



I 23 punti per la manutenzione urgente del codice antimafia

Giovanbattista Tona

L'Osservatorio nazionale su confisca, amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende sottratti alla criminalità organizzata nasce dalla collaborazione tra il Dipartimento di studi europei e della integrazione internazionale (DEMS) dell'Università degli Studi di Palermo e la Fondazione Progetto Legalità in memoria di Paolo Borsellino e di tutte le altre vittime della mafia.

Presentato il 19 gennaio 2012, in occasione delle manifestazioni per il "non-compleanno" di Paolo Borsellino, l'Osservatorio ha subito avviato, tra gli operatori della giustizia, una prima fase di riflessione e dibattito sui problemi applicativi derivanti dal c.d. nuovo Codice antimafia (D.lgs. 6 settembre 2011, n.159).

Ne sono scaturite così alcune proposte definite di "manutenzione" urgente che rimandano a fasi successive di studio, elaborazione ed approfondimento l'eventuale prospettazione di proposte di riforma di più ampio respiro e di re-incisività.

La legge-delega n. 136/2010 ha previsto (precisamente, all'art. 1, comma 5) che, entro tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, il governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.

In relazione a tale facoltà, l'Osservatorio ha articolato 23 proposte integrative e correttive, presentate al Ministro della Giustizia Paola Severino nel corso di un convegno svoltosi il 18 febbraio 2012 presso l'Università di Palermo. Esse cercano soluzioni compatibili con la legge-delega e tendono ora a rendere più coerente il tessuto normativo del Codice antimafia, ora a potenziare la funzionalità e di alcuni importanti istituti ed organismi istituzionali, ora a rafforzare le garanzie degli stessi prevenuti o la tutela dei terzi, ora a evitare inutili appesantimenti delle procedure.

Esse sono state precedute da diversi momenti di confronto che hanno visto impegnati: in primo luogo, le sezioni Misure di prevenzione dei Tribunali di Milano, Napoli, Palermo e Roma, le cui indicazioni sono state la base delle proposte; e, in una fase successiva, la Procura nazionale antimafia e le Procure distrettuali di Caltanissetta, Catania, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Torino, che hanno contribuito con ulteriori suggerimenti alla loro elaborazione.

Alcune di esse assumono solo una valenza correttiva sul piano della chiarezza e coerenza dell'impianto normativo o ai fini di una integrazione della disciplina in termini di maggiore dettaglio. Altre presentano maggiore rilievo anche sotto il profilo della loro incidenza pratica.

Si rinvia alle prossime pagine la lettura del documento integrale, qui si proverà ad esaminarne sommariamente alcune parti.

1) I compiti di proposta e coordinamento del Procuratore Nazionale Antimafia. L'art. 5 del codice indica tra i soggetti legittimati a formulare la proposta di misura di prevenzione personale anche il PNA, oltre al procuratore della Repubblica, al questore e al direttore della DIA. Il testo vigente descrive un potere di proposta autonomo che ha suscitato diverse perplessità negli operatori; si propone allora di aggiungere le parole «nell'ambito delle attività di cui all'art. 371 bis comma 2 e comma 3 c.p.p.». Si aggancia così il potere di proposta del PNA alle sue funzioni tipiche di coordinamento descritte dall'art. 371 bis c.p.p., nei commi 2 e 3; potrà così assumere quelle informazioni che, ove non abbiano indotto già i procuratori distrettuali interessati a promuovere l'azione di prevenzione, gli consentiranno di avanzare una propria proposta al Tribunale competente, rimanendo sul solco delle attività di impulso e coordinamento.

2) La partecipazione dei terzi al procedimento. L'intervento nel procedimento di prevenzione è assicurato ai terzi che risultino proprietari, comproprietari dei beni in sequestro o che su questi vantino diritti personali o reali di godimento. A differenza del previgente art. 2 ter comma 5 l. n.575/65, l'art. 23 del codice non prevede l'intervento dei titolari dei diritti reali di garanzia; stante l'omogeneità di tali diritti con quelli di godimento, l'esclusione può comportare sfalsamenti nella verifica dei pesi che gravano sul bene suscettibile di confisca e rischia di differire a un eventuale incidente di esecuzione un accertamento essenziale ai fini della confisca e della successiva destinazione del bene, con conseguenti inefficienze.

Si tenga peraltro conto del fatto che con il successivo art. 55 si prevede che siano chiamati ad intervenire ai sensi dell'art. 23 i terzi che siano parte di un giudizio relativo al diritto di proprietà ovvero a diritti reali o personali di godimento sul bene in sequestro, in forza di domanda giudiziale precedentemente trascritta rispetto al provvedimento di sequestro. Si propone allora di ampliare l'ambito applicativo di tale norma ai diritti reali di garanzia, così da individuare categorie omogenee di intervenienti.

Al contempo si propone di spostare il momento in cui il giudice è tenuto ad avviare la speciale procedura di verifica dei crediti, prevista dall'art. 57, ad un momento successivo all'emissione





del decreto di confisca, anche se non definitivo e di lasciare comunque al giudice delegato il compito di effettuare tale verifica dei crediti anche quando è intervenuta la dichiarazione di fallimento.

3) Il termine di efficacia del sequestro. L'art. 1 comma 3 lett. a) n. 8.2 e n. 8.3 della legge delega ha disciplinato in modo dettagliato il termine di efficacia del sequestro, ma, nel trasferire detto termine nella disciplina delegata, si è finito, purtroppo, con il determinare un travisamento. Infatti, mentre il legislatore delegante si era limitato a specificare che, allo spirare del termine, si sarebbe dovuto produrre solo l'effetto della perdita di efficacia del sequestro, il testo dell'art. 24 è inspiegabilmente modulato nel senso che solo entro il termine in oggetto si potrebbe emettere il decreto di confisca. Si tratta di una formulazione che va chiaramente ben al di là della pur dettagliatissima indicazione del legislatore delegante e prefigura una illegittimità costituzionale per eccesso di delega.

Varie critiche sono state sollevate dagli operatori sull'incongruità del termine così come previsto per un procedimento che può presentare elevati profili di complessità e che, anche nell'interesse della difesa, può richiedere accertamenti tecnici di lunga durata. Si propone allora di formulare il testo dell'art. 24 specificando che l'effetto del decorso del termine comporta solo la cessazione di efficacia del sequestro, così da riallineare pienamente la previsione del Codice con la legge delega ed evitare le conseguenze di estinzione o di improseguibilità del procedimento.

In tal modo si ripropone, tra l'altro in parallelo, la disciplina delle misure cautelari personali, pure richiamata con riferimento ai casi di sospensione del termine. La modifica rende il testo compatibile con la disposizione di cui all'art. 27 comma 6, che, con riferimento al giudizio di appello, in attuazione del medesimo punto della legge

delega (art. 1 comma 3 lett. a) n. 8.2 e 8.3), fa richiamo alla "perdita di efficacia" della confisca (e non all'estinzione dell'azione di prevenzione) se non interviene una pronuncia sul ricorso entro un anno e sei mesi.

Infine, alla cessazione degli effetti del sequestro, mentre è ancora in corso il giudizio di prevenzione, la restituzione dei beni potrebbe determinare il rischio della dispersione dei beni prima dell'eventuale decreto di confisca. In parallelo con la disciplina delle misure cautelari personali, si propone di introdurre la possibilità per il tribunale di utilizzare il flessibile strumento del controllo giudiziario nei confronti dei soggetti cui i beni vengono restituiti pone le condizioni per un giusto temperamento tra le residue esigenze di cautela e le ragioni dei propositi.

4) I compiti dell'Agenzia. L'art. 38 del codice antimafia e una serie di norme collegate (artt. 44 e 112) prevedono che l'amministrazione dei beni sequestrati transiti all'Agenzia dopo il decreto di confisca di primo grado. In tal modo, sommando i beni sottoposti a confisca di primo grado con quelli confiscati in via definitiva e da destinare, si giunge a un numero di beni e aziende, collocati in tutto il territorio nazionale, assolutamente incompatibili con le limitate dotazioni di risorse umane e materiali previste dalla legge vigente per il funzionamento dell'Agenzia. Fatti salvi i compiti di coadiuvazione dell'Agenzia, le proposte di modifica spostano il momento in cui la medesima assume l'amministrazione dei beni alla confisca definitiva, rendendo così più compatibile l'impegno richiesto alla stessa Agenzia rispetto alle sue reali dotazioni, così per come in atto stabilite dalla legge, anche a seguito dell'emanazione dei regolamenti attuativi.