

1. Introduzione e premessa metodologica

Il VII Comitato è stato istituito, nell'ambito della «Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere», con gli scopi istituzionali di verificare lo stato della normativa antimafia, anche nei suoi risvolti di cooperazione internazionale, di proporre all'attenzione del Parlamento, ove possibile, una bozza di testo unico della normativa antimafia, e di effettuare una ricognizione della normativa sul regime di cui all'articolo 41-*bis* O.P. e dell'attuazione della normativa sui testimoni e collaboratori di giustizia.

La prima attività programmata dal Comitato è stata, pertanto, quella di ricognizione dell'attività legislativa compiuta ed in corso nell'ambito della attuale Legislatura¹.

I lavori del Comitato si sono dapprima concentrati sui compiti di ricerca e proposizione nell'ambito della predisposizione del c.d. «*codice di autoregolamentazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*»².

Successivamente è sopravvenuta la legge n. 136 del 2010 (c.d. «*Piano antimafia*»), che ha attribuito una delega al Governo per la predisposizione di un testo unico in materia di misure antimafia e di prevenzione.

Alla legge n. 136/10 sono state formulate svariate osservazioni – tanto dal mondo politico quanto dal mondo giuridico – sotto l'aspetto dell'eccessiva genericità della delega per quanto attiene alla c.d. normativa antimafia primaria.

In particolare, nell'articolo 1 della legge si prevedeva una delega al Governo, da esercitare entro un anno, per la predisposizione di un codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione. Per ciò che attiene alle misure di prevenzione, la delega è apparsa particolarmente precisa ed approfonditamente dettagliata. Peraltro la stessa conteneva una serie di condivisibili regole, già frutto delle modifiche approvate dal Parlamento nel c.d. *pacchetto sicurezza* e nel provvedimento di creazione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata: si tratta, come detto, di regole ampiamente discusse

¹ Tale attività è stata svolta con il prezioso contributo dei collaboratori assegnati al Comitato (dott. Giuseppe Leotta e ten. col. CC. Giorgio Pieraccini – coordinatori –, dott. Marco Alma, prof. Francesco De Santis, dott.ssa Giovanna Montanaro, dott.ssa Natina Praticò, dott. Antonio Tricoli) che, con diverse professionalità, hanno fornito attività di supporto e consulenza al Comitato.

² «*Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*», approvata dalla Commissione nella seduta del 18 febbraio 2010. Doc. XXIII, n. 1. Sulla quale vedasi più diffusamente infra al cap. 9.

in Parlamento, spesso approvate con ampie maggioranze e che nascono dal precedente dibattito giurisprudenziale sul punto.

Per quanto invece attiene alle «leggi antimafia», la delega contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 è stata considerata troppo ampia e generica, prevedendo un vago riferimento alla necessità di effettuare una «ricognizione» della normativa penale, processuale ed amministrativa vigente, una successiva «armonizzazione» della detta normativa, un «coordinamento» con la normativa dettata dallo stesso Piano Antimafia ed un «adeguamento» della normativa italiana a quella europea.

In tal modo, però, non risultavano precisati i criteri di legiferazione delegata, i limiti della stessa ed i principi direttivi ai quali il Governo dovrebbe attenersi.

Come è noto, in data 6 settembre 2011 è stato infine approvato dal Governo il decreto legislativo n. 159/2011 (pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 226 del 28 settembre 2011), recante il testo definitivo del «*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*». Questo testo rappresenta l'esito finale di una complessa procedura, che ha visto l'approvazione di un primo testo da parte del Consiglio dei Ministri in data 3 agosto 2011, la sottoposizione al parere (obbligatorio ma non vincolante) delle Commissioni Parlamentari e un'ampia attività di modifica normativa, che ha portato al citato decreto legislativo n. 159/11.

Il decreto legislativo n. 159/11 si compone di quattro libri, il primo dei quali dedicato alle misure di prevenzione, il secondo a nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, il terzo alle attività investigative di contrasto alla criminalità organizzata, il quarto ad abrogazioni e disposizioni transitorie e di coordinamento.

Rispetto all'originaria bozza del testo unico, salta all'occhio la soppressione dell'intero originario libro primo, ossia quello che interveniva sulle norme di diritto sostanziale e processuale che regolano il contrasto alle mafie: si tratta della materia per la quale la delega al Governo appariva generica ed imprecisa, avendo per questo raccolto il maggior numero di osservazioni critiche. Da questo punto di vista, il Testo unico antimafia rappresenta certamente un'opera incompiuta, essendosi limitata soltanto ad armonizzare alcuni aspetti della normativa.

Pertanto, deve considerarsi che il Testo unico è, per molta parte, esclusivamente compilatorio, recependo e coordinando in un unico testo normativo la disciplina già esistente (e, come sopra ricordato, anche di recente ampiamente modificata). Quando invece si è intervenuti innovativamente, il risultato non è apparso pienamente convincente (si pensi alle modifiche in materia di documentazione antimafia: le nuove norme raddoppiano i tempi di durata delle certificazioni – da 6 mesi ad un anno –; riducono i tempi di rilascio – e, di conseguenza, anche i tempi per accertare se sussistono o meno le condizioni per dichiarare se un'impresa sia infiltrata o meno dalle mafie – ed aumentano gli spazi per le autocertificazioni; si prevede una Banca dati delle certificazioni antimafia, ma non se ne specificano sufficientemente il contenuto, né le moda-

lità di inserimento dei dati e catalogazione, salvo escludere l'autorità giudiziaria dalla possibilità di accedervi – fa eccezione, per limitati fini, la direzione nazionale antimafia).

Il capitolo 4 della presente Relazione si occupa diffusamente ed analiticamente del «*Testo unico antimafia*».

Ad avviso del Comitato, occorre intervenire ancora sulla legislazione antimafia, mantenendo come punti fermi, ed anche implementandoli (attraverso un adeguato *enforcement* normativo), taluni istituti e strumenti giuridici. In particolare occorre:

a) mantenere l'attuale definizione di «associazione di tipo mafioso» prevista dall'articolo 416-*bis* del codice penale, aggravando le pene edittali anche fino all'ergastolo;

b) specificare l'ipotesi di reato di «*patto elettorale politico-mafioso*» sulla base degli approfondimenti giurisprudenziali compiuti sul punto;

c) introdurre nell'ordinamento penale l'ipotesi di reato di «*autorinciclaggio*» attraverso la previsione della punibilità per i reati di «*riciclaggio*» e di «*impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita*», previsti dagli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale anche dell'autore o del compartecipe del reato presupposto, applicando all'autoriciclaggio le corrispondenti pene previste dagli articoli indicati;

d) mantenere regole procedurali specifiche in materia di contrasto alla mafia³;

e) intervenire sulla normativa in tema di collaborazione con la Giustizia introducendo regole migliorative del sistema, quale particolarmente la previsione della proroga del termine per rendere dichiarazioni;

f) provvedere all'approvazione delle proposte di legge in discussione in materia di squadre investigative comuni.

L'analisi del Comitato si è estesa anche alla nuova «*Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*», la cui adozione e disciplina rappresenta un'importante innovazione normativa, anche in termini di cambiamento dell'approccio all'utilizzo delle risorse sottratte alle mafie. Il Comitato ha però potuto già verificare che l'adozione della nuova Agenzia ha

³ In particolare prevedere: a) competenza per le indagini da parte della procura della Repubblica presso il Tribunale della sede di corte di appello; b) competenza del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale della sede di corte di appello; c) limiti di durata delle indagini preliminari da un minimo di un anno ad un massimo di due anni; d) possibilità di compiere intercettazioni di conversazioni o comunicazioni per tutta la durata delle indagini preliminari, sulla base di sufficienti indizi di reato, previa autorizzazione del giudice per le indagini preliminari, per una durata di quaranta giorni prorogabili per periodi di venti giorni per tutta la durata delle indagini preliminari; e) possibilità di acquisire tabulati telefonici per i dieci anni precedenti e di disporre videoriprese, anche domiciliari, con decreto motivato del pubblico ministero; f) prevedere l'obbligo di applicazione della misura cautelare della custodia in carcere in caso di sussistenza di esigenze cautelari per il reato di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero per ogni reato commesso avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale.

determinato l'insorgere di una serie di criticità, relative in particolare all'insufficienza di organico e di mezzi finanziari dell'ente e di inadeguatezze procedurali, che meritano un intervento rapido e deciso degli organi parlamentari e di governo.

In questo complessivo quadro, il Comitato ritiene anche che si debbano tenere in elevata considerazione le osservazioni e le esperienze trasmesse alla Commissione Antimafia, nel corso di numerose audizioni, dal Procuratore nazionale antimafia e da tutti i Procuratori distrettuali antimafia ascoltati (si rammenta che sono stati auditi, in diverse occasioni, dalla Commissione in seduta plenaria, i Procuratori della Repubblica di Milano, di Reggio Calabria, di Catanzaro, di Palermo, di Caltanissetta, di Catania, di Bari e di Lecce): tutti hanno ribadito la necessità di impedire la modifica *in peius* delle norme in materia di competenza, di misure cautelari, di intercettazioni e di acquisizione di tabulati telefonici attualmente previste; da più parti si è sollevata la questione del necessario adattamento dei termini di acquisizione di informazioni dai collaboratori di Giustizia, con l'introduzione di sistemi che ne permettano la proroga; dall'ufficio giudiziario maggiormente qualificato in materia di reati economici e finanziari – la Procura di Milano – è stata sollecitata con forza l'introduzione nel nostro sistema penale dell'ipotesi di reato di autoriciclaggio⁴.

Pertanto, le necessità segnalate sono già ben presenti al Parlamento, come è stato dimostrato dall'approvazione, in data 3 agosto 2010, da parte del Senato della Repubblica dell'ordine del giorno G1 che impegnava il Governo (che lo ha accolto) a favorire l'approvazione di norme antimafia che considerino e realizzino tali necessità⁵.

⁴ Cfr. audizione del Procuratore aggiunto della Repubblica, dott. Greco, in data 22 gennaio 2010.

⁵ Il documento è stato proposto da esponenti di tutte le forze politiche (i firmatari sono i senatori Vizzini, Bianco, Berselli, Della Monica, D'Alia, Li Gotti, Bodega, Pistorio) e recita testualmente:

«Il Senato, premesso che:

il disegno di legge A.S. 2226 delega il Governo alla redazione di un codice delle leggi antimafia, attribuendogli competenza legislativa in un ambito assai ampio ed articolato pur senza indicargli puntuali principi direttivi;

da tempo, le forze di polizia, il procuratore nazionale antimafia e alcune procure distrettuali, impegnati con rigore nelle attività di indagine e di contrasto alla mafia, sollecitano il Parlamento a rendere più stringente e più attuale il corpo normativo perché consenta di intercettare e colpire adeguatamente le nuove manifestazioni e gli interessi di questo potere criminale;

l'efficace azione di contrasto svolta in questi anni ed il processo di elaborazione avviato in ambito europeo per la cooperazione giudiziaria contro il crimine organizzato, sollecitano importanti scelte di politica criminale, tra le quali:

1. tenere ferma la definizione di associazione di stampo mafioso di cui all'articolo 416-bis c.p., distinguendo il delitto di promozione, direzione e organizzazione dal delitto di partecipazione ad associazione mafiosa ed adeguando le pene edittali alla gravità dei fatti commessi, confermando in ogni caso la competenza del Tribunale;

2. disciplinare specificamente il concorso esterno in associazione mafiosa;

3. stabilire specifiche norme incriminatrici del cosiddetto «auto riciclaggio» giungendo così a colpire, insieme alle condotte già vietate del riciclaggio e dell'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (articoli 648-bis e ter del codice penale)

Detto impegno è stato rinnovato il 15 dicembre 2010 nella seduta congiunta della 1^a e 2^a Commissione del Senato relativa alla conversione del decreto-legge n. 187/2010 dal Ministro Maroni e ribadito in aula dal Governo e dai relatori di maggioranza (presidenti delle citate commissioni sen. Vizzini e sen. Berselli).

Pertanto, il Comitato esprime l'auspicio che si possa addivenire in termini il più possibile ristretti alla discussione ed approvazione di norme che disciplinino in maniera completa ed efficace le questioni di maggiore importanza e attualità nella materia del contrasto alle mafie.

Tali considerazioni possono essere ribadite anche in relazione alla materia del contrasto ai fenomeni di corruzione, che ha assunto ormai importanza primaria nell'analisi del fenomeno mafioso, dal momento che la corruzione rappresenta un *modus agendi* tipico delle associazioni criminali nei loro rapporti con la pubblica amministrazione: per tali ragioni, il Comitato ha inteso approfondire anche l'iter del disegno di legge «anticorruzione» (A.S. 2156), di recente approvato dal Parlamento e divenuto legge

anche i responsabili dei reati presupposti, caratterizzati in sé da un autonomo e rilevante disvalore;

4. concepire il reato di scambio elettorale politico mafioso, previsto dall'articolo 416-ter del codice penale, con una controprestazione che non sia solo in denaro, visto, nei fatti, che gli «appoggi» mafiosi sono stati ricambiati anche con altri favori (appalti, posti di lavoro, agevolazioni);

la disciplina dei collaboratori di giustizia non ha consentito di gestire nei tempi necessari situazioni complesse sia in riferimento alla personalità del collaboratore sia in riferimento a circostanze oggettive, anche indipendenti dal soggetto collaborante. Per non svilire un istituto strategico nella lotta alla mafia si potrebbe consentire la proroga del termine di centottanta giorni in ragione dell'entità o della durata di un impedimento legittimo o per la complessità della collaborazione;

impegna il Governo:

ad accogliere, nell'esercizio della delega, tutte le indicazioni emergenti dall'attività di lotta alla mafia e dalla cooperazione in ambito europeo, come indicate in premessa e, comunque, a sostenere la discussione e la approvazione entro il 30 novembre 2010 delle proposte di legge già presentate al Parlamento in materia dei reati di associazione di stampo mafioso, concorso esterno in associazione mafiosa, autoriciclaggio e scambio elettorale politico mafioso;

a favorire l'adozione, entro il 30 novembre 2010, di norme che consentano lo svolgimento delle collaborazioni più rilevanti e quindi di maggiore interesse per la giustizia prevedendo che, in condizioni ben determinate e con provvedimento motivato, il Giudice possa concedere una proroga fino ad ulteriori centottanta giorni per l'acquisizione dei contenuti da documentare nel «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione»;

a favorire l'introduzione di misure che rendano più rapido ed efficace il procedimento di adozione delle misure di prevenzione patrimoniale, stabilendo, per i casi di maggiore complessità e per peculiari esigenze di acquisizione probatoria, specifiche cause di sospensione dei termini di efficacia del sequestro;

a prevedere l'Istituzione, presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, lavori, servizi e forniture, di una banca dati anagrafe pubblica dei contratti pubblici, finalizzata ad acquisire in tempo reale informazioni sui soggetti attuatori, sui contratti, sulle imprese partecipanti alle gare, sulle imprese esecutrici, sulle imprese sub appaltatrici e sui noli;

a tenere conto in modo puntuale dei pareri espressi in sede parlamentare sul merito dei decreti legislativi adottati in materia, nonché delle valutazioni espresse dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia».

6 novembre 2012, n. 190: in particolare, il Comitato ha rivolto la sua attenzione al contenuto degli obblighi che discendono per il nostro Paese dall'adesione a Convenzioni internazionali (dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa) e dalla successiva ratifica con legge delle stesse, nonché ai nodi problematici sciolti nel corso dell'esame parlamentare ed a quelli invece rimasti insoluti.

Con la presente relazione, il Comitato prospetta alcuni dei temi sui quali potrà utilmente esercitarsi l'attività di approfondimento parlamentare.

2. L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

2.1. La legge istitutiva

2.1.1. L'istituzione dell'Agenzia nei lavori della Commissione Parlamentare Antimafia

L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (di seguito Agenzia) è stata istituita con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50.

Il 17 marzo 2010⁶ la Commissione Parlamentare Antimafia ha avviato la discussione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2010, già licenziato alla Camera dei Deputati, con modifiche sostanziali, ed approvato dal Senato il 30 marzo successivo.

L'esame non ha inteso avere, né per tempi, né per modalità, scopo consultivo e si è mosso, per contro, nell'ottica di quanto previsto dalla legge istitutiva della Commissione (articolo 1, comma 1, lett. *d* ed *l*), in direzione del monitoraggio sulla congruità della normativa in materia di amministrazione e di destinazione dei beni confiscati.

All'esito di un serrato e proficuo dibattito, la Commissione antimafia ha, innanzitutto, concordato sull'impostazione complessiva del provvedimento rilevando che esso recepisce le indicazioni, trasposte, anche nel corso di precedenti legislature, in vari documenti della stessa Commissione, in ordine alla necessità della creazione di una struttura nazionale centralizzata per la gestione dei beni confiscati, con particolare attenzione alla fase successiva alla confisca, fino alla destinazione dei beni.

Ha, tuttavia, rilevato l'esistenza di aspetti problematici della nuova normativa, con altrettanti spazi di necessario intervento futuro.

⁶ Cfr. il resoconto stenografico n. 39 della 41ª seduta di mercoledì 17 marzo 2010 della Commissione parlamentare antimafia («*Discussione sulle problematiche inerenti l'istituzione dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*»).

Se, pertanto, è stata esclusa l'opportunità di sollecitare immediate modifiche al decreto istitutivo dell'Agenzia, al fine di scongiurare il pericolo della sua mancata conversione, che avrebbe determinato un gravissimo ritardo nell'avvio di una fase importante nella sfida alla criminalità organizzata, nella consapevolezza della primaria importanza dell'aggressione dei patrimoni illeciti e della loro celere immissione nel circuito della legalità, la Commissione ha trasferito al Senato i suggerimenti sui quali vi è stata condivisione di tutte le forze politiche attraverso un ordine del giorno firmato dal Presidente della Commissione, sen. Pisanu, e da tutti i capigruppo.

Nel predetto ordine del giorno⁷ è stata sottolineata, in particolare, l'opportunità:

a) di meglio definire il rapporto con gli enti locali, anche attraverso la presenza, negli organi direttivi dell'Agenzia, di una loro rappresentanza;

b) di istituire un fondo, dotato di adeguate risorse finanziarie, anche con trasferimento di una quota dalla società Equitalia-giustizia, al fine di consentire la gestione finanziaria dei beni sequestrati o confiscati, in specie quelli da destinare, ma, nel contempo, gravati da procedura pignorizia o, comunque, da esposizioni debitorie, posto che siffatte situazioni, gravanti sui beni, costituiscono un ostacolo alla destinazione effettiva degli stessi, spesso oggetto di atti vandalici o con finalità intimidatorie;

c) di prevedere che l'Agenzia si avvalga, per la realizzazione degli interventi manutentivi sui beni sequestrati o confiscati, al fine di consentirne la fruibilità, delle imprese accreditate per l'esecuzione delle opere affidate o appaltate dal Ministero della Difesa, concordando con questo le modalità di estensione dell'accreditamento stesso;

d) di assicurare un'idonea e qualificata dotazione dei mezzi e personale, per il funzionamento dell'Agenzia e il raggiungimento degli scopi ad essa assegnati in tempi celeri, superata la prevista fase transitoria;

e) di valutare l'individuazione della competenza del Tribunale amministrativo del luogo ove ha sede l'Agenzia per dirimere le eventuali controversie, superando così la previsione esclusiva della diversa sede del TAR di Roma;

f) di garantire che l'Agenzia disponga di personale adeguatamente qualificato a svolgere le delicatissime e complesse attività di gestione dei beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata;

g) di scongiurare, anche mediante la previsione di incentivi o di facilitazioni logistiche a carattere strettamente temporaneo, l'eventuale rallentamento della fase di avvio dell'Agenzia, derivante dalla difficoltà per la nuova struttura di potersi avvalere di collaudate professionalità, già operanti presso la struttura del Commissario Straordinario per la gestione e destinazione dei beni confiscati.

⁷ Ordine del giorno 9/2070/1 (numerazione resoconto Senato G100), presentato dal Senatore Giuseppe Pisanu il 30 marzo 2010, seduta 354.

L'attività successiva della Commissione Antimafia, svolta sia all'Interno del VI Comitato «*Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto*» (ove è stata espletata l'audizione, in data 24 febbraio 2011, del Prefetto Morcone, all'epoca Direttore dell'Agenzia) sia in seduta plenaria (ove si segnalano le espletate audizioni in data 18 gennaio 2012 e in data 25 gennaio 2012 del Prefetto Giuseppe Caruso, attuale Direttore dell'Agenzia, oltre alle audizioni in data 22 giugno 2010 dell'allora Ministro della Giustizia Angelino Alfano, in data 28 febbraio 2012 e 27 marzo 2012 del Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri e in data 7 e 22 febbraio 2012 e 20 marzo 2012 del Ministro della Giustizia Paola Severino Di Benedetto, limitatamente alle parti riguardanti tematiche connesse all'Agenzia in oggetto), è stata finalizzata al monitoraggio dello stato di attuazione della normativa sull'Agenzia, della sua situazione organizzativa, dei risultati conseguiti, dell'efficacia delle azioni di sequestro e di confisca, con particolare attenzione alle problematiche emerse dal punto di vista squisitamente operativo e da quello della congruità ed adeguatezza della normativa, alla luce degli aspetti problematici già emersi nella discussione avviata il 17 marzo del 2010 e di quanto ancor prima segnalato dal Commissario Straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, Antonio Maruccia, sentito in data 18 novembre 2009 in seno al IV Comitato «*Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno*».

È alla luce degli esiti dell'attività di questa Commissione antimafia che, nella presente relazione, saranno svolte considerazioni attinenti le criticità ravvisate nei primi anni di operatività dell'Agenzia e verranno rassegnate talune proposte di modifica normativa.

2.1.2. La natura ed i compiti dell'Agenzia

Tecnicamente, l'Agenzia è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia organizzativa e contabile.

Essa ha visto modificare radicalmente le sue attribuzioni nel passaggio dal decreto-legge alla legge di conversione.

Nell'assetto scaturente dalla decretazione di urgenza si conferiva alla sola Agenzia la duplice qualità di amministratore giudiziario dei beni, sin dal momento del sequestro, e di soggetto titolare della potestà di destinazione dei beni, una volta confiscati.

La scelta di concentrare nel nuovo ente pubblico una serie di funzioni, attinenti all'amministrazione dei beni in sequestro che, fino ad allora, erano appannaggio dell'Autorità Giudiziaria è stata fortemente criticata dagli esperti della materia e da più settori è stata pressante la richiesta di circoscrivere le attribuzioni dell'Agenzia⁸.

⁸ Cfr. le audizioni presso la Commissione Giustizia e la Commissione Affari Costituzionali della Camera del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, dott. Antonio Maruccia, del Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, dott. Giuseppe Pignatone, del Presidente

Si è paventato il rischio di una consistente burocratizzazione in forza dell'attribuzione della gestione del bene all'Agenzia anche nella fase iniziale del sequestro, specie in considerazione del constatato rapido assottigliarsi dei beni sottoposti a sequestro *inaudita altera parte* per effetto dell'incardinarsi del contraddittorio innanzi al Tribunale ritenendosi, per contro, opportuno che fosse l'Autorità Giudiziaria, che continua a seguire le vicende del bene anche successivamente all'applicazione del decreto di sequestro, ad instaurare un'interlocazione diretta, immediata e costante con gli amministratori giudiziari nominati.

Gli effetti positivi del dialogo continuo ed informale tra il giudice e l'amministratore giudiziario, apprezzati in termini di efficacia del procedimento e di buon andamento dell'amministrazione dei beni sequestrati, sono stati evidenziati da numerosi contributi dottrinari sull'argomento⁹ e da sperimentate buone prassi applicative¹⁰, in tal senso rappresentando una vera e propria «carta vincente», non solo per sottrarre realmente e prontamente i beni al soggetto colpito dalla misura patrimoniale (ed alle persone a lui legate), ma anche per estendere le misure di contrasto a beni prima ignoti e comprendere da subito le reali dinamiche economiche e relazionali presenti nelle imprese in sequestro.

Affidare la gestione dei beni in sequestro all'Agenzia avrebbe significato vanificare le indicate esigenze, specie quella dell'immediatezza dell'esecuzione del sequestro, con conseguente burocratizzazione della gestione e depotenziamento della tutela dei soggetti terzi e, in definitiva, con l'effetto di sminuire l'efficacia complessiva del sistema delle misure patrimoniali.

L'esigenza di evitare intrusioni nelle nomine dei professionisti incaricati della gestione dei beni, sottolineata dai fautori della prima architettura, non è apparsa idonea a giustificare gli effetti distorsivi e la vanificazione delle prassi virtuose fino ad allora osservate.

Gli esperti della materia sono stati concordi, per contro, nel ritenere che uguali esigenze non si registrano nel momento in cui l'accertamento che riguarda il bene giunge ad una fase processualmente avanzata, se pure non definitivamente cristallizzata, quale quella successiva al rinvio a giudizio del soggetto colpito dal provvedimento patrimoniale, in sede di processo penale, e successiva alla confisca di primo grado, in sede di procedimento di prevenzione.

Queste critiche hanno inciso in modo sensibile sul contenuto della legge di conversione, che ha sottratto l'esclusiva competenza in materia

della Sezione per le misure di prevenzione del Tribunale di Palermo, dott.ssa Silvana Saguto, e del Presidente dell'Associazione Libera, don Luigi Ciotti.

⁹ Cfr. Nicastro, *Novità in tema di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione*, in «Il pacchetto sicurezza» 2009, a cura di Mazza-Viganò, Giappichelli, 2009.

¹⁰ Cfr. audizione del Procuratore della Repubblica di Reggio Calabria, dott. Giuseppe Pignatone, sopra citata.

di amministrazione dei beni all'Agenzia nella fase antecedente al rinvio a giudizio, nel processo penale, ed alla confisca di primo grado, nel procedimento di prevenzione, ed ha diversamente modellato il rapporto tra Agenzia ed Autorità giudiziaria.

Se nel testo del decreto-legge l'Agenzia era assistita dall'Autorità Giudiziaria, in quello approvato dal Parlamento è l'Agenzia a coadiuvare l'Autorità giudiziaria rimanendo figure centrali, per l'intera fase giudiziaria, il giudice delegato e l'amministratore giudiziario.

La legge istitutiva ha, infatti, affidato all'Agenzia compiti riconducibili a due fasi del procedimento di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità: la fase giudiziaria e quella amministrativa.

Nella fase giudiziaria, che decorre dall'adozione del provvedimento di sequestro fino alla confisca definitiva, l'Agenzia svolge le funzioni di ausilio dell'Autorità Giudiziaria e di amministrazione dei beni.

Nell'attività di ausilio all'A.G., l'Agenzia non ha un ruolo di mero esecutore di disposizioni dell'autorità giudiziaria ma è un organo di consulenza e consiglio, che deve coadiuvare il giudice e l'amministratore giudiziario nella ricerca di soluzioni alle criticità che si presentino nel corso del procedimento.

Nell'attività di amministrazione dei beni nel corso del procedimento, che, in caso di procedimento penale, ha inizio dalla conclusione dell'udienza preliminare, ed in caso di procedimento di prevenzione decorre dal provvedimento di confisca di primo grado, l'Agenzia assume i compiti che, nella fase iniziale del procedimento di sequestro, spettano all'amministratore giudiziario nominato dal Giudice.

Nella fase amministrativa, che inizia con il provvedimento di confisca definitivo, l'Agenzia, anche tenendo conto della programmazione effettuata durante la fase giudiziaria, compie tutte le attività finalizzate alla destinazione dei beni confiscati, che deve avvenire entro il termine di novanta giorni, prorogabile in egual misura, dalla confisca definitiva.

Le competenze relative alla c.d. fase amministrativa coincidono con quelle già attribuite all'Agenzia del Demanio e, a decorrere dall'entrata in vigore della legge 94/2009, agli Uffici Territoriali del Governo, limitatamente alla destinazione dei beni.

Il decreto istitutivo dell'Agenzia aveva previsto una fase transitoria, durante la quale l'Agenzia del Demanio ed i Prefetti avrebbero continuato a svolgere i compiti previsti dalla legislazione vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge.

Tuttavia, a seguito del parere dell'Avvocatura Generale dello Stato del 13 aprile 2010, si è determinata l'immediata successione dell'Agenzia nell'universalità dei rapporti e delle competenze prima facenti capo all'Agenzia del Demanio, ai Prefetti ed al Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati.

Fino al 15 marzo 2012¹¹ le competenze dell'Agenzia sono state limitate alla fase amministrativa e, quindi, alla gestione e destinazione dei beni confiscati in via definitiva.

L'assetto definitivo è stato conferito all'Agenzia con i D.P.R. 15 dicembre 2011, nn. 233, 234 e 235¹², riguardanti la dotazione organica, la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale e la disciplina dei flussi informativi e delle comunicazioni telematiche dell'Agenzia.

Sulla struttura e sulle attribuzioni dell'Agenzia non sono intervenute novità a seguito del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante *«codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia»*, entrato in vigore il 13 ottobre 2011, che ha operato una ricognizione della disciplina esistente e si è limitato a ribadire la funzione dell'Agenzia, che è quella di occuparsi in via esclusiva dell'amministrazione e della destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata attraverso la semplificazione e lo snellimento di procedure da porsi in essere sulla base di un'autonomia organizzativa e contabile riconosciuta dalla legge sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno, assicurando unitarietà degli interventi, programmando, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, e restituendo allo Stato ed al territorio delle comunità offese dalla criminalità organizzata, in tempi accettabili e nelle migliori condizioni, i patrimoni illecitamente accumulati dai consorzi criminali.

2.1.3. Gli organi dell'Agenzia Nazionale

Fanno parte dell'Agenzia Nazionale tre distinti organi, le cui rispettive attribuzioni sono disciplinate dalla legge: il Direttore, il Consiglio direttivo e il Collegio dei revisori.

¹¹ In questa data sono entrati in vigore i tre Regolamenti (n. 233, 234 e 235 del 15 dicembre 2011), approvati nella seduta del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2011, pubblicati nel S.O. alla G.U. n. 50 del 29 febbraio 2012 – Serie generale, alla cui entrata in vigore l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, subordinava l'attribuzione all'Agenzia delle ulteriori competenze.

¹² DPR 15 dicembre 2011, n. 233, recante «Regolamento recante la disciplina sui flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, nonché delle modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'autorità giudiziaria, a norma dell'articolo 113, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159»; DPR 15 dicembre 2011, n. 234, recante «Regolamento recante la disciplina della contabilità finanziaria ed economico – patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, a norma dell'articolo 113, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159»; DPR 15 dicembre 2011, n. 235, recante «Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».

Il Direttore è scelto tra i Prefetti e nominato dal Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le sue funzioni vanno dalla rappresentanza legale dell'Agenzia all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida fissate dal Consiglio direttivo in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Egli convoca il Consiglio direttivo, presenta al Consiglio direttivo il bilancio preventivo ed il conto consuntivo dell'Agenzia, riferisce periodicamente ai Ministri dell'Interno e della giustizia e presenta loro una relazione semestrale sull'attività svolta dall'Agenzia.

Il Consiglio Direttivo è l'organo deliberativo dell'Agenzia ed è composto da un rappresentante del Ministero dell'Interno, da due magistrati – designati dal Ministro della giustizia, l'uno, e dal Procuratore Nazionale Antimafia, l'altro – nonché dal Direttore dell'Agenzia del demanio o da un suo delegato. Alle riunioni del Consiglio direttivo, poi, possono essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e degli enti e delle associazioni che, di volta in volta, siano interessati alle questioni oggetto delle sedute del Consiglio, nonché l'autorità giudiziaria.

Il Collegio dei revisori è l'organo di controllo contabile dell'Agenzia ed è costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti, scelti tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili e nominati con decreto del Ministro dell'Interno, fatta eccezione per un componente effettivo ed uno supplente, che vengono, invece, designati dal Ministro dell'economia e delle finanze. Tra le funzioni che la legge attribuisce al Collegio vi è il riscontro degli atti di gestione, la verifica del bilancio di previsione e del conto consuntivo e le verifiche di cassa con frequenza almeno trimestrale.

2.1.4. La dotazione organica dell'Agenzia Nazionale

L'agenzia ha un organico di trenta unità.

Il decreto istitutivo dell'Agenzia aveva previsto che, nella fase di prima applicazione, la dotazione organica, determinata con provvedimento del Direttore, fosse di trenta unità ripartite tra le varie qualifiche, ivi comprese quelle dirigenziali.

Nel regolamento di organizzazione approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 25 novembre 2011 e pubblicato nel S.O. alla G.U. n. 50 del 29 febbraio 2012 – Serie generale, la dotazione organica dell'Agenzia è stata fissata in via definitiva in trenta unità, un dirigente di livello generale e quattro dirigenti di seconda fascia.

Con il decreto interministeriale datato 19 ottobre 2011, l'Agenzia è stata autorizzata a impiegare, solo sino al 31 dicembre 2012, settanta unità di personale comprensive delle trentacinque unità di personale già previste per l'anno 2011.

Sempre con riferimento alla struttura organizzativa dell'Agenzia, a seguito della circolare del Ministro dell'Interno prot. 11001/119/6 (10) del 13 luglio 2011, sono stati istituiti Nuclei di supporto presso le singole

Prefetture al fine di creare «una sede istituzionale che, attraverso l'apporto dei vari organismi pubblici o rappresentativi della società civile, serva ad accelerare i procedimenti di destinazione dei beni ai sensi della legge n. 575/1965, rimuovendo gli ostacoli che, in quella sede locale, possono rendere i medesimi poco appetibili per le amministrazioni interessate al loro utilizzo»¹³.

L'Agenzia, in aderenza al vigente dettato legislativo e a quanto evidenziato dall'Autorità di vigilanza, ha adottato e diramato due circolari dettando ai predetti Nuclei di supporto le prime linee guida rispettivamente in materia di gestione dei beni confiscati in via definitiva e di beni sequestrati.

In particolare, nella prima circolare, è stata posta l'attenzione sulle attività di monitoraggio dei beni confiscati già destinati nonché sull'istruttoria inerente ai beni confiscati in gestione con specifico riferimento al contenzioso, ai gravami ipotecari, ai rapporti con gli enti territoriali, nonché alle attività finalizzate alla destinazione dei beni immobili quali sopralluoghi, sgomberi, consegne.

Nella circolare relativa ai beni sequestrati, invece, sono state impartite le prime istruzioni finalizzate all'analisi dei beni sequestrati, alla programmazione della destinazione ed al supporto all'autorità giudiziaria.

2.1.5. Le sedi dell'Agenzia Nazionale

La sede principale

La sede principale dell'Agenzia Nazionale è ubicata in Reggio Calabria, presso un immobile messo a disposizione in comodato d'uso gratuito dal Comune di Reggio Calabria.

Essa, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, della legge istitutiva, è stata inaugurata e resa operativa il 16 marzo 2010, alla presenza del Ministro dell'Interno e delle Autorità regionali e locali.

Presso la sede di Reggio Calabria sono state incardinate e si sono svolte le funzioni operative principali e le attività di coordinamento degli interventi di amministrazione e destinazione dei beni.

L'organizzazione si avvale di dirigenti e funzionari dell'Amministrazione civile dell'Interno, di ufficiali e di sottoufficiali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, oltre che di dirigenti e funzionari del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco.

Nel 2011, la Regione Calabria ha finanziato uno *stage* per tre laureati in discipline giuridico-economiche ed è stata effettuata una selezione per tre collaborazioni coordinate e continuative, iniziate il 1° marzo del 2011.

¹³ Così, testualmente, la circolare del Ministro dell'Interno prot.11001/119/6(10) del 13 luglio 2011, pag. 2.

Le sedi secondarie

Una prima sede secondaria è ubicata in Roma, in via dei Prefetti. Essa è stata aperta nel luglio del 2010 in un immobile dell'Amministrazione Provinciale di Roma ed è destinata a mantenere i rapporti istituzionali con le sedi di governo e parlamentari: l'Ufficio Legislativo dell'Agenzia Nazionale, quello competente per le Relazioni esterne e quello responsabile della Programmazione e finalizzazione dei finanziamenti europei.

Nel novembre del 2011 sono state inaugurate le altre sedi secondarie a Palermo, presso un immobile confiscato, a dicembre a Milano in via della Moscova; nel febbraio 2012 quella di Napoli, presso l'ex sede del tribunale di Castelcapuano, avuta in comodato d'uso¹⁴.

2.2. I rapporti con gli altri soggetti istituzionali e della società civile coinvolti nell'aggressione ai patrimoni illeciti: «La rete»

L'intento perseguito dal legislatore con l'istituzione dell'Agenzia Nazionale è stato quello di creare una vera e propria «cabina di regia»¹⁵, diretta ad orientare l'azione di tutti i soggetti istituzionali e della società civile coinvolti nell'aggressione ai patrimoni criminali e nella gestione dei beni sequestrati e confiscati.

L'Agenzia, da quando ha cominciato ad operare, in aderenza alla *voluntas legis*, ha costruito una rete di rapporti in grado di realizzare un'unitarietà di comportamenti e, contemporaneamente e conseguentemente, un'accelerazione degli interventi finalizzati a sottrarre risorse alla criminalità organizzata, per reinserirle nel circuito sano dell'economia nazionale.

In particolare, oltre a mantenere un proficuo e costante rapporto di collaborazione e scambio informativo con la magistratura di prevenzione e penale, le forze dell'ordine, le prefetture, le istituzioni statali, territoriali e locali, gli amministratori giudiziari, le associazioni di categoria, gli ordini professionali, le università, il mondo dell'associazionismo e della cooperazione sociale (c.d. terzo settore), ha coinvolto nel processo gestionale dei beni definitivamente confiscati, anche tramite formali protocolli di intesa, i soggetti istituzionali che, a vario titolo, ha ritenuto potessero supportare e agevolare la tempestiva destinazione dei beni.

L'interlocutore privilegiato dell'Agenzia Nazionale è l'Autorità Giudiziaria e, in particolare, i Procuratori della Repubblica ed i Presidenti di Sezione delle Misure di Prevenzione, con i quali sono stati promossi ripetuti incontri per mettere sul tappeto le numerose e difficilmente catalogabili questioni interpretative in materia di gestione dei patrimoni nel periodo, spesso non breve, che va dal momento del sequestro a quello della confisca, con l'obiettivo di elaborare direttive, criteri, linee guida, prassi

¹⁴ È in programma anche l'apertura di una sede secondaria a Bari.

¹⁵ Così, testualmente, nella Relazione sull'attività svolta dall'A.N.B.S.C., pag. 17.

virtuose e strategie comuni per il conseguimento dei risultati perseguiti dall'Agenzia.

L'Agenzia ha partecipato, attraverso il Direttore o i suoi rappresentanti, alle numerose occasioni seminariali e di confronto con la Direzione Nazionale Antimafia.

Un importante incontro si è svolto nel mese di settembre del 2010 ad Isola Capo Rizzuto, sulle terre confiscate alla famiglia Arena, con una giornata di riflessione sulle nuove normative che ha visto il contributo di magistrati siciliani, calabresi e campani, della Direzione Nazionale Antimafia, dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e delle Forze dell'Ordine con le conclusioni rassegnate dal Ministro dell'Interno, dal Presidente della Regione Calabria e dal Presidente dell'ANCI.

Altro interlocutore importante è stato e sarà certamente anche in futuro l'Agenzia del Demanio per la lunga esperienza maturata nel campo della gestione dei beni e la conseguente necessità che non vengano disperse professionalità e memoria storica.

I direttori dell'Agenzia hanno assicurato che la collaborazione in questi due primi anni di vita con l'Agenzia Nazionale del Demanio si è sviluppata a 360 gradi ed è stata punto di riferimento per l'attività istruttoria in materia di amministrazione e destinazione dei beni e per aver fornito i dati relativi ai detti beni, raccolti ed ordinati nel Sistema informatico presso la sede principale del Demanio in Roma.

L'interlocuzione con i Prefetti, conformemente alla previsione normativa, ha registrato un dialogo costante.

Si è già detto, sopra, dei Nuclei di supporto presso le Prefetture e delle circolari adottate e diramate dall'Agenzia Nazionale ai predetti Nuclei.

L'Agenzia ha ritenuto di doversi aprire anche alle Università, nella ricerca di un apporto intellettuale che valga a migliorarne la capacità di azione negli obiettivi da raggiungere.

Come chiarito dal Prefetto Morcone¹⁶, le Università possono svolgere un duplice ruolo importante: quello della formazione di *manager* (perché di *manager* si parla allorquando si debbono gestire in maniera dinamica e non conservativa i patrimoni confiscati alle mafie) dotati di particolare sensibilità, che si deve coniugare con la trasparenza e la capacità professionale di amministrazione dei beni, e quello dello svolgimento di una riflessione sulla programmazione della destinazione dei beni (che è poi una delle ragioni fondanti dell'istituzione dell'Agenzia) sul rilievo che, in passato, spesso, i beni sono stati concessi indiscriminatamente, in assenza di un progetto sul loro utilizzo.

¹⁶ Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali anche straniere. VI Comitato: Riciclaggio e misure patrimoniali e finanziarie di contrasto. Audizione del dott. Mario Morcone, direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – 24 febbraio 2011.

È stato siglato con l'Università di Palermo, dove l'Agenzia dispone di un numero elevatissimo di beni, un Protocollo d'intesa avente lo scopo di qualificare i giovani che vogliano sperimentarsi nell'attività di gestione ed amministrazione dei beni confiscati.

Sempre a Palermo è stato realizzato un master *post lauream* in materia di buone pratiche condivise e di georeferenziazione dei beni.

Analoghe iniziative sono state avviate nelle Università di Napoli Suor Orsola Benincasa, Roma Tor Vergata, Bocconi di Milano, Bologna e Benevento.

L'Agenzia Nazionale ha intensificato i rapporti con le Associazioni Nazionali di categoria: Confindustria, Confcommercio, Lega Nazionale Cooperative, Coldiretti realizzando un modello, già adottato in provincia di Crotone, attraverso la costituzione di un'associazione temporanea di scopo sostenuta dalle associazioni e dalle istituzioni locali finalizzata ad amministrare i beni confiscati per il tempo necessario a far maturare la nascita delle cooperative sociali cui saranno definitivamente destinati.

Infine, l'Agenzia Nazionale ha mantenuto un costante colloquio con i rappresentanti del Governo del territorio: Sindaci e Presidenti delle Province che, spesso, si muovono in contesti ambientali difficili perché fortemente condizionati dal potere criminale.

Un colloquio è stato avviato dall'Agenzia anche con le loro associazioni, l'ANCI e l'UPI, allo scopo di stringere un rapporto di reciproca collaborazione idoneo a supportare i rappresentanti del governo territoriale nel momento in cui devono adottare scelte non sempre facili nel settore della destinazione dei beni confiscati.

Particolare intensità hanno avuto, naturalmente, le relazioni tra l'Agenzia ed i soggetti privati che, operando nel sociale e, sovente, vantando una spiccata vocazione al settore del recupero e della valorizzazione dei beni confiscati, hanno collaborato alla loro gestione in ossequio alle previsioni della legge n. 109/96.

2.3. Le risorse finanziarie disponibili

2.3.1. L'autofinanziamento

Con il cosiddetto terzo decreto sicurezza (decreto-legge n. 187 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 217 del 2010), il Parlamento ha indicato per l'Agenzia la strada dell'autofinanziamento, vale a dire l'obbligo di mantenersi con risorse proprie a partire dal 2013.

Si è, tuttavia, previsto uno *start up*, con lo stanziamento di 2 milioni nel 2011 e di 4 milioni nel 2012, così da consentire all'Agenzia di arrivare al 2013 in condizioni tali da potersi mantenere da sola.