

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI,
ANCHE STRANIERE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

26.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 9 APRILE 2014

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **ROSY BINDI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Esame della proposta di relazione sulla gestione dei beni confiscati:		Gaetti Luigi (M5S)	3
		Mirabelli Franco (PD)	4
		Piepoli Gaetano (PI)	4, 5
		Vecchio Andrea (SCpl)	4
Bindi Rosy, <i>presidente</i>	3, 4, 5	<i>ALLEGATO</i> : Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata	6
Attaguile Angelo (LNA)	4		
De Cristofaro Peppe (SEL)	4		
Di Maggio Salvatore Tito (PI)	3		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
ROSY BINDI

La seduta comincia alle 20.15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

**Esame della proposta di relazione
sulla gestione dei beni confiscati.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la votazione, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o) della legge 19 luglio 2013, n. 87, della proposta di relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Ricordo che la proposta è stata illustrata e discussa nelle sedute del 3 e dell'8 aprile scorsi. Segnalo che, alla luce del dibattito e delle proposte di modifica pervenute, oltre che dai capigruppo, anche da parte dei colleghi Gaetti, Nuti, Dadone, Fava, Di Lello, Mirabelli, Garavini, Mattiello, Bruno Bossio, Ricchiuti, Torrisi e Vecchio, ho apportato delle integrazioni al testo della relazione, che è stato trasmesso a tutti nel pomeriggio, secondo quanto convenuto nella riunione odierna dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi. Segnalo che le proposte pervenute sono state largamente accolte, trattandosi prevalentemente di precisazioni del tutto coerenti con le linee di fondo della proposta di relazione, le quali sono state ulteriormente esplicitate laddove necessario, così come sono state apportate alcune modifiche laddove non vi fosse una perfetta coincidenza. Prima di indire la votazione sulla relazione, che si svolgerà per

alzata di mano, invito ora a intervenire in dichiarazione di voto un rappresentante per gruppo.

SALVATORE TITO DI MAGGIO. Grazie, presidente. Sarò veramente breve perché credo che la relazione, di per sé stessa, dia ampia prova del lavoro che questa Commissione ha svolto dalla data del suo insediamento. Voglio fare i complimenti per il risultato ottenuto al presidente e soprattutto a quanti di noi si sono prodigati per poter raggiungere anche con gli emendamenti questo risultato. Anche per l'impegno che io ho dovuto svolgere, mio malgrado, in passato, con la ventura e la sventura di essermi dovuto occupare di altre relazioni di questa Commissione almeno nei quindici anni precedenti, non ho paura a dire che per la prima volta trovo a confrontarmi con un lavoro che avrei letto volentieri nei lavori delle commissioni precedenti. Si tratta di un lavoro che finalmente diventa un lavoro operativo e che fornisce uno strumento attraverso il quale io credo che il Parlamento possa finalmente intervenire nel sistema legislativo. Non ho altro da aggiungere, presidente. Dicendo questo, esprimo il voto favorevole del nostro gruppo a questa relazione.

LUIGI GAETTI. Anche noi, come Movimento 5 Stelle, vogliamo ringraziare non solo chi ha redatto il bellissimo documento, ma anche per il fatto che sono state accettate le nostre proposte, che, come già lei ha detto, erano in linea ed erano semplici correzioni. Nella rilettura ci sono due aspetti che rilevo solo per dovere di cronaca, ma che non inficiano certamente il lavoro. A pagina 16 sui beni aziendali avrei preferito che fossero inver-

tite due parti, prima « la cooperativa di lavoro e i dipendenti dell'impresa confiscata » e poi « data in affitto », ma è semplicemente una questione formale. In secondo luogo, al punto b) si notava la vendita. Poiché si fa sempre riferimento all'importanza della finalità, si potrebbe dire che si procede alla vendita « se non ci sono richieste "fondate" da parte di associazioni ». Tutto il resto va bene. Viene già specificato che l'intento non è vendere, ma è proprio la finalità sociale. Annuncio, quindi, che tutto il gruppo voterà favorevolmente.

ANGELO ATTAGUILE. Ringrazio il presidente per come ha condotto i lavori in questa Commissione e ringrazio anche i colleghi. Devo ritenermi soddisfatto, anzi faccio i complimenti per il lavoro a tutti, in modo particolare alla presidenza. Come gruppo Lega Nord e Autonomie dichiaro il mio voto favorevole.

PEPPE DE CRISTOFARO. Intervengo solo per associarmi e, naturalmente, ringraziare la presidente della Commissione e tutti coloro che hanno lavorato al testo. Anche a nostro avviso si tratta di un punto molto significativo dell'azione di questa Commissione, ragion per cui ovviamente lo voteremo. Speriamo di farne base utile anche per il lavoro futuro.

ANDREA VECCHIO. Tutto sommato, condivido nel complesso la stesura di questa relazione. Non faccio i complimenti, altrimenti stasera la presidente andrà a casa troppo carica e avrà fastidio anche a scendere e a salire le scale. Anzi, ne prendo un poco di quelli che hanno fatto gli altri, perché mi sembrano un poco ultronei. Io ho una sola nota da fare. In tutto il testo traspare la destinazione ai fini sociali. Questo punto mi sembra debole. Quando noi parliamo di destinare i beni ai fini sociali, dietro a queste destinazioni ai fini sociali ci sono indubbiamente innumerevoli iniziative molto meritevoli, ma se ne annidano anche tantissime altre che sono da biasimare. Sarebbe opportuno aggiungere che bisogna verifi-

care che i beni, anche se destinati ai fini sociali, siano redditualmente efficienti, altrimenti ci sarà uno sperpero.

PRESIDENTE. È stato aggiunto, anche su richiesta dell'onorevole Bruno Bossio, a pagina 17.

ANDREA VECCHIO. A pagina 17 è scritto: « Nel complesso delle norme, seppur sinteticamente richiamate, emerge che la destinazione ai fini sociali dei beni mobili, immobili e aziendali è per il legislatore una priorità ».

PRESIDENTE. Sì, ma dire « a fini sociali » non significa che sia in perdita. Anche l'impresa può essere sociale. È stato esplicitamente inserito a pagina 17: « Al riguardo è auspicabile che l'associazione destinataria del bene sia sottoposta a una verifica di affidabilità economica da parte dell'ente locale ». Comunque, possiamo anche rafforzare il concetto.

FRANCO MIRABELLI. Signor presidente, noi, come gruppo del Partito Democratico, votiamo a favore di un documento che condividiamo e che io credo faccia giustizia del lavoro che questa Commissione ha compiuto. Questo voto rappresenta l'impegno non solo a proseguire il lavoro, ma anche a veder riconosciute nelle aule parlamentari molte delle proposte e delle questioni che abbiamo elaborato e che sono contenute nel documento.

GAETANO PIEPOLI. Vorrei anch'io annunciare il mio voto favorevole e vorrei fare solo un paio di annotazioni a margine della relazione. La prima è che emerge da tutto questo, e forse ce ne dovremmo fare carico, la stratificazione alluvionale degli interventi legislativi. Bisognerà sempre più prevedere, soprattutto per le iniziative di fonte governativa, che i provvedimenti sottoposti alla scelta delle aule parlamentari abbiano un minimo di preliminare studio di impatto. Diversamente, ci costringono a quest'affannosa indagine sugli effetti, che spesso consiste sostanzialmente nell'an-

dare a rintracciare una logica che talvolta non esiste. La seconda cosa che mi permetterei di suggerire è che non basta semplicemente prevedere la possibilità di mettere in circolo nella società, soprattutto nel Mezzogiorno, a fini sociali questa massa di beni confiscati. Occorrerebbe anche prevedere, se possibile, delle strutture di accompagnamento di coloro che dovranno gestire queste realtà patrimoniali.

PRESIDENTE. È l'Agenzia che dovrebbe fare queste cose.

GAETANO PIEPOLI. Non mi pare che lo abbia fatto sino ad oggi. Si rischia di girare a vuoto, come era implicito nel discorso del collega Vecchio, purché i beni siano stati destinati socialmente. Non è così. Non è detto che esista, soprattutto nel Mezzogiorno, un'articolata società civile che sia poi in grado di mettere a frutto socialmente e, quindi, anche economicamente in alcuni casi, questa massa ingente di patrimoni.

PRESIDENTE. Pongo ora in votazione la proposta di relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

È approvata all'unanimità.

Se non vi sono obiezioni, la presidenza si riserva di procedere al coordinamento del testo approvato. Avverto, infine, che in base alla legge istitutiva, la relazione approvata dalla Commissione sarà trasmessa alle Presidenze delle Camere. Successivamente sarà mia cura inviarla anche alle altre autorità interessate alla materia affinché ne sia data la più ampia divulgazione.

Vi ringrazio tutti per il grande lavoro che è stato fatto. Consentitemi di ringraziare tutta la segreteria istituzionale, con il personale della Camera dei deputati e del Senato, tutti gli ufficiali di collegamento e di esprimere un ringraziamento ad alcuni consulenti che hanno lavorato insieme a me e insieme a voi: in maniera particolare la dottoressa Merola, la dottoressa Tassone, la dottoressa Ragaglia, il dottor Guido, il dottor Fumarulo e il colonnello Solazzo. Grazie a tutti. Sappiamo che questo è il primo passo. Ne faremo altri e speriamo di riuscire a lavorare sempre così.

La seduta termina alle 20.30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 21 luglio 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

RELAZIONE SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL SISTEMA
DI GESTIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

INDICE

Premessa	<i>Pag.</i>	8
1. Quadro normativo a livello europeo e internazionale ...	»	9
2. Quadro normativo a livello nazionale	»	14
3. Difficoltà nella rilevazione dei dati sulle procedure di sequestro e confisca e sulla destinazione dei beni confiscati	»	24
4. Luci e ombre della destinazione dei beni confiscati	»	33
5. Proposte di riforma	»	39
5.1 - Premessa	»	39
5.2 - Correttivi per migliorare efficienza, tempestività e garanzie del procedimento	»	40
5.2.1 - Istituzione di sezioni specializzate presso i tribunali distrettuali e presso le corti di appello e attribuzione della competenza in materia di misure di prevenzione patrimoniali agli uffici distrettuali	»	40
5.2.2 - Estensione del potere di proposta al Procuratore nazionale antimafia	»	42
5.2.3 - Partecipazione all'udienza del detenuto	»	42
5.2.4 - La disciplina dell'eccezione d'incompetenza territoriale nei procedimenti di prevenzione ..	»	42
5.2.5 - Esecuzione del sequestro a cura della polizia giudiziaria e non dell'ufficiale giudiziario ..	»	43
5.2.6 - Sospensione degli effetti della revoca della confisca	»	43
5.2.7 - La condanna del proposto al pagamento delle spese processuali	»	43
5.3 - La tutela dei terzi	»	43
5.3.1 - Partecipazione e tutela dei terzi nel procedimento di prevenzione	»	44
5.3.2 - Verifica dei crediti anticipata e funzionale alla gestione	»	46

5.3.3 - Per un programma di prosecuzione che possa essere portato a termine senza interferenze prima della confisca definitiva e della destinazione	Pag.	47
5.4 - L'irrilevanza dei redditi non dichiarati al fisco al fine della prova della provenienza lecita dei beni sequestrati	»	48
5.5 - Gli amministratori giudiziari	»	48
5.5.1 - I criteri di determinazione degli onorari degli amministratori giudiziari	»	49
5.6 - Per una nuova Agenzia nazionale	»	50
5.7 - Una nuova misura di prevenzione	»	55
APPENDICE: I lavori della Commissione	»	58

Premessa.

La Commissione parlamentare è uno degli attori istituzionali della lotta alle mafie e nei 50 anni di attività ha svolto un ruolo essenziale nella comprensione del fenomeno e della sua evoluzione.

Con le sue indagini e le sue relazioni ha contribuito a far crescere nella coscienza civile del Paese la consapevolezza che la criminalità mafiosa non è solo questione di ordine pubblico, ma in primo luogo politica, sociale e culturale. Nell'arco di mezzo secolo la Commissione ha prodotto non solo analisi e linee di intervento ma anche promosso alcune delle leggi più importanti, tuttora ritenute all'avanguardia, nel contrasto alla criminalità organizzata.

A questa funzione di « apripista legislativo » risponde il programma di attività che la Commissione si è data al fine di offrire un contributo all'iniziativa del Parlamento e del Governo, alla luce delle nuove strategie criminali che delineano modalità del tutto inedite, peraltro funzionali alla dimensione globale degli interessi mafiosi, e caratterizzate da una crescente capacità di penetrazione e mimetizzazione nel tessuto sano della società e dell'economia.

Sono maturi i tempi per una puntuale verifica dell'efficacia complessiva delle politiche di lotta alle mafie in grado di individuare le modifiche sia dal punto di vista legislativo che dei comportamenti della pubblica amministrazione, necessarie a superare evidenti criticità e adeguare al nuovo contesto l'impegno delle istituzioni.

Tra i temi da affrontare prioritariamente sono quindi emersi quelli, tra loro fortemente intrecciati, del contrasto ai condizionamenti imposti all'economia legale e alle amministrazioni locali e del miglioramento del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Si tratta di ambiti nei quali si è creata una grande attenzione e aspettativa nell'opinione pubblica, anche in virtù dei rilevanti successi registrati in questi ultimi anni grazie all'attività di indagine della magistratura e delle forze dell'ordine.

Da un lato il numero, la varietà e il valore sempre maggiore di terreni, immobili, imprese, esercizi commerciali, sottratti alla criminalità organizzata diffusa su tutto il territorio nazionale ha reso evidente il profilo imprenditoriale assunto dalle cosche, i collegamenti con la cosiddetta « zona grigia » e il mondo delle professioni, le collusioni con la politica locale. Dall'altro la gestione di questi beni ha mostrato spesso enormi difficoltà e non sempre è andata a buon fine, vanificando nei singoli territori l'impatto positivo dell'aggressione ai patrimoni dei mafiosi che, a partire dalla legge Rognoni-La Torre, è uno dei punti di forza della nostra legislazione antimafia.

Si è deciso di dedicare la prima relazione della Commissione al Parlamento a questo tema, perché appare prioritario un intervento sull'organizzazione del sistema di gestione dei beni, che evidenzia grandi criticità sia dal punto di vista amministrativo-operativo, con particolare riguardo al ruolo dell'Agenzia nazionale istituita nel 2010, sia dal punto di vista normativo.

Non a caso, anche le due commissioni di studio istituite dal Governo, una presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e una presso il Ministero della giustizia per una moderna lotta alla criminalità organizzata, hanno dedicato parte delle proprie riflessioni anche a questa questione, dimostrando così come sia ormai diffusa a livello istituzionale la consapevolezza dell'urgenza di un'azione di *restyling* dell'impianto normativo complessivo.

Per avere una dimensione del fenomeno basta ricordare che la banca dati del Ministero della giustizia (SIPPI) censisce oltre 100 mila beni e registra quasi 500 procedimenti per il solo 2013. A un numero sempre maggiore di beni sottratti alla criminalità di tipo mafioso, però, non sempre corrisponde un'adeguata gestione dei beni stessi, nonostante lo sforzo, inizialmente pionieristico e ormai più che consolidato, delle associazioni di volontariato nel recupero dei beni e nella loro valorizzazione a livello sociale come simbolo di legalità e di rinascita civile.

Alla forza dei poteri mafiosi occorre contrapporre un modello di prevenzione e contrasto patrimoniale ancor più organizzato ed efficiente.

Questo è lo sforzo a cui si è dedicata la Commissione con specifici approfondimenti sia durante le audizioni svolte presso la sede di San Macuto a Roma, sia durante lo svolgimento delle numerose missioni svolte a livello locale (v. appendice).

La presente relazione ripercorre il quadro normativo europeo e nazionale; analizza i dati a disposizione rilevando le criticità emerse a causa delle diverse banche dati esistenti; offre una panoramica sulle buone prassi e sul ruolo degli enti locali; individua le criticità sul funzionamento del sistema di gestione e destinazione dei beni confiscati e propone le modifiche non più rinviabili.

1. Quadro normativo a livello europeo e internazionale.

In un'ottica internazionale le misure di prevenzione patrimoniale previste dal codice antimafia rientrano nell'ambito della categoria delle confische in assenza di condanna penale (*non-conviction based confiscation*).

L'Italia non è l'unico Stato membro dell'Unione a disporre di un meccanismo di confisca patrimoniale di questo tipo. Anche altri Paesi, come Bulgaria e Slovenia, hanno introdotto strumenti di ablazione patrimoniale, spesso ispirati all'esperienza italiana, che prescindono dalla previa irrogazione di una condanna penale.

Strumenti analoghi nelle finalità e nei presupposti ma che utilizzano una procedura civile sono ormai da tempo nella tradizione giuridica di numerosi paesi di *common law*, gli Stati Uniti (*civil forfeiture*), l'Australia, il Regno Unito e l'Irlanda (*recovery*), nonché altri numerosi Paesi di diritto anglosassone⁽¹⁾. Meccanismi simili di

(1) Anguilla, Antigua & Barbuda, province del Canada (Alberta, British Columbia, Manitoba, Ontario, Quebec, Saskatchewan), Filippine, Isole Figi, Guernsey, Isola di Man, Israele, Jersey, Nuova Zelanda, Sudafrica, Zambia. Fonte: 2011, Banca Mondiale – UNODC. Stolen Asset Recovery Initiative. Asset Recovery Handbook.

confisca sono stati adottati anche da ordinamenti con diversa tradizione giuridica, come la Svizzera, il Liechtenstein e altri⁽²⁾.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, pur chiamata numerose volte a pronunciarsi in relazione a casi concreti, non solo italiani, di applicazione di una confisca in assenza di condanna penale, ha sempre statuito in base al principio di proporzionalità. In tutti i casi la pronuncia è stata sempre nel senso di ritenere tale tipo di confisca proporzionata rispetto allo scopo perseguito, cioè di combattere le mafie o altri gravi fenomeni criminali⁽³⁾.

Peraltro, la Corte di Strasburgo non ha mai ritenuto necessario doversi pronunciare, in astratto e in generale, sulla tenuta di tali sistemi di confisca nel loro complesso, e su quello italiano in particolare, rispetto alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In sintesi, in Europa è pacifico che la confisca dei beni senza condanna penale non è di per sé lesiva dei diritti fondamentali dell'uomo. Ne è riprova la sostanziale apertura verso l'adozione di tale importante strumento contenuta sia in strumenti di diritto internazionale, come la Convenzione di Merida sulla corruzione, sia in standard condivisi a livello globale (cd. *soft law*) quali le 40 Raccomandazioni del GAFI per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo emanate nel febbraio 2012.

La Convenzione delle Nazioni Unite sulla corruzione (cd. Convenzione di Merida), nell'ambito degli strumenti da prevedere per la *recovery* dei beni provento di corruzione, prevede la necessità che gli Stati « prendano in considerazione » l'adozione delle misure necessarie per la confisca dei beni in assenza di condanna penale qualora il reo non possa essere sottoposto ad azione penale per morte, fuga, assenza ed in altri casi appropriati (articolo 54, paragrafo 1, lett. c).

In materia di riciclaggio di capitali, gli standard internazionali di riferimento sono ancora più cogenti. Le nuove raccomandazioni del GAFI prevedono, infatti, l'obbligo per i Paesi di prevedere norme che assicurino la cooperazione giudiziaria per l'identificazione, il congelamento, il sequestro e la confisca dei beni riciclati, anche nei casi in cui la richiesta di assistenza risulti fondata su un provvedimento di confisca in assenza di condanna penale, nonché nei casi in cui al soggetto sia stato richiesto di dimostrare l'origine lecita di una ricchezza suscettibile di confisca⁽⁴⁾. Quanto sopra, con il solo limite

(2) Colombia, Costa Rica, Honduras, Thailandia. Fonte: 2011, Banca Mondiale – UNODC. Stolen Asset Recovery Initiative. Asset Recovery Handbook.

(3) Vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 22 febbraio 1994, Raimondo c. Italia, in cui è affermato il principio in base al quale, tenuto conto del « pericolosissimo potere economico di una organizzazione come la mafia », l'interesse generale legittima il ricorso a misure che rappresentino un'ingerenza « non sproporzionata allo scopo perseguito ». Così la confisca, che costituisce un'arma efficace e necessaria per combattere questo fenomeno, appare proporzionata all'obiettivo perseguito.

(4) In merito, si richiama anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti del 1988, uno dei primi strumenti di diritto internazionale che ha previsto forme di inversione dell'onere probatorio. Vds. articolo 5, punto 7: « Ogni Stato considera la possibilità di invertire l'onere della prova rispetto ai proventi di reato o altri beni assoggettabili a confisca, nella misura in cui ciò sia compatibile con i principi del proprio diritto interno e con la natura dei procedimenti giudiziari ».

Parimenti prevede anche la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, approvata a Palermo il 16 dicembre 2000, il cui articolo 12, cpv. 7, stabilisce che « gli Stati parte possono considerare la possibilità di richiedere che un reo dimostri l'origine lecita dei presunti proventi di reato o altri beni che possono essere oggetto di confisca, nella misura in cui tale richiesta è coerente con i principi del loro diritto interno e con la natura del procedimento

che le disposizioni così introdotte nel Paese non risultino in contrasto con « i principi fondamentali della propria legge nazionale » (raccomandazione 38 del GAFI).

Nella considerazione di tale quadro giuridico sullo scenario internazionale, appare evidente che il codice antimafia debba trovare una propria valorizzazione e compatibilità, in primo luogo, anche nell'ambito del contesto e della legislazione europea, atteso che la sempre più incisiva azione ablatoria da parte delle autorità italiane e la dimensione transnazionale sempre più marcata delle mafie, pongono il problema della tendenza a una delocalizzazione all'estero dei beni di origine illecita⁽⁵⁾, al fine di porli al riparo dall'azione ablatoria di prevenzione quando questa, su un più allargato scenario europeo, non risulti sostenuta da idonei moduli di cooperazione investigativa e di assistenza giudiziaria.

Invero, il Parlamento Europeo, con la risoluzione del 25 ottobre 2011⁽⁶⁾, aveva indicato quale modello di riferimento proprio il sistema italiano, prevedendo oltre alla confisca allargata anche su patrimoni intestati a prestanome, anche la confisca in assenza di condanna penale, nonché il riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati che « consente un approccio positivo alle strategie di contrasto, poiché il bene confiscato non viene più inteso solamente come una risorsa sottratta ad un'organizzazione criminale ma rappresenta un fattore doppiamente costruttivo, sia per ciò che attiene alla prevenzione del crimine organizzato, sia per il suo effetto promotore di sviluppo economico e sociale ».

Con la successiva risoluzione del 23 ottobre 2013⁽⁷⁾, nel delineare le direttrici principali di un vero e proprio « piano europeo antimafia », anche questo ispirato all'esperienza italiana, il Parlamento europeo prevede una serie di misure i cui contenuti attengono alla disciplina del codice antimafia.

In particolare il Parlamento europeo:

a) stimola gli Stati membri affinché, sulla base delle legislazioni nazionali più avanzate, introducano modelli di confisca non basati sulla condanna, nei casi in cui, sulla base degli elementi di prova disponibili e subordinatamente alla decisione dell'autorità giudiziaria, possa essere stabilito che i beni in questione derivano da attività criminali o sono impiegati per svolgere attività criminali (paragrafo 27 della risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013);

b) chiarisce che la possibilità di applicare strumenti di confisca preventiva è subordinata al rispetto delle garanzie costituzionali

giudiziario o di altri procedimenti ».

(5) Si vedano le conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni in materia di confisca e recupero dei beni, del giugno 2010 (documento del Consiglio 7769/3/10). Per analoghe dichiarazioni, si vedano la sintesi della valutazione per il 2011 della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata, e la relazione annuale di Eurojust per il 2010. Da ultimo, la Relazione alla proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea, COM(2012)85final del 12.3.2012.

(6) Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea (2010/2309(INI)) – P7-TA(2011)0459.

(7) Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione finale) (2013/2107(INI)) – P7-TA(2013)0444.

nazionali, fatti salvi il diritto di proprietà e il diritto di difesa, e a una previa decisione dell'autorità giudiziaria (paragrafo 28);

c) chiede alla Commissione europea di presentare una proposta legislativa atta a garantire in maniera efficace il reciproco riconoscimento degli ordini di sequestro e confisca connessi alle misure di prevenzione patrimoniale adottate dalle autorità giudiziarie italiane e ai provvedimenti in materia civile adottati in diversi Stati membri; chiede agli Stati membri di disporre già nell'immediato le misure operative necessarie a rendere efficaci tali provvedimenti (paragrafo 29);

d) chiede agli Stati membri di sviluppare la cooperazione finalizzata al rintraccio su tutto il territorio dell'Unione dei patrimoni di origine criminale in vista di un loro sequestro e confisca, anche attraverso la piena messa in funzione della rete di appositi uffici specializzati nel recupero dei beni (ARO – *Assets Recovery Office*) e l'accesso rapido a tutte le banche dati nazionali di interesse (paragrafo 30);

e) invita gli Stati membri e la Commissione europea a sostenere un programma europeo volto a incoraggiare lo scambio e la diffusione di buone prassi per un'efficace gestione dei beni confiscati (paragrafo 20);

f) incoraggia gli Stati membri a promuovere il riutilizzo dei beni criminali confiscati per fini sociali, ad esempio destinandoli alle vittime della criminalità organizzata e alle comunità che hanno subito gli effetti dell'azione dei sodalizi criminali, oppure utilizzandoli per finanziare la lotta alla criminalità; suggerisce, inoltre, l'attivazione di specifici fondi per il finanziamento di interventi volti a preservare l'integrità dei beni così utilizzati (paragrafo 30).

Gli orientamenti del Parlamento europeo hanno, tuttavia, avuto riscontro solo parziale in un provvedimento normativo di recente adottato dall'Unione in materia di sequestro e confisca di prevenzione.

Nel medesimo periodo in cui il Parlamento europeo elaborava le sue prime linee di indirizzo politico nel contrasto al versante economico-patrimoniale delle organizzazioni criminali come sopra indicato, la Commissione europea, con propria proposta del 12 marzo 2012, avviava l'iter legislativo europeo per l'emanazione di una direttiva su « norme minime relative al congelamento di beni, in vista di un'eventuale successiva confisca e alla confisca di beni in materia penale ».

Con tale proposta, la Commissione intendeva dare seguito concreto a un proprio orientamento, sancito nella comunicazione « La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione »⁽⁸⁾, di sottoporre agli organi legislativi europei specifiche misure normative per rafforzare il quadro giuridico dell'Unione europea in materia di confisca e in particolare, « per facilitare il riconoscimento reciproco tra Stati membri dei provvedimenti di confisca non basati sulla condanna », ambito di dispositivi cui appartengono, come noto, le pronunce del giudice italiano in materia di misure di prevenzione antimafia. Quanto sopra, in assoluta coerenza con la prima posizione espressa dal Parlamento europeo il 25 ottobre 2011 sopra menzionata.

(8) COM (2010) 673 definitivo del 22.11.2010.

Tuttavia, il 25 febbraio 2014⁽⁹⁾, il medesimo organismo elettivo europeo, chiamato questa volta nell'ambito della procedura legislativa ordinaria di esame e approvazione della proposta della Commissione europea (così come modificata dal Consiglio dell'Unione europea) ha votato una direttiva europea⁽¹⁰⁾ nella quale, sostanzialmente, la confisca è collegata alla condanna penale, anche se pronunciata in contumacia, prevedendo la confisca in caso di sproporzione tra i beni e i redditi, la confisca di beni intestati a prestanome, la gestione dei beni da parte di uffici nazionali specializzati, la destinazione a uso sociale dei beni, ferme restando le procedure previste dai singoli Stati.

In sintesi, la recente direttiva sul congelamento e confisca, pur rappresentando un apprezzabile – ma timido – passo in avanti, è ancora lungi dall'essere la sponda ideale per un'aggressione forte a livello europeo al potenziale economico-finanziario delle mafie. I magistrati italiani saranno costretti a continuare a seguire tortuose e incerte vie di cooperazione con gli omologhi degli Stati membri, confidando, volta per volta, sulla sensibilità di una corte straniera che appare non poco variabile da Paese a Paese.

Il semestre europeo che l'Italia si appresta a presiedere dovrà, pertanto, ad avviso della Commissione, porre al centro delle politiche di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione proprio un'azione di sensibilizzazione sulla dimensione reale del rischio che le mafie, non solo italiane, pongono al cittadino europeo.

Potrà essere l'occasione per orientare i partner europei verso una valutazione più laica, equilibrata e «matura» del fenomeno, sia disinnescando, con valide argomentazioni, eventuali atteggiamenti oltre confine di una sottovalutazione più o meno consapevole delle mafie, sia evitando di prospettare irreali scenari apocalittici di una colonizzazione criminale diffusa in ogni angolo dell'Unione.

In questa delicata e strategica azione di sensibilizzazione sulle mafie nel periodo del semestre di presidenza, l'Italia deve far perno non solo sulla sua consolidata esperienza di lotta alle più efferate organizzazioni criminali ma anche sulla propria credibilità, soprattutto con riguardo agli impegni assunti nei confronti dell'Unione nello specifico settore dei sequestri e delle confische.

È noto come il nostro Paese sconti un notevole ritardo nel recepimento di alcuni importanti strumenti normativi dell'Unione europea emanati sulla materia.

In particolare, non è stata ancora recepita nell'ordinamento italiano la decisione quadro 2006/783/GAI del 6 ottobre 2006 relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca⁽¹¹⁾. La norma, avente natura processuale, è finalizzata al mutuo riconoscimento dei provvedimenti di confisca con un rapporto diretto tra le autorità giudiziarie. Il termine previsto per

(9) Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 febbraio 2014 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea.

(10) Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.

(11) GUUE L 328 del 24.11.2006, pag. 59.

il recepimento è ormai decorso da oltre cinque anni (24 novembre 2008)⁽¹²⁾.

Un ritardo ancora più sensibile (oltre 8 anni) concerne l'attuazione della decisione quadro 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio⁽¹³⁾, i cui termini sono scaduti il 2 agosto 2005. Tale strumento stabilisce le regole in base alle quali uno Stato membro riconosce ed esegue nel suo territorio un provvedimento di blocco o di sequestro emesso da un'autorità giudiziaria di un altro Stato membro⁽¹⁴⁾.

L'adozione di questi strumenti si rende ora più che mai urgente e necessaria e non ulteriormente differibile ed è parte integrante degli interventi normativi che la Commissione propone al Parlamento.

Nuovi ritardi e incertezze sarebbero irrazionali per un Paese, come l'Italia, che intende presentarsi nel semestre non come il luogo di origine e diffusione delle mafie in Europa, ma come il paese di origine e diffusione delle politiche antimafia.

2. Quadro normativo a livello nazionale.

Nell'ordinamento giuridico italiano assume oramai un rilievo sempre più rilevante la disciplina dell'azione di contrasto patrimoniale alla criminalità organizzata.

Essa è tuttavia il frutto dello stratificarsi di norme elaborate a singhiozzo e spesso in contesti emergenziali, che le prassi applicative hanno cercato di armonizzare con risultati non sempre soddisfacenti. Anche l'ultimo intervento del legislatore, con l'emanazione 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, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136», nonostante gli ambiziosi propositi, per unanime giudizio degli operatori, contiene ancora un corpus normativo disorganico e carente.

Per colpire i patrimoni della criminalità occorre articolare all'interno di una visione unitaria le due fasi dell'azione di contrasto:

a) l'aggressione ai patrimoni: è la fase delle indagini per l'individuazione, il sequestro e la successiva confisca delle ricchezze

(12) L'articolo 50 della legge 7 luglio 2009, n. 88 recante «Disposizioni di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2008)» aveva conferito la delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo contenente le norme occorrenti per dare attuazione alla predetta decisione quadro. I termini della delega sono scaduti il 7 dicembre 2010 senza che la delega sia stata esercitata. Nel corso della XVII Legislatura è stato presentato il disegno di legge del 21 marzo 2013 recante «delega al Governo per l'attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca» (A.C. 380).

(13) GUUE L 196 del 2.8.2003, pag. 45. Vedi anche la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 27 febbraio 2014 sul progetto di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'Ordine Europeo di Indagine penale (09288/2010 – C7-0185/2010 – 2010/0817(COD)).

(14) L'articolo 30 della legge 25 febbraio 2008, n. 34 recante «Disposizioni di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2007)» aveva conferito la delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo contenente le norme occorrenti per dare attuazione alla predetta decisione quadro. I termini della delega sono spirati il 21 marzo 2009 senza che la delega sia stata esercitata.

della mafia. Si svolge su iniziativa degli organi inquirenti e nell'ambito di procedimenti giurisdizionali;

b) la destinazione dei patrimoni confiscati alla criminalità per un loro riutilizzo in favore della collettività: è la fase che si svolge in sede amministrativa, oggi a cura dell'Agenzia nazionale per la gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, e dovrebbe perseguire gli scopi fissati dalla legge 7 marzo 1996, n. 106, legge di iniziativa popolare, unica nel suo genere nel panorama internazionale, che dava priorità al valore simbolico del passaggio del bene confiscato dalle mani della criminalità a quello della collettività, degli enti pubblici e delle associazioni.

Le misure di prevenzione, in particolare, sono state considerate dal legislatore come una forma particolarmente efficace di tutela delle esigenze di sicurezza pubblica in quanto non presuppongono un accertamento di penale responsabilità, come per le altre forme di confisca, e si applicano anche ai soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni criminali. Peraltro, l'apprensione dei beni viene percepita dal proposto e/o dall'indagato, in termini forse superiori alla custodia cautelare o alla condanna penale, per la conseguente perdita di prestigio sociale e di potere di fronte agli associati, riacutizzata dalla destinazione dei beni alla collettività. La migliore risposta che può dare lo Stato è sottrarre alla criminalità i patrimoni e i beni illecitamente acquisiti e restituirli alla legalità e, salvaguardando l'occupazione, reinserire le aziende nel circuito economico sano, evitando che le organizzazioni criminali possano inquinare i meccanismi di funzionamento del libero mercato.

Non possono affrontarsi i problemi e le criticità della destinazione dei beni confiscati senza ripercorrere l'evoluzione normativa, atteso che la tecnica dell'integrazione e della sostituzione operata nel tempo dal legislatore, per adeguare le norme alle mutate esigenze o sulla spinta di emergenze, ha prodotto sovrapposizioni e contraddittorietà e originato un corpus normativo disorganico nella materia, non armonizzato neanche dal decreto legislativo n. 159 del 2011 che, pure, doveva essere adottato realizzando una ricognizione e un coordinamento della legislazione vigente.

L'*excursus* appare necessario per comprendere come si sia perso progressivamente il valore simbolico della confisca e di un passaggio di proprietà dei beni dalla mafia alla collettività, alle associazioni, agli enti pubblici, per radicare la cultura della legalità e dimostrare la presenza dello Stato. Si è lentamente passati da una destinazione a fini sociali a una previsione generalizzata di liquidazione dei beni per soddisfare i diritti di credito dei terzi e i diritti reali di garanzia (per titoli anteriori al sequestro), con presumibile diminuzione dei beni da destinare.

È nota la successione delle leggi che nel tempo hanno modificato le disposizioni contro la mafia, tutte approvate sull'onda dell'indignazione civile e dell'emergenza a seguito degli omicidi di Pio La Torre e del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa: dalla legge n. 575 del 1965 si è passati alla legge 13 settembre 1982, n. 646, cosiddetta « legge Rognoni-La Torre » con la quale è stato fatto un enorme e significativo

progresso nella lotta alla criminalità organizzata, con l'introduzione del reato ex articolo 416 *bis* del codice penale, e la previsione, accanto alle misure di prevenzione personali, di misure di carattere patrimoniale, sequestro e confisca (artt. 2 *bis*, *ter*, *quater*) per eliminare dal circuito economico le ricchezze e i beni derivanti dal reimpiego di proventi di attività illecite aggredendo patrimoni accumulati illegalmente e, soprattutto, colpendo il prestigio personale del mafioso, privato non solo di un potere personale, derivante dall'accumulo delle ricchezze e dal consenso « sociale », ma della stessa possibilità di reinvestire le risorse economiche e finanziarie in altre lucrose attività illegali. A seguito delle difficoltà di applicazione della legge Roggioni-La Torre nella gestione e destinazione dei beni venne emanato il decreto legge n. 230 del 1989 (convertito dalla legge n. 282 del 1989) e il decreto legge n. 306 del 1992, istitutivo delle confische ex articolo 12 *sexies*, dopo la morte di Falcone e di Borsellino (decreto legge n. 356 del 1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992).

Anche le disposizioni del decreto-legge n. 230 del 1989 si sono rivelate non risolutive, permanendo le difficoltà nella destinazione dei beni che, spesso, non sono stati utilizzati, andando in rovina o continuando a rimanere nella disponibilità dei propositi; a ciò si aggiunga la elaborazione dottrinale sulle peculiarità della cosiddetta « impresa mafiosa » e la necessità di ovviare al fatto che le aziende iniziavano a generare disoccupazione perché, dopo il sequestro, non sono state più alimentate dal circuito illecito, erano ritenute inaffidabili dagli istituti di credito che revocavano subito i fidi accordati. In tale contesto si è inserita la mobilitazione dell'Associazione Libera (che attualmente coordina circa 1200 tra associazioni e gruppi), presieduta da Don Ciotti, culminata nella presentazione nel 1995 di una petizione popolare firmata da un milione di persone che ha sensibilizzato e fatto riflettere sulla importanza del recupero e del riutilizzo dei patrimoni illeciti nel circuito economico lecito; di tutta evidenza è, infatti, l'importanza di riaffermare la legalità, la presenza sul territorio dello Stato attraverso la restituzione ai comuni e, in genere, ai cittadini di quanto illegalmente acquistato grazie all'utilizzo di intimidazioni e minacce.

Con la rapida approvazione, in sede deliberante sia alla Camera dei deputati che al Senato, della legge 7 marzo 1996, n. 109 si è avuta una normativa fondamentale, che ha consentito l'uso sociale dei beni confiscati alle mafie. Dopo questo primo intervento organico sulla riutilizzazione dei beni confiscati, si sono però succeduti una serie di interventi normativi, che hanno modificato o integrato singoli aspetti della normativa, senza mai metterne in discussione l'impianto ma troppe volte al di fuori di una razionale disegno riformatore. Le difficoltà, i ritardi e i problemi connessi alla destinazione dei beni confiscati hanno portato dapprima alla costituzione di un osservatorio permanente sui beni confiscati e alla nomina, con decreto del Presidente della Repubblica del 19 gennaio 2001, di un « commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali » con il compito, tra gli altri, di coordinamento operativo tra le amministrazioni interessate alla destinazione e gestione dei beni e il loro monitoraggio. Il commissario straordinario ha operato sino al 31 dicembre 2003 formulando proposte di riforma

organica della disciplina, monitorando i beni e i relativi procedimenti con la elaborazione di una banca dati dei beni confiscati e sollecitando le procedure per la destinazione e assegnazione dei beni.

Nello stesso contesto la necessità di un'ulteriore riforma determinata dall'esperienza applicativa della legge n. 109 del 1996 – per eliminare i problemi concreti, tutelare i diritti dei terzi, riordinare organicamente le norme sulla gestione dei beni, rendere più rapide ed efficaci le procedure di destinazione – ha portato all'istituzione della Commissione Fiandaca per la ricognizione e il riordino della normativa e all'elaborazione di disegni di legge, il cui lavoro non è stato utilizzato nella XIV legislatura nel corso della quale, invece, venne presentato il 19 ottobre 2004 il disegno di legge n. 5362 ispirato a criteri diversi da quelli posti a fondamento della legge n. 109 del 1996.

Con decreto del 23 dicembre 2003 l'ufficio del commissario straordinario è stato soppresso; la gestione dei beni definitivamente confiscati, che era attribuita alla competenza del Ministero delle finanze, è stata data all'Agenzia del demanio (riforma ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300) con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; all'Agenzia è stata quindi affidata a livello centrale e regionale la gestione dei beni confiscati ed al direttore centrale l'emanazione del provvedimento di destinazione.

Con decreto del Presidente della Repubblica del 6 novembre 2007 è stato nuovamente nominato un « Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali » con attribuzione di varie competenze, sia con riferimento alle fasi antecedenti la destinazione del bene, sia alla fase successiva, conferendogli in sostanza il compito di seguire l'intero procedimento con la finalità di ottimizzare l'utilizzo dei beni confiscati coordinando i soggetti pubblici coinvolti nelle procedure amministrative al fine della corretta gestione, della celere destinazione ed effettivo utilizzo dei beni confiscati, con il compito innovativo di promuovere intese con le autorità giudiziarie, nel rispetto delle loro prerogative di autonomia. La finanziaria del 2007 ha esteso l'applicazione della confisca prevista dall'articolo 12 *sexies* della legge n. 356 del 1992 ai reati contro la pubblica amministrazione (peculato, corruzione, concussione ecc).

Nel 2008 è stato istituito il Fondo unico giustizia (FUG), ove confluiscono tutte le somme sequestrate nei procedimenti penali, di prevenzione, le sanzioni amministrative *ex* decreto legge n. 231 del 2001, *ex* articolo 117 della legge fallimentare come modificato dal decreto legislativo n. 5 del 2006 (somme non riscosse dagli aventi diritto, dopo il riparto finale, dopo 5 anni dal deposito se non richieste da altri creditori rimasti insoddisfatti, somme non pignorabili né soggette ad esecuzione forzata).

Nel 2009, con il cosiddetto « pacchetto sicurezza » (legge 15 luglio 2009 n. 94), la destinazione è stata affidata ai prefetti ed è stato previsto un albo nazionale degli amministratori giudiziari.

Nel 2010 è stata istituita l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (legge. 31 marzo 2010, n. 50 di conversione del decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4) con 30 unità ed è stata prevista la possibilità, con il secondo pacchetto sicurezza (legge n. 217 del 2010) di utilizzare i proventi dei beni, versati al FUG, per assicurare il

potenziamento dell’Agenzia o poter richiedere l’autorizzazione a utilizzare gli immobili per finalità economiche.

Con la legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie) è stata emanata la legge delega per armonizzare in modo organico la legislazione.

Nel 2011 è stato emanato il decreto legislativo n. 159 del 2011 su codice antimafia e regolamenti in vigore dal 15 marzo 2012.

Nel 2012 è stato emanato il decreto legislativo n. 218 recante « disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo n. 158 del 2011 e nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia ».

Con la legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012) sono stati modificati i termini di efficacia del provvedimento di sequestro, è stata prevista la competenza dell’Agenzia per tutti i reati indicati nell’articolo 12 *sexies*, legge n. 356 del 1992 (e non solo per quelli previsti dall’articolo 51, comma 3 *bis*, cpp) a decorrere dal provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare; sono stati previsti incidenti di esecuzione, per i provvedimenti assunti *ex* legge n. 575 del 1965 divenuti definitivi, da parte di particolari categorie di creditori per vedere accertata la sussistenza e l’ammontare del credito (creditori muniti di ipoteca; creditori che hanno trascritto un pignoramento sul bene prima della trascrizione del decreto di sequestro di prevenzione; creditori intervenuti nell’esecuzione iniziata con il pignoramento).

Con la legge di stabilità 2014 è stato diminuito, dal 70 al 60 per cento, il valore dei beni quale limite della garanzia patrimoniale per i creditori ritenuti, all’esito della udienza di verifica dei crediti, in « buona fede » ed indicazione dei criteri da utilizzare per il riconoscimento degli interessi dovuti sui crediti riconosciuti in buona fede.

Tutta la materia dei sequestri e delle confische è, quindi, in continuo divenire e le norme si sovrappongono.

La destinazione dei beni mobili, mobili registrati, immobili e aziendali.

Sulla destinazione dei beni confiscati il codice antimafia, in parte, si muove in sintonia con lo spirito « visionario » e illuminato della legge n. 106 del 1996, in parte non ne rispetta le finalità. Per queste ragioni la Commissione ritiene di non intervenire con proposte di modifica sulla normativa che ha come precipua finalità la destinazione sociale dei beni confiscati e la loro restituzione alla collettività.

Al riguardo può essere opportuno un richiamo, seppur sintetico, alla normativa vigente.

Beni mobili.

In tema di somme di denaro confiscate, per esempio, la norma prevede che tutto il denaro confiscato – fatta eccezione per le somme e i proventi derivanti o comunque connessi ai beni aziendali

confiscati e dunque funzionali alla gestione — sia versato al Fondo unico giustizia (FUG) e destinato a finalità di interesse pubblico ⁽¹⁵⁾.

Beni mobili registrati.

I beni mobili registrati (le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili) sequestrati sono affidati dall'autorità giudiziaria in custodia giudiziale agli organi di polizia, anche per le esigenze di polizia giudiziaria ovvero possono essere affidati all'Agenzia o ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici non economici, per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale.

Beni immobili.

Quanto ai beni immobili la normativa vigente prevede che siano:

a) mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse (salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso);

b) mantenuti al patrimonio dello Stato e, previa autorizzazione del Ministro dell'interno, utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche;

c) trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali, anche consorzandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, a enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, a organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali, a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza nonché alle associazioni di protezione ambientale;

d) trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'articolo 74 del decreto del Presidente

(15) Vanno versate quindi al FUG: a) le somme di denaro confiscate che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati o che non debbano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso; b) le somme ricavate dalla vendita, anche mediante trattativa privata, dei beni mobili, anche registrati, confiscati, compresi i titoli e le partecipazioni societarie, al netto del ricavato della vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso tranne che la procedura di vendita sia antieconomica caso in cui l'Agenzia dispone la cessione gratuita o la distruzione del bene; c) le somme derivanti dal recupero dei crediti personali (tranne che la procedura di recupero sia antieconomica o il debitore risulti insolubile casi in cui il credito viene annullato è annullato con provvedimento del direttore dell'Agenzia.

della Repubblica n. 309 del 1990 (testo sui reati in materia di stupefacenti), amministrati direttamente dal comune o assegnati in concessione a titolo gratuito dal comune ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile.

La norma detta regole pregnanti sull'uso e sulla concreta destinazione fatta dagli assegnatari del bene. Le convenzioni che intercorrono tra l'ente assegnatario del bene confiscato e le associazioni beneficiarie disciplinano la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo, la revoca della concessione se le finalità sociali non sono rispettate.

La legislazione prevede, poi, che i beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.

I beni di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse sono destinati con provvedimento dell'Agenzia alla vendita, osservate, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile. La vendita è effettuata, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima formulata dagli amministratori giudiziari nelle loro relazioni, a favore di enti pubblici o di associazioni di categoria che assicurino il perseguimento di finalità sociali e, una volta acquistati, i beni non possono essere alienati, nemmeno parzialmente, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita.

L'Agenzia richiede al prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio, da esprimere sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e ogni informazione utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita.

In relazione ai beni destinati alla vendita perché non è stato possibile destinarli o trasferirli per le finalità di pubblico interesse, il personale delle forze armate e il personale delle forze di polizia possono costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto dei beni destinati alla vendita e gli enti territoriali possono esercitare la prelazione all'acquisto dei beni.

Beni aziendali.

I beni aziendali sono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati, con provvedimento dell'Agenzia che ne disciplina le modalità operative:

a) all'affitto, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo oneroso, a società

e a imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. Nella scelta dell'affittuario, anche in questo caso, la legge privilegia soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali. Negli stessi termini i beni aziendali non potranno essere affittati a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata se taluno dei relativi soci è parente, coniuge, affine o convivente con il destinatario della confisca, ovvero in altri casi previsti dalla legge;

b) alla vendita, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima eseguita dall'Agenzia, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. Ove si giunga alla vendita alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dalla comunicazione della vendita del bene da parte dell'Agenzia;

c) alla liquidazione, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, con le medesime modalità di cui alla lettera *b*).

I proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali, anche in questo caso, affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo unico giustizia.

Infine, la norma prevede che se risulta che i beni confiscati dopo l'assegnazione o la destinazione sono rientrati, anche per interposta persona, nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca, si può disporre la revoca dell'assegnazione o della destinazione da parte dello stesso organo che ha disposto il relativo provvedimento.

Dal complesso delle norme seppur sinteticamente richiamate emerge che la destinazione a fini sociali dei beni (mobili, immobili e aziende) è per il legislatore una priorità.

Con il mantenimento dei beni immobili al patrimonio dello Stato con finalità di ordine pubblico, di giustizia, di protezione civile o per altri usi connessi ad attività istituzionali il legislatore ha scelto di destinare i beni confiscati a presidio di beni giuridici di portata generalissima, rilevanti per tutta la collettività. Si pensi a un bene confiscato destinato a sede di una caserma dei carabinieri, di un commissariato di pubblica sicurezza, di un ufficio giudiziario, di una facoltà universitaria, di un asilo o di un centro di riabilitazione motoria.

Analogamente, prevedere che i beni immobili, successivamente, possano essere trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione e che gli enti territoriali possano amministrare il bene direttamente o tramite la concessione a titolo gratuito a comunità, enti, associazioni, organizzazioni di volontariato, comunità terapeutiche o associazioni ambientaliste, significa che tutta la società civile potrà beneficiare, tramite la

concessione in uso gratuito da parte degli enti territoriali dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

La norma prevede questa possibilità-opportunità per tutte le aggregazioni sociali, a prescindere dalle loro dimensioni e dalla loro diffusione o notorietà sul territorio nazionale. Al riguardo è auspicabile che l'associazione destinataria del bene sia sottoposta a una verifica di affidabilità economica da parte dell'ente locale.

Il legislatore ha chiaramente scelto di privilegiare rispetto alla redditività dei beni in senso strettamente economico una « redditività » di ben più ampio respiro intesa come affermazione della legalità e della presenza dello Stato come risposta ai bisogni sociali della collettività. Si pensi all'opportunità di spazi e di luoghi per la cultura e l'istruzione (asili e scuole materne), per il recupero dei tossicodipendenti, per l'aggregazione, la tutela, la cura e l'assistenza specifica dei cittadini più deboli (ad esempio, gli anziani, le persone malate di Alzheimer, le donne maltrattate con minori, la prima accoglienza per gli extracomunitari).

Nel caso in cui il bene confiscato sia un bene aziendale e abbia possibilità di rimanere sul mercato la norma prevede anche la possibilità che sia assegnato a titolo gratuito a cooperative di lavoratori.

Il legislatore, con questa previsione ha, ancora una volta, privilegiato la « redditività sociale » intesa come concreta possibilità di occupazione, di lavoro a favore di cooperative di lavoratori ritenendo il fatto in sé un'utilità per lo Stato.

Più che di modifiche di questa parte della normativa, se non per aspetti di dettaglio, si tratta, invece, di immaginare gli strumenti attraverso i quali le finalità sociali nella destinazione dei beni diventino concretamente perseguibili facendo in modo che la vendita dei beni che non si riesce a destinare a finalità sociali diventi una ipotesi realmente residuale.

Il codice antimafia: le ragioni del coordinamento mancato.

Al momento la normativa vigente non offre strumenti di effettivo coordinamento della fase dell'aggressione con quella della destinazione dei beni sequestrati e confiscati per i seguenti motivi:

1) il codice antimafia ha fissato regole nuove che si propongono di tutelare i terzi di buona fede, titolari di diritti e crediti nei confronti dei patrimoni sequestrati, ma ha stabilito una complessa procedura simile a quella fallimentare sganciata temporalmente e concettualmente dalla gestione del bene e al contempo intrecciata e interdependente;

2) lo stesso codice privilegia la procedura della vendita dei beni per soddisfare i creditori ammessi al passivo, pur limitando la parte dei ricavi da destinare ai creditori ora al 70 per cento, ora al 60 per cento, a seconda delle regole di anno in anno fissate dal legislatore (la legge di stabilità del 2013 aveva stabilito il 70 per cento per i beni confiscati prima dell'entrata in vigore del codice, ora la legge di

stabilità del 2014 ha limitato al 60 per cento il valore da destinare ai creditori per i beni confiscati sotto la vigenza dello stesso codice);

3) nonostante le norme affermino in linea di principio che l'amministratore deve decidere come gestire il bene in sequestro nella prospettiva della sua destinazione, non vi sono concreti strumenti per attuare questa previsione, tanto più che quando l'amministratore deve avviare la sua attività non sa ancora quanta parte del patrimonio dovrà essere venduto per soddisfare i creditori;

4) la successione di norme in materia comporta che allo stato vi sono tre legislazioni vigenti: la legge n. 575 del 1965 per le proposte formulate prima del 13 ottobre 2011 (data di entrata in vigore del codice antimafia); il decreto legislativo n. 159 del 2011 (codice antimafia), per le proposte formulate dopo il 13 ottobre 2011, con riguardo alle norme sulla tutela dei terzi, agli adempimenti fiscali, all'accertamento dei diritti sui terzi con la verifica dei crediti, alla liquidazione dei beni; infine per le proposte dopo il 15 marzo 2012 (per l'entrata in vigore dei regolamenti richiamati dal codice antimafia) tutte le norme del decreto legislativo n. 159 del 2011, anche con riguardo ai poteri di amministrazione dell'Agenzia nazionale sin dall'emanazione del decreto di confisca di primo grado, sebbene l'Agenzia non sia dotata di organici sufficienti per farsi carico anche dell'amministrazione dei beni durante la pendenza del procedimento;

5) l'albo degli amministratori giudiziari è stato istituito con decreto legislativo n. 14 del 2010, ma non è ancora operativo, né è stato emesso il decreto relativo alle modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi agli amministratori giudiziari;

6) il codice antimafia non ha effettuato una ricognizione completa della normativa interna in materia di criminalità organizzata, sia penale, sia processuale, sia amministrativa, come richiesto dalla legge delega 13 agosto 2010, n. 136; non ha previsto alcuna disciplina in ordine alla confisca eseguita all'estero (come richiedeva l'articolo 1, comma 3, lett. a), della legge delega).

Occorre innanzitutto individuare tutte le criticità della disciplina vigente che possono creare disfunzioni operative nella fase dell'aggressione ai patrimoni illeciti e possa meglio orientare la gestione durante il sequestro per salvaguardare le possibilità di destinazione del bene in caso di confisca.

Le proposte di riforma: il Dipartimento di studi europei e della integrazione internazionale dell'università di Palermo (DEMS), la Commissione Fiandaca, la Commissione Garofoli.

Già nel febbraio 2012, a pochi mesi dalla entrata in vigore del codice antimafia, l'Osservatorio nazionale su confisca, amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende, istituito presso il Dipartimento di studi europei e della integrazione internazionale dell'università di Palermo (DEMS), diretto dal professor Giovanni

Fiandaca, aveva elaborato 23 proposte correttive al codice antimafia, consegnate al Ministro della Giustizia e al Ministro dell'Interno.

Recentemente sono state depositate le relazioni della commissione per l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal segretario generale dottor Roberto Garofoli, e della commissione per elaborare una proposta di interventi in tema di criminalità organizzata, istituita presso il Ministero della giustizia e presieduta dal professor Giovanni Fiandaca.

La Commissione ha svolto un'istruttoria assai approfondita al fine di comprendere i problemi e le criticità e di prospettare proposte di riforma. È evidente che se fossero accolte le soluzioni della Commissione sarebbe necessaria una norma transitoria chiara e che gli articoli modificati possono comportare, a cascata, modifiche di altri articoli del codice antimafia, dovendosi procedere a riformulazioni che rendano coerente e sistematico il dettato normativo.

3. Difficoltà nella rilevazione dei dati sulle procedure di sequestro e confisca e sulla destinazione dei beni confiscati.

I dati dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

L'Agenzia per i beni confiscati ha deciso nel 2011 di realizzare un'infrastruttura informatica propria per la gestione operativa delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati. Questa struttura informatica è stata pensata per convogliare al suo interno tutte le informazioni relative ai vari beni coinvolti in procedure di sequestro e confisca, sia per quanto riguarda la precisa individuazione degli stessi, sia per quanto riguarda le varie fasi successive (affidamento in amministrazione giudiziaria, gestione compensi, pendenze tributarie, ecc).

La raccolta di dati chiari e affidabili rientra tra i compiti specifici dell'Agenzia. L'articolo 110, comma 2, lettera a) del codice antimafia prevede, infatti, che l'Agenzia provveda:

a) all'acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione;

b) all'acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca;

c) alla verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti;

d) all'accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni;

e) alla programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; all'analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione.

Il contenuto di questo comma è stato ulteriormente specificato, così come prevedeva lo stesso codice antimafia, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 233 del 15 marzo 2012. Nel decreto sono contenuti tutti i flussi informativi che devono affluire all’Agenzia e le amministrazioni con le quali l’Agenzia e il suo sistema informatico devono interloquire per ottenere un quadro preciso dei beni nella fase del sequestro e della confisca, durante l’amministrazione giudiziaria e durante la fase di assegnazione⁽¹⁶⁾.

Per il progetto sono stati stanziati all’interno del PON Sicurezza nel complesso 7.263.600 euro, di cui 4.300.174 dall’Unione europea e 2.963.426 dallo Stato italiano. Il PON sicurezza ha approvato il progetto generale il 7 ottobre 2010. Al momento sul sito «opencoessione» del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (www.opencoessione.gov.it/progetti/2mint27conv15/) risultano già liquidate somme per 6.059.680, pari all’83 per cento del totale. Sempre secondo il sito opencoessione la realizzazione del bando avrebbe dovuto avere inizio nell’aprile 2011 e terminare nel settembre 2012.

Questo programma, ad oggi, risulta non operativo, e per la gestione del database dei beni l’Agenzia nazionale per i beni confiscati utilizza ancora quello predisposto a suo tempo dall’Agenzia del demanio. Sullo stesso sito dell’Agenzia i dati sono fermi al 7 gennaio 2013. Nella relazione dell’Agenzia per i beni confiscati relativa al 2012 (quella per il 2013 non è stata ancora resa nota) si affermava che il sistema sarebbe stato messo in funzione entro i primi mesi del 2013. Nei documenti consegnati a questa Commissione non è stato reso noto il motivo del ritardo, se non con un generico riferimento alla complessità del lavoro necessario.

Poiché l’Agenzia è sottoposta alla sorveglianza contabile della Corte dei conti, così come previsto dall’articolo 110 del codice antimafia, se il ritardo non fosse adeguatamente motivato sarebbero individuabili eventuali responsabilità civili e contabili.

Sull’argomento la Commissione continuerà a vigilare nell’ambito dei propri poteri d’inchiesta.

I dati del Ministero della giustizia.

Gli ultimi dati disponibili sono, dunque, quelli riportati nella relazione al Parlamento del Ministero della Giustizia sulla consistenza, destinazione e utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e sullo stato dei procedimenti di sequestro o confisca, consegnata alle Camere il 4 dicembre 2013, con dati aggiornati al 30 settembre 2013.

La stesura di quella relazione e delle tabelle allegate è opera della Direzione generale giustizia penale (DGGP) del Ministero della Giustizia, che si avvale dei dati forniti da un sistema informativo, il SIPPI (Sistema informativo delle procure e prefetture dell’Italia meridio-

(16) Il decreto del Presidente della Repubblica n. 233 del 2012 prevede anche che i dati vengano trattati rispettando il codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, del codice dell’amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

nale), basato sui *report* inseriti dai singoli uffici giudiziari periferici. La relazione illustra sia i dati sulle procedure di sequestro e confisca in corso, sia quelli sulla gestione dopo il sequestro o la confisca e fino alla destinazione. Ciò che non è rilevabile puntualmente da questa relazione, perché in quel momento il bene esce dall'area di competenza del Ministero della Giustizia, è la situazione dopo la destinazione.

Le procedure di sequestro e di confisca iscritte.

Il primo dato che la relazione mette in evidenza « è la forte diminuzione dei nuovi procedimenti iscritti. Sono solo 305 i sopravvenuti nell'ultimo anno preso in esame (30 settembre 2012 - 30 settembre 2013), per una media di 25 al mese; se si considera che nello stesso periodo 2011-2012 erano stati 682 per una media di 56 al mese, le nuove iscrizioni sono scese a meno della metà del dato precedente, che era già inferiore al 2010-2011 (814 iscrizioni pari a 67 al mese) ».

Si tratta di un dato da analizzare ancora compiutamente, perché, ad esempio, il trend di inserimento dei singoli beni registra una flessione, ma meno evidente. Da quanto emerge dai lavori della Commissione è ipotizzabile si stiano compiendo più sequestri di patrimoni molto ingenti con un minor numero di procedimenti, come pure si segnala la tendenza dei tribunali ad instaurare procedimenti di sequestro su basi sempre più solide ed efficaci, come è evidenziato dal dato in continua crescita sulle confische definitive, cioè sulla conclusione dei procedimenti con esito favorevole per lo Stato.

La relazione del Ministero della Giustizia offre anche il raffronto per singoli anni solari e mostra in maniera più chiara che il calo evidenziato riporterà il numero dei procedimenti al livello di quelli iscritti nel 2010. Infatti, se nel 2011 si è arrivati a 681 nuovi procedimenti iscritti, nel 2012 si è scesi a 582 (-99), mentre nell'anno in corso, il 2013, il dato parziale al 30 settembre ne registra 400 facendo ipotizzare un dato per l'intero anno che arriverebbe intorno ai 530 sopravvenuti, confermando il trend in diminuzione, ma comunque con un dato numerico che è il doppio dei procedimenti iscritti nel 2008, il tutto con organici dei tribunali che nel frattempo non sono certo aumentati e con successi finali crescenti negli anni.

<i>Anno</i>	<i>Procedimenti</i>
2004	266
2005	242
2006	222
2007	312
2008	272
2009	439
2010	511
2011	681
2012	582
2013	400

« Le regioni meridionali – afferma la relazione del Ministero della Giustizia – continuano ad essere quelle più interessate dal fenomeno: considerando il biennio 2012-2013 (dati aggiornati al 30 settembre), il primato è come sempre della Sicilia, con 264 nuovi procedimenti, davanti a Campania (183), Calabria (121) e Puglia (79). Mentre nel resto d'Italia un incremento rilevante si è avuto nel Lazio, dove si contano 85 nuovi procedimenti (erano 32 nel 2010-2011), quasi come in Lombardia, dove se ne registrano 88, mentre 69 risultano in Piemonte e 28 in Emilia Romagna.

L'analisi dei singoli distretti giudiziari dopo i primi posti delle solite Palermo (198 nuovi procedimenti nel 2012-2013), Napoli (164) e Reggio Calabria (84), segnala località geografiche finora meno considerate: ecco così 85 procedimenti a Roma, 83 a Milano, 69 a Torino (ne aveva 27 nel biennio precedente), 28 a Bologna.

Esaminiamo ora il quinquennio 2009-2013 (dati aggiornati al 30 settembre). Su 2.613 procedimenti iscritti in tutta Italia 2.073, quasi l'80 per cento, sono stati emessi nelle regioni del sud (suddivise geograficamente in area meridionale e area insulare). Il centro-nord nel suo insieme, con 540 procedimenti, rimane decisamente al di sotto attestandosi su una percentuale poco sopra il 20 per cento ».

	NORD	%	CENTRO	%	SUD	%	ISOLE	%	TOTALE NAZIONALE
Totale 2009-2013	383	14,6%	157	6,0%	1.207	46,3%	866	33,1%	2.613
Totale Banca Dati	730	10,9%	270	4,0%	3.831	50,7%	2.296	34,4%	6.677

Per quanto riguarda il 2013 (sempre dati aggiornati al mese di settembre) è interessante rilevare come al secondo posto per numero complessivo di procedimenti ci sia il distretto di Roma. Precedentemente a questi dati nel distretto di Roma la maggior parte dei sequestri veniva effettuata dai Tribunali di altri distretti (Reggio Calabria, Napoli e Palermo in prevalenza), un trend cambiato già nel 2012, ma che viene completamente sovvertito nel 2013.

NUMERO PROCEDIMENTI PER DISTRETTO / ANNO 2013

Dati aggiornati al 30 settembre 2013

	<i>Distretto</i>	<i>Procedimenti</i>
1.	PALERMO	91
2.	ROMA	69
3.	NAPOLI	49
4.	REGGIO CALABRIA	28
5.	MILANO	22
6.	BARI	20
	CATANIA	20
	TORINO	20
9.	CATANZARO	19
10.	BOLOGNA	10

NUMERO PROCEDIMENTI PER DISTRETTO / CONFRONTO PER BIENNI

Dati aggiornati al 30 settembre 2013

2012-2013

2010-2011

Distretto		Procedim.	Variazione rispetto a biennio precedente	***	Distretto		Procedim.
1.	PALERMO	198	-108		1.	PALERMO	306
2.	NAPOLI	164	-45		2.	NAPOLI	209
3.	ROMA	85	+53		3.	REGGIO CALABRIA	122
4.	REGGIO CALABRIA	84	-38		4.	BARI	104
5.	MILANO	83	+11		5.	MILANO	72
6.	TORINO	69	+42		6.	CATANZARO	71
7.	BARI	60	-44		7.	CATANIA	53
8.	CATANIA	42	-11		8.	MESSINA	49
9.	CATANZARO	37	-34		9.	ROMA	32
10.	BOLOGNA	28	+11		10.	TORINO	27

Analizzando i dati per singoli uffici giudiziari e dunque non più per distretto (in questo modo si possono vedere, ad esempio, i dati separati per Palermo e Trapani) emerge come proprio nel distretto di Palermo, Trapani abbia iscritto il 25 per cento dei procedimenti, e nel distretto di Bari, Foggia abbia iscritto oltre il 30 per cento dei procedimenti, come pure avviene nel distretto di Napoli dove S. Maria Capua Vetere (competente per le zone del casertano) iscrive più del 30 per cento dei procedimenti.

NUMERO PROCEDIMENTI PER UFFICIO GIUDIZIARIO / ANNO 2012-2013

Dati aggiornati al 30 settembre 2013

Ufficio giudiziario		Procedimenti	Ufficio giudiziario		Procedimenti
1.	PALERMO	133	7.	S. MARIA CAPUA VETERE	53
2.	NAPOLI	103	8.	TRAPANI	37
3.	REGGIO CALABRIA	84	9.	BARI	34
4.	ROMA	74	10.	CATANIA	29
5.	MILANO	72	11.	AGRIGENTO	28
6.	TORINO	60	12.	FOGGIA e SALERNO	19

I dati sui beni.

Nel complesso al settembre 2013 nella banca dati SIPPI risultano inseriti 113.753 beni, suddivisi in varie tipologie. Bisogna prestare

attenzione al fatto che questo non è il numero dei beni effettivamente sotto sequestro o confisca. Questo numero comprende, infatti, anche i beni per i quali è stata solo proposta la misura cautelare poiché i procedimenti vengono inseriti nella banca dati fin dall'avvio della procedura. Inoltre per 30.582 beni (poco più del 25 per cento del totale) è intervenuto un provvedimento di rigetto del sequestro o di revoca. In quest'ultimo caso il dato va analizzato tenendo presente che la revoca di un sequestro può avvenire, ad esempio, anche solo perché il tribunale valuta che durante la fase di amministrazione giudiziaria siano state rimosse le presenze che inquinavano una compagine societaria.

BANCA DATI

<i>Beni</i>	<i>numero</i>	<i>%</i>
SEQUESTRATI E CONFISCATI	48.946	43,5
PROPOSTI	29.378	26,2
DISSEQUESTRATI	30.582	26,0
DESTINATI	4.847	4,3
TOTALE . .	113.753	100

Il Ministero segnala, come già detto, un'inversione di tendenza sulla crescita media dei beni. « Negli ultimi sei mesi (marzo-settembre 2013), infatti, la banca dati è cresciuta di soli 5.427 beni (erano 108.326 al 31 marzo) per una media di circa 900 al mese, quando la media precedente era sopra i 1.500 nel semestre precedente (si contavano 98.764 beni al 30 settembre 2012).

Il confronto tra gli ultimi anni solari rende evidente la decrescita di quest'ultimo periodo: nel 2011 ne erano stati censiti 14.804 (per una media di 1.233 al mese), nel 2012 abbiamo superato quota sedici mila, arrivando a 16.080 (con una media di 1.340 al mese). Il dato dei primi nove mesi del 2013 si ferma invece a 9.881, facendo stimare un dato finale intorno ai 13 mila beni ».

Quasi la metà dei beni sono beni immobili, un dato sostanzialmente stabile nel tempo, come si può rilevare nel raffronto tra i dati complessivi e quelli degli ultimi 5 anni.

CATEGORIA DEL BENE	TOTALE 2009-2013	RIEPILOGO TOTALE BANCA DATI
AZIENDA	5.738	7.623
FINANZIARIO	8.285	11.717
IMMOBILE	35.010	54.243
MOBILE	11.402	17.253
MOBILE REGISTRATO	15.628	22.917
TOTALE . . .	76.053	113.763

I beni confiscati.

I dati precedenti sono utili per rendersi conto delle dimensioni complessive della lotta al potere economico delle mafie, in questo paragrafo verrà analizzata solo la parte di beni che effettivamente sono confiscati e dunque sottratti a tutti gli effetti al patrimonio dei clan.

Del totale di 113.753 beni sono confiscati 41.451 beni. Si tratta del 36.4 per cento un dato che si mantiene costante nel tempo. Di questi 21.204 sono confische (beni che hanno passato la fase del sequestro), 15.400 sono confische definitive, 4.847 sono confische con destinazione.

Come si può notare c'è una mole molto ampia di beni (15.400 appunto) che sono pronti per essere destinati al riutilizzo sia da parte dello Stato che da parte degli enti territoriali, proprio quello che dovrebbe essere il compito principale dell'Agenzia per i beni confiscati.

Se, intanto, si analizza la situazione delle confische con destinazione degli ultimi 5 anni si deve rilevare un dato preoccupante.

12. CONFISCHE, ANNI 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Confische	662	1.350	2.292	6.414	5.572
Confische definitive	940	1.164	1.990	2.540	2.596
Confische con destinazione	629	395	95	86	162

A fronte di una crescita esponenziale delle confische, quasi triplicate nel 2012 rispetto al 2011 e sostanzialmente stabili nel 2013 (i dati nello specchio sono sempre riferiti fino al settembre 2013); ad un aumento meno imponente, ma sempre costante, delle confische definitive; ci si trova di fronte al crollo delle confische con destinazione, che mostrano un lieve rialzo nel 2013 ma con numeri assoluti bassissimi (162 destinazioni nel 2013). Considerata la richiesta degli organi dello Stato, degli enti locali e delle associazioni di ottenere un bene confiscato o di reimmettere nel circuito legale aziende sottratte definitivamente ai boss è come se una fabbrica di automobili producesse a pieno ritmo, i cittadini volessero comprare auto, ma nei concessionari ci fossero i piazzali pieni perché mancano i venditori.

Nel complesso i beni con confisca definitiva sono 15.400, di questi quasi il 60 per cento sono stati oggetto di confisca definitiva negli ultimi 5 anni. La tipologia prevalente sono i beni immobili (5.491), seguono i beni mobili come contanti e conti correnti ma anche arredi, animali e oggetti di valore (2.181), poi i beni finanziari, come assegni, titoli di Stato, azioni (1.649) per finire con le aziende (877). Nel settore delle aziende la maggior parte sono società a responsabilità limitata, a seguire ci sono le imprese individuali, una tendenza molto accentuata soprattutto negli ultimi anni.

Per comprendere a pieno il valore potenziale delle confische definitive che potrebbero essere assegnate con un efficiente funzionamento dell'Agenzia si può solo fare riferimento al dato delle confische con destinazione, perché al momento dell'assegnazione il bene viene effettivamente valutato nello stato di fatto in cui si trova. Anche solo con una valutazione minimale si può ipotizzare che ci siano beni da destinare (le confische definitive ancora senza destinazione) per un valore tra i 2 ed i 3 miliardi di euro, altrettanto si può ipotizzare giunga a confisca definitiva nei prossimi 5 anni.

Anno Emissione	CONFISCHE	CONFISCHE DEFINITIVE	CONFISCHE CON DESTINAZIONE		TOTALE
	Numero Beni	Numero Beni	Numero Beni	Numero Beni	Numero Beni
fino al 2008	4.814	6.170	3.480	677.445.746	14.464
2009	662	940	629	110.401.988	2.231
2010	1.350	1.164	395	56.140.003	2.909
2011	2.592	1.990	95	8.087.184	4.377
2012	6.414	2.540	86	3.281.285	9.040
2013	5.672	2.595	162	4.150.961	8.430
TOTALE . . .	21.204	15.400	4.847	859.508.167	41.451

Questa è la suddivisione negli anni delle destinazioni tra Stato ed enti locali. Per la maggior parte la destinazione allo Stato è stata per finalità di ordine pubblico (caserme e stazioni di polizia, automobili ed altro), poi per la protezione civile (che comprende anche i beni destinati alla Croce Rossa) ed infine al settore giustizia. Per gli enti locali nelle destinazioni si trovano ben 53 scuole, ed oltre 220 beni destinati all'emergenza abitativa, mentre più di 600 beni sono stati destinati ad attività sociali.

TABELLA 15 – BENI CON PROVVEDIMENTO
DI DESTINAZIONE STATO-COMUNI

aggiornata al 30 settembre 2013

ANNO	STATO		COMUNI		TOTALE	
	BENI	VALORE	BENI	VALORE	BENI	VALORE
fino al 2008	505	123.527.017	2.975	553.919.729	3.480	677.446.746
2009	66	7.059.900	563	93.342.088	629	110.401.988
2010	118	22.272.970	277	33.867.033	395	56.140.003
2011	53	6.381.200	42	1.705.984	95	8.087.184
2012	24	202.291	62	3.078.994	86	3.281.285
2013	50	1.614.407	112	2.536.553	162	4.150.961
TOTALE . .	816	171.057.786	4.031	688.450.381	4.847	859.568.167

Mentre questa è la suddivisione nei singoli distretti giudiziari, che non rende pienamente percepibile dove sono stati destinati i beni, ma è l'unico dato aggiornato disponibile.

TABELLA 16 – BENI DESTINATI PER DISTRETTO
aggiornata al 30 settembre 2013

DISTRETTO DI CORTE DI APPELLO	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE 2009-2013	RIEPILOGO TOTALE BANCA DATI
AREA SETTENTRIONALE							
BOLOGNA	8	3	1	1	0	13	26
BOLZANO	0	0	0	0	0	0	0
BRESCIA	13	4	7	4	5	33	57
GENOVA	0	1	0	2	8	11	19
MILANO	69	44	10	13	14	150	502
TORINO	3	0	0	0	0	3	53
TRENTO	0	1	0	0	0	1	15
TRIESTE	0	3	0	0	0	3	11
VENEZIA	1	0	0	0	0	1	51
<i>TOTALE</i>	<i>94</i>	<i>56</i>	<i>18</i>	<i>20</i>	<i>27</i>	<i>215</i>	<i>734</i>
AREA CENTRALE							
ANCONA	2	0	0	0	0	2	2
FIRENZE	0	3	0	0	0	3	9
PERUGIA	0	0	0	0	0	0	0
ROMA	40	5	19	11	4	79	264
<i>TOTALE</i>	<i>42</i>	<i>8</i>	<i>19</i>	<i>11</i>	<i>4</i>	<i>84</i>	<i>275</i>
AREA MERIDIONALE							
BARI	47	15	2	9	2	75	227
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0	0	0
CATANZARO	10	6	0	0	4	20	161
L'AQUILA	6	2	0	1	2	11	15
LECCE	35	31	1	7	3	77	178
NAPOLI	27	14	15	15	15	86	572
POTENZA	0	0	1	0	0	1	14
REGGIO CALABRIA	46	35	9	7	9	106	510
SALERNO	5	6	7	3	9	30	96
TARANTO	6	13	1	8	6	34	67
<i>TOTALE</i>	<i>182</i>	<i>122</i>	<i>36</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>440</i>	<i>1.840</i>
AREA INSULARE							
CAGLIARI	2	0	0	0	0	2	28
CALTANISSETTA	25	8	8	1	49	91	117
CATANIA	42	21	0	0	11	74	237
MESSINA	15	14	0	0	6	35	59
PALERMO	226	166	14	4	15	425	1.552
SASSARI	1	0	0	0	0	1	5
<i>TOTALE</i>	<i>311</i>	<i>209</i>	<i>22</i>	<i>5</i>	<i>81</i>	<i>628</i>	<i>1.998</i>

DISTRETTO DI CORTE DI APPELLO	2009	2010	2011	2012	2013	TOTALE 2009-2013	RIEPILOGO TOTALE BANCA DATI
RIEPILOGO							
NORD	94	56	18	20	27	215	734
CENTRO	42	8	19	11	4	84	275
SUD	182	122	36	50	50	440	1.840
ISOLE	311	209	22	5	81	628	1.998
TOT. NAZ.	629	395	95	86	162	1.367	4.847

4. Luci e ombre della destinazione dei beni confiscati.

Il riutilizzo a fini istituzionali o sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata ha in sé, da un lato, un valore simbolico estremamente forte – tanto nei contesti tradizionalmente connotati da una rilevante presenza di clan mafiosi quanto in quelle zone d'Italia dove erroneamente si immaginava di esserne immuni – e, dall'altro, rappresenta una concreta opportunità di creare lavoro e sviluppo.

A 18 anni dall'introduzione legislativa sul riutilizzo a fini sociali o istituzionali dei beni confiscati, il quadro complessivo presenta una serie di criticità dovute alle inevitabili differenze tra il dettato normativo o la disposizione di una sentenza e la gestione peculiare di singole realtà, che comportano la necessità, come si vedrà nel seguito della presente relazione, di una revisione del sistema complessivo della legislazione in materia. Proprio per il citato valore fortemente simbolico del riutilizzo dei beni confiscati, incluse le aziende, si deve porre l'accento sull'esigenza di rafforzare in ogni contesto l'immagine di uno Stato presente che garantisce i livelli occupazionali al fine di non incorrere, tra le altre, nell'idea che le mafie sono in grado di dare lavoro al contrario delle istituzioni. Accanto ai beni immobili consegnati agli enti locali ma rimasti inutilizzati, il cui dato numerico è di fatto impossibile da ricavare dalle statistiche ufficiali, vi sono alcuni casi, in particolare relativi ad aziende confiscate, che hanno suscitato una notevole eco mediatica per l'assenza di una soluzione con il conseguente blocco delle attività.

Tra questi uno dei più noti è quello riguardante la Società Agricola Suvignano Srl in provincia di Siena, confiscata definitivamente nel 2007, e oggetto di una lunga diatriba tra l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, che ne proponeva l'alienazione sul mercato, e un gruppo di enti – regione Toscana, provincia di Siena, comune di Monteroni d'Arbia, Istituto sperimentale zootecnico per la Sicilia – e di associazioni – Libera, Arci, Avviso Pubblico – che hanno elaborato un piano di valorizzazione economica e sociale, basato su agricoltura, filiera corta, energie rinnovabili e l'apertura di una scuola di legalità destinata ad accogliere giovani. La ferma presa di posizione di coloro i quali hanno proposto il citato progetto di valorizzazione hanno determinato la scelta da parte del Viceministro dell'interno di sospendere l'asta pubblica in attesa di incontrare una soluzione giuridica e politica della vicenda in oggetto.

Un altro esempio di errata strategia di riutilizzo è quello dell'antica masseria dell'Alta Murgia ad Altamura (BA), confiscata in via definitiva nel 2007. Dopo un tentativo di prosecuzione dell'attività ricettiva con l'individuazione di un direttore operativo degli eventi e della ristorazione e di un direttore responsabile in ambito amministrativo-contabile, a causa di una discussa gestione che ha ampliato la condizione debitoria del compendio e determinato la mancanza di interesse, precedentemente manifestata, da parte della regione Puglia all'acquisizione del bene, nel 2013 l'Agenzia nazionale dei beni confiscati ha deliberato all'unanimità di procedere alla vendita del complesso aziendale.

Appare degna di menzione, seppur per i suoi aspetti negativi, anche la vicenda riguardante la confisca, resa definitiva nel 1999, del Riela Group di Misterbianco (CT). Il Consorzio Se.Tra., da sempre principale fornitore della società confiscata, nel 2007 ha manifestato la volontà di acquisire il complesso aziendale. A pochi mesi di distanza emergeva che il Consorzio Se.Tra. era una società clone riconducibile ai prevenuti del Riela Group. Nel 2011 l'Agenzia Nazionale ha deliberato all'unanimità la messa in liquidazione della società, causando le reazioni delle rappresentanze sindacali che hanno provato a tutelare i 22 dipendenti delle aziende del Riela Group. Ancor più paradossale la vicenda del Castello di Miasino in provincia di Novara. Confiscato definitivamente nel 2007, il bene è protagonista di una vicenda dalla quale emergono una serie di corti circuiti nella comunicazione interistituzionale. Al momento la società di gestione a cui è stata assegnata la struttura è riconducibile alla famiglia del prevenuto, l'Agenzia nazionale dei beni confiscati ne ha deliberato l'alienazione in quanto compendio aziendale e la corte d'assise di Salerno deve esprimersi sul procedimento di revoca del provvedimento di confisca presentato dalla moglie del prevenuto.

In questi casi risulta difficile individuare un solo responsabile, ma emerge con nitidezza come in assenza di modifiche sull'attuale assetto normativo il sistema di destinazione e gestione rischia dei *black out* le cui conseguenze negative si riflettono sulle comunità nelle quali si trovano i beni, immobili o aziendali, confiscati.

Se per ragioni di onestà intellettuale si è fatto riferimento ad alcune criticità concretizzatesi nella paralisi decisionale o nell'assunzione di decisioni discutibili, si può tuttavia affermare che la *ratio* prevista dalla legge n. 109 del 1996 ha trovato applicazione rafforzando la presenza dello Stato lì dove le mafie avevano inquinato il tessuto sociale.

Numerosi sono i casi virtuosi di riutilizzo dei beni confiscati e in questa relazione sarebbe impossibile elencarli tutti. A mero titolo esemplificativo si riportano alcuni esempi, suddivisi per tipologia di bene confiscato (appartamenti e ville, terreni, aziende). Per dirla con le parole di don Luigi Ciotti, fondatore di Libera e tra i promotori della raccolta di più di un milione di firme per la legge di iniziativa popolare poi approvata dal Parlamento nel 1996, si tratta di « buone pratiche di quell'Italia che lavora in modo silenzioso e senza clamori, perché fresca di prospettive, di speranze, di responsabilità, fondate su un impegno vero, tenace e concreto. Sono l'esempio più evidente di un nuovo senso civico, di un senso di identità, di appartenenza e di

orgoglio per il proprio territorio, che diventa « bene comune » patrimonio collettivo e condiviso. Sono comunità che acquistano una dimensione innovativa e si trasformano in lavoro vero, servizi e accoglienza ».

Beni immobili – appartamenti e ville.

« Casa dei diritti delle donne » – Bari:

L'Associazione Giraffa onlus (Gruppo indagine resistenza alla follia femminile, ah!) è un'associazione di donne che si occupa di donne vittime di violenza in tutte le sue declinazioni. Si è costituita nel 1997 come centro d'ascolto per donne maltrattate. Dal 2000 gestisce il numero verde nazionale antitratta 800290290 e dal 2007 gestisce il numero antiviolenza donna 1522 istituito dal Dipartimento per le pari opportunità. Oltre ad un appartamento confiscato assegnato dal comune di Bari, nel 2006 adibito a centro antiviolenza (al centro si rivolgono le donne tramite il 1522 ovvero tramite pronto soccorso, ospedali, medici e forze dell'ordine), mediante la partecipazione a un avviso pubblico l'Associazione Giraffa è diventata assegnataria di una villa confiscata sita nel quartiere Carbonara utilizzata per la gestione di una casa di accoglienza, sia per donne vittime di tratta a fine di sfruttamento sessuale, lavorativo o misto, sia per donne, italiane e non, vittime di violenza infrafamiliare, *stalking* ecc. La *Domus Novae Vitae* (nome del progetto finanziato dal Dipartimento per le pari opportunità) è un luogo di vita e di rinascita che garantisce sicurezza, anonimato e segretezza, ospitalità temporanea alle donne straniere che si trovano in situazioni di necessità e di emergenza. Durante la permanenza nella casa è attivato un percorso di protezione sociale, così come previsto dall'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione, che si declina dall'accoglienza in poi, in un piano d'integrazione sociale attuato attraverso la partecipazione a corsi di scolarizzazione, informatica, cucina, cucito e decoupage, accompagnamenti consapevoli sul territorio, tutto finalizzato all'elaborazione di un proprio personale progetto di vita, all'insegna dell'autodeterminazione e nel rispetto delle differenti culture. Le ospiti sono assistite nell'iter per la richiesta e l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari (*ex* articolo 18 del testo unico sull'immigrazione e articolo 13 della legge n. 228 del 2003), nella ricerca di case per la seconda accoglienza e di tutte le occasioni formative offerte dal territorio, ed è offerto loro un supporto psicologico, attraverso gruppi di mutuo aiuto e colloqui individualizzati.

« Nuovo Cinema Aquila » – Roma:

Il Cinema Aquila, a Roma, è stato oggetto di sequestro del 1998 (prevenuta Matilde Ciarlante) con confisca definitiva nel 2002. L'anno successivo l'immobile è stato trasferito al patrimonio indisponibile del comune di Roma che nel 2004, dopo averlo ristrutturato, lo ha assegnato per finalità sociali alla cooperativa Sol.Co. per offrire alla città un nuovo spazio culturale dedicato al cinema e alle arti visive.

La riapertura del cinema è stata fortemente auspicata dalla comunità del quartiere Pigneto. L'assessorato alle politiche per le periferie, lo sviluppo locale e il lavoro del comune di Roma, a cui il Campidoglio ha affidato l'edificio dopo la confisca, ha attivato un percorso di partecipazione con gli abitanti del quartiere e, dopo un'elaborata discussione che ha coinvolto le associazioni e il municipio VI, ha approvato il progetto definitivo. Questo luogo è dedicato a Tom Benettollo, attivista politico, protagonista e guida di battaglie per la pace, per i diritti umani e la solidarietà internazionale.

« *Opera San Francesco per i poveri* » — Milano:

L'Opera San Francesco per i poveri assicura primaria e gratuita accoglienza alle persone bisognose di vitto, vestiti, igiene personale e di cure mediche per ridare dignità e speranza attraverso la condivisione e la solidarietà. Il progetto di *housing* sociale, coordinato dal servizio sociale di opera San Francesco, si occupa della gestione di 17 alloggi in Milano concessi in uso totalmente gratuito ai poveri seguendo uno specifico percorso di integrazione sociale. Nel 2009 il comune di Milano ha pubblicato due avvisi pubblici per l'assegnazione di beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. L'opera San Francesco per i poveri è risultata assegnataria di tre appartamenti, uno sito in Via Oxilia 13 e due situati in Via Vallazze 26. Il primo ad essere abitato è stato l'appartamento di Via Oxilia (confisca definitiva avvenuta nel 2004, trasferito al comune di Milano nel 2007) composto da tre locali e a maggio 2010 è stato inserito un nucleo familiare con due figli minori che viveva in condizioni di estremo disagio. Gli appartamenti di Via Vallazze sono due monolocali nei quali sono state inserite due persone sole.

Beni immobili – terreni.

Terre di Puglia. Libera Terra – Torchiarolo (BR):

A seguito delle indagini condotte durante i primi anni novanta dalla procura di Brindisi, si procedette all'arresto di Cosimo Antonio Screti, appartenente alla Sacra Corona Unita e al sequestro di un complesso composto da 35 ettari di vigneti e terreni agricoli e da un immobile con annessi magazzini e stalle. La confisca definitiva fu disposta nel 1993. A causa della sussistenza di gravami sul bene (accensione di un mutuo sulla villa e iscrizione di una ipoteca, entrambi risalenti al 1990), solo nel 1997 l'Agenzia del demanio ne trasferì la proprietà al comune di Torchiarolo. Nel 2007 i terreni furono assegnati alla cooperativa sociale Terre di Puglia – Libera Terra per la rimessa a nuovo del vigneto e dei terreni agricoli annessi, mentre nella villa il prevenuto scontava gli arresti domiciliari. Dopo due aste giudiziarie andate deserte per la vendita della villa, un'azione congiunta dell'allora commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, della prefettura di Brindisi e della regione Puglia l'ipoteca è stata definitivamente estinta e la villa assegnata nel 2010 alla stessa cooperativa che gestisce i terreni. La cooperativa sociale Terre di

Puglia – Libera Terra, in collaborazione con Arci, Libera e Cgil-SPI, organizza nell'immobile confiscato i campi di volontariato « E! state Liberi ». L'obiettivo principale dei campi di volontariato sui beni confiscati alle mafie è quello di diffondere una cultura fondata sulla legalità e la giustizia sociale che possa efficacemente contrapporsi alla cultura della violenza, del privilegio e del ricatto. L'esperienza dei campi di lavoro ha tre momenti di attività diversificate: il lavoro agricolo o attività di risistemazione del bene, la formazione e l'incontro con il territorio per uno scambio interculturale.

« Cascina Caccia » – Torino:

Nel 1996 fu disposta la condanna di Domenico Belfiore, uno dei capi delle 'ndrine calabresi in Piemonte, mandante dell'omicidio del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Torino Bruno Caccia. Tra i beni sequestrati e poi confiscati (definitivamente nel 1999) di proprietà del Belfiore, nel comune di San Sebastiano del Po, vi è un casolare di circa mille metri quadri con un ettaro di terreno coltivabile annesso. Nel 2005 il bene in oggetto viene assegnato al gruppo Abele e dal 2007, in collaborazione con Acmos e Libera, nasce il progetto « Cascina Caccia ». Insieme alla produzione di miele (25 quintali nel 2010) a marchio Libera Terra e a un nocciolo, nel terreno confiscato si coltivano ortaggi, erbe aromatiche, si allevano galline, pecore, anatre ed è in fase di progettazione la realizzazione di un orto didattico. Il valore economico derivante dall'attività agricola permette di sostenere i progetti educativi.

Beni aziendali.

« Calcestruzzi Ericina Libera » – Trapani:

La Calcestruzzi Ericina, impresa edile del trapanese, è stata sequestrata nell'agosto del 1996 e raggiunta da provvedimento di confisca definitiva nel giugno del 2000. A seguito della confisca, i tre diversi stabilimenti (siti a Trapani, Valderice e Favignana) hanno mantenuto costanti i loro standard produttivi di cemento armato, garantendo anche i livelli occupazionali precedenti al sequestro. I primi problemi si sono presentati nei mesi di febbraio e marzo 2001, in coincidenza dell'arresto di Virga (proprietario dell'azienda), quando le commesse hanno iniziato a diminuire in maniera sistematica e ci sono stati diversi tentativi, da parte del potere mafioso, di far fallire la Calcestruzzi per poterla poi ricomprare a prezzi stracciati. Queste difficoltà sono state il motore per la nascita della « Calcestruzzi Ericina Libera » cooperativa formata da sei ex lavoratori dell'azienda, presentata ufficialmente il 9 febbraio 2009, grazie anche al supporto fondamentale del prefetto di Trapani Fulvio Sodano. Grazie alla tenacia di tutti i lavoratori e della società civile, nel 2005 la Calcestruzzi Ericina ha ottenuto la commessa più importante della sua storia: 4 milioni di euro per le forniture al torneo internazionale America's Cup. Negli ultimi anni, la cooperativa ha sviluppato anche una nuova filiera produttiva: il riciclaggio degli inerti, che permette di creare nuove prospettive di mercato e migliorare la gestione del

territorio e dell'ambiente, che consente di recuperare materiali altrimenti destinati a finire in discarica, o peggio ancora abbandonati nell'ambiente, e di trasformarli in una risorsa. Difficoltà ancora persistono per l'allocazione definitiva dell'impianto dell'isola di Favignana, sito in un'area di alto valore paesaggistico. Altro nodo problematico rilevante era scaturito dalla previsione normativa che impedisce la destinazione delle aziende confiscate ai lavoratori mediante oneri a carico dell'erario. Per avere accesso agli 1,13 milioni di euro ottenuti nell'ambito del POR Sicilia la Calcestruzzi avrebbe dovuto provvedere a un aumento di capitale impossibile da fronteggiare esclusivamente con risorse proprie. L'ostacolo è stato superato tramite l'inserimento di un'altra azienda in regime di amministrazione giudiziaria (l'Immobiliare Strasburgo di Palermo) nella compagine societaria. Una soluzione inedita che in futuro potrebbe essere presa a modello per mantenere in attività altri beni aziendali soggetti a confisca.

« Cooperativa Le terre di don Pepe Diana » – Castel Volturno (CE):

Il 19 marzo 2009, in occasione del XV anniversario dell'assassinio di don Pepe Diana, è stato avviato il processo di costituzione della cooperativa dedicata al sacerdote casalese ucciso dalla camorra, attraverso la sottoscrizione di un protocollo d'intesa al quale hanno aderito il commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati a organizzazioni criminali, la prefettura di Caserta, la regione Campania, la provincia di Caserta, l'azienda sanitaria locale Ce2, i comuni di Cancellò e Arnone, di Castel Volturno, l'associazione Libera, l'agenzia Cooperare con Libera Terra e infine l'associazione Comitato don Pepe Diana. La Cooperativa gestisce i circa 20 ettari di terreni e i beni individuati per il progetto. I beni confiscati in provincia di Caserta, da proprietà dei Casalesi diventano le risorse per la creazione di una fattoria sperimentale, basata su un modello ecosostenibile e attento a preservare la qualità delle produzioni casarie tipiche della zona. Una cooperativa sociale di tipo B, che offre opportunità di lavoro e di inserimento di soggetti svantaggiati. Il progetto prevede inoltre di affiancare all'allevamento bufalino quello di asini, sia per produrre latte (un prodotto di pregio per le sue caratteristiche nutritive tuttavia poco diffuso), sia per avviare attività di onoterapia con la partecipazione dell'Asl Ce2, coerentemente con la vocazione sociale dell'iniziativa. Il percorso, inoltre, è sostenuto dal progetto « La mozzarella della legalità » finanziato dalla Fondazione per il Sud.

« Bar Italia Libera » – Torino:

Nel 2011 con l'operazione « Minotauro » condotta dalla procura della Repubblica di Torino, insieme alle numerose ordinanze di custodia cautelare sono stati sequestrati beni per un valore complessivo di circa 70 milioni di euro, tra cui il bar Italia, sede di numerosi summit delle 'ndrine presenti nel capoluogo piemontese. Nel febbraio del 2013, il tribunale di Torino ha concesso in uso gratuito la licenza e la strumentazione del bar alla cooperativa sociale Nanà. Il bar Italia Libera è diventato, dunque, un centro di aggregazione socio-culturale

e garantisce l'inserimento lavorativo di 3 persone svantaggiate già soci della cooperative. I prodotti utilizzati sono sia del territorio che delle cooperative del circuito Libera Terra, nate sui terreni confiscati alle mafie in tutta Italia.

Il ruolo degli enti locali.

Circa l'80 per cento dei beni immobili confiscati viene destinato agli enti locali, in particolare ai comuni, che successivamente procedono alla assegnazione degli stessi per il riutilizzo per finalità sociali nei confronti dei soggetti previsti dalla normativa vigente o ne mantengono la gestione destinandoli a uso istituzionale. Tra le principali criticità affrontate dagli enti locali entrati in possesso dei beni vi è la sussistenza di gravami (per quei beni confiscati trasferiti al patrimonio indisponibile prima del 2012), l'occupazione *sine titulo* degli immobili (circostanza che può provocare tensioni di carattere sociale, specie nei casi in cui all'interno dei nuclei occupanti vi siano minori d'età), la condizione strutturale degli immobili confiscati (spesso danneggiati, o costruiti in modo abusivo), i vincoli del « patto di stabilità » applicati anche agli investimenti realizzati allo scopo di rendere fruibili i beni confiscati e la mancanza di risorse umane qualificate e specializzate in grado di applicare correttamente la complessa normativa in materia. In questo senso si auspica una maggiore efficacia nell'attività dei nuclei di supporto dell'Agenzia istituiti presso le prefetture. Una novità di rilievo è rappresentata dalla nascita dei consorzi di comuni finalizzata a una più efficiente gestione dei beni confiscati. Il primo consorzio è stato « Sviluppo e Legalità », nato nel 2000 da una unione di alcuni comuni della zona dell'Alto Belice corleonese (Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena, San Cipirello, San Giuseppe Jato). In oltre dieci anni di attività è stata avviata una proficua collaborazione con tutti gli attori del territorio, fino ad attivare nuove cooperative sociali, a scopo agricolo e agrituristico. Oggi, su 700 ettari di terreno, lavorano oltre 70 persone, tra soci delle cooperative — « Placido Rizzotto », « Lavoro e non solo », « Pio La Torre » — e dipendenti dell'indotto che si è sviluppato nel territorio.

5. Proposte di riforma.

5.1 — Premessa.

L'esperienza applicativa della normativa in vigore in materia di misure di prevenzione come disciplinate dal decreto legislativo n. 159 del 2011 « codice antimafia » nonché dai successivi interventi normativi, ha evidenziato alcuni elementi di criticità che richiedono un intervento correttivo finalizzato a migliorare l'efficacia della procedura e l'incisività della misura.

L'esito delle audizioni e dell'attività conoscitiva svolte dalla Commissione ha permesso di individuare alcuni correttivi alle norme vigenti, da adottare con legge ordinaria. Si tratta di intervenire sia

sulla legittimazione a proporre le misure sia sul procedimento applicativo, attraverso una diversa regolamentazione della competenza, con l'istituzione di sezioni specializzate coincidenti con il distretto della procura distrettuale antimafia. Ma anche sulla semplificazione e velocizzazione del procedimento, anche attraverso l'adozione dei più moderni strumenti di comunicazione diretti a evitare il dispiego di mezzi e di risorse per le traduzioni dei detenuti, nel rispetto delle esigenze del contraddittorio e della difesa anche per evitare possibili censure da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

5.2 – Correttivi per migliorare efficienza, tempestività e garanzie del procedimento.

Il codice antimafia ha disciplinato la durata delle fasi del procedimento prevedendo che il sequestro perda efficacia se il tribunale non deposita il decreto di confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario⁽¹⁷⁾.

In caso di appello il provvedimento di confisca perde efficacia se la corte d'appello non si pronuncia entro un anno e sei mesi dal deposito del ricorso⁽¹⁸⁾.

5.2.1 – Istituzione di sezioni specializzate presso i tribunali distrettuali e presso le corti di appello e attribuzione della competenza in materia di misure di prevenzione patrimoniali agli uffici distrettuali.

La Commissione rileva che l'attribuzione del potere di proposta e della competenza a decidere a più organi istituzionali necessita di una rivisitazione al fine di rendere sistematica e più funzionale e più celere la definizione dei procedimenti.

Le misure di prevenzione, personali ma soprattutto patrimoniali, tanto più dopo le nuove incombenze demandate ai giudici delegati dal codice antimafia (si pensi – per tutte – alla previsione dell'udienza di verifica crediti, incombente mutuato dalla procedura fallimentare) costituiscono un comparto altamente specialistico che presuppone non solo la conoscenza della normativa penale di settore anche delle norme civili, fallimentari, tributarie, societarie. Occorre, quindi, garantire la specializzazione dei magistrati che trattano tale complessa materia.

La necessità di definire rapidamente i procedimenti di merito e, al tempo stesso, di dirigere e controllare amministrazioni giudiziarie spesso imponenti rende necessaria l'istituzione di sezioni autonome sia in primo che in secondo grado.

Va sottolineato, nell'economia generale del sistema, che anche l'istituzione di una sezione specializzata e autonoma presso le corti di

(17) Tale termine può essere prorogato con decreto motivato del tribunale nel caso di indagini complesse o di compendi patrimoniali rilevanti, per periodi di sei mesi e per non più di due volte. Ai fini del computo dei suddetti termini si tiene conto delle cause di sospensione dei termini di durata della custodia cautelare previsti dal codice di procedura penale.

(18) Anche per la corte d'appello sono previste le proroghe sopraindicate per il tribunale.

appello è necessità imprescindibile e direttamente proporzionale alla rapida definizione del procedimento.

La legislazione vigente prevede che possano chiedere l'applicazione di misure di prevenzione il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona, il questore, il direttore della DIA e, limitatamente alla pericolosità generica, il procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona.

Al fine di evitare la sovrapposizione di proposte provenienti da autorità diverse relative al medesimo soggetto, sarebbe opportuno prevedere un potere di coordinamento in capo al procuratore distrettuale. Tale coordinamento eviterebbe un ingiustificato dispendio di attività di polizia giudiziaria ed eviterebbe il rischio di proposte patrimoniali che potrebbero anticipare il contenuto di indagini penali in corso e dunque coperte da segreto istruttorio.

La Commissione propone che anche il procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove dimora la persona sia legittimato a proporre misure di prevenzione, sia personali che patrimoniali, anche nel caso di pericolosità generica. A seguito della revisione delle circoscrizioni giudiziarie si è infatti ulteriormente parcellizzata la titolarità delle proposte in capo al pubblico ministero presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona;

conseguentemente, che il tribunale misure di prevenzione abbia la stessa competenza distrettuale della procura DDA. Entrambe queste modifiche hanno il fine di evitare che nei processi di criminalità organizzata (associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti ovvero associazione *ex* articolo 416 *bis* c.p.) in cui i partecipi abbiano manifestato la pericolosità sociale nel circondario del tribunale ove dimorano, possano essere competenti più tribunali. Esempi in tal senso sono stati fatti dal procuratore della Repubblica di Milano, atteso che in alcuni procedimenti, in presenza di più locali di 'ndrangheta individuati, la competenza a decidere sulle proposte di prevenzione patrimoniali era suddivisa su più tribunali. Al riguardo si sottolinea che un eventuale errore nella individuazione del pubblico ministero competente e, di conseguenza, del tribunale adito come competente, si traduca in vizio di incompetenza territoriale che vanifichi l'attività fin lì svolta;

a tale proposta è strettamente collegata quella di istituire sezioni specializzate che trattino solo misure di prevenzione e aventi la stessa competenza territoriale delle direzioni distrettuali antimafia, con potenziamento, ove necessario, dell'organico e del personale amministrativo preposto alla sezione specializzate.

In ragione dei dati statistici sulle pendenze (riportati al capitolo 3 della presente relazione) sembra opportuno istituire sezioni specializzate distaccate quanto meno presso i tribunali di Trapani e di Santa Maria Capua Vetere. Al riguardo si sottolinea che tali tribunali attualmente trattano un numero di procedimenti di prevenzione superiore a quello del tribunale distrettuale di Bari, di Catania, di Salerno e Foggia insieme.

la sezione specializzata dovrebbe, quindi, essere prevista anche per la competente corte d'appello.

La Commissione ritiene che l'istituzione presso i tribunali distrettuali e le corti d'appello di sezioni autonome e specializzate, previo adeguato potenziamento delle piante organiche, sia l'unico concreto strumento per velocizzare la trattazione dei procedimenti di prevenzione.

5.2.2 – Estensione del potere di proposta al Procuratore nazionale antimafia.

Il Procuratore nazionale antimafia (PNA) è già legittimato a formulare solo proposte di misure di prevenzione personale. La Commissione propone di estendere al PNA il potere di proposta alle misure di prevenzione patrimoniali nell'ambito delle attività di impulso e di coordinamento previste dall'articolo 371 *bis*, commi 2 e 3, c.p.p.

5.2.3 – Partecipazione all'udienza del detenuto.

È una priorità per la Commissione mantenere il sistema delle misure di prevenzione al riparo da possibili censure da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. Va quindi garantita la partecipazione del proposto, ovunque sia detenuto, all'udienza camerale. Qualora il soggetto sia detenuto fuori dal distretto la Commissione propone la partecipazione all'udienza in videoconferenza al posto delle mere dichiarazioni rilasciate al magistrato di sorveglianza del luogo ove è detenuto (come prevede l'attuale norma). Tale soluzione, da un lato, garantirebbe il diritto di partecipare all'udienza e di interloquire con i difensori, dall'altro, salvaguarderebbe le ragioni di sicurezza connesse agli spostamenti sul territorio di soggetti detenuti anche per gravi reati. Inoltre, sarebbero contenuti i costi delle traduzioni e sarebbe assicurato un razionale impiego della polizia penitenziaria il cui organico è in grave sofferenza. Al riguardo si sottolinea che lo stesso Ministero della Giustizia ha, con apposita circolare, raccomandato di non disporre la traduzione con scorta degli imputati detenuti in regime di arresti domiciliari tranne che in casi eccezionali.

5.2.4 – La disciplina dell'eccezione d'incompetenza territoriale nei procedimenti di prevenzione.

Con il regime processuale attuale l'eccezione di incompetenza territoriale può essere sollevata anche in Corte di cassazione e dunque all'esito di un procedimento durato molti anni. È evidente che, ove l'eccezione fosse accolta, il procedimento dovrebbe ripartire dinanzi a una diversa autorità giudiziaria con dispendio di attività processuale (escussione del proposto, dei terzi, eventuali conferimenti di incarichi peritali) e ulteriore prolungamento della gestione dei beni in sequestro.

Appare auspicabile in ragione delle prospettate esigenze di celerità che l'incompetenza territoriale sia eccepita, a pena di decadenza, subito dopo l'accertamento — per la prima volta — della costituzione delle parti e che l'eccezione sia decisa immediatamente.

5.2.5 — Esecuzione del sequestro a cura della polizia giudiziaria e non dell'ufficiale giudiziario.

La Commissione propone che il sequestro sia eseguito a opera della polizia giudiziaria e/o con delega all'organo proponente e non dall'ufficiale giudiziario, per evitare le difficoltà e i ritardi riscontrati nella pratica esecuzione dei sequestri determinati dalla necessità di raccordarsi con gli ufficiali giudiziari, oberati dal lavoro ordinario e a organici ridotti, e di salvaguardare il necessario segreto, insito in un atto « a sorpresa » quale è il sequestro.

5.2.6 — Sospensione degli effetti della revoca della confisca.

Al momento la normativa non prevede che il procuratore generale possa chiedere la sospensione dell'esecutività della revoca della confisca disposta dalla corte d'appello in pendenza del ricorso per Cassazione. Il codice antimafia consente di paralizzare l'efficacia della revoca del sequestro conseguente al rigetto della richiesta di confisca disposta dal tribunale. Potrebbe, quindi, accadere che nelle more tra la decisione della corte d'appello e quella della Corte di cassazione sul ricorso del procuratore generale i beni oggetto del procedimento vengano dispersi essendo oggetto di libera disposizione. Ove il ricorso del procuratore generale fosse accolto dalla corte di legittimità sarebbero vanificati gli effetti di un eventuale annullamento con rinvio della decisione della corte d'appello da parte della Corte di cassazione e di un'eventuale successiva conferma della confisca.

5.2.7 — La condanna del proposto al pagamento delle spese processuali.

La Commissione propone che, nel caso di confisca, il proposto sia condannato al pagamento delle spese processuali (come viene disposto dal tribunale del riesame), atteso che, spesso, vengono disposti accertamenti peritali i cui costi sono messi a carico dell'erario.

5.3 — La tutela dei terzi.

La tutela dei terzi costituisce una delle questioni di maggiore interesse ed è uno degli argomenti più delicati da affrontare perché comporta valutazioni di indirizzo politico dirette a individuare ambiti di garanzia e di tutela di contrapposte posizioni di diritto e di interesse coinvolti per il cui bilanciamento risulta auspicabile un intervento riformatore della legislazione esistente.

Nel procedimento di prevenzione i terzi sono:

i titolari di diritti reali su cosa propria: proprietà;

i titolari di diritti reali di godimento su cosa altrui: superficie, enfiteusi, usufrutto, uso, abitazione, servitù;

i titolari di diritti reali di garanzia: pegno e ipoteca.

In base alla normativa vigente sono chiamati dal tribunale a intervenire nel procedimento, assistiti, ove lo ritengano, da un difensore, i terzi che risultino proprietari o comproprietari dei beni sequestrati e i terzi che vantano diritti reali o personali di godimento sui beni in sequestro al fine di fare valere le loro ragioni sui beni.

Non è prevista invece la citazione dei terzi titolari dei diritti reali di garanzia che potranno svolgere deduzioni difensive solo in sede di udienza di verifica dei crediti e quindi solo a distanza di anni dal sequestro.

Nella maggioranza dei casi i terzi titolari di diritti reali di garanzia sono gli istituti bancari che hanno concesso un mutuo al proposto e hanno trascritto ingombranti ipoteche sugli immobili (intestati al proposto ovvero a intestatari fittizi o costituenti complesso aziendale).

5.3.1 – Partecipazione e tutela dei terzi nel procedimento di prevenzione.

Una delle criticità segnalate nella destinazione dei beni immobili, o di immobili che fanno parte di un complesso aziendale, è la trascrizione delle ipoteche da parte degli istituti bancari, a fronte di erogazione di mutui, sui beni immobili. Tale vincolo ostacola la destinazione a uso sociale di detti beni. Analogamente, l'omessa previsione di un termine differenziato «ragionato» per la verifica dei crediti in ragione della tipologia del credito vantato dal terzo, crea gravi difficoltà alla prosecuzione dell'attività dell'azienda in sequestro, sia all'eventuale pagamento delle residue rate di mutuo.

La Commissione rileva che, per le confische disposte ai sensi della legge n. 575 del 1965, la legge di stabilità del 2013 ha regolamentato la sorte delle ipoteche, i tempi e i modi per il riconoscimento della buona fede degli istituti bancari, presupposto indefettibile per accedere a una tutela risarcitoria.

La legge di stabilità del 2013 ha, infatti, stabilito che si estinguono di diritto tutti gli oneri e i pesi iscritti o trascritti anteriormente alla confisca divenuta definitiva, che i terzi titolari di diritto reale di garanzia avevano 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, o dalla futura definitività della confisca, per chiedere ai tribunali di prevenzione, con incidente di esecuzione, il riconoscimento della buona fede e dunque l'ammissione a una tutela risarcitoria.

Per i beni confiscati ai sensi del codice antimafia, invece, al momento la norma non prevede in quale fase processuale il tribunale debba fissare l'udienza di verifica dei crediti pregressi all'esecuzione del sequestro, limitandosi a enunziare «*anche prima della confisca*». Le sezioni per le misure di prevenzione si sono orientate, in modo pressoché unanime, a celebrare l'udienza di verifica crediti – macchina assai complessa da mettere in moto – nel momento in cui si

ha certezza della definitività del provvedimento ablativo. Tale lacuna normativa riguarda sia i crediti connessi, ad esempio, allo svolgimento dell'ordinaria attività dell'azienda in sequestro (debiti verso fornitori, verso i lavoratori, verso l'Erario, verso le banche sulla base di ordinari rapporti di conto corrente funzionali all'esercizio dell'attività di impresa) che i crediti assistiti da diritti reali di garanzia (pegno o ipoteca). Nel rinviare al punto successivo la trattazione dell'individuazione del momento in cui effettuare la verifica dei crediti connessi all'esercizio dell'attività di impresa va da subito rappresentata l'irrazionalità del sistema attuale che prevede l'immediata citazione dei terzi titolari, ad esempio, di un contratto di locazione del bene sequestrato di cui si chiede la confisca ma non dell'istituto bancario titolare di ipoteca sullo stesso bene.

L'udienza per la trattazione del merito del procedimento, solitamente fissata entro cinque-sei mesi dall'esecuzione del sequestro, sarebbe invece il primo momento utile per citare oltre ai titolari di diritti reali o personali di godimento anche i titolari di diritti reali di garanzia.

La Commissione propone che debbano essere citati non solo i titolari di diritti reali o personali di godimento ma anche di diritti reali di garanzia come, peraltro, era già previsto dall'articolo 2 *ter*, comma 5, della legge n. 575 del 1965, modificato dalla legge n. 50 del 2010. Si ribadisce che non ha senso citare il conduttore di un contratto di locazione e non gli istituti di credito, muniti di diritti reali di garanzia, differendo a un momento successivo l'accertamento della buona fede. Così facendo si determina un ingiustificato effetto negativo: la lievitazione dei costi per interessi moratori o convenzionali in quanto il giudice delegato non può autorizzare il pagamento delle rate di mutuo in scadenza — anche in presenza di sufficiente liquidità perché ancora non ha accertato la buona fede e/o l'affidamento incolpevole dell'istituto bancario.

Non a caso, nel parere reso dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati sul decreto legislativo n. 159 del 2011 si richiedeva che i titolari di diritti reali di garanzia dimostrassero buona fede e inconsapevole affidamento. Così si legge nel parere: « per gli istituti di credito...si potrebbero utilizzare criteri più facilmente accertabili, quali ad esempio l'onere di provare il rispetto delle norme e prassi bancarie in materia, oltre che del disposto del decreto legislativo n. 231 del 2007 e della legge n. 197 del 1991 in materia di antiriciclaggio ».

Peraltro dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 231 del 2007 si evince la possibilità di comunicare all'unità di informazione finanziaria (UIF) presso la Banca d'Italia il decreto con cui viene respinta la domanda di accertamento della buona fede affinché vengano esercitati poteri di vigilanza per l'antiriciclaggio.

Sarebbe opportuno che il tribunale richieda, contestualmente all'esecuzione del decreto di sequestro, copia integrale della pratica di mutuo, comprensiva di appunti, annotazioni, al fine di cristallizzare la situazione esistente e acquisire, dall'istruttoria compiuta dalla banca, elementi utili per la verifica della buona o malafede dell'istituto erogante.

5.3.2 – Verifica dei crediti anticipata e funzionale alla gestione.

Va interamente riformata, in chiave nuova e non ancora contemplata dalle proposte sinora elaborate, la materia della tutela dei terzi creditori, oggi affidata a un procedimento di verifica simile a quello fallimentare, del tutto avulso dalle eventuali esigenze di gestione e di prosecuzione dell'azienda in sequestro.

Occorre fissare una scansione processuale all'inizio del procedimento di prevenzione, nel quale il tribunale individua le priorità di gestione finalizzate a garantire la prosecuzione dell'attività ponendo in essere tutti quei controlli – se pur ancora in fase sommaria – per il mantenimento dell'esercizio dell'azienda.

In questa fase il tribunale deve poter effettuare una prima sommaria verifica per stabilire quali rapporti commerciali possano essere proseguiti dall'azienda in sequestro e quali debiti debbano essere subito onorati per consentire la prosecuzione, rinviando alle fasi successive l'approfondimento riguardo alla buona fede dei creditori che vantino pretese dubbie, sospette o non adeguatamente documentate.

Si pensi alla necessità di pagare le retribuzioni e gli oneri previdenziali dei lavoratori, i canoni di locazione e di onorare i contratti di somministrazione in corso (forniture luce, gas, telefonia aziendale ma anche forniture connesse all'oggetto sociale dell'attività, si pensi alla merce continuativamente venduta in un supermercato in sequestro, alla fornitura di sigarette in un tabaccaio, alla benzina o al gasolio fornito a un distributore di carburante).

La ridefinizione di una tale disciplina consentirebbe di:

regolare con priorità assoluta i rapporti di lavoro con i dipendenti, perfezionando conformemente alla legge i contratti, assicurando le garanzie dovute e assicurando il pagamento delle retribuzioni, prevedendo la possibilità di licenziamento per il dipendente che si ingerisca nella gestione giudiziaria perché strettamente legato al proposto anche a prescindere dai rapporti di parentela;

distinguere immediatamente i crediti aziendali da quelli personali, i crediti riferibili a singoli beni o quelli riferibili alle imprese, e agevolare così le gestioni separate – come previsto dal codice antimafia – evitando commistioni, spesso ravvisate, tra patrimonio personale del proposto e patrimonio aziendale;

individuare e soddisfare in tempi ragionevoli i creditori con i quali l'azienda deve mantenere rapporti commerciali per la prosecuzione;

consentire una ragionevole programmazione dell'attività di impresa, senza che il temporaneo accantonamento di uno stock di debiti comporti dopo la confisca l'appesantimento repentino del passivo dell'azienda, con l'eventuale cumulo degli interessi maturati;

consentire già nel corso del procedimento al creditore ritenuto « sospetto » di articolare tempestivamente ogni mezzo per dimostrare

la sua buona fede e rendere più completo il quadro probatorio sui rapporti dell'azienda prima del sequestro.

La Commissione auspica che il termine per tale sommaria, ma funzionale e imprescindibile, verifica coincida con quello fissato dal codice antimafia (sei mesi) per la presentazione da parte dell'amministratore giudiziario della relazione sullo stato dell'attività aziendale e sulle concrete prospettive di prosecuzione dell'attività di impresa.

5.3.3 – Per un programma di prosecuzione che possa essere portato a termine senza interferenze prima della confisca definitiva e della destinazione.

Occorre modificare la logica, tipica del diritto fallimentare, attualmente prevista e sottesa alla previsione dell'udienza di verifica dei crediti, di insinuazioni tardive, di formazione dello stato passivo, di liquidazione dei beni e del progetto di pagamento dei crediti, fissando anche la fase processuale (decreto di primo grado, decreto di secondo grado, definitività del provvedimento di confisca) a cui riconnettere la fissazione della udienza di verifica dei crediti.

Nel decreto legislativo n. 159 del 2011 è stata delineata la figura di un giudice della prevenzione simile a un giudice fallimentare privilegiando i diritti dei terzi sui beni sequestrati e confiscati al di là della profonda e sostanziale differenza tra gli istituti: l'apprensione di beni frutto di attività illecite per la prevenzione con un provvedimento cautelare di sequestro a fronte della gestione di beni di un imprenditore che non ha saputo gestire la propria azienda lecita e a seguito di una sentenza dichiarativa di fallimento.

La proposta di una disciplina che consenta di verificare le pretese dei creditori in una con la formulazione del programma di prosecuzione dell'azienda, assume una valenza copernicana se viene inserita in un sistema nel quale la gestione del bene in sequestro viene mantenuta in capo allo stesso organo e agli stessi ausiliari per tutto l'intero procedimento fino alla confisca.

In tal modo l'amministratore giudiziario e il tribunale possono formulare un programma di prosecuzione che si proietta nei tempi prevedibili dei tre gradi di giudizio e può consentire al momento della confisca e prima della consegna all'Agenzia di verificare l'esito del piano medesimo; in caso di positiva gestione il compendio aziendale verrà offerto per la destinazione se del caso avendo già proceduto alle operazioni di ristrutturazione del debito, all'adempimento del dovuto anche utilizzando i proventi dell'esercizio dell'azienda e, al contempo, ove possibile e necessario, mantenendo ancora la continuità dei rapporti di fornitura o di finanziamento. Disfunzioni operative possono crearsi se nel corso della gestione mutano più volte i soggetti istituzionali chiamati a dare direttive all'amministratore o quando non si può descrivere la concreta condizione patrimoniale e finanziaria dell'azienda in attesa della decisione sulle richieste dei creditori.

Anche su questo fronte la disciplina vigente richiede una rivisitazione in una direzione coerente all'agevolazione delle scelte di gestione, quando l'impresa in sequestro possa essere oggetto di programma di prosecuzione.

5.4 – L'irrilevanza dei redditi non dichiarati al fisco al fine della prova della provenienza lecita dei beni sequestrati.

La Commissione propone di modificare l'articolo 24 del codice antimafia prevedendo espressamente che « ai fini del giudizio sulla sproporzione non si tiene conto dei proventi di evasione fiscale e di ogni altro tipo di attività illecita ».

Sul punto, la questione è stata rimessa alle sezioni unite della Corte di cassazione con ordinanza del 12 dicembre 2013 e udienza fissata per il 29 maggio 2014.

Va evidenziato che per la confisca di prevenzione non vi era alcun contrasto, atteso che è consolidato l'orientamento secondo il quale il proposto non può giustificare la legittima provenienza del bene allegando redditi da evasione fiscale (provati anche mediante adesioni ai vari condoni fiscali); il contrasto si era infatti posto solo per la cosiddetta confisca allargata; peraltro la confisca di prevenzione può essere applicata anche nei confronti dell'evasore fiscale, dedito a tali traffici e socialmente pericoloso.

La Commissione rileva che sarebbe in clamoroso contrasto con i principi di legalità e di solidarietà sanciti dalla Carta costituzionale immaginare che una persona socialmente pericolosa possa giustificare i propri beni assumendo che siano stati acquistati con il provento dell'evasione fiscale. Tale precisazione normativa deve, a maggior ragione, riguardare anche le ipotesi di confisca allargata di cui all'articolo 12 *sexies* della legge n. 356 del 1992.

5.5 – Gli amministratori giudiziari.

Con decreto legislativo n. 14 del 4 febbraio 2010 è stato istituito l'albo degli amministratori giudiziari articolato in una sezione ordinaria e in una sezione di esperti aziendali. In merito ai requisiti professionali, la disciplina garantisce un'adeguata qualificazione degli aspiranti, laddove prevede che possono essere iscritti nella sezione ordinaria avvocati, dottori commercialisti ed esperti contabili iscritti da almeno cinque anni nei rispettivi albi professionali e, nella sezione di esperti aziendali, coloro che abbiano svolto attività professionale di gestione di aziende o di crisi aziendali da almeno cinque anni. Tale termine, è ridotto a tre anni ove venga attestata la frequentazione con profitto di corsi di formazione post universitari in materia di gestione di aziende o di crisi aziendali.

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 14 del 2010 prevedeva che, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore, doveva essere emanato, con decreto del Ministro della giustizia, il regolamento disciplinante le disposizioni in materia di iscrizione nell'albo, le modalità di sospensione e cancellazione dall'albo e di esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero della giustizia. Detto regolamento è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 24 gennaio 2014 ed è entrato in vigore in data 8 febbraio 2014. Va sottolineato, quanto alla formazione degli amministratori giudiziari che il regolamento richiede altresì la certificazione dell'ordine professionale di appartenenza di essere in regola con i crediti formativi professionali

previsti obbligatoriamente dal programma di formazione dell'ordine professionale.

Non sono state, invece, ancora emanate le modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi agli amministratori giudiziari.

5.5.1 – I criteri di determinazione degli onorari degli amministratori giudiziari.

L'assenza di una disciplina normativa in materia di compensi degli amministratori rende non più eludibile un intervento normativo che armonizzi lo stato delle prassi adottate dai tribunali per evidenti esigenze di certezza e uniformità.

Dalle audizioni sono emerse disparità di vedute sulla determinazione dei compensi, in qualche caso ritenute dal direttore dell'Agenzia particolarmente onerose per la procedura. La Commissione ritiene debba essere colmato il vuoto normativo con l'emanazione di un testo che recepisca le indicazioni già contenute nel decreto legislativo che ha istituito l'albo degli amministratori giudiziari, per la determinazione del compenso agli amministratori giudiziari (articolo 42, comma 4) sulla base dei criteri previsti dall'articolo 8 del citato decreto.

La Commissione auspica che le tabelle, di cui si attende l'emanazione dal 2010, prevedano scaglioni differenziati per valore e tipologia dei beni (immobili o aziende) con indicazione di minimi e massimi per ogni scaglione, consentendo al tribunale di determinare in concreto il compenso parametrandolo all'attività realmente svolta e ai risultati conseguiti.

Invero i criteri e i principi indicati nell'articolo 8 sono esaustivi prevedendo ogni possibile indice rilevante per la valutazione dell'attività professionale prestata. A tal fine va rivolto espresso sollecito ai ministeri interessati a emanare il previsto decreto.

La Commissione auspica:

l'identificazione delle categorie dei professionisti, deputati ad assumere l'incarico di amministratori (avvocati, commercialisti, azien-
dalisti, esperti di gestione, ingegneri gestionali, amministratori di società con comprovata esperienza e capacità ecc.);

la previsione della possibilità della nomina congiunta di più professionisti anche per le stessa procedura, privilegiando l'apporto di professionalità, in ragione della molteplicità degli aspetti da esaminare, degli adempimenti da compiere, nell'ottica della salvaguardia delle esigenze di tempestività e di economicità, evitando la nomina di consulenti, senza oneri economici aggiuntivi per la procedura, prevedendosi in ogni caso un unico compenso determinato sulla base delle tabelle di liquidazione che verranno emanate.

In merito ai criteri per il conferimento degli incarichi, il codice antimafia (articolo 35) detta esclusivamente alcuni principi in materia di incompatibilità. Appare opportuno integrare la normativa con alcuni principi desunti dalle prassi già seguite dalla maggior parte degli uffici giudiziari, basate sulla rotazione degli incarichi e sulla loro equilibrata ripartizione tra gli amministratori giudiziari, in modo da evitare eccessive concentrazioni in capo allo stesso soggetto.

Non si ritiene, invece, di dover indicare espressamente dei limiti quantitativi al conferimento degli incarichi ai singoli amministratori, afferendo eminentemente a problemi organizzativi rimessi agli uffici giudiziari. A tale riguardo, già esistono, peraltro, regolamentazioni amministrative che attribuiscono al capo dell'ufficio il dovere di vigilare sul numero degli incarichi conferiti ad ausiliari del giudice.

5.6 – Per una nuova Agenzia nazionale.

La Commissione parte da un dato posto accuratamente in rilievo da tutti i soggetti istituzionali auditi e, in particolare, dallo stesso direttore dell'ANBSC. L'attuale regime di competenze assegnato all'Agenzia nazionale dal codice antimafia e dalle successive modifiche, lodevole e condivisibile negli intenti, ha rivelato criticità e stasi operative pressoché insuperabili. La struttura, la dislocazione territoriale, la dotazione organica, le dinamiche operative, la prospettiva dell'Agenzia non possono reggere l'onda d'urto costituita dall'onere di gestire l'imponente numero di beni confiscati, in via definitiva e non, da tutte le sezioni misure di prevenzione e da tutti i Gip, Gup, i collegi giudicanti penali di primo e di secondo grado d'Italia.

Occorre riflettere adeguatamente su cosa sia la gestione giudiziaria di un'azienda, di un compendio immobiliare, qualunque sia il valore o la consistenza di un complesso aziendale. È necessario, o meglio, inevitabile un contatto continuo tra amministratore giudiziario e giudice delegato. L'amministratore sottopone problematiche, chiede linee di indirizzo, autorizzazioni a compiere gli atti più svariati. Si tratta di una necessaria interlocuzione fra più protagonisti della procedura difficilmente conciliabile con la presenza di coloro che rappresentano l'Agenzia in presidi territorialmente anche molto lontani dalla sede del bene confiscato.

Occorre riflettere sul fatto che la « formazione » e la « cultura » del giudice delegato per le misure di prevenzione, che da sempre si confronta con una legislazione spesso lacunosa, è il frutto di una esperienza giudiziale più che trentennale, formatasi pazientemente fin dall'introduzione della legge Rognoni-Latorre, presso le varie sezioni delle misure di prevenzione del territorio nazionale, trasferita per osmosi tra i magistrati via via succedutisi nei vari uffici, affinata dall'abitudine al confronto e all'interlocuzione fra i componenti di tutte le sezioni per le misure di prevenzione.

Tale esperienza di gestione non è facilmente trasferibile a un organismo, quale l'Agenzia, che si avvale di figure con percorsi professionali molto diversi. Di qui alcune delle difficoltà rappresentate dal direttore dell'Agenzia nel corso delle sue audizioni.

La Commissione per tali motivi propone che l'Agenzia abbia competenza esclusiva solo per la destinazione dei beni dopo la definitività della confisca e debba coadiuvare il giudice delegato durante le fasi precedenti, a partire dal sequestro, dotandosi di risorse umane, professionali e materiali adeguate.

Analogamente, l'Agenzia dovrebbe avere competenza per la destinazione dei beni sequestrati ai sensi dell'articolo 12 *sexies* del decreto legge n. 306 del 1992 (cosiddetta confisca allargata), nonché per i beni sequestrati e confiscati nei procedimenti relativi ai delitti

di cui all'articolo 51, comma 3 *bis*, c.p.p. solo dopo la definitività della sentenza e non più a far data dal provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare.

Va peraltro evidenziato che, in prospettiva, l'Agenzia non sarebbe in grado di gestire anche tali beni, proprio per le criticità strutturali e finanziarie rappresentate dal direttore, atteso che, allo stato, sembrerebbe che non siano ancora pervenute comunicazioni da parte dei giudici per le indagini preliminari.

A completamento di dette modifiche, per evitare che i beni sequestrati nell'ambito dei procedimenti penali sopraindicati vengano gestiti da più autorità giudiziarie (Gip, tribunale, corte d'appello), come si è verificato in passato a causa della mancata previsione di un unico giudice che segua tutta l'amministrazione e tenuto conto che i tempi tecnici dei tre gradi di giudizio penali appaiono decisamente più lunghi rispetto al procedimento di prevenzione, la Commissione propone, tenuto conto della giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. sentenza n. 3637, sez. 1, 19.12.11- 30.1.12), che la gestione dei beni sequestrati in sede penale sia dello stesso giudice monocratico che ha disposto il sequestro; l'Agenzia coadiuverà l'autorità giudiziaria dal sequestro alla confisca definitiva.

Ciò nondimeno la Commissione ritiene che l'Agenzia possa svolgere un ruolo assai prezioso. La Commissione auspica che l'Agenzia si doti di strumenti di comunicazione informatica idonei a facilitare le collaborazioni fra amministratori giudiziari, la possibilità delle imprese sequestrate e confiscate di fare « rete » e sopperire in parte, per tale via, alle difficoltà operative che spesso rendono faticosa la prosecuzione dell'attività di impresa.

Immaginiamo che, nella fase di ausilio da parte dell'Agenzia all'autorità giudiziaria, un amministratore giudiziario di un'impresa sequestrata a Reggio Calabria abbia bisogno di individuare nuovi fornitori per un supermercato in sequestro, che in Campania sia stato sequestrato un caseificio, che il trasporto dei prodotti del caseificio potrebbe essere affidato, a sua volta, a un'azienda di trasporti sequestrata nel Lazio e che cura la distribuzione di prodotti alimentari freschi. Si tratta di un esempio in cui potrebbero virtuosamente incrociarsi domanda e offerta tra aziende con problematiche analoghe, che grazie allo scambio di informazioni supportato dall'Agenzia potrebbero fare rete.

La Commissione propone di:

prevedere meccanismi di intervento per effettuare una attività di *check-up* aziendale e verificare le possibilità di una prosecuzione dell'attività imprenditoriale con nuova compagine societaria ovvero avviare procedure di liquidazione, attraverso accordi con le camere di commercio e la Confindustria, atteso che gli amministratori giudiziari potranno avvalersi, quali coadiutori, di professionisti per effettuare rapidamente *check up* manageriale per valutare le reali possibilità di prosecuzione dell'attività e di reinserimento nel circuito economico legale;

demandare all'Agenzia una stabile funzione consulenziale in favore delle amministrazioni giudiziarie e il compito di raccordarle con tutte le strutture e associazioni che possano fornire professio-

nalità utili alla coadiuvazione nella gestione, avvalendosi anche dei nuclei di supporto istituiti presso le prefetture, e/o stipulando protocolli (quali quelli firmati a Milano e a Roma) ed emanando le linee guida previste dal codice antimafia;

demandare all’Agenzia la predisposizione di protocolli nazionali operativi di facile fruibilità per le sezioni per le misure di prevenzione anche al fine di concordare con l’Abi e la Banca d’Italia modalità di rinegoziazione dei fidi concessi, in genere immediatamente revocati dopo la notifica del decreto di sequestro, con le conseguenti crisi di liquidità delle aziende;

sviluppare linee di gestione per i beni immobili sequestrati, anche al fine di incrementarne la redditività e per agevolare l’eventuale, successiva devoluzione allo Stato liberi da oneri e da pesi, prevedendo una durata dei contratti di locazione inferiore a quella prevista dalla legge o, comunque, sino al termine della procedura (e cioè sino all’emissione del provvedimento di confisca o di revoca della confisca divenuti irrevocabili) e lo sgombero degli immobili occupati abusivamente o senza titolo;

contenere gli oneri economici connessi alla gestione dei beni razionalizzando le procedure, favorendo l’utilizzo immediato a uso sociale sin dalla fase del sequestro, ove possibile.

Si pensi alla possibilità di assegnare un immobile a una forza di polizia anche per alloggi da destinare al personale, una villa con costoso giardino da mantenere, a un’associazione di volontariato che si occupi di varie disabilità o di bambini e che utilizzi gli spazi verdi per programmi riabilitativi o percorsi educativi; un immobile in costruzione a un comune che, sfruttando la fase incompiuta dell’opera, lo utilizzi a fini sociali intervenendo sulla progettazione, una casa di riposo per anziani assegnati agli stessi dipendenti costituiti in cooperativa, immobili da destinare al comune per la costituzione di case famiglie per donne maltrattate o per la prima assistenza ai migranti e così via.

A tale fine si ribadisce, vanno valorizzate le potenzialità dei nuclei territoriali di supporto delle prefetture e i protocolli che l’Agenzia potrà stipulare con gli enti locali, con le associazioni *no profit*, con cooperative di lavoratori, più in generale con tutti soggetti che sono, al tempo stesso, potenziali assegnatari dei beni nell’ottica del riutilizzo sociale voluto dal legislatore.

Ben si comprende che la Commissione condivide integralmente lo spirito della legge n. 109 del 1996 e che ritiene meramente residuale l’ipotesi della vendita dei beni (immobili o aziende che siano). È evidente che bisognerà ripensare, come detto, alla tutela dei terzi creditori, atteso che, per l’attuale legislazione, i creditori in buona fede saranno soddisfatti con il ricavato della vendita dei beni confiscati, vendita che viene prevista come obbligatoria anche in presenza di crediti di ammontare inferiore al valore del bene.

Si propongono alcune forme di premialità per le aziende e per gli immobili per favorire l’autonoma prosecuzione dell’attività di impresa e per una proficua gestione e destinazione degli immobili:

creazione di un fondo di garanzia utilizzando le somme sequestrate e confiscate nell'ambito dei procedimenti penali e di prevenzione confluite nel Fondo unico giustizia previa creazione di una sotto-sezione dello stesso FUG;

creazione di un fondo di rotazione autonomo alimentato con una parte delle somme ora destinate al FUG per rendere agibili gli immobili la cui proprietà è trasferita agli enti locali;

previsione che anche gli istituti di credito contribuiscano alla formazione del fondo di garanzia, con particolare riguardo a quegli istituti di cui sia stata giudiziariamente accertata la mala fede nell'erogazione dei mutui;

previsione di un credito di imposta per consentire e incentivare la regolarizzazione dei lavoratori in nero o per garantire la sicurezza dei lavoratori;

forme di tutela per lavoratori analoghe a quelle previste per le imprese sottoposte a procedure concorsuali (possibilità di ricorso alla cassa integrazione con finalità di prosecuzione);

incentivi per la nascita di cooperative dei lavoratori delle aziende;

incentivi fiscali in favore di chi si rivolga alle aziende sequestrate per prestazione di lavori, servizi, forniture, solo in ipotesi di approvazione del programma di prosecuzione dell'attività;

previsione che delle somme utilizzate dai comuni per le ristrutturazioni degli immobili confiscati, per la eventuale purgazione dalle ipoteche non si tenga conto ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

La Commissione, nell'ottica della valorizzazione delle risorse già esistenti, propone di riattivare compiutamente il raccordo tra l'Agenzia e i nuclei territoriali di supporto istituiti presso le prefetture. Tale raccordo realizzerebbe un proficuo scambio di informazioni tra l'Agenzia e la varie realtà territoriali funzionale a tutti i compiti assegnati all'Agenzia. L'Agenzia potrebbe, inoltre, contare su preziosi presidi territoriali idonei a coadiuvare l'autorità giudiziaria nella gestione dei beni fino alla definitività della confisca e ad agevolare la destinazione finale dei beni stessi.

Struttura e organi dell'Agenzia.

L'Agenzia in questa prospettiva dovrebbe mutare la filosofia della selezione del proprio personale, privilegiando professionalità dotate non di competenze investigative o meramente amministrative, ma di competenze economiche e gestionali. In tale ottica la Commissione propone che l'Agenzia venga sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, ove vi è raccordo di più ministeri (giustizia, interno, sviluppo economico, lavoro) interessati alla destinazione dei beni e non più alla sola vigilanza del Ministero dell'interno.

La Commissione propone di modificare il luogo della sede principale, da Reggio Calabria a Roma, ove è la Presidenza del Consiglio; di valutare il costo delle sedi secondarie (attualmente Roma, Milano, Palermo, Napoli), atteso che, se venisse accolta la proposta per la quale l'Agenzia è competente solo dopo la definitività della confisca, si potrebbe soprassedere alla preannunciata apertura di altra sede a Bari e rivedere l'opportunità di avere sedi secondarie.

La Commissione propone che l'Agenzia, accanto ai propri organi (il direttore, il consiglio direttivo e il collegio dei revisori) venga dotata di uno strumento di indirizzo che coinvolga, a titolo gratuito, tutti i soggetti potenzialmente interessati alla destinazione dei beni, fin dalla fase del sequestro (l'associazione nazionale comuni italiani, le regioni, le associazioni indicate nell'articolo 48, comma 3, lett. c) del codice antimafia, e il Ministero dell'istruzione, università e ricerca).

La Commissione propone che il direttore sia scelto su proposta del Presidente del Consiglio tra più figure che abbiano maturato esperienza professionale specifica — almeno quinquennale — nella gestione dei beni delle aziende.

Si può pensare a un prefetto proveniente dalla carriera prefettizia (in quanto, in tale veste, avrebbe acquisito specifica esperienza in ordine alla destinazione dei beni confiscati); a un dirigente dell'Agenzia del demanio, a un magistrato che abbia competenza specifica, all'amministratore di una società pubblica o privata.

Sarebbe inoltre auspicabile che in futuro, nella legge istitutiva della Commissione antimafia si prevedesse che la Commissione possa essere preventivamente informata della nomina del direttore dell'Agenzia, in modo da essere messa in condizione di esprimersi, all'occorrenza, sulla nomina stessa nel rispetto delle sue funzioni e compiti istituzionali.

La Commissione propone, inoltre, di integrare l'attuale composizione del consiglio direttivo dell'Agenzia almeno con la presenza di un componente esperto in materia di progetti di finanziamenti europei designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e di procedere alla nomina di due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali (componenti, questi ultimi, introdotti dalla legge di stabilità del 2013). La presenza di tali figure consentirebbe altresì di agevolare la predisposizione di progetti da finanziare con il PON sicurezza per le quattro regioni obiettivo 1 (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia).

Nella fase di transizione.

In attesa dell'auspicata riforma, la Commissione propone che si proceda non alla nomina di un nuovo direttore dell'Agenzia (dal 1° marzo 2014 il prefetto Caruso è stato collocato in pensione; non sono ancora stati nominati i due componenti del consiglio direttivo esperti in gestione aziendale), bensì alla nomina di un commissario che gestisca la fase di transizione e provveda, quanto meno all'emanazione delle linee guida previste dall'articolo 112 del codice antimafia.

La Commissione propone, infatti, che siano immediatamente emanate le linee guida previste dall'articolo 112 del codice antimafia

(per la cui elaborazione si era svolta il 12 giugno 2013 una riunione al Ministero della giustizia), affinché l'Agenzia possa svolgere attività di ausilio per l'autorità giudiziaria.

Si segnala altresì l'assoluta necessità e urgenza di rendere operativo il programma informatico per il censimento e la gestione centralizzata di tutti i beni sequestrati e confiscati, che l'Agenzia ha in fase di realizzazione fin dal 2011 e per il quale sono stati stanziati euro 7.263.600 di cui euro 6.059.680 già liquidati.

Tale programma deve essere realizzato in base alla disciplina vigente prevista dall'articolo 110 del codice antimafia (ai sensi del quale sono stati emanati nel 2012 tre regolamenti attuativi in materia di organizzazione delle risorse umane e strumentali, di contabilità finanziaria ed economica e sui flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti), che prevede altresì le modalità delle comunicazioni — per via telematica — tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria⁽¹⁹⁾.

A tale riguardo va ribadita la fondamentale esigenza di perseguire in modo efficace e tempestivo le finalità indicate dalla legge, volte al monitoraggio, in tempo reale, di tutti i dati relativi ai caratteri identificativi dei beni sequestrati e confiscati e al loro utilizzo, che ha in fondo costituito la stessa ragion d'essere dell'Agenzia, la quale tuttavia continua ancora — a qualche anno ormai dalla sua istituzione — ad utilizzare il sistema informativo elaborato a suo tempo dell'Agenzia del demanio.

5.7 — Una nuova misura di prevenzione.

La crisi economica può comportare una maggiore penetrazione della criminalità organizzata nelle aziende con alterazione del sistema economico e dei meccanismi di libero mercato e di concorrenza: viene immesso nel circuito legale denaro provento di attività illecite, così facendo riciclaggio, si possono creare posti di lavoro, così acquisendo consenso sociale, le risorse tratte dalle attività imprenditoriali affermate attraverso il metodo mafioso vengono reimpiegate in ulteriori iniziative imprenditoriali.

Il codice antimafia, oltre a disciplinare il sequestro e la confisca di aziende nella disponibilità diretta o indiretta dei soggetti indicati all'articolo 16, prevede, riprendendo l'istituto della sospensione temporanea dall'amministrazione, l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche (articolo 34).

L'amministrazione giudiziaria è applicabile quando vi siano sufficienti elementi per ritenere che il libero esercizio di attività economiche, comprese quelle imprenditoriali, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di assoggettamento o intimidazione previste dall'articolo 416-*bis* c.p. o che possa agevolare l'attività di persone proposte o sottoposte a misure di prevenzione o aventi procedimento penale per associazione mafiosa, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura, riciclaggio e può colpire i beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività.

(19) Si veda il capitolo 3.

Si fa ricorso a questo istituto quando non ricorrono i presupposti per applicare la misura di prevenzione patrimoniale; l'impresa non è irrimediabilmente compromessa ma lo stato dell'infiltrazione è tale da comportare la necessità di sostituire gli amministratori per un periodo di sei mesi, prorogabile fino ad un anno.

La sospensione realizza un totale, seppur temporaneo, spossessamento dell'azienda in capo all'imprenditore a cui si sostituisce l'amministratore giudiziario nominato dal tribunale.

Al termine del periodo, dopo aver verificato e monitorato l'avvenuta trasformazione della *governance*, con adozione di modelli di organizzazione e allontanamento dei soggetti compromessi, con ciò tutelando attività economiche rilevanti nelle quali la criminalità organizzata si stava infiltrando, la sospensione può essere revocata e l'impresa tornare risanata all'imprenditore.

Ove non sia stato possibile risanare l'impresa, il tribunale ordinerà la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

Peraltro, vi sono forme di infiltrazione e condizionamento mafioso di attività imprenditoriali che non pregiudicano la sostanziale integrità dell'azienda e pertanto non giustificano una misura così invasiva come lo spossessamento gestorio.

Lo Stato potrebbe cioè svolgere una funzione preventiva, assicurando la continuità dell'impresa e al contempo aiutando l'imprenditore a recidere i legami, anche occasionali, con il contesto criminale.

La Commissione ritiene di particolare interesse la proposta di una delle commissioni governative sull'istituzione di un nuovo istituto, il controllo giudiziario, destinato a trovare applicazione in luogo dell'amministrazione (e altresì del sequestro ai sensi dell'articolo 20 e della confisca ai sensi dell'articolo 24 cod. ant.) nei casi in cui l'agevolazione « risulti occasionale (...) e sussistano circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionare » l'attività d'impresa.

Come scrive la Commissione istituita presso il Ministero della giustizia:

« Si tratta di una misura del tutto innovativa, dal momento che non determina lo « spossessamento gestorio » bensì configura ... una forma meno invasiva di intervento: una « vigilanza prescrittiva », condotta da un commissario giudiziario nominato dal tribunale, al quale viene affidato il compito di monitorare « dall'interno dell'azienda » l'adempimento di una serie di obblighi di *compliance* imposti dall'autorità giudiziaria. La Commissione ha, inoltre, ritenuto che l'istituto del controllo giudiziario possa fungere da adeguato strumento per consentire la prosecuzione dell'attività di impresa nei casi in cui le aziende vengano raggiunte da interdittiva prefettizia, garantendo così nel contempo il prevalente interesse alla realizzazione di opere di rilevanza pubblica (cfr. commi 6 e 7 dell'articolo 34 bis). Un'altra connessa innovazione significativa consiste sia nella previsione dell'obbligo di previa audizione della parte interessata da parte del prefetto antecedentemente all'emissione di eventuali provvedimenti interdittivi, sia nella puntuale regolamentazione — quanto a procedure e presupposti — della valutazione prefettizia delle istanze di aggiornamento delle interdittive ».

Il controllo giudiziario si colloca nel novero delle più evolute misure di prevenzione patrimoniali e, dunque, è sempre disposto dal tribunale; la portata innovativa è data dal fatto che può essere richiesto anche dallo stesso imprenditore che intenda cooperare con lo Stato per liberarsi dalle infiltrazioni mafiose.

APPENDICE: i lavori della Commissione**Audizioni**

1. Audizione del Ministro della Giustizia, Anna Maria Cancellieri (Reggio Calabria, 9 dicembre 2013);
2. Audizione del Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti (Reggio Calabria, 9 dicembre 2013);
3. Audizione del prefetto di Reggio Calabria, Vittorio Piscitelli (Reggio Calabria, 10 dicembre 2013);
4. Audizione del questore di Reggio Calabria, Guido Longo, del comandante provinciale dei Carabinieri di Reggio Calabria, Lorenzo Falferi, del comandante provinciale della Guardia di finanza di Reggio Calabria, Alessandro Barbera, e del capo centro Dia di Reggio Calabria, Gianfranco Ardizzone (Reggio Calabria, 10 dicembre 2013);
5. Audizione di rappresentanti della cooperativa sociale Valle del Marro, Don Pino De Masi e Antonio Gentile, e dell'associazione « Riferimenti », Claudia Praticò (Reggio Calabria, 10 dicembre 2013);
6. Audizione del rappresentante di Legambiente della Campania, Francesco Pascale (Caserta, 13 dicembre 2013);
7. Audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano (Milano, 16 dicembre 2013);
8. Audizione del prefetto di Milano, Francesco Paolo Tronca (Milano, 16 dicembre 2013);
9. Audizione del sindaco di Milano, Giuliano Pisapia, dell'assessore alle politiche sociali e alla cultura della salute, Pierfrancesco Majorino, e del presidente della commissione consiliare antimafia del comune di Milano, David Gentili (Milano, 16 dicembre 2013);
10. Audizione del direttore della Direzione investigativa antimafia, Arturo De Felice (Milano, 16 dicembre 2013);
11. Seguito dell'audizione del Procuratore nazionale antimafia, Franco Roberti (Milano, 17 dicembre 2013);
12. Audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Giuseppe Caruso (16 gennaio 2014);
13. Audizione del procuratore generale della Repubblica presso la Corte di appello di Palermo, Roberto Scarpinato, del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Trapani, Marcello Viola, del sostituto procuratore presso la medesima procura, Andrea Tarando, del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Trapani, Piero Grillo (20 gennaio 2014);

14. Audizione del presidente della Commissione speciale sul crimine organizzato, la corruzione e il riciclaggio di denaro del Parlamento europeo, Sonia Alfano (21 gennaio 2014);
15. Audizione del Segretario generale della Presidenza del Consiglio, Roberto Garofoli (22 gennaio 2014);
16. Audizione del Capo della Polizia di Stato, Alessandro Pansa (23 gennaio 2014);
17. Seguito dell'audizione del Ministro della Giustizia, Anna Maria Cancellieri (30 gennaio 2014);
18. Seguito dell'audizione del Ministro dell'interno, Angelino Alfano (3 febbraio 2014);
19. Seguito dell'audizione del direttore dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Giuseppe Caruso (5 febbraio 2014);
20. Audizione del presidente della Commissione istituita presso il Ministero della giustizia per l'elaborazione di una proposta di interventi in tema di criminalità organizzata, Giovanni Fiandaca (11 febbraio 2014);
21. Audizione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, Giuseppe Pignatone (12 febbraio 2014);
22. Audizione del Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Leonardo Gallitelli (27 febbraio 2014);
23. Audizione del Presidente del Consiglio di Amministrazione di Equitalia Giustizia, Marco Di Capua (27 febbraio 2014);
24. Audizione del prefetto di Palermo, Francesca Cannizzo (Palermo, 3 marzo 2014);
25. Audizione del presidente della Corte d'assise di Caltanissetta, Antonio Balsamo, del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Silvana Saguto, e dei magistrati della sezione misure di prevenzione del tribunale di Palermo, Lorenzo Chiaramente e Fabio Licata (Palermo, 3 marzo 2014);
26. Audizione degli amministratori giudiziari Gaetano Cappellano Seminara, Nicola Ribolla, Luigi Turchio e Andrea Dara (Palermo, 3 marzo 2014);
27. Audizione del Presidente del Centro Pio La Torre, Vito Lo Monaco, del coordinatore del comitato studi della Fondazione Rocco Chinnici, Giovanni Chinnici, del responsabile per la Sicilia dell'associazione Libera, Umberto Di Maggio (Palermo, 3 marzo 2014);
28. Audizione del Presidente di Confindustria Sicilia, Antonello Montante (Palermo, 3 marzo 2014);
29. Audizione del presidente di Confcommercio Sicilia, Pietro Agen (Palermo, 3 marzo 2014);
30. Audizione del segretario regionale CISL Sicilia, Giorgio Tessitore, del segretario regionale CGIL Sicilia, Michele Pagliaro, e del

segretario regionale UIL Sicilia, Claudio Barone (Palermo, 3 marzo 2014);

31. Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Roma, Guglielmo Muntoni (11 marzo 2014);

32. Audizione del Comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo (13 marzo 2014);

33. Audizione del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Napoli, Eugenia Del Balzo, e del presidente della sezione misure di prevenzione del tribunale di Bari, Francesca La Malfa (18 marzo 2014);

34. Audizione del procuratore della Repubblica della direzione distrettuale antimafia presso il tribunale di Catania, Giovanni Salvi, del procuratore della Repubblica aggiunto presso tribunale di Catania, Michelangelo Patanè, del sostituto procuratore della Repubblica della direzione distrettuale antimafia presso il tribunale di Catania, Antonino Fanara e del presidente del tribunale — sezione misure di prevenzione, Rosario Cuteri (Catania, 24 marzo 2014);

35. Audizione del prefetto di Catania, Maria Guia Federico, del questore di Catania, Salvatore Longo, del comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, Alessandro Casarsa; del comandante provinciale della Guardia di finanza, Roberto Manna; del capo centro Dia, Renato Panvino (Catania, 24 marzo 2014);

36. Audizione dell'amministratore giudiziario del gruppo Riela, Alessandro Cimeca, e dei rappresentanti dei lavoratori del gruppo Riela (Catania, 24 marzo 2014).

Missioni:

Reggio Calabria (9 e 10 dicembre 2013);

Caserta (13 dicembre 2013);

Milano (16 e 17 dicembre 2013);

Palermo (3 marzo 2014);

Napoli (12 marzo 2014);

Catania (24 marzo 2014);

Vibo Valentia (7 aprile 2014).

