

relazioni semestrali, in quanto non attengono a modalità di rilevazione dell'attività effettivamente svolta nel periodo di riferimento.

Ciò detto, i punti di criticità che attengono alla fase che, dalle indagini patrimoniali, giunge sino al sequestro ed alla confisca dei beni illecitamente costituiti — così come emersi dai lavori della Commissione — concernono, sinteticamente:

- 1) le norme di settore, con riguardo specifico ai fattori di disomogeneità e di eccessiva stratificazione che le caratterizzano;
- 2) l'azione di prevenzione, con specifico riferimento alla prospettiva di estendere la legittimazione attiva ad altri soggetti ed alla opportunità di disgiungere le misure di prevenzione personali dalle misure patrimoniali;
- 3) il procedimento di prevenzione;
- 4) il rapporto della procedura di prevenzione con altre procedure e la tutela dei terzi creditori.

1) Disomogeneità delle norme

Ciò che i lavori della Commissione hanno consentito di rilevare prima di ogni altra questione concerne la disorganicità e la frammentarietà della normativa dello specifico settore, dovute all'eccessiva stratificazione delle norme nel tempo. Nel merito, un'esigenza avvertita ai più alti livelli di responsabilità istituzionali nello specifico settore, riguarda la formazione di un testo che raccolga e coordini la normativa vigente.

In tale ottica, occorre innanzitutto operare una scelta in relazione al grado di intervento da effettuare; vale a dire la scelta tra apportare modifiche ed integrazioni che adattino il testo vigente alle nuove esigenze, dettate anche dalla trasformazione della criminalità organizzata mafiosa, oppure, se cogliere la favorevole occasione, in più sedi dottrinarie auspicata, per cambiare l'intero impianto delle misure di prevenzione; in tale ultimo contesto si inserirebbe, in sede di ulteriore valutazione, la possibilità di allargare il catalogo dei reati ai

quali collegare l'applicabilità di misure di prevenzione, accentuando le somiglianze già esistenti tra la confisca prevista dalla legge 575 del 1965 e la confisca-misura di sicurezza prevista dall'articolo 12-*sexies* della legge 356/92.

Invero, i punti di criticità fatti emergere dalle Autorità che intervengono nel lungo procedimento - che va dal sequestro dei beni sino alla definitiva consegna per l'utilizzazione a fini sociali -, ammettono soluzioni puntuali ad integrazione e modifica delle norme esistenti, da recepire nell'adozione di soluzioni più vaste che necessariamente implicano scelte di politica criminale.

Va da sé che la scelta di praticare la prima strada offre un percorso apparentemente più celere ma che, in ogni caso, richiede un'opera di coordinamento delle norme vigenti al fine di limare le asperità incontrate dagli operatori.

In tale ottica, il modo di procedere della presente relazione prevede l'illustrazione per punti delle criticità emerse, con l'indicazione delle soluzioni suggerite, di quelle preferibili e delle relative motivazioni di ordine politico, normativo, sistematico.

2) Azione di prevenzione

Il doppio sistema penale-preventivo

L'ulteriore questione emersa in maniera prevalente sulle altre concerne gli strumenti di cui si dispone nello svolgimento dell'azione di aggressione dei patrimoni illecitamente costituiti nella disponibilità della criminalità organizzata.

L'importanza delle attività di individuazione e di successiva confisca dei beni di origine illecita nel contrasto alle organizzazioni delinquenziali di tipo mafioso è dimostrata dagli strumenti normativi attualmente in vigore: l'art. 12-*sexies* della legge 356/1992 (*confisca dei beni nei confronti di condannati per*

determinati, gravi, reati tra i quali l'associazione di tipo mafioso) e gli artt. 2-bis e 2-ter della legge 575 del 1965 (*sequestro e confisca dei beni nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni tipo mafioso*), tralasciando di fare riferimento, in questa sede, agli ulteriori strumenti di confisca previsti dal codice penale o da norme speciali.

I lavori della Commissione hanno consentito di rilevare unanime favore verso il mantenimento e, semmai, il rafforzamento dell'attuale sistema, caratterizzato dal cosiddetto “doppio binario” procedimento penale - procedimento di prevenzione che consente di azionare, in via alternativa o cumulativa, i due strumenti della confisca di prevenzione e della confisca intesa come misura di sicurezza e che negli ultimi anni ha dispiegato positivi effetti sull'azione di aggressione ai patrimoni illeciti.

Le due forme di confisca appena citate, pur presentando un impianto normativo simile, sono sostanzialmente diverse per ambito di operatività; nelle intenzioni del legislatore, infatti, la confisca prevista dalla legge 575 del 1965 è una misura *praeter delictum*, mentre la confisca allargata, di cui all'art. 12-sexies citato si fonda su una responsabilità penale accertata con una sentenza emanata a seguito di procedimento penale.

Le misure in questione, in effetti, risultano oggi molto ravvicinate dalla pratica giudiziaria, per effetto di una sorta di processo di giurisdizionalizzazione subito dalla confisca di prevenzione di cui alla legge 575 del 1965, che ha portato ad uno spostamento del procedimento di prevenzione verso il procedimento penale.

La spiegazione della giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione viene solitamente rinvenuta nell'esigenza, il cui onere è di fatto ricaduto sui giudici, di attenuare gli effetti derivanti dalla scarsa chiarezza delle norme, con specifico riferimento alla loro compatibilità con i principi costituzionali.

Le differenze concettuali che caratterizzano i rispettivi ambiti operativi della confisca di cui al procedimento di prevenzione e della speciale confisca penale

di cui all'art. 12-*sexies* della legge 356/92 sono rafforzate dalla totale autonomia dei due procedimenti sancita dal legislatore, che ha così consentito l'assoggettabilità del medesimo bene sia al sequestro penale, sia al sequestro di prevenzione.

L'esperienza investigativa e giudiziaria degli ultimi anni consente di affermare che l'approccio operativo sistematico basato sul contestuale impiego degli strumenti penali e di prevenzione ha rappresentato una condizione utile a fornire maggiore incisività all'azione di aggressione dei patrimoni di origine illecita, ed in linea con il disegno normativo vigente. In questo quadro è utile valorizzare strumenti e professionalità, già positivamente dispiegati nelle tradizionali indagini penali, anche nel settore delle indagini finalizzate all'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale.

Altrettanto utile è la possibilità di prevedere i casi in cui, procedendo per i reati di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, all'avvio delle indagini preliminari si dia impulso ad indagini patrimoniali ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione.

Né, infine, risulta che la cumulabilità delle due misure abbia determinato l'insorgere di situazioni critiche, giacché dai dati forniti dall'Agenzia del Demanio risulta che solo l'1% degli immobili in gestione è soggetto a sequestro penale concorrente.

Tuttavia, la sostanziale disomogeneità degli strumenti normativi considerati, richiede un intervento volto a rendere più somiglianti le figure almeno sotto l'aspetto della disciplina accessoria concernente la fase di esecuzione - operata sotto il controllo di norme completamente diverse (il codice di rito penale per la misura prevista dall'art. 12-*sexies*, il codice di procedura civile per la misura di cui alla legge 575 del 1965) -, ma concernente anche le fasi dell'amministrazione dopo il sequestro, della gestione e della destinazione dei beni.

Nondimeno, appare necessario adeguare la normativa dello specifico settore alle nuove realtà criminali ed alle loro capacità di insinuarsi nel tessuto imprenditoriale e finanziario. Vanno, pertanto, previste norme che attengano in maniera specifica alla gestione delle imprese confiscate alla criminalità organizzata sotto il profilo, ad esempio, della disciplina fiscale applicabile durante la fase della gestione delle imprese confiscate o dei rapporti tra procedure concorsuali ed azione di prevenzione, o, ancora, sotto il profilo della disciplina dei gruppi societari e della specifica professionalità degli amministratori giudiziari.

La separazione tra misure di prevenzione personali e misure patrimoniali

In misura altrettanto condivisa, è emersa dalle audizioni svolte la segnalazione concernente le ripercussioni sul sistema per effetto del nesso di pregiudizialità che attualmente esiste tra misure di prevenzione personali e patrimoniali (l'esigenza è apparsa avvertita dal Procuratore Nazionale Antimafia, dal Direttore della DIA, ma anche dai Prefetti e dai Questori intervenuti).

La normativa vigente prevede, infatti, che la possibilità di sottoporre a misura di prevenzione patrimoniale un bene sia subordinata alla sussistenza di specifici presupposti, attinenti alla persona ed alla condotta di vita del soggetto, che giustificano l'applicazione di una misura di prevenzione personale; in buona sostanza, in mancanza di un collegamento con la pericolosità sociale del soggetto, il bene nella disponibilità del mafioso non assume una sua specifica qualifica di "pericolosità".

L'indissolubile relazione che la norma fissa tra la pericolosità del soggetto e la possibilità di sottoporre a confisca i patrimoni nella sua disponibilità espone, dunque, i provvedimenti ablatori dei patrimoni alle sorti

dei provvedimenti giudiziari concernenti la pericolosità sociale del soggetto stesso.

Appare, pertanto, opportuno procedere a modifiche normative nel senso della separazione tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali, al fine di prevenire che provvedimenti modificativi della misura di prevenzione concernente il soggetto travolgano le misure patrimoniali disposte sui beni di cui è stata accertata la provenienza illecita e che in ragione di tale accertata illecita provenienza sono dotati di una perdurante pericolosità e di un insito potere destabilizzante per l'economia lecita. Questo renderebbe possibile, innanzitutto, che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento.

In sintesi, si immagina una sorta di “perdurante illiceità dei beni” strettamente connessa alla formazione degli stessi.

In altri termini, per pervenire alla confisca dei predetti beni è sufficiente che i medesimi siano stati formati o acquisiti illecitamente da parte di soggetto:

- a. sottoposto a procedimento di prevenzione;
- b. riconosciuto come socialmente pericoloso, anche solo con riferimento all'epoca dei fatti;
- c. titolare, all'epoca dei fatti, di redditi non proporzionati al valore dei beni medesimi.

Il che equivale ad affermare che il bene non perde la sua caratteristica di antisocialità, dovuta alla sua formazione illecita, quando il soggetto che di esso può farne uso non è più socialmente pericoloso.

Tale ipotesi di lavoro non sembra priva di sostegno normativo, né appare dubitabile la possibilità, in materia di diritto di proprietà e di diritto alla libera

iniziativa economica, di un intervento pubblico a garanzia del rispetto dell'utilità sociale o a garanzia della sicurezza².

L'azione prevedibilmente benefica della resezione del legame tra misura di prevenzione personale e misura di prevenzione patrimoniale consentirebbe, pertanto, di superare agevolmente le situazioni determinate dalla morte del proposto; tale evento, infatti, determina attualmente la riconsegna dei beni sequestrati agli eredi aventi causa del *de cuius*, poiché alla morte consegue la cessazione della pericolosità sociale, indi il venir meno della misura di prevenzione personale che trascina con sé anche la misura patrimoniale (con l'unica eccezione rappresentata dalla confisca definitiva, poiché alla definitività consegue l'irreversibile devoluzione dei beni confiscati allo Stato, come stabilito dalle modifiche introdotte con la legge 109 del 1996).

Un caso per tutti è rappresentato dai beni, del valore di centinaia di migliaia di euro, sequestrati nel 1985 dai giudici Falcone e Borsellino al boss di Cinisi, Tano Badalamenti; la morte di Badalamenti, avvenuta il 29 aprile 2004 durante la detenzione negli Stati Uniti, ha chiuso la vicenda giudiziaria che lo vedeva imputato del reato di associazione mafiosa, ma ha anche determinato la cessazione della pericolosità sociale del vecchio boss, ponendo gli eredi nella condizione di richiedere allo Stato la restituzione di tutti i beni sequestrati oltre venti anni fa, a cui hanno saputo dare una prima risposta efficace la Procura ed il Tribunale della prevenzione di Palermo.

Non si può non notare che, in situazioni come quella esemplificativamente appena descritta, il potenziale criminogeno dei patrimoni

² Illuminante a tal proposito appare la Corte Costituzionale nella sentenza n.335 del 1996, ove afferma che "... la garanzia della proprietà intanto varrebbe in quanto possa assolvere la propria funzione sociale che consiste nella sua capacità di favorire e incrementare lo sviluppo di altri diritti costituzionalmente protetti. Ma, se ciò non avviene, e se anzi si verifica la "mortificazione" di quella funzione, il diritto di proprietà diviene antisociale e ne viene meno la ragione di tutela ... E tra i beni e gli interessi, costituzionalmente rilevanti, da valutare nell'ambito della tutela della proprietà, vi sono le esigenze di garanzie dell'iniziativa privata, il cui libero ed equilibrato esercizio viene alterato da fattori estranei che ne inquinano le condizioni di funzionamento; vi sono, inoltre, i profili della solidarietà sociale ed economica che trovano concretizzazione attraverso lo svolgimento di attività lavorative legali, mentre le acquisizioni illecite, se non contrastate, incrementano i vincoli intimidatori e rendono 'allettante' l'attività illegale finalizzata al profitto".

in questione, dovuto all'originaria costituzione illecita di essi, permane anche dopo la morte di colui che si era reso responsabile delle condotte illecite; né si può ignorare che, anche dopo tale evento, permangono intatti gli intrinseci effetti distorsivi per il circuito economico lecito e, dunque, la necessità di porvi rimedio.

L'accesso alla suddetta visione riformatrice appare la strada da seguire per consentire all'azione di contrasto alle mafie, innanzitutto, di intervenire con maggiore efficacia nell'azione complessiva condotta a tutela dell'economia e del diritto al libero esercizio dell'impresa, sottraendo definitivamente alla disponibilità della criminalità organizzata beni ed aziende costruiti con i proventi illeciti. L'auspicabile riforma in tal senso consente, inoltre, di salvaguardare la funzione pedagogica assegnata alla sottrazione dei beni alla criminalità organizzata, poiché impedisce il verificarsi di casi in cui la morte del proposto — che nulla toglie all'illecita modalità di costituzione del bene — determini il rientro di tali beni nel circuito dell'economia legale.

D'altro canto, la separazione delle misure di prevenzione di tipo personale dalle misure patrimoniali avrebbe l'effetto di neutralizzare l'eventualità che l'accesso a procedimenti di revisione della misura personale abbia, in caso di esito favorevole, l'ulteriore conseguenza della restituzione dei beni al prevenuto per effetto, ad esempio, del venir meno del requisito della pericolosità sociale sotto il profilo dell'attualità.

Con riferimento alla possibilità di revoca della confisca definitiva, riconosciuta recentemente dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, il Procuratore Nazionale Antimafia ha posto in luce il prevedibile effetto disincentivante che può avere la possibilità di una revoca, che in sostanza è una revisione, della confisca definitiva. Tale effetto, a parere della Commissione, rende necessario apportare modifiche che, nel quadro delle garanzie costituzionali, garantiscano che l'eventuale revoca della confisca definitiva non dia luogo alla restituzione

del bene, bensì solo al riconoscimento del risarcimento a favore dell'avente diritto, salvo casi eccezionali, esplorando la possibilità di mutuare i riferimenti dalla materia delle espropriazioni per pubblica utilità, nel caso di occupazione *sine titolo* previsto dall'art. 43 del Testo Unico delle espropriazioni, approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Inoltre, è da considerare che l'arricchimento illecito accertato in capo al proposto giunge agli eredi in caso di morte del proposto medesimo prima che il procedimento sia concluso. La natura illecita dell'arricchimento che perviene agli eredi rende opportuno prevedere che, in tali casi, il procedimento di prevenzione continui nei confronti degli eredi medesimi, similmente a quanto accade, ai sensi della legge n. 20/1994, per i giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei Conti, nei casi di illecito arricchimento del dante causa.

La legittimazione a proporre le misure di prevenzione di tipo patrimoniale

In relazione all'azione di prevenzione antimafia, univoche indicazioni sono, altresì, emerse dai lavori della Commissione in ordine all'opportunità che la legittimazione a proporre l'applicazione di misure di prevenzione venga attribuita estensivamente anche al Procuratore Distrettuale Antimafia prevedendo, in corrispondenza di tale legittimazione, un potere di iniziativa, di impulso e di coordinamento dell'azione delle Direzioni Distrettuali Antimafia in capo al Procuratore Nazionale Antimafia.

A tale attribuzione in capo al procuratore distrettuale antimafia corrisponde, ovviamente, la simultanea attivazione dei poteri di indagine finalizzati alla raccolta di elementi utili alla proposta di applicazione di misure a carattere patrimoniale; potere di indagine che difetta in capo al procuratore nazionale antimafia a favore del quale, di converso, è auspicabile il rilascio di un potere di

impulso e di coordinamento da esercitarsi anche attraverso l'applicazione di sostituti procuratori nazionali a procedimenti di prevenzione presso le Direzioni distrettuali antimafia, nonché attraverso l'invio di notizie, atti e documenti utili ai fini dell'esercizio dell'azione di prevenzione.

Attualmente, l'articolo 2-*bis* della legge 575 del 1965 prevede che il procuratore della repubblica o il questore territorialmente competente procedano ad indagini patrimoniali ed alla proposta di applicazione di misure di prevenzione patrimoniali a carico dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni criminali di tipo mafioso.

A tali poteri si associano i poteri posti in capo al Direttore della D.I.A. che derivano da quelli del disciolto Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa; tali poteri, all'atto della cessazione del predetto Ufficio dell'Alto Commissario, transitarono al Ministro dell'interno con facoltà di delega; la delega fu conferita in via permanente al direttore della D.I.A. con il d.m. 23 dicembre 1992, per le misure personali, e con il d.m. 30 novembre 1993, per l'esercizio del potere di proposta delle misure patrimoniali. Il Procuratore Nazionale Antimafia può, invece, solo proporre l'applicazione di misure di prevenzione personali.

Una riforma nel senso cui si è fatto precedentemente cenno consentirebbe di dare soluzione alle incongruenze presenti nel sistema attuale, che sconta ancora un difetto di coordinamento con la legislazione istitutiva delle direzioni distrettuali antimafia, e che rende possibile il paradosso di una carenza di potere di azione proprio del procuratore distrettuale antimafia, titolare del principale Ufficio in tema di indagini antimafia.

Tale potere, peraltro, è stato riconosciuto dall'articolo 13 della legge 16 marzo 2006, n. 146, di ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale.

La pluralità di soggetti dotati del potere di proposta non si è, finora, rivelata come causa di inefficienza; piuttosto, l'esistenza di più soggetti legittimati

richiede di prevedere nella Procura distrettuale antimafia un momento di coordinamento in funzione di razionalizzazione e di canalizzazione delle proposte verso l'Organo giudicante, anche in funzione di completezza e di miglioramento dei margini di efficacia delle proposte. Nell'ambito delle misure di prevenzione antimafia, la richiamata funzione di coordinamento deve investire, non solo l'attività delle Autorità di polizia legittimate a proporre l'applicazione delle suddette misure, ma anche l'esercizio dei poteri di proposta assegnati dalla legge alle Procure ordinarie.

L'assoluta importanza che la Commissione annette al contrasto alle mafie sul versante economico-patrimoniale pone la necessità di sottolineare il dato statistico fornito dal Ministero della Giustizia nella Relazione, presentata nel settembre 2007, al Parlamento sui beni sequestrati e confiscati e sulle misure di prevenzione personale e patrimoniale; tale dato mostra dal 2001 un costante e significativo declino dei sequestri e delle confische disposte dall'Autorità Giudiziaria.

Si aggiunga che, dai dati forniti alla Commissione dal Procuratore nazionale antimafia nella seduta del 6 marzo 2007, relativi agli esiti di un monitoraggio effettuato presso i Tribunali di tutta Italia, risulta che su 123 tribunali, ben 65 tribunali non hanno instaurato alcun procedimento di prevenzione patrimoniale negli ultimi tre anni. Dai dati forniti dal Ministero della Giustizia si evince poi che nell'anno 2005, ad esempio, alcuni tribunali non hanno emesso alcun provvedimento di misura patrimoniale. Tra di essi, secondo quanto emerge dalle tabelle allegate, troviamo al sud Catanzaro, Catania, Cosenza e Salerno; nello stesso periodo, Trapani, Ragusa, Crotone e Siracusa hanno comunicato un solo provvedimento. Nell'anno 2006 la situazione non appare più incoraggiante, giacché dalle Relazioni del Ministero della Giustizia emerge che Trapani e Catania hanno comunicato tre procedimenti, Crotone nessun procedimento, Cosenza e Siracusa un procedimento, Catanzaro solo due procedimenti. Palermo, dove pure si registra un'intensa e qualificata attività di aggressione ai

patrimoni, è passata dai 66 provvedimenti adottati e comunicati nel 2003 ai 26 provvedimenti adottati nel 2006³.

Nel complesso, dai dati tratti dalle Relazioni del Ministro della Giustizia al Parlamento emerge un *trend* negativo, essendo i provvedimenti adottati e comunicati passati da 292 nel 2002 a 228 nel 2006, per arrivare ai 90 del primo semestre del 2007.

Anche su questi dati, forniti dal Ministero della Giustizia al Parlamento, è necessario un approfondimento, che la Commissione parlamentare antimafia si riserva di effettuare successivamente in relazione all'attività degli Uffici territoriali, anche attraverso una specifica ed ulteriore inchiesta da svolgersi in sede di apposito Comitato.

Inoltre, ancora dai dati della Relazione del febbraio 2007 del Ministero della Giustizia, emerge che dal 2001 al 2005 è aumentato notevolmente il peso percentuale dei provvedimenti di rigetto o di dichiarazione di improcedibilità delle proposte di applicazione di misure di prevenzione, emessi dai Tribunali; si è passati, infatti, da un peso percentuale del 27% circa del 2001, al 39,4% del 2005.

Alla luce di tali dati appare quanto mai condivisibile il suggerimento formulato dal Procuratore nazionale antimafia e da importanti Procure distrettuali come Napoli, Palermo e Reggio Calabria, teso a favorire la specializzazione del Pubblico Ministero nella gestione di indagini patrimoniali particolarmente complesse, anche attraverso il contributo di impulso della Direzione Nazionale Antimafia. Da tale auspicabile specializzazione non va disgiunta la necessità di un'adeguata formazione specialistica degli appartenenti alla polizia giudiziaria impegnati nel delicato settore.

³ Dati Ministero della Giustizia, tratti dalle Relazioni semestrali al Parlamento.

b. La gestione e la destinazione dei beni.*1) La normativa vigente*

Il processo che tende ad eliminare dal circuito legale le iniziative economiche svolte in contrasto con l'utilità sociale, più volte definito dalla Corte di Cassazione come processo di restituzione alla collettività di beni illecitamente 'sottratti' ed accumulati, prende corpo nel procedimento che termina con la confisca dei beni.

Il momento della confisca di beni ed imprese rappresenta, però, solo una fase dell'opera complessiva dello Stato volta a "correggere" la destinazione dei beni, indirizzando la stessa verso fini di utilità sociale, e tesa a fornire ulteriore consistenza al significato del sequestro e dell'amministrazione - prima - e della confisca - poi - con la restituzione al mercato di attività economiche socialmente utili.

L'applicazione da parte del Giudice della prevenzione della misura della confisca dei beni a carico del soggetto riconosciuto come socialmente pericoloso, costituisce in tal modo momento di apertura di un altro importante procedimento: il procedimento per la destinazione dei beni confiscati, il cui inserimento nel sistema di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso aveva l'intenzione di rendere l'apparato amministrativo portatore di azioni qualificanti che andassero oltre i provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali o di decadenza da licenze, permessi etc..

I provvedimenti di destinazione dei beni confiscati riguardano essenzialmente i beni immobili ed i beni aziendali.

Infatti, mentre non presenta problemi di rilievo dare una destinazione ai beni mobili, giacché per essi è prevista alternativamente la vendita, la cessione

gratuita o la distruzione (queste due ultime possibilità vanno prese in considerazione qualora la vendita risulti antieconomica), qualche sollecitazione all'approfondimento deriva dalla destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali.

Nel caso in cui il bene confiscato sia costituito semplicemente da un bene immobile, esso può, ai sensi del comma 2 dell'articolo 2-*undecies* della legge n. 575 del 1965⁴:

- a. essere mantenuto al patrimonio dello Stato per fini di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, sempre che non si debba procedere alla vendita del bene per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- b. essere trasferito al patrimonio del Comune ove l'immobile si trova, per finalità istituzionali e sociali. In questo caso, il comune può:
 - amministrare direttamente il bene (sempre con le medesime finalità);
 - assegnare il bene in concessione a titolo gratuito a comunità, enti, associazioni di volontariato, etc.⁵

I beni confiscati entrano a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato o del comune, godendo di forme di tutela simili a quelle previste per i beni demaniali necessari, tanto che “non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”.

⁴ Secondo l'ordine del giorno Brutti, presentato in Commissione Giustizia del Senato nella seduta del 28 febbraio 1996 (XII legislatura), in occasione dell'esame in sede deliberante del disegno di legge A.S. 2022, le due possibilità di destinazione sono alternative e senza che vi siano preferenze in un senso o in un altro.

⁵ L'articolo 1, comma 202, della legge n.269 del 2006 (finanziaria per l'anno 2007), modificando l'articolo 2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n.575, ha stabilito che i beni confiscati alle organizzazioni criminali possano essere trasferiti anche al patrimonio della provincia o della regione, con facoltà per gli enti territoriali di amministrare direttamente il bene o di assegnarlo in concessione a titolo gratuito a vari soggetti (comunità, enti, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, comunità terapeutiche, associazioni ambientaliste).

Nel caso in cui il bene confiscato costituisca un bene aziendale, valgono le previsioni del comma 3 dell'articolo 2-*undecies* della legge n. 575 del 1965.

In questo caso, infatti, esso va mantenuto al patrimonio dello Stato e può essere destinato:

- a) all'affitto:
 - a titolo oneroso a società o imprese pubbliche o private, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva;
 - a titolo gratuito a cooperative di lavoratori dell'impresa confiscata, senza oneri per lo Stato;
- b) alla vendita a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, per un corrispettivo non inferiore alla stima del competente ufficio del Ministero delle Finanze, quando vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- c) alla liquidazione, quando vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Il perseguimento del fine solidaristico e di utilità sociale viene, dunque, operato dalla legge n. 109 del 1996 attraverso la previsione di diverse modalità d'azione nella destinazione del bene, in ragione della natura del medesimo.

Per i beni immobili, la norma ritiene che lo scopo sia specificamente raggiunto con il loro mantenimento al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile, oppure con il trasferimento al patrimonio del Comune per finalità istituzionali e sociali anche attraverso l'assegnazione a soggetti (comunità, enti, associazioni di volontariato)

comunque caratterizzati dall'assenza dello scopo di lucro dall'oggetto della propria attività⁶.

Diversa è la procedura per i beni aziendali, in ordine ai quali, agli interessi perseguiti con la prima parte della norma, si aggiungono ulteriori e diversi interessi, anche costituzionalmente garantiti, che necessariamente cercano composizione con i primi.

In tali casi, infatti, la legge accede a diverse possibilità di destinazione del bene aziendale (affitto a titolo oneroso o gratuito, vendita, liquidazione) pur sempre, è bene ribadirlo, nel perseguimento dell'interesse pubblico, che può essere raggiunto anche con la vendita destinata al risarcimento delle vittime (in tal caso l'interesse pubblico potrebbe apparire conseguito in maniera ancora più immediata).

Tra le finalità dichiaratamente perseguite dalla norma ed elevate a necessario presupposto per accedere alle suddette destinazioni del bene, si trovano il mantenimento dei livelli occupazionali e la preservazione e continuazione dell'attività d'impresa oggetto dell'azienda confiscata.

Questo diviene un punto qualificante dell'azione pubblica, poiché su di esso si può giocare molta parte di quel concetto definito di “convenienza” dell'antimafia; la realizzazione degli obiettivi individuati dalla legge, infatti, potrebbe far apparire al cittadino come ‘conveniente’ il sistema antimafia messo in atto dallo Stato.

Il fondamento normativo delle disposizioni ricavate dai principi generali, così come di quelle contenute nella legge n.575 del 1965, ove si fa riferimento preciso alla preferenza da accordare alla soluzione che garantisce il

⁶ In dottrina, N. GULLO, *cit.*, ritiene che la legge n. 512 del 1999, istitutiva del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, abbia alterato il quadro normativo dettato dalla legge n. 109 del 1996; ciò a causa delle disposizioni dalla stessa legge recate, in base alle quali il predetto fondo di rotazione deve essere alimentato anche grazie alla vendita dei beni confiscati (cfr. art. 2 *undecies*, comma 1, lett. a) e b); comma 2, lett. a); comma 3, lett. b) e c).