequestro onde evitare perniciose e potenzialmente irreversibili restituzioni *ante tempus*, parimenti meritevole di più incisiva specificazione è la previsione – invero pericolosamente generica – della lett. m), comma 1 dell'art. 3 (interventi correttivi) del ddl per quanto riguarda la problematica della revisione. Occorre allora senz'altro restringere l'interesse del potenziale ricorrente, riqualificando la terminologia utilizzata («*chiunque ne abbia interesse*»)

con una formula più intensa del tipo «*chiunque ne abbia un interesse giuridicamente accertato, attuale e meritevole di tutela*».

Sul problema, poi, dell'inconciliabilità dei fatti posti a fondamento del provvedimento rispetto a quelli accertati con una sentenza penale passata in giudicato, altro non si è fatto che far transitare la medesima formula presente nel codice di procedura penale in tema di revisione di sentenze di condanna.

Ciò che qui occorre puntualizzare – e, se del caso, se ne farà oggetto di discussione in sede di lavori d'aula nell'*iter* legislativo di approvazione della riforma – è che la pretesa inconciliabilità non riguarda la responsabilità penale del soggetto bensì, come pare corretto interpretare, la liceità della possidenza dei beni oggetto di ablazione.

Sia in caso di revoca che di revisione, nel maggior rigore auspicato, sembra tuttavia corretto, tutte le volte che ciò sia possibile (ed al riguardo occorrerà riflettere meglio sui rapporti che possano intercorrere tra «rientro» del bene e già avvenuta sua destinazione a fini sociali), ripristinare il possesso in capo al titolare indebitamente espropriato, apparendo incostituzionale riservare a costui soltanto un ristoro economico pari al *tantundem* del valore di quel bene.

VIII. – Conformemente ai rilievi provenienti da «Libera», la distruzione del bene va ritenuta l' *extrema ratio* e in tal senso può disporsi che essa possa conseguire solo e comunque allorquando nessuno dei soggetti interessati sia disponibile ad acquisire il bene. Così come altrettanto giustificata deve scorgersi una possibile distruzione del bene allorché la sua «identità» non sia legittima (opportunamente si ricorrerà alla distruzione, cita ad esempio «Libera», quando l'immobile sia stato costruito abusivamente ed esso non sia in nessun modo sanabile).

Va rammentato che la procedura deliberativa di distruzione contempla una partecipazione complessa che vede rimessa al Comitato provinciale la decisione della distruzione/demolizione e all'Agenzia del Demanio il compito di adottare tale decisione.

Quanto all'asserito difetto, segnalato dall'on. Sinisi, di una disciplina puntuale delle possibilità di distruzione dei beni in relazione alle finalità pubbliche da considerare, merita qui rilevare che l'enunciazione del principio di eccezionale residualità della distruzione, contemplato alla lett. i), comma 1 dell'art. 3 del ddl ed ulteriormente riconsiderato sulla scorta dei rilievi come sopra condivisi, darà agio ad una più che completa e puntuale disciplina di dettaglio in seno ai decreti che seguiranno alla presente legge delega (come peraltro dal ddl espressamente annunciato al n. 5, lett. e), comma 1 dell'art. 2, nonché alla lett. i), comma 1 dell'art. 3).

IX. – Ulteriori critiche sono state indirizzate verso la previsione del divieto di vendita dei beni immobili definitivamente confiscati; in particolare – ha sostenuto «Libera» – l'assolutezza del divieto va ricondotta in un ambito di estremo rigore, evitando formule vaghe e «aperte», suscettibili di dotare le organizzazioni criminali di salvacondotti legali per conseguire il rientro dei beni sottratti. Al riguardo, al pari dei suggerimenti concer-

nenti l'ipotesi della distruzione, si prospetta il riconoscimento, in alternativa, di un indennizzo esclusivamente per la tutela dei terzi di buona fede e si invita, al contempo, a riflettere sui «tempi» di trascrizione dei provvedimenti di vincolo (sequestro e confisca) onde evitare che la vendita possa sopraggiungere nelle more di tali adempimenti.

Orbene, sul punto ben vengano i suggerimenti, specie se mossi dal nobile intento di scongiurare in ogni modo che la mafia si riappropri dei beni ad essa sottratti, ma, al pari di tale supremo interesse, va ugualmente considerato quello dei terzi di buona fede che, a nostro fermo avviso, non può che doversi mantenere in ogni caso immune da forme surrogatorie di ristoro che non siano paramtrate fedelmente al pregiudizio economico (e morale) sofferto.

Sicché, è parso ai compilatori del ddl – e decisamente pare a chi scrive – che la previsione in parola, pur contemplando un divieto di carattere generalizzato, debba mantenere aperta la possibilità che alla vendita possa giungersi nell'esclusivo interesse dei terzi di buona fede.

In ogni caso, anche in ordine alla tutela dei comproprietari di buona fede di beni caduti in sequestro o confisca, si concorda pienamente sul fatto che debba essere meglio dettagliato il concetto di «buona fede», completandolo anche terminologicamente – nel testo del punto 6 della lett. e), comma 1 dell'art. 2 e così pure della lett. h), comma 1 dell'art. 3 – con un attributo di maggior rigore quale, ad esempio, il riferimento ad una «buona fede evidente ed accertata».

Ulteriore clausola di salvezza rispetto al divieto di vendita è poi riferibile alla «tutela del compendio aziendale» confiscato, apparendo evidente a tutti che, in una corretta e proficua gestione aziendale, debba riconoscersi anche la possibilità di alienare beni che ne facciano parte. Si tratta ovviamente di una vendita «utile» e, come tale, andrà ponderata all'interno dei meccanismi di controllo e di tutela che il ddl assegna al legislatore delegato.

Tuttavia, può fin d'ora concordarsi su un possibile ritocco, a fini di maggior chiarezza, del testo normativo, precisando che il divieto ovviamente attenga ai beni immobili confiscati allorquando gli stessi non siano stati già assegnati e che la vendita, dunque, possa intervenire successivamente previo interpello del Comitato provinciale.

Sempre con riguardo ai rischi che la vendita sprigionerebbe sul possibile «rientro» del bene all'organizzazione, merita seguito il rilievo avanzato da «Libera» circa la previsione che la vendita non abbia luogo nel caso di parallela procedura concorsuale.

Può disporsi all'uopo che dette procedure restino quindi sospese fino all'esito definitivo del procedimento di prevenzione patrimoniale. Su tale punto la delega espressa alla lett. n), comma 1 dell'art. 3 è sufficientemente esplicita e darà spazio per la regolamentazione di dettaglio sollecitata.

X. – Quanto ai Comitati e al loro funzionamento, anch'essi fatti oggetto di proficua analisi critica da parte soprattutto di «Libera», essendo

essi destinati all'assegnazione e destinazione del bene, sembra opportuno prevedere che, all'interno del meccanismo di funzionamento, sia previsto un momento consultivo nei riguardi dei rappresentanti degli enti locali interessati nonché dell'area dell'associazionismo e della cooperazione sociale. Diversamente dal suggerimento di «Libera» che ne vorrebbe una partecipazione istituzionale all'interno del Comitato, può ipotizzarsi un analogo interpello del giudice della prevenzione, pur tenendo conto che l'organo già contiene nella sua composizione un'importante articolazione dell'A.G. qual è il Procuratore distrettuale antimafia territorialmente competente.

Inoltre, non appare incongruo ipotizzare anche un più pregnante controllo dell'attività di gestione dell'Agenzia del Demanio da parte del Comitato, stante la caratura istituzionale «alta» di quest'ultimo, al cui interno figura, oltre la citata A.G., anche il Prefetto che lo presiede.

XI. - I colleghi senatori Florino e Zancan hanno posto l'accento sulle lungaggini del procedimento di prevenzione, prospettando rispettivamente la praticabilità di un'accelerazione dei tempi intercorrenti tra sequestro e confisca e l'introduzione di un termine prescrizione *in subiecta materia*. Altresì l'on. Sinisi ha invitato a riflettere sull'intervallo intercorrente tra i due provvedimenti ablativi. «Libera» ha poi evidenziato la necessità di introdurre un termine di decadenza dell'efficacia del sequestro specificamente per il giudizio d'appello.

Sul punto va osservato che già la legge n. 575/65 in vigore (art. 2-ter, comma 3) prevede il termine di un anno, prorogabile fino al doppio, entro il quale al sequestro deve seguire necessariamente il provvedimento di confisca. Nella prassi applicativa, poi, detto termine è già considerato alquanto stringente e, se si considera l'entità e la complessità dei cespiti patrimoniali e dei conseguenti procedimenti, specie nel mezzogiorno d'Italia, apparirebbe invero oltremodo oneroso ridurne ulteriormente la durata. Piuttosto che l'auspicata accelerazione del rito, pena ne sarebbe la decadenza indiscriminata dei provvedimenti di sequestro.

Altrettanto inappropriato sarebbe introdurre forme di prescrizione in materia prevenzionale e non perché si è convinti che nel Paese non vi siano aree di indolente, se non addirittura mancante, conduzione dei procedimenti di prevenzione. Ciò che va invece ragionevolmente ponderato è il rischio che strettoie normative sui tempi del rito possano vanificare restrizioni reali in pregiudizio della criminalità mafiosa che verrebbe così a lucrare ingiustificati e facili «rientri» del proprio patrimonio.

XII. - Assai più delicato e denso di inferenze giuridico-sociali è il punto - agitato dal sen. Zancan - circa la possibilità, in caso di decesso del proposto, di far proseguire il procedimento di prevenzione per i soli aspetti patrimoniali, a condizione però che, nei confronti del medesimo soggetto, sia intervenuta una pronuncia di merito sulla sua pericolosità.

La questione non è di poco momento ed essa, anzi, ha costituito materia e spunto per persistenti diatribe giurisprudenziali, invero mai risolte

neppure di seguito all'intervento di pronunce delle Sezioni Unite (cfr., tra le altre, Cass, Sez. Un. n. 18/1996, Simonelli).

Il ddl in esame tenta una via risolutiva, ispirandosi al principio secondo cui, con la prevenzione reale, s'intende colpire ricchezze inquinate all'origine, così che il bene finisce con l'essere uno strumento di sviluppo dell'organizzazione mafiosa, dei suoi membri e, quindi, pericoloso *ex se*; l'azione di contrasto deve pertanto incentrarsi sul bene, pur collegato al soggetto.

Alla luce dei suddetti criteri – peraltro assunti *in toto* in una tra le ultime decisioni della S.C. per l'appunto in tema di avvenuto decesso del proposto nelle more del procedimento d'appello (Cass. Sez. II, n. 1995/2005, Bruno) – torna comprensibile ed assai giustificabile la previsione della lett. e), comma 1 dell'art. 3 del ddl, laddove, nel dettare interventi correttivi alla disciplina esistente, si afferma che «in caso di morte del proposto, il giudizio per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali prosegue nei confronti degli eredi e legatari».

Peraltro tale previsione, lungi dal disincagliare del tutto il giudizio sui beni da quello sulle persone – la prosecuzione disgiunta è infatti pur sempre collegata ad un giudizio sulla «mafiosità» di chi ne abbia la disponibilità, valutata all'epoca di acquisizione dei beni (cfr. al riguardo la disposizione complementare di cui alla lett. b), comma 1 dell'art. 3) – ha il pregio di non esigere una pronuncia formale, prodromica, attinente alla pericolosità del soggetto, quale invece il collega Zancan vorrebbe introdurre.

XIII. – Sulle problematiche legate alla sottrazione di beni vigila il prefetto, che ha il potere di tutelarli e di evitarne la vandalizzazione e l'alienazione.

Ha ragione l'on. Sinisi quando rileva l'assenza di sistemi pratici ed economici per sopperire alla «devastazione» dei beni da parte dei criminali obbligati al rilascio. Ai fondi comunitari del PON Sicurezza, cui finora si è fatto ricorso, potranno aggiungersi, ed eventualmente anche sostituirsi, dotazioni specifiche al cui studio può senz'altro rinviarsi in sede di decretazione delegata.

Quanto al mutamento della destinazione urbanistica o d'uso del bene, che il ddl consente al prefetto su *input* dell'Agenzia del Demanio (lett. e), n. 1, comma 1 dell'art. 2), va espressa piena consonanza al suggerimento proveniente da «Libera» e dal sen. Bobbio.

Occorre infatti correggere la legge per quanto attiene tale aspetto: il mutamento di destinazione non può avvenire in effetti che dopo la confisca definitiva perché in caso di revoca del sequestro il destinatario ha diritto ad ottenere il bene nella destinazione originaria. Di ciò occorrerà tenere conto in concreto, eliminando il participio «sequestrato» al n. 1, lett. e), comma 1, dell'art. 2 del ddl.

XIV. – Per ciò che concerne la problematica sollevata dall'on. Sinisi sull'art. 2 lett. h) – ossia sulla soddisfazione in prededuzione dei debiti contratti con le istituzioni creditizie – si tratta soltanto di debiti contratti

e garantiti dallo Stato per la gestione delle imprese, la riattivazione e il completamento di impianti nonché per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili. Si tratta invero di crediti accesi esclusivamente per tale fine e quindi successivamente al momento del sequestro, proprio per mantenere il bene nel migliore stato possibile, sia per consegnarlo al titolare, se sarà il caso, sia per farlo pervenire alla mano pubblica e quindi agli enti locali, alle cooperative sociali, nello stato migliore. Altro non sono, dunque, che una serie di crediti che vengono accesi successivamente e che si ritiene opportuno vengano comunque soddisfatti in prededuzione, trattandosi di crediti in accrescimento o mantenimento conservativo del bene. È quindi del tutto aliena qualsivoglia forma di favore verso le banche per quanto riguarda la vicenda creditizia; anzi, sotto questo profilo è prevista una valutazione di tutta la problematica creditizia, ossia della buona fede e del fondamento dell'accensione dei crediti, dell'erogazione di mutui, con l'assoluta tutela dei terzi di buona fede ma con la possibilità del venir meno per annullamento di tutti quei crediti che evidentemente sono stati accesi per ottenere denaro liquido o comunque per evitare la possibilità che tali beni possano essere in ogni caso fruiti adeguatamente dall'ente locale, dalle cooperative sociali, a causa degli importi che gravano su di loro.

La garanzia stabilita per legge in capo allo Stato (lett. h), comma 1 dell'art. 2) sui debiti contratti con gli istituti creditizi non può né deve stupire - come invece sostenuto dal sen. Florino - dal momento che essa appare l'unico strumento valido per assicurare la miglior tranquillità di gestione di cespiti notoriamente privi di «favore» bancario ai fini dei finanziamenti necessari per la loro gestione.

Un disagio che nasce nella prassi applicativa è poi quello, segnalato da «Libera», del mancato accesso, da parte delle cooperative sociali e delle associazioni impegnate nella gestione di beni immobili confiscati, agli strumenti creditizi e finanziari di sostegno per le attività svolte. Si soggiunge al riguardo che la concessione del bene in comodato d'uso gratuito non costituisce, infatti, un titolo sufficiente per avvalersi dei finanziamenti previsti dal sistema creditizio. Utile soluzione - suggerisce «Libera» - potrebbe essere quella di prevedere un comma aggiuntivo all'art. 2, limitato alle imprese e ai beni aziendali, attraverso il quale istituire anche un fondo di garanzia *ad hoc* pure per i beni immobili non aziendali, affidati ai soggetti previsti dalla legge n. 109/96.

Il rilievo è meritevole di attenzione; occorre infatti ipotizzare una situazione di maggiore stabilizzazione nei confronti dei soggetti che a vario titolo potranno in generale utilizzare i beni affinché siano messi in grado di programmare le loro attività. Stabilizzare potrebbe, ad esempio, volere significare che detti beni, per legge, possano essere attribuiti con contratti di locazione, di cessione, di comodato o altro che abbiano almeno una durata minima garantita (decennale?), in modo da evitare condizioni di scarsa programmazione delle attività ad essi collegate.

L'esigenza di accelerare al massimo l'intervallo tra confisca e acquisizione dei beni da parte degli enti destinatari (sen. Florino) ed estendere

l'ambito dei concessionari, quali le o.n.l.u.s. e le associazioni di promozione sociale («Libera»), merita vivo interesse.

Su entrambi i punti, invero, l'ampio respiro della delega autorizza senz'altro a potere legiferare in sede di decretazione secondo indicazioni che ulteriormente potranno aggiungersi alle odierne.

Anche in ordine, poi, ad aspetti di dettaglio sollevati dall'on. Sinisi e da «Libera», concernenti:

- l'assenza di una disciplina sulla accessione civilistica con riguardo ai beni confiscati;
- l'assenza della possibilità di condono fiscale per i beni ablati nonché di una «fiscalità di vantaggio» nei confronti dello Stato che riavvia un'azienda sequestrata e confiscata;
- la incomprensibile limitazione della tutela alla sola parte civile costituita nel processo penale e non invece estesa anche alla medesima vittima che sceglie di adire la parallela via dell'azione civile;
- l'esigenza di maggiore trasparenza nella gestione e destinazione dei proventi derivanti dai beni confiscati;
- una migliore specificazione di criteri e modalità di revoca dell'assegnazione e della destinazione e le eventuali possibilità di ricorso;
- l'esigenza che regolamenti comunali prevedano bandi pubblici per l'assegnazione;
- la previsione di nuovi schemi contrattuali di comodato gratuito che riconoscano, ad esempio, gli interventi migliorativi effettuati dai soggetti cui è affidata la gestione del bene;
- la delega è in grado di consentire un congruo e condiviso sviluppo nella successiva decretazione.

In ultimo, il bisogno che lo strumento processuale contemplato all'art. 12-*sexies* della legge n. 356/92 sia reso maggiormente operativo e con risultati di concreta effettività – lo ha sostenuto «Libera» – non fa affatto difetto nell'impianto del ddl, essendo prevista, alla lett. p), comma 1 dell'art. 3, un'estensione dei principi della prevenzione a quello specifico ambito applicativo. Al riguardo, si pensi che già l'annunciato allargamento del bacino oggettivo dei delitti nel settore della prevenzione si propagherà inevitabilmente sulla disciplina dell'art. 12-*sexies*, trasformandolo, per ciò solo, in uno strumento più agile ed efficace.

XV. – Di particolare rilevanza deve ritenersi il contributo conoscitivo offerto alla Commissione dal Direttore Generale dell'Agenzia del Demanio, architetto Spitz, nel corso dell'audizione del 27 settembre 2005.

All'Agenzia, infatti, sin dall'anno della sua costituzione (2001), risulta affidata la gestione dei beni confiscati.

L'ampia relazione svolta, gli analitici dati statistici allegati e i chiarimenti forniti in sede di audizione attestano l'efficacia del consistente sforzo diretto a razionalizzare l'azione dello Stato in tale settore, al fine di assicurare l'effettiva e tempestiva utilizzazione dei beni confiscati.

In particolare, i risultati raggiunti sotto il profilo organizzativo (creazione di una banca dati per la gestione delle aziende e degli immobili confiscati, programmazione con criteri manageriali delle linee guida per l'eliminazione del rilevantissimo *stock* di procedure arretrate accumulate negli anni precedenti e per una gestione non burocratica e frammentata, bensì caratterizzata da una innovativa ed efficiente visione strategica che sia in grado di «dialogare» proficuamente con il sistema delle misure di prevenzione in tutte le sue fasi) inducono a formulare un giudizio positivo in ordine alle capacità tecniche dell'Agenzia e, quindi, alla sua piena adeguatezza a ricoprire il ruolo gestionale previsto dal D.D.L. governativo.

D'altra parte, anche nel settore della gestione dei veicoli confiscati in via amministrativa, che viene oggi svolta dall'Agenzia del Demanio in collaborazione con il Ministero dell'Interno, a fronte della catastrofica situazione determinatasi per le inadempienze della società concessionaria alla quale i servizi erano stati affidati con gara europea nel 1999 (pendenze di oltre 80.000 veicoli da gestire e oneri di custodia non corrisposti alle depositarie per più di 130 milioni di euro), si è provveduto a dare attuazione alle procedure eccezionali previste dalla legge, semplificando le procedure e abbattendo i costi di custodia.

Proprio le metodologie innovative impiegate dall'Agenzia nell'approccio al settore dei beni confiscati (partendo da un «censimento straordinario» si è giunti ad una analisi dei flussi di smaltimento delle procedure, opportunamente diversificate quanto ad oggetto – beni immobili, aziende, veicoli –, quanto a stato – beni confiscati e beni destinati –, nell'ambito di una scansione cronologica globale) hanno consentito l'emersione di profili di criticità ai quali già si è posto rimedio, ove possibile, in via amministrativa.

Ulteriori aspetti di funzionali sono stati segnalati dall'Agenzia al legislatore: dai ritardi nella comunicazione all'Agenzia dell'emissione dei provvedimenti di confisca alle imprecisioni nella individuazione dei beni e della loro consistenza, all'inadeguatezza della figura dell'amministratore giudiziario, alla limitatezza della platea degli enti ai quali è possibile destinare i beni.

Le problematiche sollevate e le soluzioni indicate confermano la validità dell'impianto normativo del D.D.L. governativo, il cui indirizzo risponde a pieno alle esigenze prospettate.

Si pensi all'affiancamento dell'Agenzia all'Autorità giudiziaria sin dalle prime fasi del sequestro del bene al fine di garantirle un supporto tecnico qualificato e preveniente da un soggetto pubblico, già portatore di specifica professionalità delle capacità e delle esperienze dell'amministrazione dello Stato. Oppure, all'ampliamento delle tipologie di Enti ai quali affidare i beni confiscati.

4. RECENTI INTERVENTI LEGISLATIVI DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Non sono mancati, nel corso dell'ultimo anno, specifici interventi normativi diretti a potenziare l'azione di contrasto alla criminalità sotto il profilo investigativo, giudiziario e sanzionatorio.

Proprio i risultati delle inchieste e degli approfondimenti operati da questa Commissione hanno posto in luce la necessità di integrare e modificare talune disposizioni processuali e di diritto penale sostanziale. Le esigenze prospettate nel corso delle numerose audizioni effettuate, con riferimento alle indagini e ai procedimenti per gravi fatti di criminalità organizzata di tipo mafioso, hanno costituito la doverosa base di riflessione e di stimolo che ha condotto alle puntuali innovazioni legislative.

Nell'ambito delle modifiche degli strumenti procedurali tese al miglioramento dell'efficienza del sistema, si è proficuamente intervenuti su di uno specifico aspetto attinente al settore delle prove e, in particolare, alle intercettazioni di comunicazioni, per sanare una lacuna normativa.

La tematica oggetto dell'intervento è quella dell'acquisizione dei dati relativi alle comunicazioni e conversazioni telefoniche, ma estranei al contenuto delle stesse: il riferimento è ai cosiddetti «tabulati» riportanti gli elementi identificativi della comunicazione (apparecchio di provenienza e di destinazione) e delle sue caratteristiche estrinseche (epoca di effettuazione, durata, localizzazione degli apparati in caso di telefonia mobile, ecc.), in possesso dei gestori dei servizi di telefonia.

Dopo qualche oscillazione della giurisprudenza, la questione relativa alla normativa applicabile nel caso di specie sembrava chiarita alla luce della sentenza n. 6 del 23 febbraio 2000, con la quale la Corte Suprema di Cassazione, a sezioni unite, aveva affermato che ai fini dell'acquisizione dei tabulati contenenti i dati esterni identificativi delle comunicazioni telefoniche conservati in archivi informatici dal gestore del servizio è sufficiente il decreto motivato dell'autorità giudiziaria, non essendo necessaria, per il più limitato livello di intrusione nella sfera di riservatezza che ne discende, l'osservanza delle disposizioni relative alle intercettazioni di cui agli artt. 266 e segg. del codice di procedura penale.

Nondimeno, il successivo intervento del legislatore in materia di protezione dei dati personali (articolo 132 del decreto legislativo n. 196 del 2003, come modificato dall' art. 3 della legge n. 45 del 2004), in un'ottica di accentuata salvaguardia della *privacy*, ha inteso ricondurre espressamente anche l'acquisizione dei predetti tabulati nell'alveo delle attività che necessitano di un'autorizzazione da parte del giudice.

Il mancato coordinamento, però, della citata norma con la complessiva disciplina in tema di intercettazioni ha condotto al paradossale risultato che, mentre per la captazione del contenuto delle comunicazioni (costituente certamente il nucleo più interno e privato del diritto alla riservatezza ed inviolabilità delle comunicazioni sancito dall'art. 15 della Costituzione), accanto all'ordinario meccanismo costituito dalla richiesta del