

“Ciclo di seminari su Istituzioni, trasparenza ed educazione alla legalità nella lotta contro la mafia”
4° seminario

Confisca dei beni ai mafiosi, gestione e nuova destinazione

Venerdì 10 febbraio 2006

Facoltà di Giurisprudenza PALERMO

PALERMO

La legge Rognoni - La Torre, introducendo un efficace strumento di aggressione del potenziale economico della mafia, ha disegnato un modello normativo di grande efficacia, oggetto di crescente attenzione anche da parte degli operatori stranieri, come emerso in occasione di convegni internazionali e di incontri con delegazioni di altri Paesi. Appare pertanto necessario che qualunque approccio riformista muova dalla consapevolezza che l'impianto complessivo ha funzionato ed ha consentito di raggiungere notevoli risultati nel contrasto alla illecita accumulazione di ricchezza da parte delle organizzazioni criminali: basti richiamare il dato “locale”, secondo cui tra il 1993 e il 2004 la Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Palermo ha disposto il sequestro di beni per circa 2,5 miliardi di euro (e la confisca per oltre 1,5 miliardi).

Appare abbastanza significativo in proposito il dato statistico, secondo cui la **pendenza** dei procedimenti di prevenzione è passata da **355** procedimenti al 1.7.2004 (182 personali e 173 patrimoniali) a **391** al 30.6.2005 (216 personali e 175 patrimoniali), con un **incremento del 10% (lo scorso anno la pendenza rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente era aumentata pure del 10%)**. Nonostante la **definizione** di **222** procedimenti - dato equivalente a quello del corrispondente periodo dell'anno precedente - e l'eccezionale impegno dei magistrati addetti, la pendenza è quindi aumentata, con negativi riflessi sulla tempestività ed efficacia degli interventi di gestione dei patrimoni sequestrati, nonché sulla durata media dei procedimenti.

Le misure patrimoniali riguardano in percentuale rilevante **imprese individuali e quote societarie**, attraverso le quali il mafioso realizza la penetrazione nel mondo economico. In tali casi, il sequestro non consegue necessariamente alla valutazione della *sproporzione* tra acquisizioni patrimoniali e redditi apparenti o dichiarati a fini fiscali, ma alla valutazione del *carattere “mafioso”* della stessa attività imprenditoriale.

In tale ambito, sono state utilizzate le dichiarazioni dei **collaboratori di giustizia**, che oltre ad indicazioni sul profilo personale, hanno fornito utili indicazioni sia sulla riferibilità all'indiziato mafioso di beni intestati a terzi, sia in ordine al carattere “mafioso” della impresa (uso di metodi illegali per battere la concorrenza, facilitazioni nell'accesso al credito, protezioni e corsie preferenziali nella aggiudicazione di appalti).

Destinatari delle misure patrimoniali sono stati innanzitutto soggetti indiziati di appartenenza alla associazione (**“organici”** a Cosa Nostra) ma progressivamente anche soggetti collocabili in un'**area contigua** alla associazione, con funzione di riciclaggio prevalentemente nel campo dell'edilizia. Sono stati inoltre individuati e raggiunti dal sequestro **prestanomi** del mafioso, via via sempre meno collegati allo stesso da rapporti di parentela o affinità, parallelamente alla azione della associazione tendente a sottrarre i beni al rischio di confisca .

Allo stesso modo, da una fase propria degli anni trascorsi in cui si procedeva a carico di soggetti già condannati per il reato di cui all'art. 416-bis c.p., si è passati ad una fase in cui si sono sequestrati beni di soggetti assolti in sede penale e, piu' recentemente, di soggetti soltanto indagati in sede penale, con una progressiva tempestività della proposta di prevenzione rispetto alla emissione di provvedimenti da parte del giudice penale: così riconoscendo una “competenza esclusiva” in materia di misure patrimoniali al giudice della prevenzione.

In ordine alla **efficacia delle misure di prevenzione ed alla funzionalità degli attuali strumenti processuali**, l'esperienza maturata suggerisce la opportunità:

- di disciplinare più dettagliatamente il modulo procedimentale, in considerazione della rilevanza assunta dalle misure patrimoniali e dalla entità degli interessi in gioco;
- di superare la vigente interdipendenza tra misura personale e misura patrimoniale per consentire la applicazione di misure patrimoniali anche nel caso di **morte** del prevenuto e di **non attualità** della sua pericolosità sociale;
- di colmare la lacuna normativa con riguardo alla previsione della **revocabilità degli atti di disposizione** compiuti dal prevenuto nel periodo sospetto (individuabile nell'anno precedente la richiesta di sequestro);
- di allungare i termini di efficacia del sequestro, avuto riguardo alla complessità del procedimento, o prevedere la **sospensione dei termini nel caso di perizia** (tecnico-contabile sulla formazione del patrimonio sequestrato);
- di allungare il termine di **10 giorni per la proposizione dell'appello** (del tutto incompatibile con uno studio approfondito degli atti processuali, nel caso di misura patrimoniale);
- di prevedere un procedimento per la **verifica e la graduazione dei crediti**.

Sul piano organizzativo, la esigenza di garantire la permanenza nella Sezione Misure di Prevenzione di magistrati dotati di professionalità ed esperienza deve essere coniugata con la necessità che gli stessi possano dedicarsi adeguatamente alla gestione dei patrimoni sequestrati: in una prospettiva di riforma, sarebbe auspicabile la costituzione di una **sezione specializzata a livello provinciale**, che si occupasse di tutte le misure patrimoniali, sia del processo penale che di quello di prevenzione.

Appare inoltre opportuno segnalare che è in avanzata fase di realizzazione la "Banca dati dei beni sequestrati e confiscati", oggetto del progetto SIPPI ("Sistema informativo Prefetture e Procure dell'Italia Meridionale"), finanziato dalla Commissione Europea come Progetto Obiettivo Nazionale per la Sicurezza delle Regioni Meridionali (in breve "PON-Sicurezza"), individuate come aree di "obiettivo uno".

Il Tribunale e la Procura della Repubblica di Palermo sono stati individuati come uffici pilota per la realizzazione del progetto: la realizzazione della banca dati, che vede anche la automazione dei registri di cancelleria e segreteria dei relativi uffici, consentirà una più efficace gestione dei procedimenti, una più razionale amministrazione dei beni sequestrati ed una accelerazione del procedimento di destinazione dei beni definitivamente confiscati; oltre a fornire ampie potenzialità conoscitive a fini statistici e di studio sulla accumulazione di ricchezza da parte delle associazioni mafiose e sugli strumenti di contrasto.

Ciò premesso, deve porsi in evidenza come il momento applicativo abbia fatto registrare una **eccessiva durata del procedimento attraverso il quale si perviene alla confisca definitiva e tempi eccessivamente lunghi tra la pronuncia definitiva e la destinazione dei beni confiscati**.

In questo panorama, si innesta il **disegno governativo di legge delega**, nel quale uno degli assi portanti è costituito dal trasferimento alla Agenzia del Demanio della responsabilità della amministrazione dei beni sin dal momento del sequestro.

La innovazione mira a separare il momento gestionale, affidato ad un organo che si presume dotato di maggiori competenze rispetto al Giudice (che, si sostiene giustamente, non è un manager) ed il momento della decisione, di stretta competenza giurisdizionale. Senonchè mentre il Giudice si avvale di professionisti di sua fiducia, che agiscono in stretto rapporto con lui e sono soggetti alla sua autorizzazione per compiere gli atti di straordinaria amministrazione, nel sistema prefigurato dalla riforma la Agenzia del Demanio si avvale "di regola" di funzionari pubblici, scelti nell'ambito di tutta la Pubblica Amministrazione, sulla

base delle specifiche competenze; l'inciso "di regola" lascia aperta la possibilità di nomine al di fuori della Pubblica Amministrazione, mentre è previsto che l'amministratore nominato si avvalga di coadiutori, anche questa volta non necessariamente funzionari pubblici.

Gli scopi perseguiti sono quelli di assicurare maggiore professionalità e competenza, di favorire una visione globale e strategica – anche nell'ottica della futura ed eventuale destinazione – dei patrimoni sequestrati; di realizzare economie e sinergie gestionali; di anticipare accertamenti e decisioni che, allo stato attuale, la Agenzia assume soltanto in esito alla definitività della confisca, con allungamento dei tempi per la destinazione del bene. E' previsto il nulla osta del Giudice per la nomina dell'Amministratore e dei coadiutori, continua ad essere prevista la autorizzazione del Giudice per il compimento degli atti di straordinaria amministrazione.

E' necessario che comunque si mantenga un forte rapporto tra amministratore e Giudice, sia per la adozione di scelte gestionali che incidono su diritti soggettivi anche di terzi (si pensi al pagamento dei creditori, alla esecuzione di preliminari di compravendita), sia per assicurare quel ritorno di informazioni preziose per il Giudice ai fini della decisione sulla proposta di confisca.

Se certamente al Giudice non può essere riconosciuta una capacità "manageriale", il sistema attuale attribuisce alla Autorità Giudiziaria la responsabilità della scelta dell'Amministratore, al quale deve richiedersi tale capacità. Nel sistema proposto, dovendosi escludere del pari una capacità manageriale diretta in capo alla Agenzia del Demanio, si attribuisce ad un organo amministrativo la scelta dell'Amministratore, fermi restando i poteri di controllo in capo al Giudice (e gli inevitabili poteri di indirizzo connessi alla emanazione dei provvedimenti di autorizzazione per gli atti di straordinaria amministrazione): in un contesto tuttavia nel quale il rapporto è indebolito, il rischio di designazioni "politiche" non può escludersi ed anche il rischio di permeabilità della gestione rispetto a pressioni illecite potrebbe essere aumentato.

Le conseguenze negative più evidenti di tale opzione normativa sono legate ad un fisiologico allentamento del rapporto di informazione e di collaborazione con il Giudice dell'Amministratore, che non esprime una designazione di carattere fiduciario. Le economie e sinergie gestionali perseguite dalla riforma possono discendere soltanto da un effettivo coordinamento tra gli amministratori, che la semplice nomina da parte dello stesso organo amministrativo non sembra per ciò solo capace di garantire. La gestione, piuttosto che essere portata avanti per conto di chi spetta, nell'ottica di garantire anche il soggetto che ha subito il sequestro e che, in caso di revoca della misura cautelare, deve rientrare nel possesso dei beni, potrebbe risultare sbilanciata verso prospettive di destinazione pubblica dei beni amministrati.

Appare pertanto necessaria la massima cautela nell'affrontare tale nodo centrale, che si riflette sulla effettiva ripartizione dei poteri tra Autorità Giudiziaria ed Autorità Amministrativa nella più delicata fase di gestione dei beni sequestrati.

Cesare Vincenti*

*Presidente della Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Palermo