

**“GLI ACCERTAMENTI BANCARI E GLI
STRUMENTI PER LA RAZIONALIZZAZIONE
DELL’INDAGINE BANCARIA”**

*L’indagine bancaria e le misure di prevenzione
antimafia,
i progetti di riforma delle misure patrimoniali.*

*Palermo, 13-14, ottobre 2006
Aula Magna della Corte di Appello
Palazzo di Giustizia*

*Dott Gaspare Sturzo
Magistrato
Esperto giuridico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri –
Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi*

L'indagine bancaria e le misure di prevenzione antimafia, i progetti di riforma delle misure patrimoniali

PREMESSA

Il 31 maggio del 2006 sono trascorsi i primi quarantuno anni della legge 575/1965, che disciplina le “*disposizioni contro la mafia*”. Dal 13 settembre di quest’anno, invece, il nostro ordinamento giuridico può vantare il raggiungimento del 24° anno dalla introduzione nel codice penale vigente dell’articolo 416 bis. Cercheremo con questa relazione di analizzare i progetti di riforma più rilevanti in tema di misure di prevenzione presentati nel corso della XIV Legislatura, dovendo, però, amaramente anticipare che nessuno di questi è stato trasformato in legge dello Stato e, soltanto in parte, sono stati ripresentati nella XV Legislatura.

• Uno spaccato esemplare sulla crescente rilevanza delle indagini bancarie, il rapporto annuale 2005 del Comando Regionale Sicilia della Guardia di Finanza.

La cristallizzazione del fenomeno di produzione legislativa nella materia del contrasto alla mafia, si pone in discontinuità con la rilevanza e la crescente operatività delle attività illecite della criminalità organizzata che, come sappiamo, trovano sempre maggiore spazio sul fronte economico ed impongono una seria e sempre più rilevante attenzione alla neutralizzazione dei capitali criminali.

Dal punto di vista del contrasto al “capitalismo criminale”, il sistema delle disposizioni ruota attorno alle norme di prevenzione relative alle disposizioni di contrasto alla mafia ed al sistema di norme e sanzioni penali incentrate sul dettato degli articoli 648 bis e 648 ter del codice penale, cui andrebbero aggiunti il 416 bis ed il 513 bis dello stesso codice. Non va dimenticato l’impianto nato dal D.lgs.231/2001 circa la responsabilità amministrativa degli enti per i fatti di reato consumati dai preposti; e, come mero

cenno, le norme di contrasto all'usura, alle frodi fiscali ed al finanziamento del terrorismo. Questi impianti legislativi di ostacolo ai "sistemi criminali" si intrecciano nel rapporto tra la creazione della provvista nell'ambito dell'arricchimento illecito dovuto al fatto di reato ed il reimpiego del provento nella economia sana, nei flussi legali di circolazione del capitale. Il metodo procedimentale che il magistrato penale e quello della prevenzione utilizzano per verificare il fatto di reato, o la provenienza criminale del patrimonio, passa necessariamente dalle indagini bancarie e dagli accertamenti patrimoniali, che non possono essere realizzati senza, ancora una volta, il presupposto delle indagini bancarie.

Il ruolo delle indagini bancarie, seppur così brevemente riferito, è essenziale nell'ottica di cui stiamo discutendo. Ad esempio, l'articolo 2 bis della legge 575/65 dà uno spaccato del tipo di indagini che si devono/possono fare nell'ambito della prevenzione personale antimafia; indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie, sul patrimonio, sull'attività economiche del proposto; su un insieme di atti di autorizzazione allo svolgimento di attività regolamentate nell'ambito dei servizi pubblici, di pubblica necessità o contrattualmente legati alla pubblica amministrazione; l'intestazione reale o fittizia di tutto ciò a terzi o a società di capitali o di persone con lo scopo di creare un distacco, una frattura, tra il soggetto criminale ed il flusso economico che questi controlla in funzione del suo lecito reimpiego.

A titolo esemplificativo, per renderci conto dei numeri, è importante guardare alla relazione annuale 2005 del Comando Regionale Sicilia della Guardia di Finanza.

I dati indicati sono di grande interesse e vanno studiati per chiarire l'urgente necessità della riforma organica di tutto il settore di contrasto ai sistemi criminali economici.

La Guardia di Finanza ha indicato, per l'anno 2005, un risultato operativo in Sicilia così disintto:

- 276 accertamenti bancari;
- 459 indagini patrimoniali;
- 1134 proposte di sequestro di beni per un valore di 220 milioni di euro;
- 39 sequestri tra conti correnti, titoli, azioni, immobili ed aziende per un valore di 171 milioni di euro;
- 5 provvedimenti di confisca per 416 milioni di euro.

Con uno sforzo minimo di riflessione si può capire che questi dati, aggiunti a quelli delle altre forze di polizia, creano una serie di <<tensioni>> nella regolare circolazione dei capitali e dei beni. Perché se è certamente vero che neutralizzano, o tendono a neutralizzare, il capitale criminale, coinvolgono poi una serie di soggetti istituzionali (magistratura, forze di polizia, prefetti, enti locali), operatori bancari e finanziari del credito, terzi creditori, dipendenti dei soggetti coinvolti dai procedimenti, che risultano a pieno titolo trascinati, con effetto moltiplicatore, in queste attività di contrasto.

• Le misure di prevenzione le ragioni della riforma alla luce dell'orientamento dell'Osservatorio socio economico sulla criminalità organizzata, organo del CNEL.

Il quadro complessivo della legislazione di prevenzione, come è noto, è stato aggiornato in seguito alle dolorose stragi di Capaci e di via D'Amelio. L'iter legislativo prendeva avvio con la proposta di legge n. 1778 del 1994, con primo firmatario l'On. Giuseppe Di Lello, magistrato esperto della materia, che aveva prestato servizio al Tribunale di Palermo ai tempi di Caponnetto, Falcone e Borsellino.

Il progetto di legge elaborava un quadro complessivo di elementi tratti dalla relazione della Commissione Parlamentare antimafia della XI legislatura e dalle note espresse dall'Osservatorio socio-economico sulla criminalità del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). I lavori di questo organo traevano spunto da un forum tenuto il 5 luglio 1993 con riferimento all'*Amministrazione e destinazione dei beni confiscati*. Ai fini della nostra lettura ciò che rileva è: *“l'esigenza di salvaguardare e risanare l'impresa che fino al momento del sequestro era stata condotta con gestione e con metodi mafiosi, evitando che la fuoriuscita del mafioso dall'azienda si traducesse nel fallimento e nella disintegrazione della stessa”*¹. Anzi, la relazione di apertura del Forum impostava la questione nel senso di far salvo il valore

¹ Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro - Osservatorio socio-economico sulla criminalità: rapporto su monitoraggio legge 109/96 concernente “disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati” – 7 aprile 2005 (p.3).

positivo della struttura aziendale: “L’impresa deve essere risanata e mantenuta in attività”². Si intendeva in questo modo evidenziare che il mero congelamento dell’impresa o, addirittura, la sua distruzione, potesse avere soltanto risvolti negativi creando evidenti problemi sociali dovuti al licenziamento di lavoratori, nonché effetti negativi sul mercato facendo venire meno un’attività economica che, se risanata, avrebbe potuto comunque svolgere un effetto dinamico nella difficile situazione dell’economia meridionale.

Tali riflessioni, riprese dalla discussione parlamentare, facevano emergere in modo chiaro la situazione anomala di tutte quelle imprese che in mano alla mafia producevano beni e servizi, attraverso una gestione “controllata” del mercato ed un ricorso “semplificato” al capitale di riciclaggio, *“mentre tale vitalità, al contrario, scompariva completamente quando venivano a mancare i collegamenti di natura illecita fino a quel momento assicurati dal titolare dell’impresa”*³.

La ratio del salvataggio delle imprese a conduzione mafiosa poste sotto sequestro, fossero esse industriali, edili o agricole, è stato da sempre ritenuto *“decisivo se si voleva colpire, sul piano simbolico e su quello concreto, un potere mafioso che appariva intoccabile perché era stato capace di far sì che aziende confiscate non potessero essere neanche utilizzate e fossero lasciate deteriorare anche dopo la pronuncia giudiziaria che ne aveva decretato la definitiva ed inappellabile confisca”*⁴.

La legge 109 del 1996 realizzava un grande passo avanti verso una visione dinamica del valore del bene confiscato alla mafia, garantendo una razionale gestione dei beni prima posti sotto sequestro e poi confiscati. La nuova legge prevedeva che:

- dopo la confisca l’amministratore dei beni, nominato dal Tribunale nello stesso provvedimento con il quale era disposto il sequestro, svolgesse le proprie funzioni sotto il diretto controllo del competente Ufficio del Territorio del Ministero delle

² idem (p.4).

³ idem (p.4).

⁴ idem (p.5).

Finanze, che successivamente assumerà la denominazione di Agenzia del demanio, funzioni che erano sottoposte al controllo del giudice delegato.

- Il procedimento che conduceva alla definitiva e conclusiva destinazione del bene si doveva avviare, formalmente, con la comunicazione da parte della Cancelleria dell'Ufficio giudiziario, che aveva emesso il provvedimento definitivo di confisca, all'Ufficio del Territorio del Ministero delle Finanze, con sede nella provincia ove erano ubicati i beni confiscati, nonché al Prefetto della provincia e al Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno.
- La destinazione dei beni immobili confiscati era proposta, entro 90 novanta giorni dalla comunicazione della cancelleria, dal dirigente del competente ufficio del territorio, dopo aver acquisiti i pareri del Prefetto e del Sindaco del Comune ove si trovava il bene confiscato e dopo aver sentito l'amministratore del bene;
- La destinazione dei beni confiscati era decisa, entro 30 giorni dalla proposta, con apposito provvedimento firmato dal Direttore Centrale del Demanio del Ministero delle Finanze.
- Infine, il divieto di vendita dei beni immobili confiscati doveva agire quale garanzia che questi non ritornassero in possesso alle strutture criminali mafiose.

Tuttavia, è necessario osservare che la volontà del legislatore di snellire le procedure, ridurre i passaggi amministrativi, prevedere tempi più brevi per l'assegnazione del bene non ha dato, purtroppo, i risultati sperati.

Emergeva sin dal 1997 la necessità di un monitoraggio continuo delle attività di prevenzione sul versante del sequestro e della confisca dei beni mafiosi, per capire le ragioni delle difficoltà operative e le difficoltà di procedure e prassi. Con il decreto n. 73 del 24 febbraio 1997 il Ministro di grazia e giustizia indicava le norme di base per la raccolta dei dati che il Governo deve trasmettere ogni sei mesi al Parlamento.

La complessità della materia trattata, la vastità del fenomeno da contrastare, la molteplicità di soggetti istituzionalmente coinvolti e gli effetti dell'applicazione delle norme sulle misure di prevenzione in diversi e non omogenei ambiti territoriali, fece

emergere ben presto la necessità di assicurare un coordinamento centrale delle molteplici attività poste in essere dalla legge 109/96.

In data 3 febbraio 1999 un decreto del Ministro delle finanze istituiva un Osservatorio permanente sui beni confiscati che aveva una composizione istituzionale molto complessa e teoricamente piena di competenze specifiche⁵.

In data 28 luglio 1999, il Governo nominava un Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali. I compiti affidati al Commissario straordinario erano:

- quelli di assicurare il coordinamento tra le varie amministrazioni interessate alla destinazione e alla gestione dei beni confiscati;
- il collegamento tra le suddette amministrazioni e il mondo associativo, come espressamente previsto dalla legge;
- di garantire la segnalazione, ove se ne avvertisse l'urgenza e la necessità, di provvedimenti amministrativi necessari ad assicurare una corretta e razionale gestione dei beni confiscati;
- il controllo sulla effettiva destinazione sociale dei beni stessi;
- di formulare proposte al Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti eventuali modifiche e integrazioni alla disciplina vigente;
- di procedere al monitoraggio del complesso dei beni sequestrati e confiscati anche attraverso l'accesso alle basi di dati disponibili.

Sull'attività del Commissario Straordinario per quanto riguarda l'aspetto di riforma del sistema normativo in materia diremo nel prossimo capitolo quanto affronteremo i progetti di riforma presentati nella XIV legislatura.

⁵ Erano chiamati a farne parte rappresentanti del Ministero delle Finanze, dell'Interno, della Giustizia, dell'Industria, del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, dei Lavori Pubblici, della Difesa (Arma dei Carabinieri), della Avvocatura Generale dello Stato, della Procura Nazionale Antimafia, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, dell'Associazione Nazionale Comuni di Italia e dell'Associazione Libera.

Assumono assoluta importanza ai fini di una completa analisi delle difficoltà in cui si dibatte la normativa di settore lo studio dei dati forniti dall'Osservatorio sulla criminalità e dal Commissario straordinario aggiornati al 31.12.2003 come possono essere espunti dalla *“Relazione sulla consistenza, destinazione, utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e stato dei procedimenti di sequestro e confisca (al 31 agosto 2004)”* inviata al Parlamento in data 29 ottobre 2004 dal Ministro per i rapporti con il Parlamento. Secondo questa la situazione al 31 agosto 2004 sarebbe così rappresentata:

- risultano sottoposti a confisca, con provvedimento emanato nel periodo 1999- 2004 complessivamente 6.466 beni, di cui il 50,8% sono beni immobili, il 25,3% sono beni mobili e il 23,9% sono titoli.
- Dal 1984 al 2003, periodo molto lungo che copre quasi un ventennio, sono stati confiscati 4.817 beni immobili e 146 aziende.
- dal 1984 al 1995 sono stati confiscati 1.432 beni immobili, pari a il 29,7% del totale, e 30 aziende, pari al il 20,5% del totale;
- dal 1996 al 2003 sono stati confiscati 3.385 immobili, il 70,2% del totale, e 116 aziende, il 79,4% del totale.
- Molti di questi beni – per l'esattezza 3.624 – sono stati valutati e raggiungono il valore di 478.824.746,23 euro.
- Le aziende valutate sono state 23 e raggiungono un valore di 9.295.894,82 euro.

Le cifre fornite evidenziano una netta sproporzione tra la confisca di beni immobili e la confisca di aziende in favore dei primi, sintomo della difficoltà di fare quel salto in avanti sulla ricerca delle imprese in quota mafiosa, che soltanto, in modo parziale, dal 1996 in poi ha cominciato a dare risultati in seguito ai progressi raggiunti con l'intervento riformatore della legge 109/96.

La tabelle che seguono, tratte dal rapporto CNEL citato, analizzano la progressione delle confische, anno per anno, a partire dal 1996.

Anno	Beni Immobili	Aziende
1996	353	22
1997	507	31
1998	512	11
1999	299	21
2000	927	5
2001	549	12
2002	190	12
2003	48	2
Totali	3385	116

La punta massima di incremento è stata raggiunta nel 2000 con 927 beni immobili confiscati; dopo quella data inizia un evidente decremento che segue, con pericolosa continuità, fino a raggiungere il dato assai allarmante del 2003, con appena 48 beni immobili confiscati. Questo dato richiama quello del 1991 quando erano stati confiscati appena 34 beni.

La lettura di questi dati fa emergere con forza le ragioni di una riforma che non potrebbe attendere oltre ed i cui aspetti essenziali dovrebbero riguardare:

1. i tempi e le procedure impiegate per la confisca dei beni sequestrati;
2. i tempi e le procedure impiegate per la destinazione dei beni confiscati;
3. l'utilizzazione dei beni immobili.
4. il valore delle aziende;
5. la posizione dei terzi di buona fede coinvolti nelle procedure di sequestro e confisca.

• Circa i tempi della confisca

Nel Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino – Alto Adige, Veneto, Friuli – Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna) risultano 982 beni confiscati alla data del 31.12.2003. Di questi, a far data dall'inizio del procedimento giudiziario,

- 63 sono confiscati entro un anno, il 6,4%
- 217 “ “ dopo 1 – 2 anni, il 22%
- 436 “ “ “ 2 – 5 anni, il 44,3%
- 265 “ “ “ 5 – 10 anni, il 26,9%

La regione del Nord che ha il più elevato numero di beni confiscati è la Lombardia con 625 beni, seguita dal Piemonte con 153 e dal Veneto con 124. L'insieme di queste regioni totalizzano complessivamente 902 beni, il 91,8% del totale dell'area nord.

Nelle regioni del Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise) risultano 526 beni confiscati alla data del 31.12.2003. Di questi, a far data dall'inizio del procedimento giudiziario:

- 24 sono confiscati entro un anno, il 4,5%
- 10 “ “ dopo 1 – 2 anni, l'1,9%
- 134 “ “ “ 2 – 5 anni, il 25,4%
- 358 “ “ “ 5 – 10 anni, il 68,6%

La regione del Centro che ha un maggior numero di beni confiscati è il Lazio con 490, seguito a lunga distanza dalla Toscana con 21 beni. Si può dire che le regioni del Centro si riducono ad una sola, il Lazio.

Nelle regioni del Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) risultano 3.242 beni confiscati alla data del 31.12.2003. Di questi, a far data dall'inizio del procedimento giudiziario:

- 358 sono confiscati entro un anno, l'11%
- 453 “ “ dopo 1 – 2 anni, il 13,9%
- 1861 “ “ “ 2 – 5 anni, il 57,4%
- 478 “ “ “ 5 – 10 anni, il 14,74%
- 92 “ “ dopo oltre dieci anni, il 2,8%

La Sicilia merita un discorso a parte. Con i suoi 3.594 beni confiscati supera da sola la quantità di beni confiscati di tutte le regioni del Sud messe assieme. Di questi, a far data dall'inizio del procedimento giudiziario:

- 40 sono confiscati entro un anno, l'1,1%
- 272 “ “ dopo 1 – 2 anni, il 7,6%
- 1567 “ “ “ 2 – 5 anni, il 44,1%
- 1476 “ “ “ 5 – 10 anni, il 41,5%
- 239 “ “ dopo oltre dieci anni, il 6,7%

Tabella riepilogativa dei beni confiscati dopo 1-2 anni sul territorio nazionale:

	n° beni	%
Nord	217	22,7
Centro	10	1
Sud	453	47,5
Sicilia	272	28,5
Totale	952	

Tabella riepilogativa dei beni confiscati dopo 2-5 anni sul territorio nazionale:

	n° beni	%
Nord	436	10,9
Centro	134	3,3
Sud	1861	46,5
Sicilia	1567	39,1
Totale	3998	

Tabella riepilogativa dei beni confiscati dopo 5-10 anni sul territorio nazionale:

	n° beni	%
Nord	1	0,3
Centro	0	0
Sud	92	27,7
Sicilia	239	71,9
Totale	332	

Dai dati forniti appare evidente che il maggior ritardo viene accumulato proprio in Sicilia.

L'analisi delle regioni del ritardo è legata, evidentemente, alla sproporzione di numero dei procedimenti di prevenzione pendenti in sede giurisdizionale rispetto alle risorse

impegnate, alla complessità estrema delle procedure, alla fortissima resistenza dei soggetti sottoposti alle procedure stesse.

L'analisi, poi, si deve spostare al momento successivo alla confisca dei beni, cioè quello della destinazione alla società legale, cioè al reinserimento del bene o dell'azienda nel tessuto legale, perché possa tornare a produrre lavoro e cultura della legalità. Anche qui il quadro riassuntivo dei tempi⁶ non dà segnali incoraggianti. Cominciamo con l'esaminare le quote di destinazione distinte tra i Comuni e lo Stato alla data del 31 dicembre 2003:

	Ai comuni	%	Allo Stato	%	Totale
Nord	177	83,4	35	16,5	212
Centro	75	60	50	40	125
Sud	855	78,1	239	21,8	1094
Sicilia	612	80,7	146	19,2	758
Totale	1719	78,5	470	21,24	2189

La grande sorpresa viene dall'esame dei beni non ancora consegnati ai soggetti istituzionali, sempre alla data del 31 dicembre 2003, con una media nazionale di beni non consegnati pari al 33,8%:

	Non consegnati	%	Consegnati	%	Totale
Nord	93	43,8	119	56,1	212
Centro	52	41,6	73	58,4	125
Sud	345	31,8	749	68,4	1094
Sicilia	252	33,2	506	66,7	758
Totale	742	33,8	1447	66,1	2189

⁶ Rapporto CNEL Osservatorio socio economico sulla legalità – 7 aprile 2005.

Un dato non trascurabile è quello dei beni non destinati. Essi sono 242 al Nord, il 9,4% del totale, 131 al centro, il 5%, 661 al Sud, il 26,5%, e 1.540 in Sicilia, il 59,8%, per un totale di 2.574, con quest'ultima leader di questa brutta classifica.

Non meno importanti sono i dati forniti dall'Osservatorio sui ritardi nella consegna dei beni confiscati, sempre alla data del 31.12.2003, con una consegna entro un mese dalla destinazione:

	n° beni	%
Nord	18	9,4
Centro	6	3,1
Sud	86	45
Sicilia	81	42,4
Totale	191	

Dopo 1-6 mesi

	n° beni	%
Nord	80	9,1
Centro	55	6,2
Sud	438	50
Sicilia	303	34,5
Totale	876	

Dopo 6-12 mesi

	n° beni	%
--	---------	---

Nord	12	6,1
Centro	3	1,5
Sud	102	52,5
Sicilia	77	39,6
Totale	194	

Dopo 1-2 anni

	n° beni	%
Nord	5	5,3
Centro	8	8,5
Sud	47	50
Sicilia	34	36,1
Totale	94	

Dopo 2-5 anni

	n° beni	%
Nord	3	3,2
Centro	1	1
Sud	73	79,3
Sicilia	15	16,3
Totale	92	

Ancora una volta sud e Sicilia, dove, si ripete, il fenomeno è tutt'altro che marginale, si pongono in evidenza per i ritardi accumulati, sintomo della impellente necessità di una riforma e di un riequilibrio di mezzi.

Infine, importante è il dato dei beni confiscati liberi, cioè non richiesti da alcuno o ancora non destinati, che alla data del 31 dicembre 2003 sono così ripartiti:

- 31 al nord, il 4,7% del totale,
- 23 al centro, il 3,51%,
- 378 al Sud, il 57,7%
- 222 in Sicilia, il 33,9%,
- per un totale di 654.

- **Il rapporto 2006 del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro – Osservatorio socio –economico sulla criminalita' organizzata**

L'Osservatorio, nella relazione del maggio 2006, sul monitoraggio della legge 109/96 riprendeva la sua analisi dal passaggio dei poteri dal Commissario straordinario, soppresso nel 2003, all'Agenzia del Demanio, diventata titolare esclusiva della gestione dei beni confiscati, rilevando che dal 1° gennaio 2004 i compiti prima attribuiti al Commissario erano stati trasferiti all'Agenzia del Demanio, con un rilevante aumento dei propri poteri. Inoltre, l'Agenzia veniva trasformata nella forma di Ente pubblico economico, ottenendo un'autonomia gestionale di rilievo per esercitare, in astratto, tutte le leve organizzative che si rendevano necessarie per la realizzazione degli obiettivi istituzionali posti in capo ad essa.

Secondo l'Osservatorio, un dato importante, frutto di questa nuova organizzazione è stato:

1. il radicale cambio di criteri e le modalità di raccolta e di diffusione dei dati in tema di monitoraggio del fenomeno in esame, con una diversità rispetto a quelli precedentemente diffusi dal Commissario straordinario;
2. l'impossibilità di procedere a comparazione tra i dati forniti dal Commissario straordinario e quelli dell'Agenzia.

Secondo questi dati, le confische definitive hanno avuto questo andamento tra il 2001 e il 2005:

Confische definitive per anno

Anno	confiscati
2001	1071
2002	573
2003	293
2004	408
2005	166
Totali	2511

Qui si evidenzia immediatamente il problema che l'andamento complessivo delle confische appare in costante diminuzione, con un dimezzamento già tra il primo e il secondo anno. La tendenza sembra invertirsi nel 2004, ma il dato statistico precipita nel 2005: **soltanto 166 confische definitive.**

L'Osservatorio su questo pericoloso rallentamento nell'azione di sequestro e confisca dei beni propone questa ipotesi di lavoro:

- un calo di attenzione rispetto ai problemi della mafia,
- il contrasto non è apparso, negli ultimi anni, tra le priorità,
- la capacità di mimetizzazione di Cosa Nostra che sotto la gestione di Provenzano ha scelto la linea della sommersione e del basso profilo mostrando di privilegiare gli affari – che si fanno in regime di tranquillità assoluta – e non la guerra allo Stato.

Seguendo il meccanismo di scomposizione del dato generale, dobbiamo occuparci dei beni immobili confiscati e destinati tra il 2001 e il 2005. Questi ammontano a 2.083 unità in tutta Italia (ancora da destinare 428 beni), di cui ben il 79% nelle quattro regioni tradizionalmente a rischio, per complessivi 1655 beni:

REGIONE	NUMERO	%
Calabria	452	22%
Campania	364	17%
Puglia	118	6%
Sicilia	721	35%
TOTALE	1655	79%

In Sicilia sarebbero stati confiscati beni immobili pari al 35% del totale nazionale.

La tabella seguente ci mostra le aziende confiscate e destinate operando una distinzione tra quelle già destinate e quelle ancora da destinare.

Regione	Aziende	%	desti- nate	%	da destinare	%
Calabria	36	5%	15	7%	21	5%
Campania	178	27%	41	18%	137	31%
Puglia	18	3%	5	2%	13	3%
Sicilia	235	35%	43	19%	192	43%
Emilia- Romagna	8	1%	1	0%	7	25
Lazio	76	11%	43	19%	33	7%
Liguria	1	0%			1	0%
Lombardia	106	16%	74	33%	32	7%
Piemonte	7	1%			7	2%
Toscana	3	0%	2	1%	1	0%
Veneto	3	0%	3	1%		
TOTALE	671	100%	227	100%	444	100%
% Totale				34%		66%

Da questi dati emerge come sul totale di 671 aziende confiscate a titolo definitivo :

- ben 467 sono concentrate nelle quattro regioni a rischio.
- di queste solo 104, pari al 34%, ha avuto una destinazione definitiva,
- il 66% deve essere ancora destinato.

La Sicilia e la Campania si mettono in evidenza come le Regioni:

- che hanno il numero più rilevante di aziende confiscate (S=235 / C=178),
- ma sono anche le regioni che hanno il numero più elevato di aziende ancora da destinare (S=192 / C=132).

Sorge la necessità di interrogarsi sul perché le aziende già destinate, pari al 54%, sia concentrata nelle regioni diverse da quelle tradizionalmente a rischio, mentre in quelle a rischio la situazione appare rovesciata, con una dote dell'82% delle aziende ancora da destinare. L'Osservatorio osserva che ciò potrebbe significare che il sistema delle destinazioni definitive è stato più celere ed efficiente nei territori che sono fuori delle regioni a rischio. Ma questa osservazione non tiene nel dovuto conto tutti i fattori e gli ambiti di produzione del provvedimento di confisca, tra i quali, ad esempio, quelli del personale in servizio, il numero di procedimenti, la complessità delle organizzazioni criminali interessate, i sistemi di occultamento e riciclaggio di maggior spessore nelle regioni italiane a maggior rischio.

Tuttavia, è la scomposizione del dato delle aziende confiscate ancora da destinare che serba sorprese rilevanti. Infatti, se guardiamo al settore di attività e alle tipologie di gestione delle 444 aziende, la situazione è la seguente:

Aziende da destinare distinte per situazione di gestione

Tipologia	Numero aziende	%
Attive	54	12%
Inattive con patrimonio	130	29%
Inattive senza patrimonio	29	7%
In fallimento	100	23%
Chiuse (da cancellare)	84	19%
Attivata procedura di liquidazione	41	9%
Altre	6	1%
Totale complessivo	444	100%

Il numero delle aziende effettivamente attive è molto basso, sono solo 54, pari al 12%. Questo dato dovrebbe far sorgere molte domande sulle ragioni di questa perdita di potenziale prodotto lordo provocato dalla scomparsa di aziende interessate dalle misure di prevenzione. Molto elevato appare il numero delle aziende in fallimento o chiuse o con procedure di liquidazione già avviate, per un totale di 225 che rappresentano più della metà del totale. È questa una situazione generale che l'Osservatorio qualifica come "francamente disastrosa", legandola a più fattori di criticità, ma chiamando in causa "i tempi lunghi dei procedimenti giudiziari".

Interessante, poi, è la forma giuridica delle 444 aziende confiscate, parte delle quali ancora da destinare:

Numero	Forma societaria
247	società a responsabilità limitata
60	società in accomandita semplice
51	ditta individuale
50	società in nome collettivo
12	società di fatto

9	dato non disponibile
7	società per azioni
6	società cooperativa
1	società a responsabilità limitata unipersonale
1	società in accomandita per azioni

Il dato che risalta è che la forma giuridica preferita dalla criminalità organizzata di tipo mafioso è quella della società a responsabilità limitata.

Un ultimo dato di estremo interesse riguarda gli immobili da destinare, nel numero di 189, che sono ancora oggi occupati a vario titolo. Questi, a far data dal 1983, e per tutto il territorio nazionale, risultano complessivamente così suddivisi:

- 70 sono locati con contratto in locazione in corso o con tacita proroga di contratto scaduto;
- 69 sono occupati abusivamente in alcuni casi dallo stesso prevenuto o da suoi familiari;
- 50 hanno procedure di sfratto o di sgombero in corso.

La riflessione dell'Osservatorio è che “ i 69 casi di abusiva occupazione sono quelli che di più stridono con lo spirito della legge. Continuare ad occupare gli immobili da parte del prevenuto o di suoi familiari rappresenta uno sberleffo alla legge e all'autorità dello Stato. Tale circostanza non può essere taciuta e deve essere segnalata con la dovuta sottolineatura perché le abusive occupazioni possano cessare al più presto”.

Le considerazioni finali del CNEL

Le considerazioni finali del CNEL sono molto rilevanti per capire verso quali finalità dovrebbe tendere il progetto di riforma del sistema della prevenzione patrimoniale: *“L’Osservatorio considera che l’insieme di questi dati postuli la necessità della costruzione di una imprenditoria alternativa a quella mafiosa in grado di assicurare il mantenimento dell’occupazione legale dei lavoratori dipendenti dell’impresa e preveda il potenziamento di una occupazione liberata dal vincolo mafioso”*.

C’è in questa frase tutta la preoccupazione che la riforma debba indirizzarsi in funzione di una forte accelerazione dei tempi ed una semplificazione delle procedure, con ogni garanzia per le parti coinvolte, per dare spazio *a una imprenditoria alternativa a quella mafiosa* che abbia la forza di far crescere le regioni affette dal sottosviluppo socio economico dovuto alle mafie.

Ed ancora, il CNEL ha individuato dei filoni di problematicità operativa:

1. le lungaggini dei tempi che sono caratteristici dei procedimenti giudiziari.
2. la carenza di poteri pregnanti in capo al Commissario straordinario (fino alla sua soppressione).
3. le procedure generalmente utilizzate dagli uffici territoriali dell’Agenzia del Demanio.
4. l’incapacità da parte dei responsabili delle forze dell’ordine di allontanare i soggetti dell’organizzazione criminale mafiosa, o i loro prestanome, che occupano abusivamente il bene già altrimenti destinato.

Questi problemi non sembrano che abbiano trovato adeguata soluzione a seguito del provvedimento assunto dal Consiglio dei Ministri (23 dicembre 2003), con il quale è stato deciso di non prorogare il Commissario straordinario e di affidare, a far data dal 1° gennaio 2004, i suoi compiti all’Agenzia del Demanio. Questa ha mostrato gravi difficoltà di assimilazione delle nuove funzioni, lamentando assenza di personale e carenza di risorse umane adeguate alla bisogna. Ma la critica dell’Osservatorio è severa *“L’assegnazione all’Agenzia del Demanio mostra il permanere della concezione del*

bene confiscato al mafioso che continua ad essere inteso come un bene qualunque senza alcuna specificazione e alcun valore anche simbolico".

Le proposte dell'Osservatorio socio economico sulla criminalità organizzata del Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro.

L'Osservatorio, a conclusione del suo esame, ritiene che sarebbe necessario un intervento teso a rimuovere i problemi che sono emersi in questi anni di vigenza della legge. In particolare, secondo i termini elaborati sarebbe opportuno;

1. assegnare ad una Agenzia, appositamente nominata, il compito di gestire i beni confiscati dotando la stessa dei poteri, dei finanziamenti e del personale tecnico e specialistico in grado di assicurare in tempi certi che il bene confiscato sia definitivamente consegnato all'assegnatario;
2. intervenire legislativamente per risolvere i problemi connessi all'assegnazione con l'attuale concessione del comodato d'uso gratuito per risolvere uno dei tanti problemi insorti dal momento che, fra le altre cose, attualmente non è previsto che le associazioni o le cooperative possano accedere a finanziamenti o a mutui a medio e lungo termine;
3. definire e creare un congruo fondo posto in capo all'Agenzia con le seguenti finalità:
 - costituire e assicurare una garanzia per l'assunzione dei mutui da parte della cooperative che non siano in grado di farlo autonomamente;
 - finanziare colture o impianti arborei non più produttivi con il precipuo fine di renderli nuovamente produttivi ed eventualmente procedere alle ristrutturazioni di immobili deteriorati;
4. assegnare all'Agenzia personale specializzato in grado di subentrare, subito dopo il sequestro, nell'amministrazione dell'azienda, e ciò al fine di non arrecare nocumento economico alla stessa e ai dipendenti;
5. dare vita ad un'unica banca dati in capo all'Agenzia che sia in grado di assicurare il monitoraggio completo dei beni confiscati garantendo un'adeguata

pubblicità delle informazioni a livello locale al fine di favorire le richieste di assegnazione da parte delle associazioni locali;

6. intervenire legislativamente al fine di superare i problemi dei diritti dei terzi in buona fede, e ciò per evitare contestazioni, ed il permanere di vincoli e di gravami che impediscano, dopo la confisca, la presa in possesso del bene assegnato;

7. l'istituzione di un fondo provinciale pluriennale per finanziare i progetti relativi all'uso dei beni confiscati.

8. intervenire legislativamente per regolamentare l'assegnazione dei beni alle associazioni e alle cooperative, da parte dei comuni, per garantire trasparenza nonché la partecipazione delle comunità locali;

Occorre rispondere, seppur con la brevità del mezzo a nostra disposizione, a queste esigenze prospettate dal CNEL, che sono poi comuni al sentire degli uffici giudiziari coinvolti e degli operatori del settore. Nei capitoli seguenti, cercheremo di espungere dai progetti di legge più importanti le risposte comuni che si sarebbe voluto dare a questi problemi, secondo i desideri dei proponenti.

Certamente un dato da rilevare è quello del nuovo ruolo della istituendo Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare.

Disegno di legge per l'istituzione di una Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile, nella XV Legislatura.

L'articolo 1 del testo unificato, all'esame del Senato, ha confermato i compiti già riconosciuti alla precedente Commissione antimafia di cui alla XIV legislatura, tra i quali, per quanto di nostro interesse:

- 1) verificare l'adeguatezza delle norme sulle misure di prevenzione patrimoniale, sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo, proponendo le misure idonee a renderle più efficaci;
- 2) verificare la congruità della normativa vigente per la prevenzione e il contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti, del riciclaggio e dell'impiego di beni, denaro o altre utilità che rappresentino il provento della criminalità organizzata mafiosa o simile, nonché l'adeguatezza delle strutture e l'efficacia delle prassi amministrative, formulando le proposte di carattere legislativo e amministrativo ritenute necessarie, anche in riferimento alle intese internazionali, all'assistenza e alla cooperazione giudiziaria;
- 3) accertare le modalità di difesa del sistema degli appalti e delle opere pubbliche dai condizionamenti mafiosi individuando le diverse forme di inquinamento mafioso e le specifiche modalità di interferenza illecita in ordine al complessivo sistema normativo che regola gli appalti e le opere pubbliche;

Inoltre, le lettere seguenti del citato articolo 1 hanno attribuito nuove materie alla competenza della Commissione:

c) verificare l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge 23 dicembre 2002, n. 279, relativamente all'applicazione del regime carcerario di cui all'articolo 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, alle persone imputate o condannate per delitti di tipo mafioso;

h) verificare l'impatto negativo delle attività delle associazioni mafiose sul sistema produttivo, con particolare riguardo all'alterazione dei principi di libertà della iniziativa economica privata, di libera concorrenza nel mercato, di libertà di accesso al sistema creditizio e finanziario e di trasparenza della spesa pubblica comunitaria, statale e regionale finalizzata allo sviluppo e alla crescita e al sistema delle imprese;

l) verificare l'adeguatezza delle strutture preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni criminali nonché al controllo del territorio;

m) svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali.

Il complesso delle competenze attribuite, è di tutta evidenza, ove fosse confermato dal voto del Senato, consentirebbe alla Commissione un ruolo avanzato nel processo di riforma di cui ci stiamo occupando. Un ruolo di assoluta responsabilità che dovrebbe farsi carico dei numerosi, precedenti, fallimenti di progetti legislativi di iniziativa parlamentare o governativa. Certamente, è ragionevole ritenere che queste nuove attribuzioni siano accompagnate da una rapida individuazione di più ingenti risorse, da mettere a disposizione della Commissione, per garantire il normale raggiungimento dei fini indicati.

• Disegno di legge AC 266 (XV Leg.) - Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica.

Si raccorda con i poteri complessivamente attribuiti alla Commissione antimafia l'iniziativa legislativa, che fa capo ad un parlamentare dall'Ulivo, in tema di gestione illecita degli appalti che ruotano attorno ai sistemi di criminalità organizzata mafiosa, prendendo spunto proprio dai complessi meccanismi illeciti gestiti da Cosa Nostra in Sicilia. La ricognizione dei problemi operati dal proponente, lo porta a concludere che la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni prive di personalità giuridica, nel non prevedere agli artt. 24 e 25 del D.lvo 231/1001 riferimenti a reati di stampo mafioso ha fallito uno degli obiettivi più significativi della riforma, nel settore in esame. Così afferma la relazione sul punto *“in tale senso speciale rilievo assume l'emergenza imprenditoriale siciliana nel campo degli appalti, rispetto alla quale ci si sarebbe potuti aspettare legittimamente che la ricordata insufficienza normativa in materia di tutela giudiziaria della piena legalità dell'attività d'impresa potesse subire una decisa sferzata proprio in virtù del decreto legislativo n.231 del 2001.”* Insomma, la relazione indica un vuoto che dovrebbe essere colmato al fine di provvedere alla definizione dei canoni di legalità ai quali la nuova “responsabilità sociale dell'impresa” - culturalmente, prima che giuridicamente – deve uniformarsi e grazie ai quali può rendersi impermeabile al ricordato condizionamento criminale. Questo vuoto è ancora più inspiegabile se si pensa alle nuove ipotesi di sanzioni amministrative da irrogare agli enti nel caso di consumazione di reati transnazionali di cui agli articolo 3 e 10 della legge 146/2006. Si considerino i reati di associazione mafiosa con ambiti transnazionali consumati dal preposto, oppure quando l'ente o la sua unità organizzativa viene stabilmente utilizzato allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione del reato di associazione mafiosa in ambito transnazionale, appare assai oscura una valutazione – in termini di disvalore - diversa

della responsabilità dell'ente per gli stessi reati consumati nello spazio solo nazionale.

L'articolato dell'iniziativa in esame propone l'introduzione della responsabilità amministrativa dell'impresa, quindi di una sanzione amministrativa, quando l'intraneus all'ente (soggetto in posizione apicale, di direzione o di controllo) consumi il reato di favoreggiamento personale, ai sensi dell'art. 378 co 2 cp, quando il delitto commesso è quello di cui all'articolo 416 bis cp, giustificando tale intervento nell'ambito della responsabilizzazione sociale dell'impresa. Emerge la necessità di spezzare la condotta dell'impresa connivente con gli obiettivi di politica criminale dell'organizzazione mafiosa, che ne alimentano la forza economica; altresì, di attivare la collaborazione attiva dell'impresa al mantenimento della legalità nell'ambito delle dinamiche economiche e sociali.

L'ulteriore modifica legislativa proposta nel testo in esame aggiunge una responsabilità amministrativa dell'ente alla condotta del suo intraneus in violazione all'articolo 353 cp, quando aggravato dall'articolo 7 L.575/65, cercando di garantire la trasparenza delle gare e delle procedure d'appalto, colpendo quella condotta tipica mediante la quale si esercita di fatto il condizionamento mafioso sul sistema degli appalti.

L'effetto fondamentale che esplicitamente mira a conseguire tale intervento, a parte la responsabilità patrimoniale dell'ente, è quello di obbligare questo a porre in essere modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire i reati tipici della gestione mafiosa del sistema economico. Probabilmente lo spazio penale che tale intervento voleva o poteva coprire sarebbe stato più ampio se si fosse intervenuti anche nel campo dell'illecita concorrenza mediante violenza o minaccia, di cui all'articolo 513 bis cp, illuminando questa ipotesi, come quelle di favoreggiamento e turbativa d'asta secondo l'aggravante di cui all'articolo 7 del D.l.152/1991.

- **Le modifiche e integrazioni alle procedure amministrative e alla normativa disciplinante la destinazione e la gestione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali – Le proposte di legge AC.3577, AC.3578, AC.3579, della XIV Legislatura; AC. 265, AC. 267, AC. 440 della XV Legislatura - modifiche alla legge 31 maggio 1965, n.575, in materia di azione di prevenzione patrimoniale e attribuzioni del procuratore nazionale e del procuratore distrettuale antimafia, di destinazione e gestione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, di effetti delle misure di prevenzione nei confronti di terzi - Proposta della Commissione per la ricognizione e il riordino della normativa di contrasto della criminalità organizzata - Proposta del Commissario Straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali.**

Le proposte di legge, richiamate nel titolo, presentate durante la XIV Legislatura, e riproposte nella XV Legislatura per iniziativa dell'on. Lumia e dell'on. Ascierio, nella loro relazione introduttiva dichiarano di condividere integralmente i progetti di riforma in materia di misure di prevenzione frutto della elaborazione della commissione istituita dal Commissario straordinario del governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali. Questi, in adempimento dei compiti attribuitigli dal decreto del Presidente della Repubblica 19 gennaio 2001, aveva istituito una apposita commissione di studio al fine di assicurare la proficuità delle gestioni e l'effettività dell'uso sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, nonché di intervenire

sulla disciplina degli effetti delle misure patrimoniali di prevenzione nei confronti dei terzi.

Secondo la relazione di accompagnamento, ai citati progetti legislativi, si può scorgere un unico filo tematico tra l'elaborazione del citato Commissario e le proposte avanzate dalla Commissione Fiandaca, cioè dalla Commissione per la ricognizione e il riordino della normativa di contrasto della criminalità organizzata, istituita nella precedente legislatura presso il Ministero della Giustizia.

Dal raffronto di queste proposte con l'iniziativa parlamentare citata appare evidente, poi, come il contenuto di quelle sia stato trasfuso nei progetti di legge sopra indicati.

Il progetto di legge AC 3577 della XIV Legislatura e AC. 267 della XV Legislatura, in materia di azione di prevenzione patrimoniale e attribuzioni del procuratore nazionale e del procuratore distrettuale antimafia.

Le norme proposte dai progetti di legge richiamati possono rilevare nell'ambito dell'analisi dei ritardi e delle disfunzioni che assillano il procedimento di prevenzione, in funzione degli interventi legislativi per porvi rimedio, sembrano essere quelle che propongono:

- L'obbligatorietà dell'azione di prevenzione;
- La promuovibilità d'ufficio dell'azione;
- La tipizzazione e tassatività delle fattispecie di reato per le quali si può promuovere la misura di prevenzione nei confronti dei soggetti indiziati degli stessi, utilizzando lo schema dell'elenco dei reati alla cui condanna consegue obbligatoriamente la confisca (12 sexies L.356/92), quelli di cui all'articolo 51, comma 3 bis, cp, il reato di associazione per finalità di contrabbando, il reato di cui all'articolo 12 quinquies L.356/92, i reati in tema di terrorismo, anche internazionale e di eversione dell'ordine costituzionale.
- L'estensione al procuratore distrettuale antimafia del potere di proposta della misura di prevenzione personale, nell'ambito della competenza di cui all'articolo 51 , comma 3 bis cp;
- L'estensione al procuratore nazionale antimafia del potere di proposta della misura di prevenzione patrimoniali;
- Il potere del tribunale di prevenzione di indicare al pubblico ministero ulteriori indagini , oltre quelle già compiute ex art. 2 bis l.575/65.

È evidente che con questo progetto si vuole ampliare il contesto dei soggetti titolari del potere di proporre le misure di prevenzione e di condurre complete investigazioni al fine di una maggiore efficacia dei provvedimenti richiesti e di una maggiore consistenza numerica dei soggetti, dei beni e delle aziende sottoposta a misura.

La proposta di legge AC.3578 (XIV Legislatura), modifiche alla legge 31 maggio 1965, n.575, in materia di destinazione e gestione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali. La proposta AC 440 (XV Legislatura).

L'articolato proposto, nei due testi citati, cerca di intervenire sui tempi del procedimento di prevenzione e sulla determinazione delle attribuzioni di competenze rispetto ai diversi organi coinvolti, al fine di evitare inerzie e vuoti temporali. La differenza marginale è che quello proposto dall'on. Ascierto, nel corso della vigente legislatura, elimina la Provincia quale soggetto destinatario dei beni confiscati ed introduce un allargamento tra i due schemi. In particolare dispone:

- Circa l'oggetto del sequestro di prevenzione:
 - Interviene nella disciplina del rapporto tra sequestro di prevenzione e sequestro penale sugli stessi beni, quando questo segue quello di prevenzione, ai fini della sospensione degli effetti del primo e della caducazione ove sia ordinata la confisca penale⁷;
 - distingue i singoli beni sottoponibili a sequestro rispetto alla categoria più rilevante dei beni aziendali organizzati per l'esercizio dell'impresa, considerati per la prima volta quale universalità di beni.
 - Specifica il regime di sequestro delle azioni e delle quote sociali di società di capitali e di persone, nonché quello dei beni finanziari dematerializzati.
 - Rivaluta il sequestro di prevenzione come mezzo di spossessamento, immissione ed apprensione dei beni del prevenuto al fine di *“interrompere il collegamento tra il bene ed il soggetto ritenuto pericoloso”*.

⁷ Articolo 1 proposta di legge AC 3578: 1. Al nono comma dell'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni: e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Allo stesso modo sono sospesi gli effetti del sequestro e della confisca se gli stessi beni vengono successivamente sottoposti a sequestro in un procedimento penale e tali effetti si estinguono ove venga disposta la confisca dei medesimi beni in sede penale>>.

- La decorrenza del termine annuale per l'efficacia del sequestro dal momento dell'immissione nel possesso dell'amministratore giudiziario⁸.
- In relazione alla nomina e ai poteri del giudice delegato, del tribunale sezione misure di prevenzione e dell'amministratore giudiziario (artt. 3, 4, 5 e 6 AC 3578):
 - Consente la nomina anche di più amministratori giudiziari sullo stesso bene o insieme di beni o aziende;
 - Qualifica l'amministratore giudiziario quale pubblico ufficiale;
 - Introduce il principio della delibera a maggioranza nel caso di più amm. giudiziari ed in caso di parità rimette la decisione al giudice delegato.
 - Limita il potere di rappresentanza al potere dispositivo del giudice delegato secondo le direttive da questi emanate.
 - Innova i compiti dell'amm. Giudiziario, oltre alla mera custodia e conservazione, riconoscendogli il compito di incrementare, se possibile, il valore dell'impresa e la redditività dei beni, nell'ambito della salvaguardia dell'avviamento e della competitività dell'azienda, anche programmandone l'utilizzo successivo alla confisca;
 - Dispone l'affidamento provvisorio dei beni in sequestro ai soggetti finali destinatari delle finalità sociali, quali comunità, enti, organizzazioni del volontariato etc...;
 - Limita la possibilità di scelta dell'amm. giudiziario, in via ordinaria, ai soli avvocati – dottori commercialisti – ragionieri iscritti in apposito albo del distretto, rinviando ad un regolamento ministeriale i requisiti di professionalità ed onorabilità degli amministratori.
 - Stabilisce che l'amministratore giudiziario possa valersi di collaboratori in forma di società;

⁸ Articolo 2, comma 2, AC 3578: L'ufficiale giudiziario procede in ogni caso all'apprensione materiale dei beni e all'immissione dell'amministratore giudiziario nel possesso degli stessi con l'assistenza obbligatoria della polizia giudiziaria. Da tale momento decorre il termine annuale di cui all'articolo 2-ter, terzo comma. L'ufficiale giudiziario e l'amministratore procedono alle trascrizioni, alle iscrizioni e alle annotazioni di cui al presente articolo ».

- Tenta una prima tipizzazione degli atti di straordinaria ed ordinaria amministrazione che può compiere l'amm.giud., determinando un primo limite di valore pari a 15.000 euro;
- Consente la vendita del bene in sequestro con il trasferimento del vincolo sul ricavato della vendita.
- Impone all'amm.giud. la tenuta del registro delle operazioni compiute, ma anche la tenuta delle scritture contabili secondo le norme del codice civile;
- Attribuisce al Tribunale il potere di determinare le direttive generali della gestione dell'impresa anche in considerazione delle possibilità di prosecuzione e/o ripresa della stessa;
- Disciplina i rapporti tra amministratore giudiziario e giudice delegato attraverso l'obbligo di relazioni cercando di introdurre una scansione temporale e tipizzando gli obblighi tra i quali:
 - Accertare eventuali difformità tra quanto oggetto del provvedimento di sequestro e quanto appreso;
 - Tra quanto inventariato e quanto indicato nelle scritture contabili;
 - Indicare le pretese dei terzi sui beni oggetto di sequestro;
 - Esporre le forme di utilizzo che risultino più idonee e redditizie sull'uso dei beni e dell'impresa;
- Attraverso il meccanismo della relazione introduce l'obbligo per l'amministratore giudiziario di informare il tribunale *“sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività produttiva”*.
- Dispone che sarà il tribunale ad approvare il piano di risanamento e la ristrutturazione dell'impresa, secondo un apposito piano predisposto dall'amministratore giudiziario ove questi deve indicare *“concrete possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività produttiva”*.
- Obbliga l'amm.giud. a relazionare sulla sussistenza di altri beni che potrebbero rientrare nella misura, di cui sia venuto a conoscenza nel corso dell'attività;

- Introduce uno specifico dovere di diligenza nell'amministrazione ed un obbligo di segreto sugli atti di amministrazione compiuti, che possono essere anche secretati dal giudice delegato;
 - Consente il reclamo al giudice delegato contro gli atti dell'amministratore giudiziario da parte del pubblico ministero, del preposto e di ogni altro interessato.
 - Contro la decisione di questi è ammesso il reclamo al collegio.
 - Contro questa decisione è ammesso il ricorso per cassazione per violazione di legge quando si verte in tema di lesione di diritti soggettivi.
- In relazione al provvedimento di confisca ed ai tempi per la destinazione dei beni il progetto di legge dispone:
 - Obbligo di **immediata** comunicazione della definitività della confisca;
 - Dopo la confisca definitiva l'amministratore giudiziario deve svolgere le sue funzioni sotto **il controllo** della competente filiale dell'Agenzia del demanio.
 - La destinazione dei beni è effettuata con un provvedimento **dell'agente del demanio**, su proposta non vincolante del dirigente della competente filiale, su parere del prefetto e del sindaco territorialmente competenti e sentito l'amm. giudiziario.
 - Obbligo per l'Agenzia di formulare la proposta (non vincolante) anche in caso di inerzia del prefetto e del sindaco;
 - Attribuzione all'Agenzia del demanio del potere sostitutivo di sfatto amministrativo ex art. 823 c.c., in caso di inerzia del Comune, al fine di rendere libero il bene dalla presenza di terzi;
 - Individuazione dell'ente locale Provincia tra i soggetti pubblici al cui patrimonio possono essere trasferiti i beni;
 - Potere del Prefetto di nomina del commissario ad acta, in caso di inerzia di sindaco e presidente della Provincia, nella destinazione dei beni trasferiti;
 - Potere di revoca del Prefetto della concessione in uso del bene in caso di non uso o uso difforme;

- Circa l'impugnazione del provvedimento di confisca:
 - Introduzione di obblighi di comunicazione tra le cancellerie dei giudici chiamati a decidere per un monitoraggio continuo dello stato delle decisioni;
 - Introduzione del termine di efficacia di un anno del sequestro anche per il giudizio di appello;

Una attenta lettura dell'articolato esaminato consente di evidenziare il superamento di certi punti di difficoltà comunemente riconosciuti da tutti gli operatori, ma non sembra rispondere a tutte le problematiche esposte dal CNEL che riguardano le lentezze del procedimento di prevenzione e quello connesso alle destinazione ed assegnazione dei beni, che certamente non possono trovare rapida soluzione nel richiamare concetti di immediatezza o termini di efficacia annuali, quando si aumentano le competenze della giurisdizione. Un certo miglioramento, invece, potrebbe nascere dai poteri sostitutivi attribuiti al Prefetto, sempre che questi riesca ad attrezzarsi nella gestione degli stessi. Carente sembra essere la possibilità di recuperare l'impresa sequestrata ad un valore positivo della produzione, che resta quale petizione di principio in assenza di un intervento economico esterno per garantire capitali freschi per la ripresa della produzione o per il risanamento aziendale e che espone i giudici a prendere decisioni operative molto forti in relazione ai rischi di default dell'impresa⁹.

⁹ articolo 5, comma 1, AC 3578: L'articolo 2-octies della legge 31 maggio 1965, n. 575, e' sostituito dal seguente: « ART 2-octies. – 1. Il tribunale determina le direttive generali della gestione dell'impresa in considerazione della natura e dell'oggetto dell'attivita` e delle possibilita` della prosecuzione o della ripresa della stessa, avuto riguardo anche alle risultanze delle relazioni dell'amministratore di cui ai commi 4, 5 e 7.

La proposta di legge AC.3579 (XIV Legislatura) e AC. 265 (XV Legislatura) - nuove disposizioni in materia di effetti delle misure patrimoniali di prevenzione nei confronti di terzi.

Le proposte, sostanzialmente identiche, intervengono in modo innovativo nel campo della tutela dei diritti dei terzi e viene inquadrato sotto il titolo: “*Effetti delle misure patrimoniali di prevenzione nei confronti di terzi*”. Questo è diviso in quattro capi:

1. sequestro e confisca di beni non costituiti in azienda;
2. sequestro e confisca di beni costituiti in azienda;
3. sequestro di azienda e fallimento successivo della impresa;
4. fallimento dell'impresa anteriore al sequestro dell'azienda o dei beni;

La ratio dell'intervento legislativo è così sintetizzata dai proponenti: “ *la proposta di legge mira ad una regolamentazione equilibrata del conflitto tra 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. Infatti, lo sviluppo delle organizzazioni mafiose e il carattere invasivo assunto dalla loro penetrazione nel <<mercato>> fanno sì che il sequestro e la confisca coinvolgano categorie sempre più vaste di soggetti che, di fatto, finiscono con il subire, senza colpa alcuna, gli effetti della misura di prevenzione patrimoniale*”. “*La necessità di fare <<terra bruciata>> attorno alle cosche, chiudendo ogni varco all'espansione economica delle organizzazioni mafiose, non può implicare, in un Paese fondato su principi di diritto codificato, che si possa prescindere del tutto dalla tutela dei terzi incolpevoli*”. “*La mancanza di un chiaro intervento normativo sul tema rende poi arduo e faticoso il compito quotidiano degli operatori giuridici; rende imprevedibili le decisioni giurisdizionali; comporta paralisi gestionali dei beni sequestrati (o addirittura confiscati), foriere di dispersioni di rilevanti ricchezze sociali; determina situazioni conflittuali sul piano sociale, che hanno ricadute negative per la formazione di una cultura favorevole alla lotta alle organizzazioni criminali di tipo mafioso*”.

Mi pare che questi richiami contenuti nel testo della relazione di accompagnamento al disegno di legge AC.265 siano perfettamente inserite nella logica del nostro discorso sulla necessità di un rapido intervento sulla materia in esame.

- **Capo 1. sequestro e confisca di beni non costituiti in azienda;**

- 1. Le situazioni soggettive attive tutelate.**

La tutela dell'affidamento dei terzi di buona fede deve essere temperata, come sappiamo, con il “ *rischio che il mafioso possa avvalersi di meri prestanome, che vantino fittiziamente diritti sui beni sottoposti alla misura reale al fine di ottenerne il controllo*¹⁰” o, peggio, che attraverso i diritti dei terzi si celino ulteriori attività di riciclaggio di capitali illecitamente accumulati. Il progetto distingue tutti i casi di posizioni di diritti di terzi che, fino ad oggi, sono stati elaborati dalla giurisprudenza e dalla dottrina senza, tuttavia, saper spesso riconoscerli, nel silenzio normativo, una adeguata tutela. L'iniziativa legislativa tende ad un passaggio dal criterio soggettivo della buona fede a quello **oggettivo** della funzionalità dell'atto rispetto all'attività illecita, con un onere della prova a carico del creditore che chiede tutela del proprio diritto. Tra questi:

- è fatto salvo il diritto reale di garanzia rispetto alla confisca quanto è stato costituito in epoca anteriore al sequestro;
 - se l'atto da cui deriva il credito:
 - non è funzionale all'attività illecita
 - o a quella economica che ne costituisce il frutto o il reimpiego;
 - o il titolare del diritto reale di garanzia **dimostra** di averne ignorato senza colpa il nesso di funzionalità.
- sono fatti altresì salvi, se rispettano le condizioni di cui sopra:
 - i diritti di tutti coloro che hanno compiuto atti di esecuzione o che siano intervenuti nella esecuzione forzata anteriormente al sequestro;
 - i diritti di credito chirografari con data certa anteriore al sequestro, se il restante patrimonio del prevenuto risulti insufficiente al loro soddisfacimento, tenendo presente che:

¹⁰ Vedi relazione accompagnamento AC. 3579.

- il mafioso con il proprio patrimonio residuo, presente e futuro, continua a rispondere in proprio delle obbligazioni assunte;
- i diritti personali di godimento, con contratto che abbia data certa anteriore al sequestro di prevenzione;
- nel caso di promessa di pagamento o ricognizione di debito, colui a favore del quale è stata fatta deve, altresì, provare il rapporto fondamentale;
- il portatore di titoli di credito deve provare il rapporto che ne legittima il possesso;
- i diritti derivanti da contratto preliminare quando l'atto sia stato trascritto prima del sequestro e vi sia congruità tra le prestazioni;
- nel caso di confisca di beni intestati a terzi su questi concorrono solo i creditori dell'intestatario che non possono concorrere sui beni del prevenuto.

2. il modulo procedimentale nell'ambito del procedimento di prevenzione;

- Il sub procedimento individuato all'articolo 2 del AC.3578, meramente eventuale, si ispira alla legge fallimentare; deve essere istaurato ad iniziativa del creditore che voglia vedere accertato/riconosciuto il proprio credito, solo eventualmente satisfattivo, senza immediato scopo liquidativo, di competenza della pubblica amministrazione ove si pervenga alla confisca definitiva¹¹.
 - Competente a ricevere la domanda è il giudice delegato della misura di prevenzione;
 - La domanda deve essere depositata, a pena di decadenza, anteriormente alla confisca;
 - La domanda di verifica non interrompe la prescrizione, né impedisce la maturazione dei termini di decadenza nei rapporti diretti tra creditore e prevenuto o intestatario formale del bene in sequestro;

¹¹ Articolo 4, comma 1, AC 3579: 1. A seguito della confisca definitiva, il giudice delegato, con l'assistenza dell'amministratore giudiziario e con la partecipazione del pubblico ministero, assunte le opportune informazioni, verifica le domande, indicando distintamente i crediti che ritiene di ammettere e quelli che ritiene di non ammettere, in tutto o in parte, esponendo sommariamente i motivi della esclusione.

- La domanda per un credito fraudolentemente simulato è punita quale fattispecie di reato.
- è disposto il divieto di inizio di azioni esecutive a seguito del sequestro di prevenzione e la improcedibilità temporanea di quelle in corso.
- il procedimento di tutela delle ragioni dei terzi distinto nelle fasi di:
 - verifica delle domande, a seguito della confisca dei beni,
 - formazione dello stato passivo, entrambi di competenza del giudice delegato alla misura di prevenzione,
 - opposizione alla formazione dello stato passivo, di competenza del tribunale,
 - esecutività del decreto sullo stato passivo, con comunicazione al Ministero dell'Economia, nei cui confronti fa stato, in quanto lo Stato risponde delle obbligazioni accertate nei limiti del valore dei beni confiscati.
 - del progetto di graduazione dei crediti da parte dell'amministratore giudiziario,
 - della determinazione del piano di riparto finale da parte dell'amministratore giudiziario su autorizzazione del Ministero competente.
 - Della definitività del piano di riparto e del pagamento dei crediti accertati da parte del Ministero¹²;
 - Dell'eventuale giudizio di ottemperanza innanzi al giudice amministrativo per l'inadempimento del Ministero all'obbligo di corrispondere quanto accertato, secondo il progetto di graduazione approvato, dopo la confisca definitiva e con nomina di un commissario ad acta;

¹² Articolo 6, comma 9. AC.3579: Divenuto definitivo il piano di riparto finale, il Ministero dell'economia e delle finanze procede senza indugio ai pagamenti dovuti. Decorso il termine di centoventi giorni senza che il medesimo Ministero abbia provveduto, ciascun creditore può adire il giudice amministrativo, che nomina un commissario per l'adempimento.

2. Capo II: sequestro e confisca dei beni costituiti in azienda.

Il testo normativo in esame fa richiamo alla disciplina relativa alle situazioni soggettive dei terzi creditori di diritti di credito come sopra esposte al Capo I, nonché al sub procedimento di verifica dei crediti innanzi al giudice della misura di prevenzione, introducendo ulteriori elementi che fanno perno sulla presenza delle scritture contabili dell'impresa e che differenziano il regime della posizione dei terzi creditori rispetto a quelli esaminati al capo I.

- Il procedimento di verifica dei crediti si apre ex officio, già nella fase cautelare;
- Il termine annuale di efficacia del sequestro è sospeso fino al decreto che dichiara esecutivo lo stato passivo;
- è necessario accertare l'insussistenza dello stato di insolvenza sulla base di un elenco di creditori fornito dall'amministratore giudiziario, che assieme al tribunale, fa una prognosi favorevole sulla possibilità di ripresa o prosecuzione dell'attività imprenditoriale;
- l'eventuale dichiarazione dello stato di insolvenza può essere pronunciato soltanto dopo la definizione del procedimento di verifica dei crediti;
- Entro il termine previsto dal giudice delegato i creditori devono fare istanza per l'accertamento dei propri diritti;
- all'esito delle eventuali opposizioni il giudice delegato approva e dichiara esecutivo lo stato passivo;
- sono ammessi acconti e riparti parziali ai creditori ammessi;
- le ripartizioni finali delle somme disponibili saranno fatte dall'amministratore giudiziario, su autorizzazione del giudice delegato, sempre in favore dei creditori ammessi.
- Dopo la confisca, delle obbligazioni accertate ne risponde l'eventuale affittuario o acquirente dell'azienda ed in via sussidiaria lo Stato, ma nei limiti del valore dell'azienda confiscata.
- Nel caso di liquidazione dell'azienda da parte dello Stato, questi risponde delle obbligazioni accertate nei limiti del valore dell'azienda confiscata.

3. Capo III: sequestro di azienda e fallimento successivo dell'impresa.

In questo caso l'amministratore giudiziario accertato lo stato di insolvenza dell'impresa, la cui azienda è sotto sequestro di prevenzione, ne riferisce al giudice delegato e, previa autorizzazione di questi, chiede al tribunale competente la dichiarazione di fallimento. In analogo modo si deve procedere se lo stato di insolvenza sopravviene durante il corso del procedimento di prevenzione, ma fino alla confisca¹³.

Gli effetti della dichiarazione di fallimento saranno:

- Il procedimento di prevenzione patrimoniale prosegue, ma gli effetti della confisca sono sospesi fino alla definizione della procedura concorsuale e si producono soltanto relativamente ai beni che residuano e a quelli rimasti invenduti per tre incanti successivi;
- I creditori devono insinuarsi nel fallimento, anche se il loro credito era già stato accertato;
- I beni sono consegnati al curatore giudiziario;
- V'è l'obbligo di sentire anche l'amm. Giudiziario, in aggiunta al curatore o al comitato dei creditori, durante le fasi della procedura fallimentare.
- Il giudice delegato al fallimento procede alla formazione dello stato passivo;
- Divenuto esecutivo lo stato passivo è ammessa la vendita fallimentare dei beni; per gli immobili la vendita deve avvenire con il metodo dell'incanto.
- Devono essere venduti in via prioritaria tutti agli altri beni del fallito che non siano parte della misura di prevenzione patrimoniale.
- i beni rimasti invenduti per più di tre incanti successivi sono sottratti alla procedura fallimentare e destinati agli utilizzi previsti dalle norme sulla confisca di prevenzione.

¹³ Articolo 11, comma 1, AC.3579: Se dalla relazione iniziale presentata al giudice delegato risulta che l'impresa versa in stato di insolvenza, l'amministratore giudiziario, autorizzato dal giudice delegato, chiede al tribunale competente la dichiarazione di fallimento. Si procede analogamente se l'insolvenza sopraggiunge nel corso del procedimento di prevenzione e comunque prima della confisca.

- Se residuano beni o altre attività aziendali, dopo il pagamento delle spese della procedura fallimentare e l'integrale soddisfacimento delle ragioni creditorie, questi sono acquisiti a seguito di confisca al patrimonio dello Stato e consegnati all'amministratore giudiziario.

4. Capo IV fallimento dell'impresa anteriore al sequestro dell'azienda.

Il progetto di legge si occupa infine del caso del sequestro di prevenzione successivo al fallimento dell'impresa. Le norme ritenute applicabili, ove compatibili, sono quelle di cui al capo III. Tuttavia, il sopraggiungere del sequestro di prevenzione dell'azienda comporta l'immediata cessazione delle procedure di amministrazione controllata, concordato fallimentare, concordato preventivo. Il decreto di sequestro è comunicato al competente tribunale fallimentare che dichiara immediatamente il fallimento dell'impresa. In modo analogo nel caso di sequestro di singoli beni, intestati individualmente, di imprenditore dichiarato fallito prima dell'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale.

Il progetto di legge in esame, dunque, ha il merito di riprendere una lunga elaborazione concettuale cui, come abbiamo detto, hanno fornito il loro contributo numerosi specialisti della materia. Certamente per la prima volta mette nero su bianco l'intera problematica del pregiudizio verso i diritti dei terzi creditori del prevenuto ed introduce una serie di rimedi giurisdizionali che tendono a bilanciare il rischio delle simulazioni per sottrarre i beni alla misura o, addirittura, quello del riciclaggio su riciclaggio. Tuttavia, s'è possibile, occorre osservare:

- è difficile ipotizzare che questo procedimento sia solo una fase eventuale, perchè è nota, nella prassi degli uffici del tribunale di prevenzione, il peso che queste doglianze hanno sul patrimonio sequestrato;
- questo sub procedimento crea ulteriori incombenze sul giudice delegato alla prevenzione ed al tribunale, con la difficoltà ed i ritardi che già si possono immaginare;

- tali nuove attribuzioni, proprie di tematiche dei giudici fallimentari, si impongono su dei giudici penali, anche se di esperienza aperta alla gestione di prevenzione dei beni e delle aziende;
- infine, l'Erario è soggetto assolutamente estraneo alle procedure, che solo alla fine si vede chiamato a pagare, seppur nei limiti già indicati, senza aver in alcun modo potuto partecipare all'intero procedimento di contenzioso in contraddittorio con le altre parti.

Disegno di legge AC.5362 (XIV Legislatura), 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 – raffronto con il testo approvato in Commissione Giustizia.

Il Governo Berlusconi, in data 19 ottobre 2004, aveva presentato in Parlamento il disegno di legge nr.5362, avente ad oggetto una richiesta di delega per il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali. Lo sforzo di sintesi di questo progetto legislativo è stato quello di rielaborare i principi generali che costituiscono la base giuridica delle precedenti proposte, innovandone il contenuto normativo sulla base di una nuova linea strategica di lotta alla criminalità mafiosa. Questa richiesta di legge delega è decaduta con l'apertura della XV legislatura, in quanto non riproposta dal Governo Prodi, o da altro gruppo parlamentare. Appare opportuno, però, fornire una sintesi d'insieme per evidenziare alcuni istituti differenti dai testi sopra analizzati, e che contengono soluzioni tecniche innovative al fine di evitare il default dell'impresa sequestrata o confiscata.

La relazione di accompagnamento al disegno di legge richiamato riferisce sulla ratio del provvedimento: *“la legge delega tende a predisporre nuovi strumenti di intervento per contrastare l'arricchimento illecito delle mafie e delle altre forme di criminalità organizzata fino ad oggi avvenuto per mezzo dello sfruttamento parassitario del lavoro e delle risorse economiche dell'economia legale”*.

L'esame del progetto normativo evidenzia il dato che l'arricchimento illecito delle mafie è avvenuto inequivocabilmente ai danni dell'economia legale, sfruttandone in modo parassitario le debolezze strutturali, imponendo allo Stato un dovere di intervenire con nuovi strumenti di contrasto, prevedendo degli strumenti giuridici che rendano l'azione di prevenzione particolarmente agile ed efficace e impediscano l'occupazione criminale dell'economia legale. Così il testo del progetto di legge indica quale principio ispiratore

la creazione di una disciplina omogenea¹⁴ della disciplina del sequestro e della confisca di prevenzione con il sequestro e la confisca penale, abrogando la prevalenza dell'efficacia di queste sulla prima¹⁵. Ed ancora la possibilità di richiedere e mantenere le misure di prevenzione patrimoniali disgiuntamente da quelle personali, anche quando queste ultime siano già state adottate ovvero siano estinte o revocate (art. 3, comma 1 lettera b) disegno di legge AC 5362). Il disegno di legge sembra voler evidenziare il valore criminale del bene e l'effetto di turbativa sull'ordine pubblico anche economico, prescindendo dal rapporto attuale con il suo proprietario, talchè la misura di prevenzione dovrebbe continuare anche in caso di morte del preposto (art. 3, comma 1 lettera e) disegno di legge AC 5362). Il rapporto tra natura criminale del bene e il proposto alla misura di prevenzione riguarda, allora, il momento di acquisizione da parte di questi del bene quale:

- tempo dell'esistenza degli indizi di appartenenza alla associazione mafiosa;
- momento di valutazione della sproporzione tra il bene e il reddito o le attività economiche del preposto;

La ratio sottesa al dettato dei principi di cui alla delega pone, ancora, in evidenza la necessità che lo strumento di repressione dell'economia criminale si confronti con una serie di ulteriori problematiche tra le quali:

- salvaguardare l'elemento imprenditoriale delle aziende sottoposte a misura di prevenzione;
- evitare la perdita di posti di lavoro nelle regioni meridionali dove le mafie trovano facilmente la manovalanza tra le masse dei disoccupati;
- garantire la posizione dei terzi creditori di buona fede che hanno avuto la sventura di intrattenere rapporti commerciali/finanziari/di credito con imprese poi sottoposte a misura di prevenzione.

¹⁴ Articolo 1, comma 1, lett.a) disegno di legge delega AC. 5362: a) la previsione di una disciplina omogenea avuto riguardo all'esecuzione del sequestro ed all'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati nel processo penale e nel procedimento di prevenzione;

¹⁵ articolo 3, comma 1, lettera d) disegno di legge AC 5362: abrogazione della previsione di cui all'articolo 2-ter, nono comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nella parte in cui subordina l'efficacia della confisca emessa in procedimento di prevenzione a quella disposta nel procedimento penale in corso, facendo salve le esigenze di tutela della parte civile costituita nel giudizio penale;

In questo quadro d'insieme, il disegno di legge delega promuove una ipotesi di gestione delle aziende sottoposte a misura di prevenzione cercando di evitare che queste, a seguito della misura di prevenzione, possano uscire dal circuito produttivo, vivendo una lunga stagione di conservazione giudiziaria, indicando dei principi delega per normare sui temi di:

- un miglior uso del bene sequestrato o confiscato¹⁶
- una specifica sull'obiettivo di conservare la produttività del bene o addirittura di migliorarlo,
- una compatibilità della destinazione finale del bene con la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In tale contesto il disegno di legge delega si orienta sulla creazione di una struttura centralizzata che abbia una visione strategica ed imprenditoriale dell'enorme compendio che si sequestra annualmente alle mafie. L'indirizzo ipotizzato è quello di un soggetto che sia un interlocutore forte del mondo dell'economia legale e che possa operare delle scelte imprenditoriali con la solidità di una garanzia che solo lo Stato può dare, operando su questi obiettivi:

- prosecuzione, riattivazione o conversione delle attività imprenditoriali;
- intervento per la riattivazione o per il completamento degli impianti;
- introduzione di procedure di ristrutturazione finanziaria;

Questa scelta ha imposto di ridisegnare l'organigramma dei soggetti coinvolti e dei poteri loro attribuiti. Nel prosieguo della relazione tratteremo il quadro normativo del disegno di legge 5362/2004, ai fini di un approfondimento di dettaglio.

¹⁶ Art. 2 comma 1 lett. b) - disegno di legge 5362/2004:

b) l'azione dell'Agenzia del demanio si conforma a criteri di efficienza, economicità ed efficacia ed al perseguimento delle finalità pubbliche; la gestione delle attività e dei beni è ispirata a criteri di imprenditorialità e tende, ove possibile, all'incremento della loro redditività;

I SOGGETTI ED I POTERI

Paragrafo 1- - La Commissione di Alta Vigilanza sui beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali¹⁷

La Commissione di Alta Vigilanza ha una pluralità di funzioni nell'ambito del sistema di contrasto alle mafie, in quanto radica su di sé delle competenze sia tecnico- scientifiche, sia di vigilanza ed impulso sull'azione degli altri organi amministrativi interessati alla gestione e confisca dei beni sottratti alle mafie. Non va sottaciuta la presenza, all'interno della sua composizione, di un rappresentante della Procura Nazionale Antimafia, con lo scopo di rafforzare i compiti dell'istituendo organismo con il patrimonio di conoscenze giuridiche, giudiziarie e tecniche proprie della PNA.

La Commissione secondo il disegno di legge deve svolgere il ruolo di:

- monitoraggio costante dei sistemi produttivi di risorse economiche derivanti dai reati consumati dalle associazioni criminali mafiose;
- analisi dei sistemi di riciclaggio o reimpiego di questi capitali illeciti nell'economia legale;
- verifica della adeguatezza della risposta legislativa di contrasto;
- analisi della compatibilità dei risultati dei modelli di gestione dei beni sequestrati o confiscati ai principi nominativi nazionali;

¹⁷ Art. 1, lettera e) numeri. 2 e 3 disegno di legge 5362/2004:

e) l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di una Commissione di alta vigilanza sui beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali, composta da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri dell'interno, della giustizia e dell'economia e delle finanze, nonché della Procura nazionale antimafia, con compiti di:

1) osservazione e analisi in merito ai beni ed alle attività sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali, al fine di elaborare e proporre strategie di contrasto all'accumulazione illegale di ricchezza da parte delle organizzazioni criminali;

2) indirizzo, qualora emergano situazioni di conflitto fra i competenti comitati provinciali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera f), in ordine a compendi patrimoniali o aziendali, che siano situati sul territorio di diverse province;

3) impulso in materia di assegnazione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali.

Può riconoscersi a questa la funzione di osservatorio privilegiato nel contrasto alla criminalità economica mafiosa e, se dotata del necessario sostegno in termini di risorse, anche una responsabilità su una azione costante di proposta di strategie innovative da introdurre nel sistema normativo e socio economico nazionale, in termini di efficacia di opposizione al fenomeno, evitando così di restare ancorati a schemi legislativi che, seppur nella loro indubbia meritevolezza e validità legata a parziali aggiornamenti, risalgono a quaranta anni fa.

Importante sembrano essere i poteri attribuiti alla Commissione di alta vigilanza per intervenire nella fase di assegnazione e destinazione dei beni confiscati, uno dei momenti in cui allo stato attuale della legislazione si tendono ad accumulare i massimi ritardi e preoccupanti inefficienze. Ciò a mezzo di:

- potere di indirizzo nel caso di conflitti su compensi patrimoniali o aziendali che siano radicati su più aree territoriali;
- potere di impulso nell'assegnazione o destinazione dei beni sequestrati o confiscati.

L'autorevolezza del ruolo e della composizione della Commissione tende a supportare l'azione che oggi svolgono da soli i singoli Prefetti.

Paragrafo 2 – L'Agenzia del demanio¹⁸

L'introduzione nel sistema normativo di un gestore unico dei beni sequestrati risponde alla chiara esigenza di evitare un irrimediabile danno alle potenzialità produttive del bene o dell'impresa sottoposta a sequestro di prevenzione, nonché di monitorare in ogni momento la situazione del bene, del complesso dei beni, delle aziende in relazione alle eventuali posizioni debitorie, di inefficienza, di economie di scala ed alla situazione

¹⁸ Art.2, comma 1 lett. A), disegno di legge 5362/2004:

a) la custodia, l'amministrazione, la gestione, la destinazione dei beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali sono affidati all'Agenzia del demanio che, per il perseguimento dei suoi obiettivi, si avvale di una struttura appositamente dedicata, articolata a livello centrale e periferico;

contingente di mercato nel quale operano le aziende in sequestro. Risponde, infatti, all'esperienza di ogni giorno il notare l'accumularsi di gravi ritardi nell'affrontare le problematiche tecnico economiche dei beni e delle imprese in sede di sequestro giudiziario di prevenzione. Ciò è determinato, da un lato dalla sostanziale incapacità del giudice di prevenzione di affrontare anche i temi della gestione patrimoniale ed imprenditoriale dei beni e delle imprese, che sono estranei al suo bagaglio di cultura giudiziaria dall'altro, alla posizione dello stesso amministratore giudiziario che stretto nella terribile morsa del contrasto tra prevenuto (e suoi difensori), dipendenti della impresa sottoposta a misura, creditori della stessa, altri terzi comunque interessati dalla misura, incapacità strutturali e finanziarie dell'impresa stessa, mercati di sbocco dell'azienda territorialmente controllati dalle mafie, tende a trovare riparo dietro le autorizzazioni giudiziali. Tutto ciò determina un irrigidimento delle procedure che possono provocare effetti di inefficienza, spesso danni economici, che si allargano dalla azienda sequestrata a tutti coloro che hanno o hanno avuto rapporti con l'impresa in oggetto.

La legge delega tende a superare questa visione esclusivamente giudiziaria, legata al solo momento repressivo del fenomeno, introducendo un unico organismo statale (quale l'Agenzia del demanio, anche attraverso le sue articolazioni locali) cui attribuire ogni responsabilità nella amministrazione del bene o delle attività. Così facendo si viene a creare un unico centro di imputazione delle decisioni e delle responsabilità, che consente una migliore gestione dei beni ed una più evidente constatabilità dei risultati raggiunti.

All'Agenzia del demanio nell'ottica dei principi indicati dal Governo competono, sui beni e sulle attività sequestrate o confiscate, i poteri:

- di custodia
- di amministrazione

- di gestione
- di destinazione immediata dei beni o delle attività.

L'azione della Agenzia¹⁹ è poi legata a nuovi principi economici che superano il regime attuale di prevenzione legato alla mera conservazione dei beni introducendo quali criteri direttivi di amministrazione quelli di:

- efficienza,
- economicità,
- efficacia,
- compatibilità con il perseguimento delle finalità pubbliche,
- imprenditorialità di gestione.
- incremento della redditività.

Tale intervento che riguarda la pura gestione tecnica non sembra introdurre alcuna lesione della prerogative dell'autorità giudiziaria, ma tende a sollevare la stessa dal gravissimo problema della gestione giornaliera del bene o dell'impresa. Di fatto i punti innovativi sono:

- la nomina o revoca dell'amministratore sottoposto al nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente e con comunicazione al procuratore distrettuale antimafia;
- l'obbligo di informazione e di rendiconto dell'attività di gestione all'autorità giudiziaria;

¹⁹ art. 2 comma 1, lett.b) disegno di legge 5362/04:

b) l'azione dell'agenzia del demanio si conforma a criteri di efficienza, economicità ed efficacia ed al perseguimento delle finalità pubbliche; la gestione delle attività e dei beni è ispirata a criteri di imprenditorialità e tende, ove possibile, all'incremento della loro redditività:

- l'obbligo di richiedere all'autorità giudiziaria l'autorizzazione per il compimento degli atti di straordinaria amministrazione (fino alla confisca definitiva);

È evidente che viene ribadita la posizione di centralità dell'autorità giudiziaria sia nella fase della scelta dell'amministratore del bene/azienda in sequestro di prevenzione delegato alla gestione, sia di controllo della gestione stessa. Anzi, si deve evidenziare come la norma in modo assolutamente innovativo, obblighi l'Agenzia del demanio²⁰ a comunicare il nome del soggetto delegato alla gestione anche al Procuratore Distrettuale Antimafia il quale, nell'ambito delle sue competenze e acquisizioni investigative, può essere a conoscenza di ragioni ostative, o di opportunità, che sconsiglino tale nomina.

Tra gli atti di straordinaria amministrazione che l'Agenzia del demanio può compiere meritano un cenno:

- il potere di chiedere al prefetto territorialmente competente la modifica della destinazione urbanistica o d'uso del bene confiscato²¹;
- il potere di disporre la **distruzione** del bene sequestrato o confiscato:

²⁰ art. 2, comma 1, lett.d) -disegno di legge nr.5363/2004;

d) nomina e revoca gli amministratori, di regola scegliendoli tra funzionari di comprovata capacità tecnica appartenenti a pubbliche amministrazioni e previo nulla osta dell'autorità giudiziaria procedente fino a quando la confisca non sia divenuta definitiva, ed in ogni caso con comunicazione al prefetto ed al procuratore distrettuale antimafia territorialmente competenti;

²¹ art. 2, comma 1, lett.e) -disegno di legge nr.5363/2004;

1) proporre al prefetto competente la modifica della destinazione urbanistica o d'uso del bene confiscato, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo uso per scopi di ordine pubblico, sicurezza, altre utilità pubbliche o sociali, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, garantendo altresì la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sempreché le opere non siano state realizzate su aree assoggettate da leggi statali, regionali o da altre norme urbanistiche vigenti, a vincolo di inedificabilità ; a tale fine il prefetto convoca la conferenza di servizi, ai sensi degli articoli da 14 a 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni;

- il potere di chiedere per l'impresa gestita l'ammissione alle procedure concorsuali;

La trasformazione di destinazione urbanistica o di uso, la stessa distruzione del bene come momento estremo, rispondono alla medesima ragione logico giuridica di consentire un uso adeguato ed economicamente compatibile con le esigenze produttive e sociali, evitando che il bene per un non uso, o per un uso non corretto, o per una impossibilità d'uso dovuta a norme urbanistiche, finisca per deteriorarsi, deprezzarsi o nell'ipotesi estrema deperire²². L'introduzione di questi principi dovrebbe consentire di rivalutare il bene sul mercato legale in quanto l'Agenzia del demanio, attraverso la conferenza dei servizi convocata dal prefetto, potrebbe ottenere *i* necessari provvedimenti per un utilizzo più coerente con le esigenze pubbliche.

La distruzione del bene, come ipotesi marginale, invece risponde all'esigenza pubblica di evitare che dall'impossibilità di un diverso uso possa trarsi un esempio di vittoria morale della mafia sullo Stato. L'atto di forza di distruggere il bene da parte dell'amministrazione pubblica è un atto esemplificativo della affermazione della legalità sulla prepotenza della mafia.

Paragrafo 3: Il Comitato Provinciale.

Al fine di coniugare efficienza e efficacia dell'azione di contrasto alla criminalità mafiosa il disegno di legge delega promuove la formazione di un Comitato Provinciale

²² Pensiamo, ad esempio, ad una villa di un noto mafioso costruita abusivamente in una zona a verde agricolo del piano regolatore generale di una determinata località. L'impossibilità di usare a stessa per dei fini sociali o culturali (es. scuola, museo, caserma (dei Carabinieri) è insita sia nel suo uso (illegittimo) a fini abitativi, sia per la stessa destinazione urbanistica dell'area. Nella prassi di ogni giorno una villa di tal genere, nel suo conseguente stato di inutilizzo e di successivo abbandono, diventa un monumento alla forza della mafia ed all'inefficienza dello Stato.

presieduto dal Prefetto e con la presenza del direttore della locale Agenzia del demanio e del procuratore Distrettuale Antimafia²³.

I poteri attribuiti a tale soggetto giuridico sono esemplificativi della volontà di creare una forza dinamica che sia in grado di risolvere le problematiche di gestione dei patrimoni sottoposti a misura di prevenzione. Tra questi:

- Potere di intervento nelle procedure di assegnazione dei beni;
- Potere di revoca dell'assegnazione nel caso di non uso del bene o di un uso non conforme alle finalità indicate nell'atto di assegnazione²⁴;
- Potere di disporre l'intervento immediato della forza pubblica per garantire l'efficacia dell'azione degli agenti del demanio²⁵,
- Potere di disporre il presidio ed il controllo dei beni sottoposti a misura di prevenzione al fine di garantirne la sicurezza²⁶;
- Potere di ordinare la distruzione e la demolizione di beni confiscati per motivi di

²³ art. 3, comma 1, lett.f) AC 5362: individuazione di criteri e di rapide procedure di assegnazione o destinazione dei beni confiscati, per finalità istituzionali o sociali, allo Stato, ad enti pubblici non economici, a regioni, a enti locali e loro consorzi, nonché agli altri soggetti di cui all'articolo 2-undecies, comma 2, lettera b), della legge 31 maggio 1965, n. 575, ferme restando le priorità in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso e delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura; l'atto di assegnazione o destinazione è adottato dall'Agenzia del demanio, su decisione di un apposito comitato provinciale, composto dal prefetto, che lo presiede, dal procuratore distrettuale antimafia e dal direttore della filiale dell'Agenzia del demanio territorialmente competenti o loro delegati;

²⁴ art. 3, comma 1, lett.g) AC 5362: previsione del potere di revocare l'assegnazione o la destinazione dei beni in relazione al loro mancato uso da parte dell'assegnatario o alla loro utilizzazione in modo non conforme alle finalità indicate nell'atto di assegnazione; l'atto di revoca è adottato dall'Agenzia del demanio, su decisione del comitato provinciale di cui alla lettera f);

²⁵ art. 3, comma 1, lett.i) AC 5362: previsione di ulteriori procedure di distruzione o demolizione dei beni confiscati, rispetto a quelle già previste dalle norme vigenti, esclusivamente per motivi di ordine pubblico, sicurezza, altre utilità pubbliche o sociali, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e qualora non sia possibile il loro uso; l'atto di distruzione o demolizione è adottato dall'Agenzia del demanio su decisione del comitato provinciale di cui alla lettera f);

²⁶ art. 3, comma 1, lett.l) AC 5362: previsione di ulteriori procedure sull'uso della forza pubblica, al fine di garantire l'efficacia delle azioni dell'Agenzia del demanio, nonché la sicurezza dei beni sequestrati o confiscati sul territorio, su decisione del comitato provinciale di cui alla lettera f);

ordine pubblico, sicurezza, altre utilità pubbliche o sociali, tutela dell'ambiente,

Sembra tornare la volontà di affermare la centralità della forza dello Stato che, attraverso le competenze specifiche dei soggetti istituzionali posti all'interno del Comitato Provinciale, dovrebbe avere il potere amministrativo, l'autorità e le capacità tecniche per superare tutti i noti problemi che da sempre rallentano l'assegnazione e la destinazione finale dei beni confiscati alle mafie.

Il potere di intervento con natura repressivo/sanzionatorio del Comitato quando siano accertati usi distorti, o mancato uso, dei beni assegnati in funzione della destinazione loro attribuita riafferma la volontà di non far scendere l'oblio sul bene dato in uso. L'osservazione costante sull'uso del bene e la rispondenza alle finalità originariamente richieste, oltre a evitare gli abusi, dovrebbe evitare il rischio di nuove infiltrazioni criminali nella gestione dello stesso.

Paragrafo 4 - Il Procuratore Distrettuale Antimafia.

Il ruolo del Procuratore Distrettuale Antimafia viene rivalutato, dal testo in esame, anche in funzione delle particolare competenze di questi e delle conoscenze investigative di cui dispone. Importante è il riconoscimento al Procuratore distrettuale antimafia di un potere nuovo, quello di chiedere l'applicazione delle misure di prevenzione, che colma una lacuna figlia del tempo in cui nacque questa nuova figura di A.G. e degli attriti relativi alla lesione delle competenze di giurisdizione sui cui andava ad incidere²⁷.

²⁷ art. 3, comma 1, lett.a) AC 5362: estensione al procuratore distrettuale antimafia del potere di proporre l'applicazione delle misure di prevenzione, nonché attribuzione al Procuratore nazionale antimafia del potere di impulso e coordinamento dell'attività dei procuratori distrettuali per l'applicazione delle misure di prevenzione;

La volontà di contrastare eventuali nuove infiltrazioni mafiose sui beni oggetto del sequestro di prevenzione sembra emerge dai seguenti principi:

- L'obbligo dell'Agenzia del demanio di informare il Procuratore Distrettuale Antimafia in relazione alla nomina dell'amministratore delegato alla gestione dei beni;
- Il potere di intervento del Procuratore distrettuale antimafia all'interno del Comitato Provinciale nell'ambito delle scelte relative alla assegnazione e destinazione dei beni confiscati.

Paragrafo 5. - Il Procuratore Nazionale Antimafia.

Le professionalità e competenze del Procuratore nazionale antimafia sono state modellate in considerazione della partecipazione alla Commissione di Alta Vigilanza e nel riconoscimento del potere di impulso e di coordinamento dell'attività dei procuratori distrettuali in materia di applicazione delle misure di prevenzione. Il disegno di legge delega non riconosce, invece, in tema di misure patrimoniali il potere della PNA di promuoverne la richiesta, che mal si concilia con il ruolo non investigativo della struttura in esame. Il quadro sinottico delle nuove competenze del Procuratore nazionale antimafia sarebbe così composto:

- Potere di partecipazione alla Commissione di alta vigilanza sui beni sequestrati e/o confiscati alle organizzazioni criminali ;
- Potere di impulso e coordinamento dell'attività dei procuratori distrettuali antimafia in materia di misure di prevenzione.

Queste attribuzioni dovrebbero consentire una normazione di dettaglio funzionale a concedere allo stesso P.N.A. di avere una visione, completa e dinamica, del fenomeno nella sua interezza sia dal punto di vista della creazione del capitale illecito da parte delle

organizzazioni criminali, sia del riciclaggio dello stesso e dell'inserimento nell'economia legale, sia dell'efficacia del contrasto al fenomeno svolto attraverso l'azione delle Procure distrettuali antimafia in tema di applicazione delle misure di prevenzione.

Paragrafo 6- L' amministratore dei beni sequestrati o confiscati.

Un ultimo cenno è necessario fare all'amministratore dei beni sequestrati o confiscati alla mafia in quanto il disegno di legge tenta, da un lato di valorizzare le professionalità interne alle Amministrazioni dello Stato, riconoscendo a queste un valore aggiunto anche in termini di fedeltà istituzionale e, dunque, una maggiore resistenza al pericolo di infiltrazioni criminali, dall'altro *non esclude* la ricerca di professionalità autonome ed esterne alla P.A. in relazione a quelle attività di gestione di beni, complessi produttivi ed imprese che ne richiedano una particolare capacità tecnica, una managerialità ed esperienza proprie del mondo dei professionisti.

LA CONVERSIONE PRODUTTIVA DELL'IMPRESA MAFIOSA E LE MISURE DI PREVENZIONE

L'impresa mafiosa, come sappiamo, gode dei vantaggi monopolistici della struttura criminale di riferimento, sia nella forma del mafioso – imprenditore, sia in quella della impresa collusa, contigua o collegata con le mafie. Questi vantaggi possono così riassumersi:

- Mercati commerciali chiusi a terzi dalla pratica della violenza mafiosa;
- Illimitato accesso al credito attraverso l'uso di capitali di provenienza illecita;
- Nessuna richiesta di garanzie di natura patrimoniale per l'accesso al credito (basta la parola d'onore naturalmente);
- Basso costo del denaro da riciclaggio da reimpiegare nell'attività imprenditoriale;
- Immediata disponibilità delle somme richieste, con procedure molto semplificate;
- Utilizzo di mano d'opera in nero;
- Controllo con metodo mafioso del capitale umano impegnato nell'azienda;
- Pagamento della retribuzioni degli operai solo formalmente secondo i parametri del contratto sindacale;
- Sistemica evasione degli obblighi previdenziali e contributivi;
- Sistemica evasione fiscale totale o la frode fiscale mediante le tecniche di sovrapproduzione o sottoproduzione funzionali ad ulteriori attività di riciclaggio;

Queste condizioni di “vantaggio mafioso” determinano una forte aggressività della politica commerciale delle imprese di mafia o colluse con il sistema mafioso che, basandosi su queste economie di scala e sul monopolio del mercato territoriale, tendono a marginalizzare le imprese legali.

Quando l'occhio della Giustizia volge lo sguardo su questa impresa, o sul suo titolare, o sulle relazioni interpersonali che sono alla base della proprietà della stessa (leggi intestazione fittizia dell'impresa o delle quote di capitale sociale), all'interno della struttura economico sociale di questa impresa avviene un terremoto che scuote fortemente il sistema di vantaggi che abbiamo sopra descritto.

L'effetto principale dell'arrivo dello Stato/gendarme è quello della CRISI dell'impresa mafiosa o collusa con la mafia . Si noterà così:

- Immediata interruzione dei canali di finanziamento;
- Scomparsa delle liquidità aziendali;
- Interruzione delle commesse;
- Improvvise rivendicazioni sindacali da parte delle maestranze;
- Infedeltà del capitale umano a disposizione dell'azienda verso l'amministratore giudiziario;

In sostanza, all'amministratore giudiziario ed al giudice della prevenzione non resterà granché da conservare ai fini della confisca a favore dello Stato. Anzi la pratica giudiziaria vede questo binomio schiacciato in una morsa a tenaglia ai cui estremi si pongono da un lato i creditori finanziari dell'impresa (es. banche, altre strutture finanziarie) e dall'altro, i creditori commerciali (es. fornitori / clienti / dipendenti...). Ecco che inesorabilmente si sovrappongono, in conflitto tra loro, la procedura antimafia del sequestro e della confisca di prevenzione, quelle fallimentari o quelle delle esecuzioni.

In tal senso il disegno di legge delega ha voluto introdurre il principio della prevalenza del procedimento di prevenzione sulle procedure concorsuali o sulle azioni esecutive, mitigandolo con il riconoscimento espresso delle ragioni dei creditori di buona fede, nel cui ambito il legislatore delegato dovrebbe dettare le norme di dettaglio. Il fine dovrebbe

essere quello di evitare che l'onda lunga dell'azione repressiva, tipico della misura di prevenzione, finisca per coinvolgere e danneggiare tutti coloro che, in buona fede, abbiano avuto rapporti economici con il soggetto sottoposto a misura di prevenzione o con le imprese a questo riferibili e sottoposte a misura di prevenzione patrimoniale²⁸.

Paragrafo 1. — L'attività produttiva.

Il disegno di legge delega 5362/2004, per evitare il pericolo di interruzioni dell'attività produttiva, introduceva nuovi principi cui ispirare la riforma delle misure di prevenzione finalizzati ad evitare:

- l'immediata interruzione di ogni canale di finanziamento dell'impresa a seguito del blocco dei rapporti bancari.
- il congelamento delle forniture esterne;
- la paralisi del processo produttivo all'interno dell'azienda;
- l'interruzione dei progetti commerciali dell'impresa già in corso d'opera o per i quali la stessa ha ottenuto un finanziamento o vinto un appalto.

Il disegno di legge delega, per ovviare a questi inconvenienti, consente all'Agenzia dei demanio di attivarsi immediatamente²⁹ sull'impresa una volta accertato che l'attività imprenditoriale non versi in uno stato di dissesto irreversibile (altrimenti corre l'obbligo di avviare le procedure fallimentari), al fine di:

- proseguire
- riattivare
- riconvertire

²⁸ articolo 3, comma 1, lett. n) – AC 5362: regolamentazione dei rapporti tra procedure concorsuali o azioni esecutive e misure di prevenzione patrimoniale, con prevalenza di queste ultime e con previsione di regole per la salvaguardia delle ragioni dei terzi creditori di buona fede;

²⁹ articolo 2, comma 1, lett.e) – nr.2, AC5362: proseguire, riattivare o riconvertire attività imprenditoriali sempreche le stesse non versino in situazione di dissesto irreversibile;

le attività imprenditoriali. E' evidente che per compiere questo sforzo imprenditoriale l'Agencia del demanio ha la necessit  di individuare e ricorrere a nuovi canali di finanziamento.

Paragrafo 2. — I canali di finanziamento.

Il disegno di legge delega si indirizzava verso la scelta di ricorrere al libero mercato del capitale per il recupero delle imprese mafiose in crisi. Tale scelta dovrebbe garantire la ricollocazione della impresa sequestrata/confiscata alle mafie nel settore della concorrenza legale, in quanto la sua richiesta di credito sar  sottoposta all'accettabilit  secondo le normali regole di mercato, ma affiancata dalla garanzia patrimoniale dello Stato rispetto alle somme eventualmente erogate.

L'effetto positivo   immanente. L'immissione di questo nuovo capitale dovrebbe consentire alla impresa in sequestro di operare rispettando i suoi impegni commerciali, garantendo posti di lavoro e, possibilmente, il pagamento di tutti i precedenti debiti anche quale effetto della ripresa economica dell'attivit  aziendale.

Paragrafo 3. – la ristrutturazione economico finanziaria dell'impresa in crisi dopo il sequestro di prevenzione.

Un ulteriore principio teso a riformare il settore dovrebbe essere quello di garantire all'impresa sequestrata che versi in stato di insolvenza una via di uscita, ricalcata sull'intervento in favore delle grandi imprese in crisi, al fine di accelerare la definizione dei relativi procedimenti attraverso regimi di concordato con i creditori e di cessione di attivit  non strategiche di tali imprese, assicurando la continuazione ordinata delle attivit  industriali senza dispersione dell'avviamento, tutelando i creditori e

garantendo il regolare andamento del mercato concorrenziale³⁰.

L'aver ripreso la normativa di cui alla legge 437/2003 è la conferma di un diverso orientamento che è alla base del disegno di legge delega quando cerca di riformare il settore delle misure di prevenzione. Il desiderio di riportare in bonis l'attività aziendale diviene momento di considerazione a tutto tondo degli effetti della misura di prevenzione antimafia, non legandoli più al solo aspetto repressivo³¹.

È evidente che tale forma di intervento ha degli ulteriori effetti quali:

- Garanzia dell'ordine pubblico in funzione dell'assenza di reazioni violente delle maestranze licenziate dall'amministratore giudiziario o dal curatore del fallimento;
- Minore possibilità delle forze criminali di reclutare manovalanza tra le larghe pieghe della disoccupazione;
- Ridurre la possibilità che beni sottratti alle mafie possano essere riacquistati in sede di asta fallimentare da prestanome delle organizzazioni criminali a mezzo di ulteriore riciclaggio di danaro di provenienza illecita.

³⁰ articolo 2, comma 1, lett.i) – AC 5362: per le imprese sequestrate sono individuate procedure di ristrutturazione economica e finanziaria, adattando a tale fine gli strumenti previsti dal decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39;

³¹Lo sforzo normativo sembra diretto a contemperare le esigenze di giustizia formale, quelle sociali e quelle economiche degli altri operatori del mercato, non trascurando di evidenziare che il sequestro e la confisca antimafia solitamente incidono su aree molto depresse del paese, in cui il tessuto sociale è debole proprio per la mancanza di una libertà sociale legata alla non consapevolezza del proprio ruolo nella comunità in funzione del diritto ad un proprio posto di lavoro. L'idea di salvare le capacità tecniche e produttive della ex impresa mafiosa, avviandone una ristrutturazione economica e finanziaria, significa voler salvaguardare posti di lavoro che andrebbero irrimediabilmente persi nei labirinti delle procedure fallimentari.

• La legge comunitaria 2005 e la costituzione di una autorità nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati o confiscati in sede di prevenzione del rischio del riciclaggio di danaro al contrasto

L'articolo 22 della legge 25 gennaio 2006 n.29 prevede una delega al Governo per dare attuazione alla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo³². La delega è rimasta, ad oggi, non attuata.

Il settimo considerata della direttiva 2005/60/CE, di cui sopra, prevede un ampliamento della gamma dei reati presupposto al fine di agevolare la segnalazione delle operazioni sospette e la cooperazione internazionale in questo settore. In tale contesto, è emersa la necessità di allineare la definizione di «reato grave»³³ a quella contenuta nella decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di

³² Dir. 26-10-2005 n. 2005/60/CE

³³ articolo 3 Dir. 26-10-2005 n. 2005/60/CE: costituiscono «reati gravi» almeno:

- a) gli atti definiti agli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI;
- b) ognuno dei reati definiti nell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope del 1988;
- c) le attività delle organizzazioni criminali quali definite nell'articolo 1 dell'[azione comune 98/733/GAI](#) del Consiglio, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea;
- d) la frode, perlomeno la frode grave, quale definita nell'articolo 1, paragrafo 1 e nell'articolo 2 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee [\(7\)](#);
- e) la corruzione;
- f) i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata massima superiore ad un anno ovvero, per gli Stati il cui ordinamento giuridico prevede una soglia minima per i reati, i reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà di durata minima superiore a sei mesi;

denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento di beni o di fondi³⁴, il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato. Inoltre, l'articolo III-271 della legge di ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (L. 57/2005) stabilisce che la legge quadro europea può stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente gravi, che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere, o dalle implicazioni di tali reati, o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. La definizione delle sfere di criminalità particolarmente gravi è incentrata sui fenomeni criminali relativi al terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, **riciclaggio di capitali**, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In sostanza con tale previsione si tende ad armonizzare e riavvicinare le disposizioni legislative, utilizzando la legge quadro europea, nei casi di dimensioni transnazionali degli illeciti.

In questo nostro ambito, va approfondito il tema del congelamento o del sequestro e della successiva confisca dello strumento o del provento di reato, in quanto l'articolo 22, lett. C), della legge comunitaria 2005 prevede la possibilità di affidare

³⁴ art.1 Reg. (CE) 27-5-2002 n. 881/2002: 1) Per «fondi» si intendono le disponibilità finanziarie e i proventi economici di qualsiasi tipo, compresi tra l'altro il denaro contante, gli assegni, i crediti monetari, le tratte, i bonifici e altri strumenti di pagamento, i depositi presso istituti finanziari, altri enti, i saldi di conti, i debiti e le assunzioni di debiti; la negoziazione pubblica o privata di titoli e titoli di credito, compresi le partecipazioni e le azioni, i certificati di titoli, le obbligazioni, i pagherò, i mandati di pagamento, i contratti derivativi; gli interessi, i dividendi o altri redditi da capitale o ratei attivi; i crediti, i diritti di compensazione, le garanzie, le fidejussioni o altri impegni finanziari; le lettere di credito, le polizze di carico, gli atti di cessione; i documenti comprovanti interessi su fondi o risorse finanziarie nonché qualsiasi altro strumento di finanziamento all'esportazione.

2) Per «risorse economiche» si intendono le disponibilità di qualsiasi tipo, tangibili o intangibili, mobili o immobili, che non siano fondi ma che possano essere utilizzate per ottenere fondi, beni o servizi.

3) Per «congelamento dei fondi» si intende il blocco preventivo di qualsiasi trasferimento, bonifico, alterazione, utilizzo o operazione relativi ai fondi, che possa portare in qualsiasi modo a modificarne il volume, l'ammontare, la collocazione, la proprietà, il possesso, la natura, la destinazione o qualsiasi altro cambiamento che permetta l'utilizzo dei fondi, compresa la gestione di portafoglio.

4) Per «congelamento di risorse economiche» si intende il blocco preventivo della loro utilizzazione ai fini di ottenere fondi, beni o servizi in qualsiasi modo, compresi tra l'altro la vendita, l'affitto e le ipoteche

l'amministrazione e la gestione dei fondi e delle risorse economiche congelate ad un'autorità pubblica³⁵. È evidente la sovrapposizione di questa autorità pubblica, se e quando verrà costituita, con il ruolo della magistratura ordinaria in tema di sequestro e confisca penale, nonché ancor di più in tema di applicazione di misure di prevenzione. Vero che ad oggi è difficile stimare quale potrà essere l'aggravamento di ruoli e di competenza dell'autorità giudiziaria per rispondere alle esigenze sottese all'articolo 22 della legge comunitaria 2005, ma è senz'altro evidente che c'è un problema di parallelismo con le problematiche già espresse in tema di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e di reinserimento dei fondi e delle risorse economiche alla società civile³⁶.

Sembra tornare, con maggior forza, la necessità di una scelta sulla costituzione di una Autorità che abbia le capacità tecniche e professionali per una gestione transitoria di questi beni, provvedendo in brevissimo tempo al reinserimento sul mercato della produzione, con le dovute cautele, evitandone in tal modo una perdita di valore, totale o marginale, o l'aggravio della mano morta statale. Scegliere una soluzione leggera, ma efficace, è l'unico mezzo per evitare gli errori del passato legati alla non governabilità del settore se e in quanto legato alla pura giurisdizione, oppure, al pericolo di una struttura statalistica e dirigistica che attraverso la gestione del complesso di beni ed

³⁵ art.22 lett. c) legge comunitaria 2005: estendere le misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro al contrasto del finanziamento del terrorismo e prevedere idonee misure per attuare il congelamento dei fondi e delle risorse economiche, inclusa la possibilità di affidare l'amministrazione e la gestione delle risorse economiche congelate ad un'autorità pubblica;

³⁶ primo considerando della dir Dir. 26-10-2005 n. 2005/60/CE :(1) Flussi ingenti di denaro proveniente da attività criminose possono danneggiare la stabilità e la reputazione del settore finanziario e minacciare il mercato unico; il terrorismo scuote le fondamenta stesse della nostra società. Oltre ad affrontare il problema con gli strumenti di diritto penale, si possono ottenere risultati con un impegno di prevenzione a livello del sistema finanziario.

(2) secondo considerando della dir Dir. 26-10-2005 n. 2005/60/CE La solidità, l'integrità e la stabilità degli enti creditizi e finanziari, nonché la fiducia nel sistema finanziario nel suo complesso, potrebbero essere gravemente compromesse dagli sforzi compiuti dai criminali e dai loro complici per mascherare l'origine dei proventi di attività criminose o per incanalare fondi di origine lecita o illecita a scopo di finanziamento del terrorismo. Per evitare che gli Stati membri adottino misure incompatibili con il funzionamento del mercato interno e con le regole dello Stato di diritto e dell'ordine pubblico comunitario per proteggere i loro sistemi finanziari, è necessaria un'azione comunitaria in questo ambito.

aziende confiscate tenda a coltivare soltanto il proprio potere, opponendosi ad un rapido ritorno di queste “ricchezze” alla vitalità della società legale.

Pa. 13.10.2006

Cons. Gaspare Sturzo