

irregolarità del procedimento, non idonea a determinare l'invalidità del provvedimento. In questo caso, il terzo, rimasto estraneo al procedimento di prevenzione, trova nella fase di esecuzione del provvedimento il momento in cui esercitare la difesa dei propri diritti, con lo strumento dell'incidente di esecuzione, nonché con il ricorso per cassazione avverso l'ordinanza del giudice che decide sull'incidente di esecuzione.

Certamente, come è anche emerso nel corso dei lavori della Commissione, un criterio al quale ancorare la tutela dei terzi è rappresentato dalla buona fede.

In tal senso, è opinione della Corte di Cassazione che l'accertamento necessario per decidere la tutela da accordare al terzo creditore debba volgere, innanzitutto, a comprovare la mancanza di qualsivoglia collegamento del diritto del terzo con l'attività illecita del proposto, indiziato di mafia, derivante da condotte di agevolazione o, addirittura, di fiancheggiamento⁹; l'estraneità del terzo creditore alle attività illecite dell'indiziato di mafia è, dunque, requisito indispensabile ai fini della tutela del diritto vantato.

Le situazioni definite critiche nel corso delle audizioni sono agevolate, oltre che dalla non chiara lettera della legge, anche dal mancato coordinamento tra il giudice della prevenzione ed il giudice dell'azione di espropriazione immobiliare, normalmente adito dal creditore ipotecario che, rimasto ignaro della procedura di prevenzione, procede all'espropriazione forzata a carico del proprio debitore inadempiente.

Dai lavori della Commissione è emerso, altresì, l'orientamento dei prefetti intervenuti in audizione a procedere sistematicamente all'assunzione dell'incidente di esecuzione dinanzi al giudice della prevenzione come strumento di accertamento della buona fede del terzo.

⁹ Cass. pen. sez. I, 11 febbraio 2005, n.12137.

La lacunosità della legge ed una giurisprudenza tutt'altro che consolidata impongono una scelta politica che chiarisca finalmente i precisi limiti entro i quali l'interesse dello Stato alla sottrazione dei patrimoni mafiosi ed alla loro destinazione a fini sociali, debba prevalere sui diritti vantati dei terzi imponendo un sacrificio a chi, rimasto estraneo ai traffici illeciti del prevenuto, nutra legittime aspettative in perfetta buona fede intesa, dalla Corte di Cassazione, secondo un criterio misto, oggettivo e soggettivo, di mancato contributo all'illecito o di inconsapevolezza.

Nella definizione di tali limiti, occorre valutare in che misura, all'esigenza di impedire che il proposto rientri in possesso dei beni attraverso la precostituzione di terzi creditori di comodo, debba corrispondere un carico probatorio addossato sul terzo creditore, tenendo, da un lato, conto che nel giudizio civile la buona fede si presume ai sensi dell'articolo 1147 c.c. e, dall'altro lato, che la Corte di Cassazione ha in più occasioni affermato che, nel procedimento di prevenzione, è onere del creditore dimostrare la sua buona fede.

Appare necessario, inoltre, contemperare le esigenze di tutela del terzo in buona fede - che continuano a sussistere anche dopo la confisca, in quanto la devoluzione dei beni allo Stato non è in grado di estinguere il diritto reale di garanzia vantato dal terzo - con il vincolo teleologico, fissato dalla legge per i beni confiscati, che impedisce ogni soddisfacimento su di essi da parte dei creditori.

In tale contesto la Commissione ritiene, inoltre, di sottolineare la necessità che le obbligazioni contratte dal proposto con il terzo in buona fede siano soddisfatte principalmente con il patrimonio rimasto nella disponibilità del proposto stesso, e che solo in via subordinata sia consentito il soddisfacimento sui beni oggetto della misura di prevenzione. Questo per impedire che, al soggetto destinatario di misura di prevenzione - personale prima che patrimoniale - di fatto pervenga un ulteriore illecito arricchimento dalla

possibilità di liberarsi delle obbligazioni contratte, non attraverso i beni di cui egli legittimamente continua a disporre in quanto non raggiunti dalla misura di prevenzione patrimoniale, bensì attraverso i beni individuati come illeciti e dunque sottoposti a confisca.

Al di là dell'importanza che bisogna annettere alla questione della tutela dei diritti vantati dai terzi in buona fede, si pone una questione ulteriore rappresentata dal peso che grava sull'intera procedura, in particolare sul processo di destinazione dei beni confiscati, per effetto dell'accertamento e del soddisfacimento di tali diritti. La necessità di imprimere una svolta risolutiva a procedimenti troppo lunghi, che vanificano le previsioni normative in materia di destinazione dei beni sottratti alle organizzazioni criminali, impone la ricerca di soluzioni tecniche tese a concentrare nel procedimento di prevenzione la risoluzione di ogni questione che concerna il bene oggetto del procedimento di prevenzione, nel rispetto delle garanzie previste dalla legge e nell'equo contemperamento degli interessi in gioco, in maniera da garantire che il bene giunga alla definitiva confisca libero da vincoli e da gravami e dunque sia celermente destinabile.

4) Gli amministratori giudiziari

Per quanto concerne l'amministrazione, gli amministratori in carica che gestiscono beni confiscati ancora in gestione dell'Agenzia del Demanio sono 382, i quali operano sotto il controllo delle Filiali dell'Agenzia. Il 44% degli amministratori in carica (pari a 166 amministratori) opera sotto il controllo della Filiale Sicilia. Il 91% degli amministratori in carica appartiene all'Ordine dei Dottori Commercialisti (per il 56%) ed all'Ordine degli Avvocati (per il 35%), mentre il 5% appartiene al Collegio dei Ragionieri.

Una riflessione suscita anche la notevole concentrazione dei beni nelle procedure affidate ai singoli amministratori; in base ai dati dell'Agenzia del Demanio, infatti, il 47% degli amministratori gestisce un numero di beni compreso tra 1 e 5; il 20% di essi gestisce un numero di beni tra 11 e 30; il 2% degli amministratori in carica gestisce un numero di beni superiore a 100. Gran parte degli amministratori nominati dall'Agenzia del Demanio proviene in realtà direttamente dalla fase giudiziale, in quanto già nominati dal giudice delegato e riconfermati dall'Agenzia.

La Commissione ritiene che la scelta degli amministratori debba tendere all'individuazione di soggetti in possesso di specifici requisiti di provata professionalità, affidabilità, nonché di totale assenza di qualsivoglia collegamento con chi è destinatario delle misure di prevenzione, in maniera da porre la procedura al riparo da rischi di condizionamento.

La situazione attuale, come rilevabile dalla Relazione presentata dall'Agenzia del Demanio, prevede che la maggior parte degli amministratori dei beni in gestione deriva dalla procedura giudiziaria che ha portato alla confisca e che, dunque, l'Agenzia si è limitata a riconfermare anche per la fase della gestione di cui l'ente ha la responsabilità.

L'esigenza di poter disporre di uniformi criteri-guida nella scelta degli amministratori induce la Commissione ad auspicare l'introduzione di norme concernenti la scelta degli amministratori giudiziari e l'affidamento dei relativi incarichi che assicurino la valorizzazione delle capacità ed il rispetto dei principi di trasparenza e buona amministrazione, evitando l'accumulo di incarichi nelle mani di pochi soggetti, anche attraverso l'istituzione di un apposito Albo.

Ciò introduce la questione che concerne i difetti dell'attività a livello provinciale, fatta rilevare più volte nel corso delle audizioni. Sul territorio, infatti, i funzionari dell'Agenzia del Demanio divengono - insieme agli amministratori giudiziari - i soggetti più esposti ai tentativi di condizionamento

e di infiltrazione nelle procedure di gestione, destinazione ed assegnazione dei beni.

Per evidenti implicazioni in ordine alla stessa credibilità dello Stato nell'azione di contrasto alle mafie in genere ed all'accumulazione dei capitali illeciti in particolare, occorre porre nella delicata materia particolare attenzione per selezionare adeguatamente le condotte da prescrivere nella gestione di tali procedure.

In proposito, la Commissione ritiene che la scelta oculata del soggetto cui affidare l'amministrazione del bene e la sua gestione, ma anche dei soggetti ai quali destinare il bene perché riceva un'utilizzazione sociale, non possa prescindere dalla valorizzazione del patrimonio informativo in possesso degli organi dello Stato che sul territorio agiscono.

5) Valutazioni

Le valutazioni in ordine ai risultati dell'indagine decisa dalla Commissione, e la conseguente predisposizione di soluzioni adeguate, impongono preliminarmente di tenere conto della finalità prioritaria della confisca, così come è individuata dalla legge, senza trascurare le altre finalità della specifica azione pubblica.

La legge 109 del 1996 individua tale priorità: la destinazione sociale del bene, poiché essa è sembrata rispondente alla funzione di restituzione alla collettività di quanto ad essa è stato sottratto mediante l'azione violenta delle organizzazioni mafiose che fanno della sopraffazione, della violenza, dell'intimidazione i loro strumenti principali.

Occorre, però, che il perseguimento di tale finalità non divenga solo apparente (e dunque è necessario scegliere con accuratezza il destinatario del bene per non consentire che il bene rientri in possesso della criminalità organizzata); ed occorre che la finalità sociale non vada disgiunta dalla ricerca di criteri di

efficienza ed economicità della gestione, pur senza giungere all'elezione del principio di remuneratività a criterio-principe della gestione.

Gli obiettivi della definitiva sottrazione dei patrimoni illeciti al controllo mafioso e della destinazione a fini effettivamente sociali devono guidare nella scelta dei soggetti ai quali affidare gestione dei beni e destinazione di essi a fini sociali.

Sulla struttura centrale alla quale affidare tale compito sembra non esserci stata alcuna voce discordante tra quelle intervenute in audizione dinanzi alla Commissione antimafia. Da esse è stato possibile rilevare, in linea generale, l'inadeguatezza del sistema così come è attualmente previsto.

In ordine ai motivi di tale giudizio di inadeguatezza (fondato sui risultati della gestione, illustrati in sede di audizione dal Direttore Generale dell'Agenzia del Demanio e riportati sopra, ma più volte ribadito anche dai soggetti istituzionali e sociali intervenuti in audizione su invito della Commissione - prefetti, questori, procuratore nazionale antimafia, associazioni -, non ultimo il Governatore della Banca d'Italia, nell'audizione in Commissione del 14 giugno 2007), è facile rinvenire ragione nella scarsa incisività sul territorio - che si traduce nell'incapacità oggettiva di liberare i beni occupati dalle organizzazioni mafiose e di preservarne l'integrità dagli attacchi che puntano a vandalizzare i beni sottratti ai boss ed alle loro famiglie -; per quanto concerne le aziende, l'inadeguatezza concerne la scarsa conoscenza dei modi di gestione di realtà dinamiche come le imprese, da parte di chi, per missione istituzionale, è deputato a gestire beni demaniali che raramente si presentano sotto forma di beni aziendali e che più frequentemente sono rappresentati da beni immobili.

Diverse ed ulteriori sono le valutazioni da fare per quanto riguarda le articolazioni territoriali. Le esigenze prima esplicitate con riguardo all'esigenza di imprimere carattere di celerità all'azione di proposta e di assegnazione dei beni, ma anche l'esigenza di sottrarre il procedimento ai pericoli di

condizionamento mafioso (anche attraverso la scelta adeguata dei soggetti cui affidare i beni) richiedono la revisione del procedimento.

Attualmente la legge prevede che la cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emanato il provvedimento comunichi l'avvenuta confisca alla Filiale provinciale dell'Agenzia del Demanio, al Prefetto ed al Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza -;

entro 90 giorni, la Filiale dell'Agenzia provvede a formulare la proposta di destinazione alla Direzione dell'Agenzia del Demanio, dopo aver proceduto alla nomina dell'amministratore, alla stima del bene confiscato ed alla richiesta dei pareri a prefetto e sindaco;

la legge prevede inoltre che, entro i successivi 30 giorni, la Direzione Generale dell'Agenzia emani il provvedimento di destinazione del bene.

Effettuata la consegna del bene, è previsto che il prefetto vigili sull'effettiva utilizzazione del medesimo. A tale ultimo proposito, la legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) ha previsto in capo al prefetto il potere di nominare un commissario con poteri sostitutivi, qualora l'ente territoriale non abbia provveduto alla destinazione del bene entro un anno dal trasferimento.

Preliminarmente, è da far rilevare la mancanza di un termine per la comunicazione da parte della cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emanato il provvedimento. L'esigenza di contrarre i tempi del procedimento anche attraverso l'eliminazione di ogni anfratto normativo in cui possano annidarsi i tentativi di infiltrazione e di condizionamento della criminalità organizzata, impone di considerare l'opportunità di introdurre un termine congruo, a decorrere dalla definitività della confisca, entro il quale la predetta cancelleria debba procedere alle comunicazioni previste dalla legge.

Inoltre, l'audizione del Direttore Generale dell'Agenzia del Demanio ha consentito di rilevare che il tempo che in media trascorre tra la comunicazione dell'avvenuta confisca, da parte della Cancelleria del competente Ufficio Giudiziario, e la proposta di destinazione del bene, da parte della Filiale

dell'Agenzia del Demanio, è pari a circa 1,9 anni a fronte dei 90 giorni previsti dalla legge. Ugualmente dilatati, benché non nei medesimi termini, appaiono i tempi necessari all'emanazione del decreto di destinazione dei beni da parte dell'Agenzia del Demanio (100 giorni in media a fronte dei 30 giorni previsti dalla legge), ai quali si aggiungono, in media, ulteriori 75 giorni tra la destinazione e l'effettiva consegna del bene, sempre che questa avvenga. Il risultato è che, a fronte di un procedimento della durata prevista di 120 giorni, trascorrono circa due anni e mezzo tra la confisca del bene e la sua consegna, sempre che il bene venga consegnato e non rientri tra i 3835 beni ancora in gestione (sui 7328 beni in totale confiscati).

Appare necessario, dunque, modificare le modalità - che, oggettivamente, non hanno dato buoni frutti -, da un lato, trasferendo le competenze in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati dall'Agenzia del Demanio ad una nuova struttura nazionale per i beni confiscati, competente per la gestione e l'assegnazione dei beni, attraverso istruttorie delegabili alle Prefetture territorialmente competenti, in tal modo integrando l'esercizio delle proprie competenze con quelle degli altri attori dello Stato, presenti sul territorio, per l'espletamento delle varie funzioni, che più strettamente attengono alla giustizia, alla sicurezza ed al governo del territorio, non disgiunti dai governi locali ai quali pure la legge prevede che sia possibile destinare il bene confiscato.

A tal proposito, è opportuno ricordare che l'art.1, comma 202, della legge 269/2006 (finanziaria 2007) ha introdotto modifiche all'art.2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n.575 stabilendo che i beni confiscati alle organizzazioni criminali possano essere trasferiti, oltre che al patrimonio del comune ove è ubicato l'immobile, anche al patrimonio della provincia o della regione, con facoltà per gli enti territoriali di amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a vari soggetti (comunità, enti, organizzazioni di

volontariato, cooperative sociali, comunità terapeutiche, associazioni ambientaliste).

Proprio l'allargamento del catalogo dei potenziali destinatari rende maggiormente necessaria un'azione di verifica da parte della predetta Struttura nazionale al fine di prevenire i rischi di strumentalizzazione da parte della criminalità organizzata, che naturalmente si pone l'obiettivo di rientrare in possesso dei beni sottratti dall'azione di prevenzione.

La necessità di una revisione delle procedure scaturisce da alcune considerazioni. Innanzitutto, occorre rimarcare che lo Stato mira a sottrarre i patrimoni illeciti ad organizzazioni che sono radicate e capillarmente diffuse sul territorio, che costituzionalmente tendono a controllare le attività economiche che vi si svolgono e che, in ragione di tale capillare diffusione possiedono approfondita conoscenza della realtà del territorio.

Per compiere questa azione, è stato predisposto un impianto normativo che ha tra le proprie caratteristiche genetiche la straordinarietà ed il carattere emergenziale, rispetto alle quali è facile presagire l'ostilità che occorre attendersi dal soggetto destinatario dell'azione; nell'attuazione di dette norme, agli apparati investigativi e giudiziari sono affidati rispettivamente la raccolta degli elementi dimostrativi ed il loro vaglio ai fini dell'emanazione del provvedimento ablatorio. Tutti questi strumenti sono stati predisposti a vantaggio della fase che va dall'individuazione dei patrimoni illeciti sino alla loro definitiva acquisizione, quando essi sono devoluti allo Stato.

Se il legislatore avesse deciso di far seguire a tali beni la medesima sorte di tutti gli altri beni demaniali, probabilmente non occorrerebbe verificare l'adequatezza dell'impianto normativo che disciplina la destinazione dei beni confiscati alle mafie. Vi è, però, che dette norme presuppongono la decisione di

vincolare teleologicamente i beni sottratti alla mafia, destinandoli a finalità sociali.

La Commissione ritiene che tale obiettivo vada ribadito.

Contestualmente, è necessario verificare l'adeguatezza dell'apparato a cui è affidata la fase che segue alla confisca definitiva dei beni illecitamente costituiti: attualmente, l'intera procedura di gestione e destinazione dei beni è affidata all'ente che istituzionalmente gestisce i beni demaniali, l'Agenzia del Demanio, alla quale sono attribuite le competenze in materia fissate dalla legge 11 agosto 1989, n.282, modificata dalla legge 7 marzo 1996, n.109, svolte prima dall'allora Ministero delle Finanze ed in seguito dall'Agenzia del Demanio, creata per effetto del decreto legislativo n. 300/1999.

Il presupposto da cui partire concerne la natura dei beni confiscati. La legge prevede che all'atto della confisca definitiva essi siano devoluti allo Stato. I beni demaniali, però, accomunati dalla finalità pubblica, non sono tutti uguali tra loro ed anzi possono essere distinti, proprio in ragione del particolare interesse pubblico che ciascuno di essi deve soddisfare. Se non può essere messa in discussione la titolarità pubblica di un bene definitivamente sottratto alla criminalità, non può altrettanto dubitarsi che l'interesse pubblico, che tale bene deve soddisfare (la restituzione alla collettività), risulta ben diverso dall'interesse pubblico che deve essere soddisfatto da un qualsiasi altro bene demaniale, il lido del mare ad esempio.

Stante la demanialità del bene sottratto alla criminalità organizzata, ad essa può dunque cumularsi il carattere distintivo - che rende tali beni diversi da altri beni demaniali - identificabile nel particolare interesse che attraverso essi lo Stato intende soddisfare. La valorizzazione di tale carattere distintivo può portare a soluzioni diverse da quella attuale, tra le quali anche la separazione tra titolarità del bene e gestione dello stesso; tradotto in termini pratici, l'affidamento della gestione e della destinazione dei beni ad una Struttura *ad hoc*, non impedirebbe che la titolarità dei beni restasse in capo all'Agenzia del Demanio.

D'altro canto, una scelta politica - nel senso auspicato dalla Commissione - che ritenesse assolutamente preminente l'interesse pubblico da realizzare attraverso la destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, non impedirebbe di scegliere di affidare a tale Struttura anche la titolarità di tali beni, oltre alla responsabilità della gestione dei medesimi.

Consentire, infatti, che prevalga la natura demaniale di tali particolari beni sulla finalità sociale verso la quale essi devono tendere rischia di far sì che proprio tale fase divenga la strada attraverso la quale la mafia rientra in possesso dei beni oggetto dell'azione di prevenzione.

Quando ciò accade, perché lo Stato non riesce ad assegnare i beni o perché i beni, pur assegnati a finalità sociali, restano nella disponibilità dei prevenuti e dei loro familiari, lo Stato si dimostra incapace di condurre un'azione che vada al di là della mera repressione e che possa assumere un qualsivoglia ulteriore valore restitutorio per la collettività.

L'evidente sbilanciamento rilevabile tra la fase di sequestro e confisca e la fase di gestione e destinazione, impone correttivi che consentano allo Stato di disporre in entrambe le fasi del lungo procedimento delle medesime competenze e del medesimo patrimonio informativo di cui disponeva durante le azioni investigativa e giudiziaria, avendo dunque le medesime possibilità di neutralizzare i tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa.

La valorizzazione dell'apporto dei soggetti istituzionali che si occupano della sicurezza e del governo del territorio, senza ignorare le professionalità dei soggetti che istituzionalmente si occupano di gestione dei beni demaniali, appare come la strada in grado di assicurare ampi margini di miglioramento all'intero settore, sul quale consistenti fette della collettività fondano il proprio giudizio sulla credibilità dell'azione antimafia .

4. Conclusioni

La Commissione condivide le proposte formulate da alcuni dei massimi livelli di responsabilità istituzionale intervenuti in audizione e ritiene che una parte dei correttivi da apportare debba riguardare il procedimento di destinazione dei beni.

In proposito, preliminarmente si ritiene che le competenze in materia di gestione e destinazione dei beni, che ora spettano all'Agenzia del Demanio, debbano essere trasferite ad una nuova Struttura nazionale alla quale è demandato il compito di tutelare, promuovere e destinare i beni confiscati; inoltre, in ordine alla formulazione di una proposta di destinazione del bene, la Commissione ritiene che l'iniziativa debba essere estesa ai possibili destinatari del bene ed al prefetto della provincia in cui è ubicato il bene; ciò ovviamente presuppone che sia il prefetto, sia i possibili destinatari del bene ricevano comunicazione dell'avvenuta confisca, in maniera da attivarsi per formulare proposte in ordine alla destinazione del bene.

In tale contesto, inoltre, la Commissione ritiene utile ed opportuno, per l'espletamento del procedimento di gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, che il Prefetto valorizzi le valutazioni, le informazioni e l'esperienza dei vertici delle forze dell'ordine, dell'Agenzia del Demanio, del Procuratore della Repubblica, dei rappresentanti degli enti locali e delle associazioni o organizzazioni cui possano essere destinati i beni ai sensi delle norme vigenti. In tal modo, la procedura in questione trarrebbe vantaggio dalla conoscenza del territorio in possesso degli attori chiamati ad intervenire risultando, altresì, maggiormente garantita in ordine ai pericoli di condizionamento ed infiltrazione mafiosa.

Ferma restando l'esigenza di prevedere specifiche procedure attraverso le quali assorbire nel procedimento di prevenzione ogni gravame esistente sui beni sottratti alla criminalità organizzata, l'attività del predetto organo collegiale

deve tendere anche all'esame delle situazioni di criticità che ostacolano l'assegnazione del bene e la sua effettiva utilizzazione.

L'indagine avviata dalla Commissione, coinvolgendo alcuni dei più alti livelli di responsabilità che intervengono nel lungo procedimento, ha contribuito a far emergere i profili critici sui quali appuntare la formulazione di proposte risolutive; per quanto concerne la fase che dalla confisca conduce alla destinazione dei beni a finalità sociali, la Commissione ritiene che:

- 1) sussista l'esigenza di snellire e rendere più celere il procedimento di destinazione dei beni, anche attraverso l'attribuzione delle competenze ad una nuova Struttura nazionale; tale struttura centralizzata consentirebbe di avere un collegamento diretto ed immediato con gli Uffici Territoriali del Governo, preservando le procedure da una sorta di intimidazione ambientale potenzialmente idonea ad influenzare l'attività dell'Agenzia del Demanio (come riconosciuto dal Procuratore nazionale antimafia) e garantendo l'effettività dei provvedimenti adottati e la protezione dei beni oggetto della procedura, nella quale comunque deve trovare idonea collocazione l'apporto dell'Agenzia del Demanio per tutti gli aspetti tecnici e patrimoniali che la gestione dei beni demaniali comporta; la nomina del Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati, avvenuta nel Consiglio dei Ministri del 15 giugno 2007, conferma il giudizio di inadeguatezza dell'Agenzia del Demanio. La Commissione auspica che tale nomina rappresenti solo una fase interlocutoria verso la costituzione della suindicata struttura;
- 2) in relazione all'esigenza di contrarre i tempi del procedimento, sussista la necessità di prevedere termini perentori brevi ai fini delle comunicazioni da parte delle cancellerie all'esito dei procedimenti di prevenzione, nonché ai fini dell'emanazione del decreto di destinazione del bene;

- 3) sussista, inoltre, la necessità di regolare esplicitamente i rapporti tra la procedura di prevenzione ed i diritti dei terzi in buona fede, al fine di prevenire i rischi derivanti da precostituzioni di posizioni creditorie di comodo che consentano di aggirare gli esiti dell'azione di prevenzione; nella medesima ottica di snellimento delle procedure di destinazione, è necessario valutare che l'esame delle situazioni collegate a diritti di terzi avvenga nel corso del procedimento che si chiude con l'irrogazione della misura di prevenzione patrimoniale, con l'obiettivo di consegnare alla procedura di gestione beni liberi da vincoli di sorta e, dunque, celermente destinabili;
- 4) nella fase di gestione dei beni, sia necessario assicurarsi che gli amministratori giudiziari siano dotati di adeguate professionalità e doti manageriali e che agiscano secondo un *animus* che tenga conto della natura specifica dei beni, oltre che della prioritaria finalità degli stessi. La verifica rigorosa del rispetto delle regole di trasparenza e di buona amministrazione nella scelta degli amministratori giudiziari dei beni confiscati e nell'esercizio delle potestà di controllo e sanzionatoria dell'attività degli stessi dovrà essere affidata ad un Organismo centralizzato istituito con il compito di occuparsi della gestione e della destinazione dei beni confiscati;
- 5) la negativa ricaduta che le recenti pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione possono avere sulla certezza delle assegnazioni di beni confiscati, a causa della riconosciuta revocabilità del provvedimento di confisca definitiva, renda necessario apportare modifiche che stabiliscano che l'eventuale revoca della confisca 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 titulo* previsto dall'art. 43 del testo Unico delle espropriazioni, approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n.327;

- 6) la custodia dei beni mobili registrati, sottratti alla disponibilità del proposto mediante la materiale acquisizione di essi, aggrava l'amministrazione giudiziaria di notevoli costi che difficilmente vengono recuperati all'atto dell'alienazione dei beni, a causa del repentino decremento del loro valore di mercato. Ciò posto, nella destinazione dei beni mobili confiscati, per i quali la legge vigente prevede alternativamente la vendita o, qualora la vendita risulti antieconomica, la cessione gratuita o la distruzione, occorre prevedere la possibilità che i beni mobili registrati confiscati vengano assegnati alle Forze di polizia che hanno condotto le indagini e che ne facciano richiesta, analogamente a quanto previsto in caso di sequestri e confische disposte in materia di contrasto al traffico di sostanze stupefacenti o al contrabbando, e secondo le procedure attualmente già in uso in quei casi; nella fase precedente alla confisca, peraltro, si potrebbe valutare la possibilità di assegnare in gratuita giudiziale custodia con facoltà d'uso i beni oggetto di provvedimento alle Forze di polizia che hanno condotto le indagini e ne facciano richiesta;
- 7) la gestione dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità, condotta con l'obiettivo della destinazione a fini sociali, debba essere sostenuta da adeguate risorse finanziarie costituite in apposito Fondo - nel quale confluiscano anche i proventi della gestione, oltre alle somme di denaro ed ai titoli confiscati - che abbia come esclusiva destinazione le attività necessarie a rendere celere ed effettiva la destinazione a fini sociali (a mero titolo di esempio, la ristrutturazione dei beni in coerenza con la finalità sociale; la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili; le transazioni a fronte di crediti privilegiati; il finanziamento di progetti di destinazione sociale e produttiva dei beni, etc.); tale esigenza risulta, peraltro, evidenziata nel citato referto della Corte dei Conti all'esito del controllo sull'attività dell'Agenzia del Demanio in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali.

D'altro canto, l'indagine condotta ha consentito di rilevare che l'azione di prevenzione ha prodotto negli ultimi anni risultati sempre meno significativi in termini di provvedimenti di confisca e di beni confiscati e che essa appare inserita in un sistema che si presenta asfittico. Ciò induce alla ricerca di soluzioni che consentano apprezzabili margini di miglioramento in termini di resa.

In tale contesto, la Commissione ritiene necessario:

- 1) favorire la specializzazione degli operatori di polizia e dell'Autorità Giudiziaria inquirente nella gestione di indagini patrimoniali complesse, anche attraverso il contributo della Procura nazionale antimafia; ciò, nell'ottica del continuo affinamento delle tecniche investigative e della diffusione della cultura degli accertamenti patrimoniali per contrastare la capacità della criminalità di infiltrarsi nei gangli dell'economia. In tale contesto non appare superfluo sottolineare l'esigenza di dare definitiva attuazione alle norme relative all'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito, che consentirebbe di imprimere notevole celerità alle indagini patrimoniali, né rimarcare la necessità di dare piena realizzazione alla disciplina sulla trasparenza delle società finanziarie;
- 2) estendere le misure patrimoniali di prevenzione antimafia, previste dall'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, ai soggetti indicati nei numeri 1) e 2) del primo comma dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quando l'attività delittuosa da cui si ritiene derivino i proventi sia una di quelle previste dall'articolo 51, comma 3bis, del codice di procedura penale;
- 3) 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.

- 4) estendere la legittimazione attiva al Procuratore distrettuale antimafia, prevedendo opportune norme al fine di coordinare tale legittimazione con il potere di proposta antimafia già assegnato alle Procure ordinarie; all'estensione dei poteri in capo al procuratore distrettuale antimafia deve corrispondere l'attivazione in capo al Procuratore nazionale antimafia di un potere di impulso e di coordinamento, anche attraverso l'applicazione di sostituti procuratori nazionali a procedimenti di prevenzione presso le direzioni distrettuali antimafia;
- 5) procedere a modifiche normative nel senso della recisione del nesso di pregiudizialità tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali, al fine di assicurare la possibilità di ricorrere alle misure patrimoniali indipendentemente dalla persistenza delle condizioni personali per la loro applicazione;
- 6) prevedere, conseguentemente, la possibilità che, in caso di morte del proposto, il procedimento di prevenzione patrimoniale continui nei confronti degli eredi quali beneficiari di un illecito arricchimento, senza la previsione di alcun termine di decadenza dall'azione.

Non è, infine, superfluo notare che gli strumenti a disposizione si stanno dimostrando obsoleti ed inefficaci, anche per i caratteri internazionali e transnazionali che stanno assumendo le organizzazioni criminali moderne.

La ricerca di margini di miglioramento non deve tralasciare l'esigenza, ormai oggetto di attenzione e di dibattito sia politico sia giuridico a livello europeo, di armonizzare le procedure ed i presidi normativi con i principi derivanti dall'esperienza comunitaria ed internazionale, nel rispetto dei principi costituzionali.