

N. 3318

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori DE SENA, ANTEZZA, ARMATO, BASTICO, BIONDELLI, CHITI, CHIURAZZI, Vincenzo DE LUCA, DI GIOVAN PAOLO, FIORONI, Mariapia GARAVAGLIA, INCOSTANTE, LEGNINI, LIVI BACCI, MARITATI, MICHELONI, MUSI, PASSONI, PERTOLDI, PINOTTI, Paolo ROSSI, SANGALLI, SBARBATI e SERRA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 2012

Modifica al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, in materia di diritti dei terzi

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Onorevoli Senatori. – L'istituto dell'utilizzo sociale e pubblico dei beni confiscati alla criminalità organizzata rappresenta ed esprime un forte contenuto etico e simbolico per affermare che la mafia non é totalmente invincibile e che dalla sua sconfitta ne deriva, in modo pratico e diretto, una risorsa per il territorio.

I beni confiscati rappresentano, infatti, un'opportunità di aggregazione e di sviluppo per la società, dimostrando che senza le mafie la comunità cresce e che i mafiosi sono un ostacolo per lo sviluppo. Ragion per cui il riutilizzo sociale dei beni confiscati, capace di coniugare aspetti pratici e simbolici, viene percepito dalle popolazioni interessate come un modello di sviluppo possibile da contrapporre a quello mafioso.

In particolare, l'utilizzo delle aziende confiscate oltre a conferire agli stessi beni un forte valore etico-simbolico, maggiormente sentito nel difficile contesto economico in cui spesso sono collocati questi beni, deve offrire grandi opportunità sul piano della cultura d'impresa e divenire terreno fertile per favorire lo sviluppo imprenditoriale dei nostri giovani: perché oltre la mafia è indispensabile combattere la disoccupazione, perché è dalla disoccupazione che la criminalità organizzata trae linfa vitale per prosperare e continuare ad imporsi nel tessuto economico e produttivo.

La legge 13 settembre 1982, n. 646 (cosiddetta «legge Rognoni - La Torre») com'è noto, oltre a prevedere il reato di associazione di tipo mafioso ha introdotto nel nostro ordinamento le misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca) che si sono aggiunte a quelle personali già disciplinate dalla legge 31 maggio 1965, n. 575. L'applicazione della legge ha però evidenziato, nel tempo, alcune lacune in ordine alla gestione dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali che spesso andavano in rovina o continuavano a rimanere nella disponibilità dei proposti.

Queste lacune sono state in parte colmate con la legge 7 marzo 1996, n. 109, che ha introdotto l'uso istituzionale e sociale dei beni immobili confiscati, stabilendo il loro mantenimento al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico, protezione civile ed anche per altri usi pubblici.

Le difficoltà connesse all'applicazione della normativa sulla destinazione dei beni confiscati avevano portato nel 1999 all'istituzione e alla nomina del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, che ha operato sino al 2003 con il compito di accelerare le procedure per la destinazione ed assegnazione dei beni, monitorare i beni e formulare proposte di riforma della disciplina.

Nel 2007, riproponendosi le medesime difficoltà, fu nuovamente nominato un Commissario straordinario del Governo con il compito di assicurare il coordinamento operativo tra le amministrazioni e gli enti interessati alla destinazione e gestione dei beni confiscati, per la sollecita definizione delle procedure, la corretta gestione dei beni e la ricerca delle risorse necessarie alla loro valorizzazione e sviluppo.

La legge 15 luglio 2009, n. 94, ha poi affidato al prefetto della provincia ove si trovano i beni immobili o ha sede l'azienda la competenza in ordine all'adozione del provvedimento di destinazione dei beni confiscati, anziché all'Agenzia del Demanio, per rendere più snello il coordinamento degli enti coinvolti nel procedimento di destinazione.

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

L'istituzione dell'ANBSC, approvata dal Parlamento all'unanimità, risponde all'esigenza di assicurare l'effettiva restituzione alla collettività dei beni confiscati attraverso il loro rapido ed efficace utilizzo istituzionale e sociale mediante un soggetto con competenza generale nella materia che si occupa di tali beni dalla fase del sequestro giudiziario fino alla destinazione. L'ANBSC, posta sotto la vigilanza del Ministero dell'interno, interviene nella fase amministrativa e dal 15 marzo scorso – grazie ai regolamenti di cui ai decreti del Presidente della Repubblica n. 233, 234 e 235, del 15 dicembre 2011 - anche in quella giudiziaria dell'iter al quale un bene sottratto alla criminalità organizzata è sottoposto.

Il legislatore con la recente definizione del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 – tuttora in fase di evoluzione – nel tentativo di superare le difficoltà di frammentazione delle norme esistenti in materia di lotta alla mafia ha inserito la legislazione concernente l'ANBSC in tale testo.

A distanza di due anni dall'istituzione dell'ANBSC emergono inevitabilmente aspetti di criticità, il maggiore di essi é causato dalle varie configurazioni di ipoteche che gravano sui beni. Le ipoteche, di fatto, costituiscono il principale freno al corso virtuoso della riconversione delle ricchezze malavitose a fini sociali. La conferma di quanto appena affermato ci viene fornita dalla seconda Relazione sull'attività svolta dall'Agenzia, dove viene segnalato che gli immobili in gestione al 31 dicembre 2011 sono 3.364, di questi 2.590 sono gravati da una o più criticità. Le criticità numericamente più signifi-

cative sono rappresentate dalla presenza di ipoteche, ben 1.556. Tra queste si possono individuare: 1.065 ipoteche volontarie, 343 ipoteche giudiziali e 59 ipoteche legali, 76 pignoramenti e 13 altre situazioni.

Sull'argomento ricordiamo, inoltre, che il Direttore dell'Agenzia, prefetto Giuseppe Caruso, lo scorso 18 gennaio, durante un'audizione presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre osservazioni criminali (Commissione antimafia) ha affermato che sui beni immobili confiscati si registrano criticità per oltre 1'80 per cento dell'ammontare degli stessi e il 65 per cento dei beni sono gravati da ipoteche. Per ovviare a questo problema il Direttore dell'Agenzia ha avanzato di aver avanzato all'Avvocatura dello Stato delle varie regioni più di 200 istanze finalizzate a richiedere l'accertamento della buona o mala fede degli istituti di credito che, a suo tempo, hanno concesso al mafioso il credito da porre sull'immobile.

È stato accertato, soprattutto negli ultimi anni, che i malavitosi mentre vanno avanti le inchieste e le condanne nei loro confronti, accendono mutui sui beni immobili a rischio di confisca incassando soldi contanti, più facili da occultare e riciclare. Lasciando ai magistrati delle misure di prevenzione patrimoniale beni immobili appesantiti da gravami finanziari.

Per cercare di arginare questo artificioso escamotage il presente disegno di legge, intervenendo sull'articolo 52 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, si propone di statuire il principio che non può ravvisarsi la condizione di buona fede quando, usando l'ordinaria diligenza, il creditore può ragionevolmente sospettare che il bene oggetto della garanzia sia il frutto di attività illecita o ne costituisca il reimpiego.

Il disegno di legge in esame si compone di due articoli.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'articolo 1 prevede che dopo il comma 3 dell'articolo 52 del citato codice delle leggi antimafia, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sia inserito il comma 3-bis. Quest'ultimo, come già detto, stabilisce che non può ravvisarsi la condizione di buona fede quando, usando l'ordinaria diligenza, il creditore può ragionevolmente ritenere che il bene oggetto della garanzia sia il frutto di attività illecita o ne costituisca il reimpiego. Analoga tutela viene posta anche nei casi in cui il finanziamento sia stato concesso con modalità anomale o in violazione delle prescrizioni in materia bancaria.

Il medesimo comma prevede, inoltre, che la mancata prova della posizione di effettiva terzietà escluda, in ogni caso, che il diritto reale di garanzia resti impregiudicato dalla

confisca. Occorre, di conseguenza, accertare la situazione di effettiva terzietà (e quindi la buona fede) di chi assume avere diritti sul bene oggetto di confisca, al fine di evitare che si precostituisca creditore di comodo, muniti di titolo di data certa anteriore al sequestro, proprio per sfuggire alla confisca di prevenzione, ovvero ottenga finanziamenti, garantiti da pegno o ipoteca su beni di provenienza illecita, con l'effetto di riciclare i proventi del delitto.

Infine, il novellato comma dispone che il provvedimento giurisdizionale di accertamento dell'assenza di buona fede nella concessione del credito sia comunicato all'autorità preposta alla vigilanza degli istituti di credito.

L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 52 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159)

1. Dopo il comma 3 dell'articolo 52 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è inserito il seguente:

«3-bis. Non può ravvisarsi la condizione di buona fede quando, usando l'ordinaria diligenza, il creditore può ragionevolmente ritenere che il bene oggetto della garanzia é frutto di attività illecita o ne costituisce il reimpiego, ovvero nei casi in cui il finanziamento sia stato concesso con modalità anomale o in violazione delle prescrizioni in materia bancaria. La mancata prova della posizione di effettiva terzietà esclude, in ogni caso, che il diritto reale di garanzia resti impregiudicato dalla confisca. Il provvedimento giurisdizionale di accertamento dell'assenza di buona fede nella concessione del credito é comunicato alle autorità preposte alla vigilanza degli istituti di credito».

Art. 2.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.