

Quella del commissario straordinario era una struttura utile al coordinamento e alla sollecitazione delle procedure per la destinazione e l'assegnazione dei beni. Ciò non di meno si è deciso di cancellarla senza prevedere alcuna altra struttura che in qualche modo si facesse carico delle sue funzioni, con personale specializzato e adeguatamente formato.

Elementari principi di buona amministrazione avrebbero suggerito l'ulteriore proroga del commissario straordinario fino alla definitiva approvazione della riforma, allo scopo di evitare anche di disperdere l'importante patrimonio di conoscenze ed esperienze, accumulate in questi anni da quell'ufficio.

E in realtà, esplicita era stata la promessa che la cessazione di quell'ufficio sarebbe avvenuta solo in coincidenza con l'approvazione della nuova normativa sulla materia e quindi con la contemporanea partenza di un'altra struttura.

Con il decreto di scioglimento del commissario straordinario, il 23 dicembre 2003 il Governo ha deciso di affidarne i compiti all'Agenzia del demanio, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

È stata dunque l'Agenzia del demanio (a livello centrale e regionale) ad occuparsi di beni confiscati e ad essere protagonista del meccanismo di destinazione degli stessi.

Ma l'inadeguatezza di questa Amministrazione è stata denunciata dal mondo delle associazioni; si è detto che essa «non è stata in grado di reggere un ruolo che non poteva essere interpretato in modo burocratico per la complessità delle sue caratteristiche finendo per costituire più un freno per il successo dei progetti di utilizzo dei beni confiscati che una risorsa». Si è altresì sottolineata la mancanza di professionalità e competenze specifiche, di strumenti e mezzi adeguati, impegnata com'è, l'Agenzia del demanio, su altri fronti istituzionale e con altri obiettivi.

Basterebbe solo dire che i beni demaniali, di cui l'Agenzia è istituzionalmente preposta ad occuparsi, sono solitamente costituiti da beni immobili e da universalità di beni mobili raramente organizzati sotto forma d'impresa e di compendi aziendali in genere, che di recente invece rappresentano spesso il cuore pulsante dei sequestri di beni alle organizzazioni mafiose; né si può pensare che una competenza professionale a gestire tale genere di beni possa essere nata semplicemente per aver inserito, solo nel dicembre 2003 quando ci si apprestava a sopprimere l'Ufficio del commissario straordinario, nello statuto dell'Agenzia del demanio – tra i compiti – la gestione dei beni aziendali sequestrati o confiscati ai sensi della normativa antimafia.

Ma dopo la presentazione del disegno di legge del Governo e dopo il dibattito in Commissione è intervenuta, il 12 luglio 2005, la relazione della Corte dei Conti relativa alla «attuazione delle disposizioni sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – legge n. 109 del 1996».

Essa costituisce la migliore conferma dei guasti provocati dall'azione del Governo e indica con completezza di dati i gravissimi limiti, se non il sostanziale fallimento, che hanno caratterizzato l'attività dell'Agenzia del demanio nel settore della gestione dei beni confiscati.

La Corte dei Conti ha sottolineato le varie problematiche e criticità nella gestione e destinazione dei beni confiscati ed in particolare:

a) le difficoltà connesse alla fase giurisdizionale del sequestro e della confisca (ad es. ritardata trascrizione dei decreti di sequestro e/o confisca e comunicazione tardiva dei decreti definitivi di confisca da parte delle cancellerie);

b) le difficoltà relative alla gestione dei beni (beni occupati, fabbricati abusivi, sussistenza di diritti di terzi - quali le ipoteche, possesso di quote indivise del bene confiscato);

c) le problematiche relative alla fase di utilizzazione dell'immobile confiscato (disinteresse degli amministratori, mancanza di finanziamenti per la ristrutturazione);

d) le problematiche inerenti la gestione delle aziende.

Un capitolo dell'inchiesta della Corte dei Conti è dedicato alle carenze e alle lacune rilevate nella relazione semestrale del Governo al Parlamento sulla situazione dei beni confiscati (non corrette classificazioni, incongruenze nella indicazione delle diverse tipologie di destinazione, diffusa incompletezza dei dati, assenza di un'analisi dei costi di gestione...).

L'indagine della sezione di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle amministrazioni dello Stato - svolta nei confronti dei ministeri interessati (Economia e Finanze, Giustizia e Interno, comprese le Prefetture) e dell'Agenzia del demanio - ha riguardato il periodo dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2003.

La Corte dei Conti, nelle sintesi e conclusioni della sua relazione, ha sottolineato che, nonostante l'impegno dell'Agenzia del demanio, i tempi procedurali stabiliti dalla normativa di riferimento sono nel complesso ben lungi dall'essere rispettati, con conseguenti ritardi nell'inizio della concreta utilizzazione a fini sociali dei beni ed il protrarsi nel tempo degli oneri di gestione.

Diversi problemi continuano a sussistere ed ostacolano il raggiungimento effettivo degli obiettivi cui tendeva il legislatore del 1996: assicurare l'esclusione dal circuito della criminalità organizzata dei beni confiscati in alcuni casi di cospicuo valore e consentire con celerità il godimento di detti beni da parte della collettività.

Occorre, continua la Corte dei Conti, intervenire al più presto con ulteriori e mirati interventi, quali: la programmazione delle attività di gestione, il rafforzamento dei rapporti tra l'agenzia del demanio e le altre amministrazioni ed enti coinvolti nel procedimento (tramite anche la creazione di tavoli tecnico-istituzionali e di conferenze di servizi), una maggiore attività ispettiva e di monitoraggio delle assegnazioni fatte, il controllo dell'attività degli amministratori, la trasparenza degli oneri di gestione dei beni.

Leggendo il Rapporto sullo stato della sicurezza, presentato il 15 agosto scorso dal Ministero dell'interno, suscita allarme e preoccupazione la cospicua diminuzione del numero dei sequestri e delle confische dei patrimoni illeciti accumulati dalle organizzazioni mafiose nel nostro Paese.

Questi dati sono stati confermati dalla recente relazione sullo stato della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, consegnata il 27 settembre scorso dal Direttore dell'Agenzia del demanio, Architetto Spitz.

I beni confiscati sono passati da 310 del 2001 a soli 10 nel 2004. I beni destinati risultano in totale 2962 su un totale di 6556, mentre le aziende destinate sono solo 227 su 671, di cui solo 54 ancora attive.

Dalla relazione della Corte, infine, emerge l'inadeguatezza del personale specificamente dedicato alla gestione dei beni confiscati: solo 60 dipendenti su un totale di 800.

Nonostante la gravità delle situazioni deficitarie prima indicate, non si sono proposte o indicate da parte del Governo soluzioni applicabili nel breve-medio periodo, capaci di far uscire dalla incertezza gli operatori del settore (associazioni, enti locali, magistrati, pubbliche amministrazioni periferiche) e che offrissero ad essi una prospettiva di rapida definizione dei tanti nodi irrisolti, pure chiaramente indicati da quei soggetti.

La valutazione di queste risultanze nell'ambito dei lavori di questa Commissione - anche con l'audizione dei soggetti interessati - avrebbe giovato a comprendere meglio la realtà e le responsabilità dei diversi organi pubblici impegnati nella materia.

La relazione della Corte dei Conti, in definitiva, mette in discussione la centralità e il ruolo esclusivo che il Governo intende attribuire all'Agenzia del demanio. L'intero impianto della proposta governativa, che fa perno proprio sull'Agenzia, risulta incrinato dai risultati dell'inchiesta della Magistratura contabile.

Trova conferma, viceversa, la validità delle posizioni espresse nelle proposte dell'opposizione che mirano ad invertire l'ottica finora dominante di ritenere i beni confiscati alle mafie come ordinari beni del patrimonio dello Stato, trascurando la specificità propria di essi e il loro valore, anche simbolico.

I risultati dell'inchiesta della Corte dei Conti non solo non sono entrati nel dibattito della Commissione antimafia, ma, quel che è più grave, di essi non si tiene debito conto neppure in sede di esame e pareri nelle Commissioni permanenti. Occorrerà attendere il dibattito in Aula. Se e quando verrà.

Quella dei tempi della riforma, costituisce, infatti, una questione di primaria importanza di rilevante significato politico. Il Governo, infatti, è stato capace solo, oramai a poche settimane dalla fine della XIV legislatura, di proporre non già una riforma organica e di disciplina diretta del settore ma semplicemente un disegno di legge delega che, a prescindere dai rilievi di merito, sui quali più avanti si dirà, rimette la soluzione di molti punti importanti alle successive indicazioni dei decreti delegati.

Su quella proposta la Commissione ha discusso senza avere preventivamente maturato un'autonoma valutazione all'esito di un lavoro d'inchiesta. Anzi, si è rivendicata la partecipazione e il contributo della Presidenza alle attività del gruppo di lavoro che presso la Presidenza del Consiglio ha elaborato la proposta governativa.

Si tratta di una forma di abdicazione alle funzioni proprie della Commissione; di rinuncia ad un ruolo che avrebbe richiesto l'esercizio degli strumenti di indagine riconosciuti dalla legge istitutiva – come abbiamo ripetutamente richiesto – al fine di pervenire ad un indirizzo della Commissione da offrire alla competente sede parlamentare.

Ci si è limitati, invece, ad un'analisi esegetica delle diverse proposte di legge alla stregua di una normale Commissione permanente e poi alla confutazione delle osservazioni della opposizione – molte delle quali ritenute fondate – senza tuttavia indicare soluzioni di sintesi o temi condivisi da offrire al Parlamento. Ma il punto è che la relazione del Presidente assume l'impostazione e financo l'articolato normativo del disegno di legge del Governo, come base vincolata di discussione. Laddove sarebbe stato necessario, per tempo, favorire lo studio, l'elaborazione e la ricerca autonoma di soluzioni, anche parziali, condivise unitariamente.

Il sostegno preventivo e la partecipazione della Presidenza all'elaborazione della linea del Governo (nello stesso documento del Presidente-Relatore, a pag. 63, è affermata esplicitamente l'unicità della posizione tra «i compilatori del DDL» e «questa Commissione quasi che anche nel corso dei lavori della Commissione le posizioni in campo siano state *direttamente* valutate dal Governo congiuntamente alla Commissione (*rectius* presidenza della Commissione).

Una commistione di ruoli inaccettabile, che si colloca al di fuori della tradizione e della prassi di questa Commissione d'inchiesta.

Ma vogliamo subito dire che il nostro auspicio è nel senso che si riesca a licenziare una normativa seria e completa e a questo fine rassegniamo queste conclusioni, mentre ci adopereremo in questo senso anche nella competente sede parlamentare di merito.

E tuttavia non pare che si sia partiti con il piede giusto.

Certo, al fine di una rapida riforma legislativa del settore, un tempestivo lavoro d'inchiesta e di riflessione della Commissione, nei tempi e nei modi da noi in passato richiesti, avrebbe potuto contribuire a chiarire tanti punti e ad indicare strade di convergenza e di accordo, che avrebbero facilitato il compito del Parlamento, anche facendo tesoro delle indicazioni preziose dei soggetti che da decenni operano in questo settore con professionalità e spirito di servizio.

Quelle indicazioni le avremmo discusse ed elaborate e avremmo portato a sintesi il lavoro con un documento che, come per l'istituto del 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, poteva indicare al Parlamento soluzioni condivise.

Lo strumento scelto dal Governo – quello della legge delega – non pare possa rappresentare una soluzione adeguata alle richieste che ci giungono dalla società civile, dalle associazioni, dal mondo delle professioni,

di una risposta rapida ed efficace ai tanti problemi evidenziati dall'applicazione della normativa vigente.

Entro la fine della legislatura – cioè tra pochi mesi – deve trovare completamente l'iter parlamentare per l'approvazione non solo della legge delega, ma anche dei decreti delegati che il Governo dovrà scrivere dopo che saranno stati definitivamente licenziati i principi direttivi.

È facile prevedere che tutta la procedura non potrà avere una conclusione in tempo utile e la stessa legge delega rischia concretamente di venire travolta dal termine della legislatura.

A meno che non si voglia evitare ogni confronto con l'opposizione ed ogni approfondimento che, specie alla luce delle recenti risultanze della Corte dei Conti, si rivela invece indispensabile.

Non si può tralasciare il fatto che la discussione del disegno di legge si è conclusa lo scorso 22 settembre, in Commissione Giustizia in sede referente, solo con nove sedute (da gennaio a settembre 2005), inclusa la sola audizione del presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti dottor Antonio Tamborrino. Nella seduta del 19 luglio della Commissione Giustizia si è preferito strozzare il dibattito dichiarando decaduti gli emendamenti (dell'onorevole Lumia e dell'onorevole Napoli) alternativi alla proposta del Governo, nel giorno in cui i parlamentari erano impegnati nella cerimonia di ricordo di Paolo Borsellino, nell'anniversario della strage di Via D'Amelio.

E non si può non notare, comunque, una forte accelerazione dei lavori, negli ultimi dieci giorni, in ben quattro commissioni consultive per i relativi pareri, senza tuttavia una reale presa in carico delle questioni sottese alla proposta governativa.

La consapevolezza dell'urgenza delle questioni ci aveva determinato a proposte di legge che vanno al cuore dei problemi, facendo tesoro delle elaborazioni avviate sia nella scorsa legislatura, sia in quella attuale. Così, con riguardo alla «normativa disciplinante la destinazione e la gestione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali», si sono proposte soluzioni (Atto Camera n. 3578, Lumia ed altri) capaci di superare quelle criticità procedurali che oggi inceppano i meccanismi giudiziari che portano alla confisca, alla destinazione ed alla assegnazione del bene.

Su queste urgenti questioni, la proposta del Governo rimanda ai decreti delegati nel quadro di una cornice legislativa fissata nella proposta di legge delega del tutto diversa, con la quale pure vogliamo confrontarci nella sede parlamentare di merito.

Peraltro, per quanto riguarda il capitolo della tutela dei terzi rispetto alle misure patrimoniali di prevenzione, riteniamo che l'elaborazione già proposta alla Camera (Proposta di legge n. 3579, Lumia ed altri) abbia un suo grado di apprezzabile organicità che potrebbe trovare subito ingresso nella discussione parlamentare.

Il nostro atteggiamento sullo schema di legge di delega presentato dal Governo per il riordino della materia dei beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali è, come abbiamo detto, di disponibilità al confronto e al dialogo.

Ma, al tempo stesso, vogliamo tenere alta l'attenzione critica e la vigilanza su taluni principi che riteniamo importanti e irrinunciabili.

Rileviamo che nella proposta del Governo e nel documento della maggioranza vi sono aspetti che riguardano istituti giuridici e principi già affermati nelle nostre proposte di legge e in quelle della Commissione Fiandaca, voluta dal governo Prodi.

Sono principi largamente condivisi dalla Magistratura e dagli operatori dei settori.

Così, ad esempio, l'estensione del potere di proporre misure di prevenzione al Procuratore distrettuale antimafia; il superamento della subordinazione delle misure di prevenzione patrimoniale all'esistenza delle misure personali; la prosecuzione delle procedure di prevenzione patrimoniale nei confronti degli eredi in caso di morte del proposto; la possibilità di assoggettare a sequestro e confisca i beni dei mafiosi individuati successivamente; e ancora altri profili normativi che non indichiamo per brevità.

Altri orientamenti della proposta governativa, per vero caratterizzanti l'intero impianto, non convincono affatto.

Ci lascia molto perplessi l'attribuzione alla sola Agenzia del demanio di un ruolo esclusivo, di *dominus* dell'intera materia: è vero che i beni confiscati tornano allo Stato e che dunque è individuabile una specifica competenza del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ma qui non si tratta «di far cassa»; e non si tratta neppure solo di assicurare una corretta gestione dei beni in termini di finanza pubblica.

Noi riteniamo che accanto all'Amministrazione finanziaria, altri soggetti debbano avere compiti prioritari nella gestione delle ricchezze sequestrate alle organizzazioni criminali, in considerazione della natura dei beni e della caratura criminale dei soggetti cui quei beni sono stati sottratti.

La migliore comprensione ed il superamento delle problematiche che si pongono normalmente nell'amministrazione di un bene confiscato (dall'infiltrazione, ai tentativi di «recupero» del bene da parte del mafioso, alle difficoltà create nella fruizione del bene) richiedono una padronanza della materia, che può derivare solo dall'esercizio costante dei poteri di contrasto alle mafie.

D'altra parte, l'esperienza storica di questi anni ha indicato spesso proprio nell'attività dell'Agenzia del demanio il momento di maggiore criticità nello svolgimento rapido delle procedure previste dalla legge.

Al riguardo le conclusioni dell'inchiesta della Corte dei Conti sono quanto mai eloquenti.

La natura dei beni di cui trattasi, il ruolo della gestione di essi, prima e dopo il sequestro e la confisca, le difficoltà – non solo tecniche, finanziarie e gestionali – proprie della tenuta di quei beni, impongono di affidare ad un organo specializzato ed esclusivamente destinato a questo scopo, il compito di vigilare, intervenire e governare direttamente, con adeguati poteri, il transito dei beni dal sequestro in danno delle mafie alla restituzione alla collettività.

Da altro punto di vista, non convince la completa espropriazione della Magistratura inquirente e giudicante dalle procedure, anche di quelle giudiziarie, relative ai patrimoni di mafia.

A tal riguardo, conforta constatare che le perplessità manifestate in pubbliche dichiarazioni dal Procuratore nazionale antimafia siano dello stesso segno di quelle che qui si avanzano.

La scelta operata sul punto dal Governo pone problemi – forse anche di compatibilità costituzionale – che meritano approfondimento; ma vi è da dire che essa si iscrive nel disegno più vasto.

Su di un piano più strettamente politico, la scelta pare scriversi in un disegno più generale, tenacemente perseguito nel corso di tutta la legislatura di ridurre se non delegittimare il ruolo della Magistratura e della giurisdizione.

Va osservato che il controllo giudiziario della vita e della gestione del bene sequestrato, ha offerto spesso spunti decisivi per l'attività investigativa e giudiziaria e per la individuazione di altri importanti beni dell'associazione mafiosa.

A parte questa utilità diretta, v'è da dire che, soprattutto nella lunga, lunghissima, fase giudiziaria quando sull'amministrazione del bene viene necessariamente dispiegata un'attenzione del mafioso, spesso fatta di intimidazioni e di minacce (sue o del suo *entourage* criminale), non è possibile escludere o marginalizzare l'Autorità giudiziaria, cioè l'unico soggetto che può tenere a freno e fare fronte a quelle minacce.

Forti sono dunque le perplessità che suscita la vera e propria frattura con l'Autorità giudiziaria procedente a seguito dell'attribuzione in via esclusiva all'Agenzia del demanio dell'amministrazione e della custodia dei beni sequestrati.

Secondo il disegno del Governo, l'Autorità giudiziaria viene privata del rapporto fiduciario con l'amministratore giudiziario già nella fase del sequestro quando l'indagine penale e patrimoniale è nel pieno del suo sviluppo.

Si rischia, così, di far venir meno il rapporto dell'A.G. con un quadro di fatti spesso utili all'accertamento delle altre relazioni economiche e patrimoniali dell'associazione criminale oggetto d'indagine.

Un quadro che può essere letto nell'ottica di una visione complessiva che solo la fase giudiziaria della prevenzione e della investigazione penale può avere con riferimento al bene sequestrato.

È certo, viceversa, che si proporranno situazioni di difficile soluzione se il soggetto che deve fare fronte a quelle intimidazioni è solo il funzionario pubblico, stretto tra la paura contabile (non si dimentichi che il bene può legittimamente ritornare al proposto) e quella per la propria incolumità. Nella soluzione proposta dal Governo il funzionario della pubblica amministrazione, infatti, non avrebbe tecnicamente la possibilità di condividere con l'organo giudiziario il peso delle scelte più difficili e sgradite che rientrano nell'amministrazione di un bene per il quale non sono ancora intervenute decisioni definitive e che potrebbe legittimamente tornare nella disponibilità del proposto.

L'esclusione dell'amministratore giudiziario e la marginalizzazione dell'Autorità giudiziaria, relegata al rilascio di meri nulla osta (che potranno inceppare ulteriormente la gestione, se il giudice vorrà e dovrà rendersi conto volta per volta di una procedura che più non gli appartiene), non sappiamo quanto potranno garantire da quelle infiltrazioni che il disegno governativo ritiene erroneamente eliminate - di colpo - per il solo fatto che l'amministrazione è affidata ad un funzionario pubblico invece che ad un professionista privato (che tuttavia è un pubblico ufficiale nell'esercizio delle funzioni di amministratore) soggetto al controllo diretto del magistrato.

Peraltro, nel momento in cui il disegno del Governo prevede che il funzionario pubblico-amministratore, possa avvalersi di un ausiliario privato (e non è difficile prevedere che ciò accadrà nella maggior parte dei casi, per le amministrazioni di maggior impegno), si riproporranno i problemi delle pressioni della criminalità organizzata verso quest'ultimo, stavolta senza i benefici del controllo diretto del magistrato, poiché il referente di quell'ausiliario-amministratore sarà il funzionario dell'Agenzia del demanio.

Le critiche che il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ha fatto presente in relazione ai problemi di specifica professionalità dei dipendenti pubblici ai quali saranno rimessi i compiti di amministratore hanno indotto il Governo ad inserire tra gli amministratori delle aziende confiscate, accanto ai pubblici funzionari, gli avvocati e i dottori commercialisti: così rimangiandosi le motivazioni che avevano portato ad escludere queste categorie nell'originaria proposta. I rischi paventati di pressioni mafiose, in realtà, non possono essere, d'un colpo, venuti meno! E l'allontanamento del giudice e del pubblico ministero dalla procedura di prevenzione e dai beni sequestrati non diminuisce ma aumenta quel rischio!

Lo stesso Ordine, infatti, ha indicato una serie di questioni che meritano oggettivamente un'attenta valutazione ed alle quali in sede parlamentare va data risposta, nel quadro di una previsione di riforma che fissi in modo rigoroso gli obblighi dell'amministratore, l'osservanza dei quali venga assicurata da un apparato di sanzioni amministrative, civili e penali. In tale prospettiva va opportunamente approfondita la possibilità dell'istituzione - come noi proponiamo, per un utilizzo razionale e sicuro dei liberi professionisti in questa materia - di un albo nazionale degli amministratori dei beni sequestrati e confiscati.

L'ipotesi a cui occorre lavorare, a nostro avviso, attiene alla previsione di una struttura, diversa dall'Agenzia del demanio, dedicata in via esclusiva ai beni sequestrati e confiscati, articolata a livello centrale e periferico.

Una struttura con le caratteristiche proprie di una vera e propria agenzia nazionale per i beni confiscati istituita presso la presidenza del Consiglio o presso il Ministero dell'interno con agenzie locali presenti presso la Prefettura in ogni provincia.



La realizzazione di tale struttura vedrebbe l'istituzione di una *Agenzia Nazionale per la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati ad organizzazioni criminali*, composta da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri dell'interno, della giustizia, dell'economia e delle finanze, della Direzione nazionale antimafia, del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, dei rappresentanti del mondo dell'associazionismo e della cooperazione sociale possibili destinatari dei beni (associazione «Libera»).

In sede periferica, pensiamo all'istituzione presso gli uffici territoriali del Governo, ad iniziativa del Prefetto, dell'*Agenzia provinciale per la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati ad organizzazioni criminali*, presieduta dal Prefetto e composta dal Direttore dell'agenzia del demanio, dal presidente della sezione misure di prevenzione del Tribunale, dal Procuratore distrettuale antimafia, dal presidente dell'ordine dei dottori commercialisti, da un rappresentante dell'associazione Libera, dal rappresentante della regione, della provincia e dei comuni interessati, individuati annualmente dall'Agenzia.

Sarà ovviamente necessario individuare le strutture organizzative delle Agenzie, nazionale e provinciale, in relazione ai compiti assegnati dalla legge.

Dovranno essere definiti i compiti dell'Agenzia per il raccordo della fase giudiziaria del sequestro e della confisca con la fase di destinazione a fini sociali del bene; la previsione dell'assegnazione dei beni; lo sviluppo delle politiche finanziarie; il monitoraggio delle procedure e dei beni; la garanzia dell'efficienza e della trasparenza delle procedure di assegnazione; la vigilanza, attraverso gli opportuni strumenti e procedure da definire, sul pericolo che i beni tornino ai mafiosi.

Nella nostra impostazione, restano gli amministratori giudiziari e resta il loro rapporto con il pubblico ministero e con i giudici della prevenzione nella delicata fase del sequestro e fino alla confisca; se necessario, quell'amministratore resta anche nella fase che precede l'assegnazione del bene.

L'Agenzia dovrà raccordare l'amministrazione del bene con le esigenze di una rapida definizione della vicenda giudiziaria e con la restituzione del bene alla collettività nell'ambito di una procedura che salvaguardi le attribuzioni dell'Autorità giudiziaria e le competenze specialistiche richieste per l'amministrazione di situazioni di rilevante contenuto economico.

La soluzione normativa dovrà poi raccogliere le osservazioni di Libera e la proposta di adozione di un *Testo Unico delle disposizioni sul contrasto patrimoniale alle mafie*.

Infine, non convince la disciplina prevista nella proposta governativa in punto di revisione della confisca passata in giudicato al termine della procedura ablativa.

Con una tale previsione, infatti, si rischia di porre il bene confiscato in una condizione di *incertezza perenne*. Da un lato, infatti, vengono ad essere genericamente legittimati all'azione, in qualunque momento, tutti

i soggetti che possono in qualche misura avervi interesse, (si è detto dell'emendamento che consente l'azione al solo diretto interessato), senza la necessaria selezione di posizioni. Dall'altro lato la proposta del Governo si limita a riproporre meccanicamente i casi di revisione della sentenza di condanna penale irrevocabile, senza farsi carico della diversa funzione del procedimento di prevenzione e dei diversi presupposti del provvedimento di confisca, rispetto al processo penale.

La proposta governativa – ingiustificatamente generosa nella quantità e qualità di strumenti posti a disposizione di chiunque adduca un interesse e voglia aggredire la pronuncia definitiva di confisca – rischia di mettere in discussione il risultato faticosamente raggiunto nell'ambito del procedimento di prevenzione, oggi assistito da tutte le garanzie giurisdizionali per il proposto.

Le opportunità concesse dal Governo «a chiunque abbia interesse» di impugnare la confisca, sono apparse del tutto irragionevoli ed incomprensibili se raffrontate al procedimento di prevenzione che si fonda su precisi presupposti di legge e nell'ambito del quale tutti i diritti del proposto sono assolutamente garantiti. Sul punto, opportunamente, il Governo ha modificato la previsione limitandola «al soggetto direttamente interessato». E pur tuttavia la disposizione dovrà trovare nella sede competente le necessarie specificazioni al fine di evitare il ritorno dei beni nel circuito criminale.

Abbiamo sottolineato come non si comprenda il motivo di andare a valutare le statuizioni definitive del giudice della prevenzione sulla base di determinazioni di altri giudici, magari con riferimento a nuove prove e nuove questioni valutate in via del tutto marginale e in una prospettiva mirata all'accertamento di responsabilità penali, dunque del tutto diversa dalla impostazione prevenzionistica.

Questo punto della proposta del Governo deve essere eliminato per gli effetti devastanti che può provocare nel contrasto alla criminalità mafiosa. Non si tratta solo di non introdurre un argomento che, al pari del tema della revisione dei processi per i *boss* detenuti, può suscitare «speranze» nei mafiosi, ma si tratta di considerare l'effetto che avrebbe, sull'immagine dello Stato che fa la lotta alla mafia, l'innescò di molti tentativi dei *boss* di recuperare beni precedentemente confiscati, magari sulla base di testimonianze rese da un parente ignoto venuto fuori all'ultimo momento. Il *vulnus* per la collettività e per la lotta alla criminalità di tipo mafioso sarebbe, infine oltremodo accentuato nel caso in cui i beni già sottoposti a confisca definitiva, fossero stati destinati a fini di pubblica utilità, con attivazione di investimenti e realizzazione di programmi economici e finalità sociali. Occorre dunque tutelare con adeguate previsioni questo genere di situazioni, pur nel rispetto dei diritti dei terzi di buona fede.

Pensiamo che la nuova legge delega debba affermare la centralità di alcuni principi, tra i quali indichiamo:

l'assoluto divieto di vendita;

la priorità se non l'esclusività dell'assegnazione e della destinazione sociale dei beni confiscati;

una maggiore tutela dei provvedimenti di confisca definitiva individuando tassativamente i casi specifici e i soggetti legittimati a proporre istanza di revisione e stabilendo appropriate garanzie laddove il bene sia già stato assegnato e destinato ad usi sociali;

va definita l'ipotesi di consentire lo strumento delle intercettazioni telefoniche per l'individuazione dei patrimoni illeciti;

va rivista la previsione delle attribuzioni della DDA e soprattutto della DNA in questa materia; in particolare, all'estensione del potere di proposta in capo al Procuratore Distrettuale corrisponde il potere in capo al Procuratore nazionale antimafia di coordinamento dell'azione delle DDA;

deve essere stabilito esplicitamente il principio della obbligatorietà dell'azione di prevenzione antimafia;

la prevenzione antimafia deve essere estesa a tutti i delitti di cui all'articolo 53 co. 3-*bis* del codice di procedura penale, ai delitti aggravati dalla finalità mafiosa di cui all'articolo 7, decreto-legge n. 152 del 1991, nonché alle ipotesi di concorso esterno in associazione mafiosa, in maniera che essa raggiunga efficacemente la vasta area della contiguità che trae, anche indirettamente, profitto dalle attività illecite dell'associazione mafiosa;

estensione dell'applicazione dell'articolo 12-*sexies* ad altre tipologie di delitti (ad es. i delitti in campo ambientale - sulle ecomafie - introdotti dal decreto Ronchi);

va affrontato il problema della concentrazione nelle sole DDA del potere di proposta;

vanno rafforzati i poteri del PNA attribuendo facoltà e poteri di indagine nella materia della prevenzione patrimoniale antimafia anche in un'ottica di coordinamento dell'attività delle Procure distrettuali, sia nella fase di acquisizione degli elementi conoscitivi necessari alla formulazione della proposta, sia nella fase di presentazione della proposta stessa;

vanno valutate, già in sede di delega, le conclusioni della Commissione Fiandaca e della commissione di studio del commissario per i beni confiscati in materia di tutela dei terzi;

va previsto un Albo Nazionale degli amministratori con compiti di vigilanza e a predisposizione di un catalogo di obblighi e di adeguate sanzioni;

va prevista una Agenzia nazionale per i beni confiscati con articolazioni a livello provinciale di cui vanno indicate funzioni e compiti.

Su queste indicazioni e su altre che dovessero emergere la Commissione deve rivolgere al Parlamento un indirizzo per la rapida definizione della riforma della normativa in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali.

Il disegno di legge presentato dal Governo è in discussione in Aula nella Camera dei deputati: ma l'approssimarsi del termine della legislatura lascia intendere che esso non troverà definitivo approdo.

Ed è amaro dover considerare che si tratta del male minore posto che il disegno di legge che la maggioranza parlamentare avrebbe portato ad approvazione non risponde ai problemi reali o dà risposte sbagliate o insoddisfacenti. Quel progetto ha collezionato - come spesso è accaduto in questa legislatura in tanti altri settori, a cominciare dalla giustizia - l'insoddisfazione e le proteste di tutti i soggetti impegnati sul campo, dai magistrati dei Tribunali di prevenzione, ai dottori commercialisti, alle migliaia di persone, enti associazioni, firmatarie dell'appello lanciato da Don Luigi Ciotti e Libera, contro la proposta di legge del Governo, a tanti settori delle Forze dell'ordine e dell'Amministrazione dell'interno. Davvero il Governo e la sua maggioranza parlamentare sono riusciti a scontentare tutti: vien da chiedersi con chi si siano consultati per approntare quel progetto.

Noi abbiamo esplicitato le nostre posizioni nella relazione di minoranza, ma è particolarmente significativo che su di esse vi sia non solo la convergenza dei tanti soggetti prima indicati, ma anche quella particolarmente qualificata della Direzione nazionale antimafia, istituzione che ha una qualificata postazione istituzionale per valutare la rispondenza delle proposte normative alle esigenze e del Paese in tema di lotta alle mafie.

Ebbene tanto il dottor Piero Luigi Vigna, quanto l'attuale PNA, il dottor Piero Grasso non hanno mancato di far sentire la loro voce. Quest'ultimo nella sua audizione in commissione ha affermato:

*«Per quanto riguarda i beni confiscati, non ho avuto modo di esprimermi mai, ma la posizione del mio ufficio e la mia personale, che viene dall'esperienza che ho avuto anche come Procuratore di Palermo è naturalmente quella di un'esperienza drammatica nel senso che, pur non avendo competenze, la Procura di Palermo riceveva quasi giornalmente amministratori giudiziari che avevano problemi sul territorio. Allora, pur essendo il Tribunale ad avere il rapporto con gli amministratori (era il Tribunale che li nominava e che gestiva tutte le loro competenze), si rivolgevano alla Procura, che non aveva competenze, perché quest'ultima faceva poi da tramite con i carabinieri o con la Guardia di finanza sul territorio per tutti i problemi che avevano gli amministratori, o meglio, quelli che venivano da noi; quelli che non ci venivano evidentemente avevano risolto in altro modo, il che fa immaginare questo problema sul territorio in maniera drammatica. Ho parlato della mia esperienza siciliana, ma anche in altre zone, per esempio in Calabria, abbiamo trovato beni che erano ancora in possesso dei mafiosi che li avevano avuti confiscati in maniera definitiva. In un caso, alcuni cacciatori erano andati per cacciare sul terreno confiscato non ancora utilizzato: ebbene, sono stati cacciati da alcuni figuri che gli hanno detto che lì non dovevano nemmeno cacciare. Un terreno confiscato: questo è un problema. Altro che beni demaniali: siamo di fronte a beni confiscati che lo Stato non riesce*

*a prendere in gestione, non riesce nemmeno a fare uno screening su quelli che sono stati liberati dalla presenza mafiosa e quelli che invece non lo sono. Allora il problema del demanio come istituzione che li ha gestiti finora devo dire che non ci lascia tranquilli. Se dovessi scegliere (ma capisco che è una strada in salita, mi dispiace) li darei al Ministero dell'interno, perché poi talvolta ci deve essere l'intervento dei carabinieri. Capisco che il problema oggi è impraticabile, che c'è una legge in dirittura d'arrivo, però non me la sento di non rappresentare questa situazione che per noi è e rimane comunque drammatica. Allora, pensare che il gradimento del Tribunale sulla nomina di un amministratore possa risolvere il problema (perché penso che poi alla fine sia questo l'aggancio con il giudiziario) e poi pensare di togliere sostanzialmente all'Autorità giudiziaria, in pendenza di sequestro, non avendo ancora la confisca definitiva, la gestione, l'amministrazione dei beni, penso che dia qualche problema non dico anche di ordine costituzionale, ma certamente di prerogative dell'Autorità giudiziaria che vengono meno per quanto riguarda il periodo del sequestro e fino alla confisca in materia di amministrazione dei beni confiscati. Quindi, vi sono motivi di carattere funzionale, motivi di carattere strumentale, motivi di carattere ordinamentale.*

*Per quanto riguarda poi la revisione, il problema per noi è la certezza. Se questo bene confiscato deve avere un'utilità, se deve essere affidato a qualcuno che ne deve trarre un'utilità, allora è importante la certezza dell'assegnazione del bene a fini di investimento, al fine di poter gestire questo bene. La revisione certamente non rende tranquilli in proposito. Sarà un problema psicologico, perché magari le ipotesi di revisione si potrebbero contare sulle dita di una mano, però diciamo che il problema della revisione da parte di chiunque vi abbia un interesse tutelato dall'ordinamento determinerebbe una situazione di incertezza nei rapporti giuridici che vanificherebbe in un certo senso la sua destinazione. Pensavo ad una soluzione che in qualche modo ci può venire dai principi generali della nostra Costituzione, secondo cui la proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, essere espropriata per motivi di interesse generale. C'è già questo principio: perché non cercare di includerlo nella confisca dei beni? Se vengono fuori delle situazioni di terzi che non erano stati tutelati, delle situazioni che prima non erano conosciute, perché non sostituire alla restituzione del bene un indennizzo, una somma equivalente al valore effettivo del bene al momento del sequestro? Penso che questa soluzione dell'indennizzo potrebbe salvare la certezza dell'assegnazione del bene confiscato e nel contempo ristorare il proprietario del bene che risulti privato dello stesso. Dove prendere i soldi per l'indennizzo: naturalmente diventa un problema, ma si potrebbe finanziare con la stessa gestione dei beni confiscati».*

È appena il caso di notare come nella relazione di maggioranza sia stata del tutto occultata l'ampia e fiera opposizione che trova nella società civile nel Paese la proposta governativa (*rectius* della maggioranza parla-

mentare della Commissione) e come il netto dissenso del Procuratore Nazionale antimafia sia stato ridotto ad un mero cenno.

L'elaborazione della dottrina e le soluzioni della giurisprudenza in questi anni hanno evidenziato i tanti problemi e i limiti dell'attuale disciplina in tema di contrasto patrimoniale alle mafie e, *in primis*, delle misure di prevenzione di tipo patrimoniale. Nella prossima legislatura dovrà avviarsi una grande campagna di monitoraggio e ascolto - ciò che non è stata in grado di fare questa Commissione antimafia - per acquisire tutti i dati e tutti gli elementi conoscitivi indispensabili per tempestivo e condiviso riordino della materia, frutto di una elaborazione meditata.

Nel tempo necessario alla definizione di un riordino normativo condiviso, occorrerà istituire nella prossima legislatura una struttura che si faccia carico del coordinamento già assicurato dall'Ufficio del commissario per i beni confiscati, assurdamente abrogato dal Governo.

L'occasione della riforma della disciplina, infatti, non può essere sciupata con l'adozione di norme sbagliate che rischiano di mettere in discussione i risultati tanto faticosamente in questa materia, anche grazie al lavoro e al sacrificio di tanti cittadini, magistrati e Forze dell'ordine.

MAFIA E ECONOMIA. GLI APPALTI: LA RIDUZIONE DEL NUMERO DELLE STAZIONI, IL CONTROLLO DEI CANTIERI, LE CLAUSOLE DI GRADIMENTO NEI PROTOCOLLI DI LEGALITÀ DI NUOVA GENERAZIONE

La penetrazione delle mafie nell'economia e in specie nel settore degli appalti pubblici è stato costantemente denunciato all'attenzione della Commissione in tutte le missioni compiute nel territorio nazionale.

Le stesse audizioni a Palazzo S. Macuto, oltreché gli studi e le relazioni periodiche presentate al Parlamento dalle Forze di polizia, così come le relazioni dei Procuratori generali in occasione delle inaugurazioni dell'anno giudiziario, confermano l'importanza dell'azione di contrasto in questo specifico campo.

L'allarme va sicuramente condiviso proprio perché le ingenti risorse finanziarie, nazionali ed europee, destinate alla realizzazione di attività e opere pubbliche, non possono sicuramente non attirare l'attenzione della criminalità organizzata, specie nelle zone di tradizionale insediamento.

E invece l'atteggiamento del Governo è stato di colpevole sottovalutazione di questo decisivo comparto del contrasto antimafia.

Sono mancate, infatti, specifiche iniziative mirate ad elevare le difese delle procedure dalle infiltrazioni e dai condizionamenti delle organizzazioni mafiose, tanto più necessarie in una fase in cui, come ha confermato, in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione con parole preoccupate: *«l'economia mafiosa rappresenta una minaccia gravissima alla democrazia e all'economia legale posto che con la sua "immanente presenza", mantiene ancora la capacità di imporre le strategie generali dell'organizzazione,*

*che continua ad esercitare un violento, arrogante ed esteso controllo sulle attività economiche, sociali e politiche del territorio».*

Maggioranza parlamentare e Governo si sono invece ispirati alla filosofia della «convivenza», autorevolmente preannunciata proprio dal ministro alle infrastrutture Lunardi.

Le mafie costruiscono il loro sistema anche attraverso una rete di alleanze che riguardano non solo il mondo delle professioni e dei ceti intellettuali, ma anche dei pubblici ufficiali e le autorità di Governo degli enti locali o degli enti economici, di coloro insomma che dovrebbero assicurare l'osservanza delle leggi, ed invece talvolta obbediscono alla mafia, quando non si fanno sostituire direttamente da essa nell'esercizio dei pubblici poteri.

Le mafie, oggi, programmano l'accesso alla spesa pubblica fidando sui rapporti privilegiati costruiti con la classe politica o con settori importanti di essa, rapporti consensuali o anche su base corruttiva.

Forti dell'accumulazione di ingenti risorse e capitali, le mafie entrano nell'economia legale e si intrecciano ad essa a prescindere dall'esercizio della intimidazione e della violenza sicchè diventa più difficile scorgere l'impresa mafiosa e neutralizzarla.

Le mafie sanno usare gli strumenti del diritto commerciale e di quello societario, sanno mascherarsi, occultare la loro vera natura.

Un inquinamento che ha prezzi altissimi: perché il loro ingresso sul mercato legale determina distorsioni e squilibrio, uccide le imprese sane che non possono contare su capitali illeciti, non possono non rispettare i diritti dei lavoratori, le regole del mercato.

Alcune organizzazioni di tipo mafioso come la 'ndrangheta in Calabria uniscono una forte presenza nei mercati illeciti alla penetrazione nei circuiti legali. Altre, come alcuni gruppi camorristici, si specializzano soprattutto in affari illegali; mentre «Cosa Nostra» negli ultimi anni ha orientato sempre più la sua iniziativa verso l'intreccio tra criminalità ed economia legale. Questo intreccio è comunque sempre in varia misura presente nelle associazioni di stampo mafioso: è a base della loro forza e della loro pericolosità sociale.

Se tutto ciò è vero, l'obiettivo fondamentale da proporre è la liberazione della società e dell'economia, nel Mezzogiorno e nel paese (le opere pubbliche, gli investimenti, le attività finanziarie) dall'influenza criminale, dalle distorsioni che essa provoca nella vita democratica, dai vincoli e dai costi del potere mafioso.

L'Italia nel suo insieme ha bisogno di un nuovo sviluppo del Mezzogiorno. L'Italia ha bisogno di competitività, di mercato e quindi di regole: ha bisogno di un'economia libera dall'illecito e dall'illegalità.

Sono necessarie in questa prospettiva nuove politiche pubbliche: dopo le norme legislative volute dalla destra in materia di infrastrutture, che hanno aperto spazi alla penetrazione mafiosa, dopo le leggi che hanno favorito interessi particolari colpendo l'indipendenza e l'autonomia dell'ordine giudiziario, dopo la depenalizzazione sostanziale del falso in bilancio, dopo gli scandali finanziari che hanno svelato la debolezza dei

controlli, dopo le norme che hanno consentito e premiato il rientro in forma anonima dei capitali illecitamente trasferiti all'estero, è il momento di voltare pagina.

Sono, dunque, urgenti e necessari interventi sul piano normativo ed operativo, volti a prevenire le infiltrazioni mafiose negli appalti delle opere pubbliche a partire dalla possibilità di disporre intercettazioni preventive.

Altrettanto importante sarebbe definire meglio il ruolo della DIA che potrebbe svolgere una significativa azione informativa ed investigativa se non fosse penalizzata dai tagli finanziari imposti dal Governo.

In tema di infiltrazioni mafiose nell'economia e negli appalti pubblici, le Forze dell'ordine (sono recenti le polemiche sulla stampa per l'inadeguatezza della legislazione evidenziata dal Prefetto di Reggio Calabria Luigi De Sena, che «favorisce di fatto le infiltrazioni») e la Magistratura hanno ripetutamente segnalato l'inidoneità delle disposizioni di legge - in particolare della cosiddetta «legge obiettivo» - a prevenire la partecipazione delle cosche mafiose specie nel campo del subappalto e dei noli. Un siffatto pericolo è stato espressamente denunciato alla Commissione dal Procuratore nazionale antimafia dottor Piero Grasso, e dal suo predecessore dottor Piero Luigi Vigna, in occasione delle rispettive audizioni. E, in realtà, manca un efficace sistema di controlli che riguardi i diversi piani interessati dalla realizzazione dell'opera pubblica: dal controllo del territorio, che lo Stato non riesce ad assicurare in talune zone del Paese, alla scarsa capacità di monitorare e controllare i flussi finanziari con l'attivazione dei dispositivi antiriciclaggio, alla limitata disponibilità di strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia internazionale, atteso lo scenario economico sovra nazionale nel quale si inscrivono le opere pubbliche di maggior rilievo. Significative a tal riguardo le indagini di un procedimento penale relativo alle infiltrazioni mafiose nelle attività legate alla realizzazione del ponte sullo stretto di Messina (cosiddetta operazione *Brooklyn*), le quali hanno evidenziato proprio la mancanza di un organico sistema di prevenzione di quelle infiltrazioni.

In effetti, già nella relazione di accompagnamento al disegno di legge-delega era possibile individuare la logica della «legge-obiettivo», che, ai fini del riconoscimento della legittimità politica e giuridica dell'opera da realizzare, riteneva sufficiente l'identificazione dell'opera stessa come obiettivo strategico. Come dire che il fine giustifica i mezzi, a nulla valendo le innumerevoli, qualificate, voci che da tempo individuano proprio la fase dell'esecuzione dei lavori come uno dei momenti in cui maggiore è il rischio che le organizzazioni mafiose si appropriino di fondi pubblici per accrescere il proprio dominio ed il proprio prestigio sul territorio.

Il fatto che un'opera venga riconosciuta come obiettivo strategico per il Governo giustifica, dunque, la disapplicazione di tutte le altre norme che con fatica, nel corso degli anni, sono state emanate al fine di creare un sistema normativo che, nel rispetto dei principi posti in sede comunitaria, fosse altresì funzionale a prevenire il rischio di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici.