

Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità e proposte

Gruppo Giuridico Fondazione del Monte

Prof. Marco Cammelli

Prof. Luigi Balestra

Prof. Giuseppe Piperata

Dott.ssa Paola Capriotti

Bologna, 8 ottobre 2015

Indice

	pag
Finalità del documento e struttura	3
1. Disciplina e criticità	4
1.1 Ricognizione normativa	4
1.2 I beni	7
1.3 Gestione dei beni: dal sequestro alla destinazione	8
1.3.1 Amministratore giudiziario	9
1.3.2 Agenzia Nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata	12
1.3.3 Fondo Unico di Giustizia	23
1.4 Destinazione dei beni	31
1.4.1 Beni immobili	32
1.4.2 Beni aziendali	34
1.4.3 Altri beni	35
1.5 Il ruolo degli enti territoriali	36
1.6 Profili di rilievo civilistico	43
2. Proposte	56
2.1 Le proposte del gruppo giuridico	56
2.1.1 Ambiti di intervento	57
2.1.2 Dettaglio delle proposte relative ai soggetti e al processo di gestione	61
2.2 Comparazione delle proposte delle Commissioni Fiandaca, Garofoli e Antimafia	68

Finalità del documento e struttura

La gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sta assumendo una rilevanza economica sempre maggiore (solo nel 2013 sono stati confiscati beni per un valore di € 2.750.000.000) cui non risponde un'adeguatezza di soggetti e strumenti.

La principale criticità risiede nel mancato o sotto-utilizzo dei beni mobili e immobili e nel fallimento delle aziende (la cui percentuale si aggira pericolosamente attorno al 90%) con importanti conseguenze sociali ed economiche. Le cause sono molteplici e profondamente intrecciate, riconducibili ad alcune inefficienze dei protagonisti della gestione dei beni -dagli *amministratori giudiziari*, all'*Agenzia Nazionale*, al *Fondo Unico di Giustizia*- ai difetti della normativa in materia e alla scarsa cooperazione tra gli attori (basti pensare all'incongruenza delle banche dati dovuta all'assenza di un adeguato sistema di condivisione delle informazioni tra l'Agenzia del Demanio, il Ministero della Giustizia e l'Agenzia Nazionale).

Proprio per analizzare le cause delle disfunzioni e proporre possibili soluzioni la *Fondazione con il sud* ha voluto riunire diverse fondazioni -*Cariplo, Cariparo, Sicilia, del Monte*- a vario titolo interessate al tema, per una riflessione comune volta all'elaborazione di una proposta di riforma dell'attuale sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata che sia in grado di mostrare come la legalità possa generare sviluppo.

La Fondazione del Monte ha inteso contribuire al progetto avviando una riflessione sulla disciplina e criticità del sistema per avanzare quindi proposte migliorative da un punto di vista giuridico.

In coerenza con tale obiettivo il presente documento si compone di due parti: la prima intende fornire un sintetico quadro della **disciplina** vigente in materia di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia e delle principali **criticità** riscontrate, la seconda avanza **proposte di riforma** del sistema che tengono conto dei numerosi contributi reperiti¹.

¹ In particolare, di quanto contenuto nelle relazioni delle Commissioni Fiandaca, Garofoli e Antimafia.

1. Disciplina e criticità

1.1 Ricognizione normativa

La legislazione in materia di misure di prevenzione patrimoniale destinate alla criminalità organizzata muove dalla convinzione che *un mafioso senza ricchezza è come un re senza scettro* (Commissione Parlamentare Antimafia 1994) e si propone la destrutturazione del sistema mafioso attraverso l'aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati.

Il sistema, pur essendo, sin dal suo concepimento, al centro di un acceso dibattito di legittimità - le misure di prevenzione patrimoniale si distinguono infatti dalle pene in senso stretto in quanto sono applicabili indipendentemente dalla commissione di un precedente reato-, ha visto un notevole sviluppo nel nostro ordinamento.

Di seguito si propone un quadro diacronico dei più significativi passaggi normativi in materia.

Vista la forte e crescente capillarizzazione del sistema mafioso, oltre alle fonti nazionali, sono enunciati anche i provvedimenti normativi e di indirizzo adottati nei contesti istituzionali europeo e internazionale, per i quali si richiede un sempre maggiore coordinamento di intenti e strumenti.

Fonti statali	Input
Legge n. 575 del 1965 <i>Disposizioni contro la mafia</i>	Estende l'applicazione delle misure di prevenzione personale (legge n. 1423 del 1956) alle persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose.
Legge n. 646 del 1982 <i>Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia</i> (Legge Rognoni – La Torre)	Integra il novero delle misure patrimoniali contemplate dalla legge n. 575/65 (recante la cauzione e la sospensione dell'amministrazione dei beni) prevedendo il sequestro e la confisca dei beni di provenienza illecita nella disponibilità, diretta o indiretta, degli indiziati di appartenenza alla mafia.
D.L. n. 230 del 1989 <i>Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575</i>	Disciplina il procedimento di destinazione suddiviso in 4 fasi. Introduce la figura dell' amministratore del bene il quale, nominato dal tribunale, deve assicurarne la gestione diligente.
Legge n. 55 del 1990 <i>Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale</i>	Amplia la platea dei destinatari delle misure patrimoniali estendendole ad alcune classi di soggetti a pericolosità sociale (associazioni dedite al traffico di sostanze stupefacenti e coloro che vivono abitualmente di attività di riciclaggio, estorsione, usura, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita o contrabbando).
D.L. 306 del 1992 <i>Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa</i>	Nei casi di condanna o di "patteggiamento" ex art. 444 c.p.p. per determinati reati, tra cui l'associazione di tipo mafioso, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza, e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica.
Legge n. 109 del 1996 <i>Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati</i>	- Opera un notevole snellimento della procedura di assegnazione; - Introduce il riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alle mafie.
D.L. n. 512 del 1999 <i>Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso</i>	Istituisce, presso il Ministero dell'Interno, un Fondo di rotazione e un Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso. Prevede esplicitamente che le somme di denaro confiscate e quelle derivanti dalla vendita dei beni mobili possano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. I beni immobili e quelli aziendali possono essere venduti per la stessa finalità e questi ultimi possono essere anche posti in liquidazione.

<p>D.lgs. 300 del 1999 <i>“Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”</i></p>	<p>Affida all'Agenzia del Demanio la competenza in materia di gestione dei beni confiscati.</p>
<p>Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (commi 201, 202) - <i>Legge Finanziaria 2007</i></p>	<p>Prevede che i beni immobili confiscati siano mantenuti al patrimonio dello Stato, oltre che per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, 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. Inoltre, si afferma che i beni immobili confiscati 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. Gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, nonché alle associazioni ambientaliste riconosciute.</p>
<p>Legge 23 dicembre 2009, n. 191 - <i>Legge Finanziaria 2010 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato)</i></p>	<p>Prevede che i beni immobili possano essere destinati alla vendita ove non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse entro i termini previsti dalla stessa legge.</p> <p>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 immobili destinati alla vendita. Gli stessi E.E.L.L. ove sono ubicati i beni immobili destinati alla vendita possono esercitare il diritto di prelazione all'acquisto degli stessi.</p> <p>È previsto, inoltre, che le somme ricavate dalla vendita dei beni immobili, al netto delle spese per la gestione e la vendita degli stessi, affluiscono al “Fondo unico giustizia” per essere riassegnati, nella misura del 50 per cento, al Ministero dell'Interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e, nella restante misura del 50 per cento, al Ministero della Giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali, in coerenza con gli obiettivi di stabilità della finanza pubblica.</p>
<p>D.lgs. n. 14 del 4 febbraio 2010 - <i>Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94.</i></p>	<p>Istituisce l'albo degli amministratori giudiziari.</p>
<p>Legge n. 50 del 31 marzo del 2010 - <i>Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.</i></p>	<p>Istituisce e disciplina l'Agenzia Nazionale cui è attribuito il compito di accompagnare il bene dal momento del sequestro fino alla destinazione.</p>
<p>D. Lgs. 159 del 6 settembre 2011 – 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.</p>	<p>Riordina la disciplina relativa alla procedura di sequestro, confisca e destinazione dei beni confiscati.</p>
<p>D.L. n. 5 del 9 febbraio 2012 <i>Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni e di sviluppo</i></p>	<p>All'art. 56, comma 2, prevede che la concessione dei beni confiscati possa essere estesa, a titolo oneroso, a cooperative di giovani di età non superiore ai 35 anni per la realizzazione di attività imprenditoriali in ambito turistico.</p>
<p>DLgs 15 novembre 2012, n. 218: <i>Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159</i></p>	<p>Dispone che l'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa dell'amministratore giudiziario nelle controversie, anche in corso, concernenti rapporti relativi a beni sequestrati, qualora l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca l'opportunità.</p>

<p>Legge 24 dicembre n.228 del 2012 <i>Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)</i></p>	<p>Modifica il Codice Antimafia, d.lgs. 159/2011. In tema di regime fiscale dei beni sequestrati, viene prevista, quanto ai cespiti immobiliari, l'esenzione da "imposte, tasse e tributi durante la vigenza dei provvedimenti di sequestro e confisca e comunque fino alla loro assegnazione o destinazione". Specifica attenzione è riservata alla posizione dell'ANBSC per potenziarne e migliorarne il funzionamento. Viene introdotta (art. 40, commi 5-ter, quater e quinquies) la possibilità di destinare alla vendita i beni mobili sequestrati laddove questi non possano essere amministrati senza pericolo di deterioramento o con gravi diseconomie; laddove non si pervenga alla confisca, all'avente diritto vengono restituiti i proventi della vendita (versati al Fondo Unico Giustizia) maggiorati degli interessi sugli stessi maturati. Significativi anche gli interventi in materia di tutela dei terzi.</p>
<p>Legge 15 ottobre n. 119 del 2013 <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.</i></p>	<p>Inserisce il comma 12bis all'art. 48 del Codice Antimafia: "Sono destinati in via prioritaria al Corpo nazionale dei vigili del fuoco autocarri, mezzi d'opera, macchine operatrici, carrelli elevatori e ogni altro mezzo per uso speciale, funzionali alle esigenze del soccorso pubblico"</p>
<p>Legge 8 novembre 2013 n. 128 <i>Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca.</i></p>	<p>Inserisce il comma 1bis, all'art. 48 del Codice Antimafia: "L'Agenzia versa il 3 per cento del totale delle somme di cui al comma 1 al fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68".</p>
<p>Fonti comunitarie</p>	<p>Input</p>
<p>Decisione quadro n. 2005/212/ Gai del Consiglio, del 24 febbraio 2005</p>	<p>Ciascuno Stato membro è tenuto ad adottare tutte le misure necessarie a consentire la confisca quando il giudice nazionale accerta che i beni siano il provento di attività criminose oppure quando il valore è sproporzionato al reddito legittimo.</p>
<p>Art. 1² CEDU</p>	<p>Il principio espresso dalla CEDU impone che la confisca deve rispettare due limiti: essere irrogata sulla base di una espressa previsione e realizzare il giusto equilibrio tra l'interesse generale e la salvaguardia dei diritti dell'individuo.</p>
<p>Direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.</p>	<p>Stabilisce norme minime relative al congelamento di beni, in vista di un'eventuale conseguente confisca e alla confisca di beni in materia penale.</p>
<p>Fonti internazionali</p>	<p>Input</p>
<p>Convenzione di Strasburgo dell'8 novembre 1990.</p>	<p>Impone a ciascuno degli stati aderenti di adottare tutte le misure legislative o di altra natura necessarie ad assicurare che gli interessati dalla confisca dispongano di effettivi mezzi giuridici a tutela dei propri diritti.</p>
<p>Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Palermo 12-15 dicembre 2000).</p>	<p>Gli Stati parte adottano, nella più ampia misura possibile nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici interni, le misure necessarie a consentire la confisca (art. 12 e ss.).</p>

² "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà, se non per causa d'utilità pubblica e alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale".

1. 2 I beni

Possono essere oggetto di sequestro e, quindi, di confisca:

- 1) **beni immobili:** in tale categoria rientrano molteplici tipologie immobiliari (ville, appartamenti, terreni agricoli, capannoni industriali, etc.)
- 2) **beni aziendali:** tra questi si trovano le tipiche forme giuridiche previste dal codice civile (aziende, quote di società di persone e di società di capitali, etc.);
- 3) **altri beni:** somme di denaro e attività finanziarie a contenuto monetario o patrimoniale, beni mobili registrati (barche, automobili etc.) e beni mobili (preziosi, opere d'arte, etc.).

1.3 Gestione dei beni: dal sequestro alla destinazione

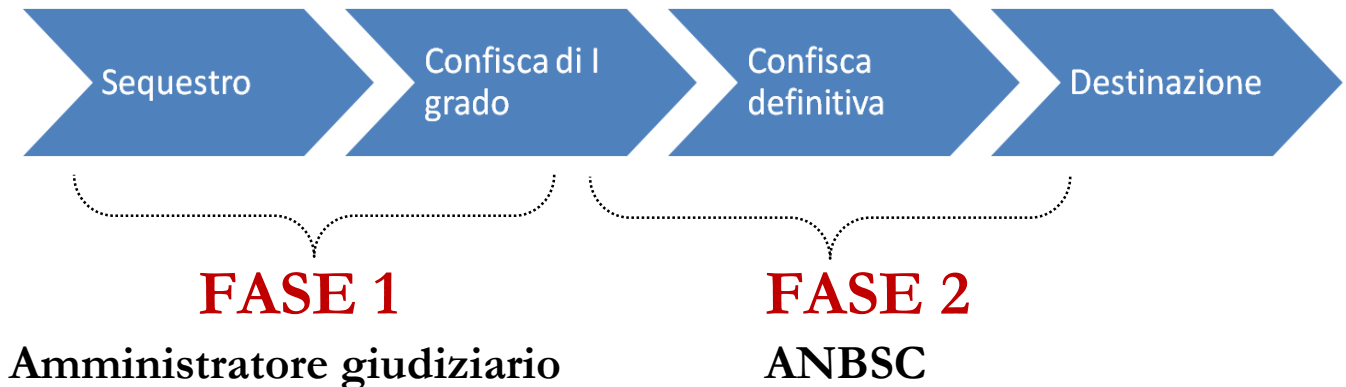
Nell'*iter* che dal sequestro conduce all'eventuale destinazione i beni sono gestiti da diversi soggetti, in funzione della tipologia e della fase del procedimento.

- I **beni immobili** sono affidati -dal sequestro alla confisca di I grado (fase 1)- all'amministratore giudiziario, nominato dal tribunale contestualmente al provvedimento di sequestro e scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari³ e -dalla confisca di I grado alla destinazione (fase 2)- all'*Agenzia*. Durante la vigenza dei provvedimenti di sequestro e confisca e comunque fino all'assegnazione o destinazione, gli immobili sono esenti da imposte, tasse e tributi.
- I **beni aziendali** sono affidati -dal sequestro alla confisca di I grado (fase 1)- all'amministratore giudiziario, scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari e, dalla confisca di I grado alla destinazione (fase 2), all'*Agenzia*. Se mancano concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, il tribunale, acquisito il parere dell'amministratore giudiziario e del pubblico ministero ne dispone la messa in liquidazione.
- Altri beni:
 - Le **somme di denaro** (ivi compresa ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale) escluse quelle derivanti dalla gestione di aziende affluiscono al **Fondo Unico di Giustizia**. Le somme di denaro possono essere prelevate dall'amministratore -dal sequestro alla confisca di I grado (fase 1)- e dall'*Agenzia*- dalla confisca di I grado alla destinazione (fase 2)- per far fronte alle spese necessarie alla gestione dei beni che afferiscono al rispettivo procedimento.
 - I **beni mobili** sono affidati -dal sequestro alla confisca di I grado (fase 1)- all'amministratore giudiziario, nominato dal tribunale contestualmente al provvedimento di sequestro e scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari e -dalla confisca di I grado alla destinazione (fase 2)- all'*Agenzia*. "I beni mobili sequestrati, anche iscritti in pubblici registri, possono essere affidati dal tribunale in custodia giudiziale agli organi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che ne facciano richiesta per l'impiego nelle attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria, ovvero possono essere affidati all'*Agenzia*, ad altri organi dello Stato, ad enti pubblici non economici e enti territoriali per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o di tutela ambientale⁴. Qualora non possano essere amministrati senza pericolo di deterioramento o di rilevanti diseconomie il tribunale, su richiesta dell'amministratore giudiziario o dell'*Agenzia*, decorsi trenta giorni dal deposito della relazione dell'amministratore giudiziario, può destinarli alla vendita. Se improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili il tribunale può procedere alla loro distruzione o demolizione⁵."

³ Si segnala che l'Albo, nonostante sia stato istituito con d.lgs. n. 14 del 4 febbraio 2010 e disciplinato con Regolamento adottato con decreto del Ministero della Giustizia n. 160 del 19 settembre 2013, non è ancora attivo a causa della mancata predisposizione del software per consentire la gestione con modalità telematiche come previsto dall'art. 3 del D.M (un'informativa del Ministero della Giustizia n. 9/2015 annuncia che il software sarà operativo a maggio 2015). Pertanto l'individuazione dell'amministratore giudiziario è ancora affidata a meccanismi prettamente fiduciari.

⁴ Art. 40, comma 5bis, del Codice Antimafia.

⁵ Art. 40, comma 5ter, del Codice Antimafia.



Dal sequestro alla confisca di primo grado (fase 1) la gestione è affidata all'amministratore, dalla confisca di primo grado alla destinazione (fase 2) all'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

1.3.1 Amministratore giudiziario

Soggetto centrale nella gestione dei beni sequestrati fino alla confisca di I grado è l'**amministratore giudiziario**.

Il Tribunale per l'applicazione delle misure di prevenzione, organo collegiale composto di tre membri (Presidente e due *a latere*), con il provvedimento con il quale dispone il sequestro nomina infatti il giudice delegato alla procedura e un amministratore giudiziario.

L'amministratore è chiamato a svolgere una sorta di gestione sostitutiva per conto altrui in attesa che sia determinato il futuro titolare, all'interno di un meccanismo procedimentale garantito⁶.

Viene scelto tra gli iscritti all'albo nazionale degli amministratori giudiziari, gestito dal Ministero della Giustizia e articolato in una sezione ordinaria e in una aziendale. L'albo, di recente istituzione, è stato concepito per far fronte alla crescita esponenziale dei sequestri, che necessitano sempre più di personale professionalizzato, e per garantire trasparenza nella rotazione degli incarichi.

Albo nazionale degli amministratori giudiziari	
Disciplina	L'albo è stato istituito con d.lgs. n. 14 del 4 febbraio 2010 il quale rinvia ad un regolamento la disciplina di iscrizione e modalità di sospensione e cancellazione dall'Albo degli amministratori giudiziari e di esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero della giustizia. Il regolamento è stato adottato con decreto del Ministero della Giustizia n. 160 del 19 settembre 2013 e pubblicato in G.U. n.19 del 24.01.2014
Struttura (art. 1)	L'albo è organizzato in due sezioni: ordinaria; dedicata agli esperti in gestione aziendale.
Requisiti degli iscritti (art. 3)	Sezione ordinaria <ul style="list-style-type: none"> a) Iscrizione da 5 anni all'albo dei commercialisti; b) Iscrizione da 5 anni all'albo degli avvocati; c) Iscrizione da 3 anni agli albi di cui sopra + frequentazione di corsi post-universitari specializzanti; d) Anche i non iscritti agli albi professionali, purchè facciano ne richiesta entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto e abbiano svolto nei 5 anni precedenti attività di amministratori giudiziari; Sezione aziendale: l'esperienza professionale deve essere stata maturata in gestione di aziende e crisi di aziende
Non ammissibilità (art. 4)	Non possono essere ammessi all'iscrizione coloro che: a) si trovano in stato di interdizione temporanea o di sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese;

⁶ Florio P., Bosco G., D'Amore L., *Amministratore giudiziario: sequestro, confisca, gestione dei beni, coadiutore dell'ANBSC*, Ipsa, 2014.

Albo nazionale degli amministratori giudiziari	
	<p>b) sono stati sottoposti a misure di prevenzione ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, salvi gli effetti della riabilitazione;</p> <p>c) hanno riportato condanna definitiva alla pena della reclusione, anche se condizionalmente sospesa, salvi gli effetti della riabilitazione: 1) per uno dei delitti previsti dal regio decreto 16 marzo 1942, n. 267; 2) per uno dei delitti previsti dal Titolo XI del Libro V del Codice Civile; 3) per un delitto non colposo, per un tempo non inferiore a un anno; 4) per un delitto contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro il patrimonio, contro l'economia pubblica, per un tempo non inferiore a sei mesi;</p> <p>d) non hanno riportato negli ultimi dieci anni sanzioni disciplinari diverse dall'ammonizione, irrogate dall'ordine professionale di appartenenza.</p>
Cancellazione (art. 5)	Qualora il dipartimento per gli affari di giustizia del Ministero della Giustizia accerti l'insussistenza o il venir meno dei requisiti dell'iscrizione ne dà comunicazione all'iscritto con l'indicazione di un termine non superiore a 6 mesi per regolarizzare l'iscrizione. Il Ministero provvede all'immediata cancellazione qualora vengano meno i requisiti di onorabilità
Vigilanza (art. 6)	Il Ministero della Giustizia vigila sull'operato degli iscritti. L'autorità giudiziaria, e amministrazioni dello stato e gli enti pubblici comunicano al Ministero i provvedimenti adottati a carico degli iscritti per inadempienze
Compensi (art. 8)	Con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera b), della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari.

L'amministratore giudiziario riveste la qualifica di pubblico ufficiale e deve adempiere con diligenza ai compiti del proprio ufficio che consistono nella: custodia, conservazione e amministrazione dei beni sequestrati nel corso dell'intero procedimento al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni medesimi.

Nell'esercizio delle sue funzioni può richiedere al giudice delegato l'autorizzazione a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità da tecnici o da altri soggetti qualificati ed è supportato dall'Agenzia Nazionale. L'amministratore viene immesso nel possesso dei beni sequestrati da parte dell'ufficiale giudiziario e deve segnalare al giudice delegato l'esistenza di altri beni che potrebbero formare oggetto di sequestro.

Entro 30 giorni dalla nomina è chiamato a redigere una **relazione particolareggiata** dei beni sequestrati indicando già le forme di gestione più redditizie da trasmettere al giudice delegato.

Nel caso di beni aziendali la relazione deve essere presentata al Tribunale entro sei mesi per essere approvata con decreto motivato al fine di consentire la prosecuzione dell'azienda stessa.

Se mancano concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa viene preclusa la continuazione dell'attività e il Tribunale dispone la messa in liquidazione salvo non venga richiesta, su segnalazione dell'amministratore giudiziario e istanza del P.M., la dichiarazione di fallimento al Tribunale competente.

Nel corso della gestione, con la frequenza stabilita dal giudice, l'amministratore presenta relazioni periodiche sullo stato della gestione, che trasmette anche all'Agenzia.

L'amministratore può compiere essenzialmente **atti di ordinaria amministrazione**, atti quali concessioni di ipoteche, compromessi, transazioni, fidejussioni, mutui, alienazione immobili e di amministrazione straordinaria possono essere compiuti solo previa autorizzazione del giudice delegato.

Le spese necessarie o utili per la conservazione e l'amministrazione dei beni sono sostenute dall'amministratore giudiziario mediante prelevamento dalle somme riscosse a qualunque titolo ovvero sequestrate, confiscate o comunque nelle disponibilità del procedimento.

Se queste non dovessero essere sufficienti vengono anticipate dallo Stato con diritto alla loro ripetizione in caso di revoca del sequestro o della confisca.

Tutte le operazioni compiute devono essere contenute in un registro vidimato dal giudice delegato.

In caso di grave irregolarità o di incapacità il tribunale, su proposta del giudice delegato, dell’Agenzia o d’ufficio, può disporre in ogni tempo la revoca dell’amministratore giudiziario, previa audizione dello stesso. Nei confronti dei coadiutori la revoca è disposta dalla stessa Agenzia.

Al termine della gestione deve essere presentato il **conto della gestione**. In caso di irregolarità il giudice può invitare l’amministratore giudiziario ad effettuare, entro il termine indicato, le opportune integrazioni o modifiche.

La determinazione dell’ammontare del compenso, la liquidazione dello stesso, nonché il rimborso delle spese per i coadiutori, sono disposti con decreto motivato del tribunale, su relazione del giudice delegato.

Regime Attuale	Criticità
Non è possibile, salvo per i beni mobili, un affidamento a terzi prima della confisca definitiva .	Gli amministratori giudiziari non dispongono delle risorse per far fronte alle necessità di manutenzione e gestione che potrebbero invece essere ottemperate da una gestione temporanea da parte di soggetti terzi.
È istituito un albo degli amministratori giudiziari per garantirne la professionalità e l'onorabilità.	La mancata attivazione dell'albo fa sì che le modalità di scelta dell'amministratore da parte del giudice delegato siano ancora estremamente discrezionali. Lo stesso vale per i compensi, in mancanza di una tabella uniforme sul territorio nazionale, i costi di gestione sono estremamente differenziati.
Per dare avvio alla gestione dei beni aziendali è necessaria una valutazione sulle concrete prospettive di prosecuzione dell’attività che deve essere contenuta nella relazione predisposta entro 6 mesi dall’amministratore giudiziario e approvata dal tribunale.	Il termine massimo dettato dalla norma potrebbe risultare troppo ampio tenuto conto dell’esigenza di un rapido rilancio dell’impresa in vista del suo reinserimento nel circuito economico legale.
L’amministratore giudiziario ha facoltà di compiere solamente atti di ordinaria amministrazione per la gestione dei beni, per quelli straordinari è necessaria l’autorizzazione o il nulla osta del giudice delegato.	Tale gestione, comprensibilmente prudente, può dilatare eccessivamente i tempi delle decisioni rendendole inefficaci, specialmente per i beni aziendali.

1.3.2 Agenzia Nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

ANAGRAFICA

Natura: ente di diritto pubblico dotato di autonomia organizzativa e contabile

Vigilanza: Ministero dell'Interno

Fonti: legge n. 50/2010 *Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, regolamenti attuativi (DPR 15 dicembre 2011 n. 233 sui flussi informativi, DPR 15 dicembre 2011 n. 234 sulla contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, DPR 15 dicembre n. 235 sull'organizzazione e dotazione delle risorse umane e strumentali), Codice Antimafia, d.lgs. 159/2011, legge di stabilità per il 2013 n. 228/2012.

Organi: Direttore, consiglio direttivo e revisori dei conti.

Organigramma: due uffici di livello dirigenziale: la Direzione Beni confiscati (DBC), cui afferiscono 3 uffici operativi, e la Direzione per la pianificazione strategica e le risorse umane (DPRSU), cui afferiscono l'ufficio per i servizi economico-finanziari e del personale (USEFP) e l'ufficio per i servizi informatici (USI).

Risorse umane: 30 unità in organico + 100 in comando o distacco.

Funzioni: nella fase giudiziaria l'Agenzia è chiamata a supportare l'Autorità Giudiziaria nella gestione dei beni sequestrati e, dalla confisca di I grado alla destinazione, si preoccupa della gestione e destinazione dei beni.

Anno di istituzione: 2010

Sedi: Reggio Calabria (principale), Roma, Napoli, Milano, Palermo (secondarie)⁷

Sito web: www.benisequestraticonfiscati.it

I. Prima dell'Agenzia

Il D.L. n. 230/1989, "Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati si sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575", convertito in legge n. 282 del 1989 costituisce un primo tentativo di rendere proficua la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. La norma stabiliva che fosse l'amministratore giudiziario a prendersi cura dei beni dal sequestro fino alla destinazione. Spettava poi al Ministero delle finanze, su proposta del Prefetto, decretare sulla destinazione. Le proposte venivano formulate dal prefetto, dopo essere stato informato dall'intendente di finanza sul valore dei beni stimato dal tecnico erariale e sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza, l'intendente di finanza, il Sindaco del Comune ove il bene si trovava e l'amministratore del bene. La proposta poteva riguardare la conservazione del bene al patrimonio dello Stato e la sua utilizzazione, il trasferimento a un ente pubblico affinché lo destinasse a finalità sociali o istituzionali e, per le aziende, la cessione a titolo gratuito a società e imprese a partecipazione pubblica. La proposta poteva infine riguardare la vendita se ritenuta di maggiore utilità per l'interesse pubblico. Il decreto del Ministro costituiva ad ogni effetto titolo acquisitivo della proprietà del bene da parte dell'ente assegnatario. Quando fosse stata disposta la conservazione del bene al patrimonio dello Stato, poteva esserne altresì stabilita la concessione in uso ad enti forniti di personalità giuridica di diritto privato che per finalità statutarie operassero, senza fini di lucro, nel campo sociale o educativo.

Di fronte all'esigenza di prevedere una specifica disciplina che rendesse più razionale la gestione dei beni sequestrati e confiscati ma soprattutto che desse il senso della riaffermazione della legalità e della

⁷ A ciascuna sede sono affidate differenziate competenze territoriali (Sede di Reggio Calabria [Regioni Calabria, Puglia, Sicilia (prov. Messina, Catania, Siracusa)], sede di Roma [Regioni Lazio, Marche, Abruzzo, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Molise e Sardegna], sede di Palermo [prov. Palermo, Caltanissetta, Agrigento, Trapani, Enna, Ragusa], sede di Milano [Regioni Lombardia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta, Piemonte, Veneto e Friuli Venezia Giulia], sede di Napoli [Regione Campania]).

riappropriazione da parte della collettività di quelle ricchezze intervenne la legge n. 109/1996, promossa dall'Associazione Libera.

La norma, oltre a riordinare il sistema delle destinazione e dei possibili destinatari, introduce due strumenti a sostegno dell'efficienza della gestione: un fondo da utilizzare per l'erogazione di contributi destinati al finanziamento di progetti relativi alla gestione a fini istituzionali, sociali o di interesse pubblico (art. 2-*duodecies* della legge 575/1965) e la raccolta di dati relativi ai procedimenti nei quali il sequestro e la confisca erano stati disposti. Fu quindi istituito presso la Prefettura un fondo alimentato con le somme versate all'ufficio del registro ex art. 2- *undecies* della legge 575/1965 e creata, presso il Ministero della Giustizia, un'apposita banca dati. Allo scadere dei tre anni il fondo non è stato più alimentato e gli enti territoriali, non potendo più far fronte alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni immobili, hanno preso a richiederne sempre meno frequentemente l'assegnazione.

In conseguenza delle rilevanti criticità emerse dalla gestione dei beni confiscati – prima fra tutte l'enorme sproporzione tra beni confiscati e beni destinati- venne istituito un osservatorio permanente con il compito di individuare le cause delle difficoltà nell'applicazione della nuova disciplina e di indicare soluzioni che potessero accelerare il procedimento di destinazione dei beni confiscati.

L'**Osservatorio**, istituito dal Ministero delle finanze con d.m. 3 febbraio 1999, era composto da rappresentanti del Ministero delle finanze, del Ministero del tesoro, del Ministero del bilancio e della programmazione economica, del Ministero dei lavori pubblici, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nonché rappresentanti del CNL, dell'ANCI, della Direzione nazionale antimafia e delle Associazioni.

L'Osservatorio si riunì poche volte e non potette far altro che rilevare e segnalare i problemi, primo fra tutti il tempo lungo necessario alla destinazione dei beni.

L'Osservatorio aveva durata annuale, e dopo la scadenza del 3 febbraio 2000, non fu più rinnovato.

Contestualmente con d.p.r. 28 luglio 1999 veniva istituito il **Commissario straordinario del Governo** per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali con i seguenti compiti:

1. assicurare il coordinamento operativo tra le amministrazioni interessate alla destinazione e gestione dei beni confiscati;
2. assicurare il necessario collegamento tra le amministrazioni interessate alla destinazione e alla gestione dei beni confiscati e il terzo settore;
3. segnalare la necessità di provvedimenti e proposte risolutive;
4. formulare proposte al Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti modifiche e integrazioni alle procedure amministrative e alla normativa vigente in modo da rendere più snella ed efficace l'azione amministrativa;
5. procedere al monitoraggio, avvalendosi dell'Osservatorio (che nel giro dei 6 mesi successivi sarebbe scomparso).

All'esito dell'attività svolta il Commissario straordinario predispose una voluminosa relazione dalla quale emergeva che:

- il tempo medio intercorrente tra la proposta di applicazione delle misure di prevenzione e la data del sequestro ammontava a 516 gg;
- il tempo medio intercorrente tra il sequestro e la confisca era di 412 gg;
- il tempo medio tra la confisca di I grado e quella definitiva era di 1000 gg;
- il tempo tra la confisca definitiva e il decreto di destinazione era di 2023 gg;
- il tempo medio tra il decreto e il verbale di consegna era di 141 gg;

- il tempo tra la confisca e la ricezione del provvedimento da parte del competente ufficio del territorio era tra 210 gg. e 3858 gg.

Si rilevava inoltre che spesso i dati relativi ai beni confiscati, anche quelli catastali, erano assolutamente incompleti tanto che i provvedimenti non potevano essere eseguiti.

Fra le cause dei ritardi: l'inerzia degli uffici finanziari competenti per i provvedimenti di destinazione del bene, la scarsa professionalità degli amministratori dei beni, le ritrosie dei sindaci a richiedere beni immobili per finalità istituzionali e sociali, il condizionamento ambientale creato dall'organizzazione criminale alla quale apparteneva il soggetto raggiunto dal provvedimento di confisca.

Per superare le criticità il Commissario aveva redatto una bozza di articolato. Contestualmente, su impulso del Ministero delle finanze, veniva formato un Intergruppo (composto da rappresentanti degli Uffici del Ministero delle finanze, Comando Generale della Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno e Direzione nazionale Antimafia) presso il Se.C.I.T. il cui compito era quello di procedere alla "Analisi delle implicazioni patrimoniali e tributarie della criminalità di tipo mafioso dei soggetti indagati, nonché dei comportamenti degli uffici finanziari".

Con D.P.R. 19 gennaio 2001 viene nominato il **secondo commissario straordinario**.

Al suo insediamento istituì una commissione di studio per elaborare un progetto di riforma della normativa.

Il lavoro della commissione fu compendiato in un testo presentato nell'ottobre del 2002. L'articolato, predisposto dal Commissario straordinario, fu ripreso, in tutto o in parte da alcune proposte di legge presentate negli anni successivi, fra cui le nn. 3470 e 3471 del 20 dicembre 2010 (onorevole Ascierto), la n. 3578 e 3579 del 13 gennaio 2003 (onorevole Lumia), tutte decadute alla fine della XIV legislatura.

L'ufficio del commissario straordinario fu soppresso dal Governo con decreto del 23 dicembre 2003 e i suoi compiti furono affidati all'**Agenzia del demanio** (articolo 1, comma 1, del D.Lgs. 3 luglio 2003, n. 173), con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con DPR 6 novembre 2007 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri viene nominato un altro **Commissario straordinario** al quale venne affidato il coordinamento operativo di tutti i soggetti coinvolti nelle procedure amministrative al fine della corretta gestione e celere destinazione dei beni confiscati e del loro effettivo utilizzo. Gli veniva altresì attribuito per la prima volta il compito di raccordo con l'autorità giudiziaria. Questa volta venne scelto come Commissario un magistrato il quale riuscì ad accorciare i tempi burocratici dei rapporti tra uffici mediante la sottoscrizione di convenzioni che prevedevano automatismi nella trasmissione di atti, informazioni e comunicazioni (vennero in particolare stipulate convenzioni con la Corte di Cassazione, per la trasmissione dell'esito dei ricorsi, e la Direzione nazionale antimafia).

Il 17 dicembre 2009 viene nominato il quarto **Commissario straordinario** al quale sarebbe toccato il compito di traghettare l'ufficio verso l'Agenzia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati.

II. Genesi

Nonostante il dibattito sull'istituzione di un soggetto cui attribuire a livello centrale la gestione dei beni sequestrati e la destinazione dei beni definitivamente confiscati fosse già stato avviato nel 2006, solo alla fine del 2009, dopo l'approvazione dei due pacchetti sicurezza, l'Esecutivo, volendo rendere ancora più incisiva l'azione di contrasto alla criminalità mafiosa, istituiva con il d.l. n. 4/2010, convertito in legge n. 50/2010, l'Agenzia Nazionale per la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Il Governo giustificava la scelta della decretazione d'urgenza evidenziando la necessità di approntare uno strumento straordinario che assicurasse una migliore amministrazione dei

beni. L'affermazione d'urgenza entrò però ben presto in contrasto con la lunga attesa per l'approvazione dei regolamenti (quasi due anni) dalla cui emanazione è dipesa l'effettiva operatività dell'Agenzia.

Le principali esigenze cui si tentava di rispondere mediante l'istituzione dell'Agenzia⁸ consistevano nel:

- 1) provvedere efficacemente all'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati anche in considerazione del loro notevole incremento;
- 2) istituire un organismo in grado di assicurare una gestione unitaria anche attraverso uno stabile raccordo con l'autorità giudiziaria e le amministrazioni interessate al fine di garantire un rapido utilizzo dei beni.

Per provvedere all'esigenza di costituire un soggetto neutro e imparziale secondo le regole dell'art. 97 della Cost., ma al tempo stesso il più possibile autonomo e indipendente, l'art. 1, comma 2, della legge istitutiva (ora art. 110, comma 1 del Codice antimafia) dispose che "l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno". Il Ministero ha quindi solo un potere di vigilanza e non di indirizzo proprio al fine di garantire maggiore autonomia all'Agenzia rispetto a quella normalmente riconosciuta alle Agenzie disciplinate dal titolo II del d.lgs. 300/99 che costituisce comunque il modello normativo di riferimento. Per un inquadramento generale della natura giuridica dell'ente valgono infatti le regole descrittive di cui all'art. 8 dello stesso decreto in virtù delle quali anche l'Agenzia nazionale per i patrimoni di mafia può qualificarsi come una "struttura che svolge attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale" chiamata ad occuparsi di attività precedentemente "esercitate da Ministeri ed enti pubblici"; inoltre essa "opera al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali".

La struttura organizzativa dell' "Agenzia" viene scelta in forza delle garanzie di flessibilità, efficienza e rapidità dell'azione pubblica.

III. Regolamenti attuativi

La pubblicazione dei tre regolamenti in Gazzetta Ufficiale n. 50 del 29 febbraio 2012 e la loro entrata in vigore il successivo 15 marzo segna l'avvio a pieno regime dell'Agenzia.

Mediante i regolamenti sono disciplinati:

- l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia (DPR n. 235/2011);
- la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia, assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati (DPR 234/2011);
- i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria (DPR 233/2011).

IV. Organi e sedi

Gli organi che compongono l'Agenzia sono: **Direttore, Consiglio direttivo e Collegio dei Revisori.**

Il Direttore, scelto tra i Prefetti, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri ed è collocato a disposizione ai sensi dell'art. 3-bis del decreto-legge 29 ottobre 1991 n. 345⁹ (art. 111, comma 2).

Il Consiglio Direttivo dell'ANBSC è composto da un **magistrato** designato dal Ministro della giustizia, da un **magistrato** designato dal Procuratore nazionale antimafia e da **due qualificati esperti in materia**

⁸ Come evince dal testo legislativo originale approntato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 28 gennaio 2010.

⁹ Un 15% della dotazione organica dei prefetti può infatti essere collocata a disposizione su proposta del Ministro dell'Interno per le esigenze connesse alla lotta alla criminalità organizzata.

di gestioni aziendali e patrimoniali designati, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Il collegio dei revisori è composto da 3 componenti effettivi e due supplenti ed è nominato con decreto del Ministro dell'interno fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili. Un componente effettivo e un supplente sono nominati dal Ministero dell'economia e delle finanze.

I compensi degli organi sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e posti a carico del bilancio dell'Agenzia. Per la partecipazione alle sedute degli organi non spettano gettoni di presenza o emolumenti a qualsiasi titolo.

Tutti gli organi dell'ANBSC durano in carica 4 anni rinnovabili per una sola volta. La previsione di un termine minimo di permanenza negli organi dell'Agenzia assolve ad una duplice funzione: a) da un lato, quella oggettiva di garantire all'organismo la necessaria continuità operativa e il consolidamento delle prassi; b) dall'altro, quella soggettiva di porre a riparo i componenti degli organi medesimi da indebite e ingiustificate rimozioni nel corso della propria attività.

Sull'insindacabilità nel merito della nomina del consiglio di amministrazione si è espresso il TAR Lazio con sentenza n. 3151/2012 del 5 aprile 2012 che ha definito gli atti di nomina provvedimenti di alta amministrazione caratterizzati da ampia discrezionalità, sindacabili unicamente sotto i profili dell'incongruità e dell'irragionevolezza.

Oltre alla sede principale di Reggio Calabria¹⁰ vi sono 4 sedi secondarie, articolazioni operative intranee all'Agenzia previste ex art. 112, comma 4, lett. l), in relazione a particolari esigenze nelle Regioni ove sono presenti in quantità significativa beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. L'art. 3, comma 1, del d.p.r. 235/2011 ammette la possibilità di affidare alle sedi secondarie ciascuna delle principali funzioni che la legge rimette all'Agenzia, costituendo veri e propri organi della stessa che operano "nel rispetto delle direttive di indirizzo e coordinamento emanate dal Direttore dell'Agenzia, sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno".

Localizzazione delle sedi dell'Agenzia¹¹:

PRINCIPALE

Reggio Calabria – via Amendola is. 66 n. 2 – 89123;

SECONDARIE

Roma - via dei Prefetti, 22 – 00186;

Palermo - via Vann'antò, 4 – 90145;

Milano - via della Moscova, 47 – 20121;

Napoli - via Concezio Muzii, 1 - Complesso di Castel Capuano – 80139.

¹⁰ È stata individuata a seguito di attentati ad alti magistrati di Reggio Calabria (audizione del 16 gennaio 2014 dell'ex direttore Giuseppe Caruso).

¹¹ Secondo quanto riportato nella Relazione della Commissione Garofoli *Per una moderna politica antimafia* è prevista l'apertura di altre due sedi secondarie, a Catania e Bari.

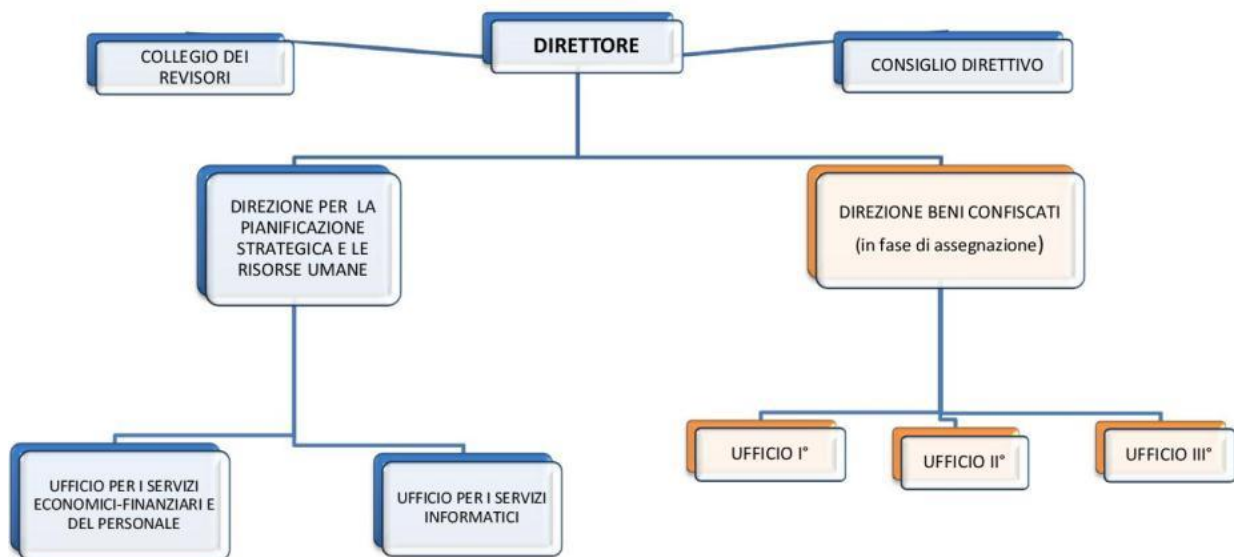
V. Organigramma

L'Agenzia ha due uffici di livello dirigenziale: la **Direzione Beni confiscati** (DBC), cui afferiscono 3 uffici operativi, e la **Direzione per la pianificazione strategica e le risorse umane** (DPRSU), cui afferiscono l'ufficio per i servizi economico-finanziari e del personale (USEFP) e l'ufficio per i servizi informatici (USI).

L'Ufficio per i beni sequestrati e confiscati, vero *core business* dell'Agenzia, svolge funzioni di programmazione, indirizzo operativo, coordinamento e controllo in ordine alle attività di amministrazione, custodia e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. A tal fine mantiene i rapporti con l'autorità giudiziaria, con Equitalia Giustizia in relazione al Fondo Unico di Giustizia, con l'Agenzia delle Entrate per gli aspetti fiscali e con ogni altro ente o amministrazione a vario titolo coinvolto nelle attività. Cura infine il contenzioso relativo ai beni sequestrati e confiscati.

La Direzione per la pianificazione strategica e le risorse umane svolge compiti di supporto agli organi dell'Agenzia, con particolare riferimento a quelli di indirizzo, pianificazione strategica, nonché di raccordo tra gli organi e la struttura organizzativa dell'Agenzia. Cura poi la gestione giuridica ed economica del personale con le connesse relazioni sindacali, l'organizzazione del lavoro, il ciclo della performance organizzativa e individuale, il controllo di gestione e la relativa trattazione degli affari contenziosi. Effettua, infine, ispezioni, inchieste e controlli interni. L'ufficio per i servizi informatici e l'amministrazione generale, l'ufficio per i servizi economico-finanziari e del personale svolgono, invece, compiti prevalentemente strumentali e di supporto.

Autorità di vigilanza Ministro dell'Interno



La dotazione di personale dell'Agenzia è fissata in 30 unità.

Gli incarichi di funzione dirigenziale (suddivisi in prima e seconda fascia) sono conferiti tenendo conto delle caratteristiche della posizione dirigenziale da ricoprire e dei programmi da realizzare. La durata degli incarichi non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque. Gli incarichi sono rinnovabili.

Alla composizione del personale non dirigenziale si perviene mediante concorsi pubblici e/o avvalimento di personale proveniente da pubbliche amministrazioni, Agenzie, compresa l’Agenzia del demanio e dagli enti territoriali, assegnato anche in posizione di comando o distacco. A quest’ultimo è riconosciuto il mantenimento del trattamento economico di provenienza.

La partecipazione ai concorsi per l’accesso all’area funzionale terza è riservata a coloro che sono in possesso di diploma di laurea o laurea specialistica coerenti con le professionalità da selezionare. Al concorso per l’accesso all’area funzionale seconda sono ammessi i soggetti in possesso del diploma di scuola secondaria di secondo grado (art. 9 DPR 235/2011).

Distribuzione delle 30 unità in organico:

FASCE/AREE FUNZIONALI	N.
Dirigenti di prima fascia	1
Dirigenti di seconda fascia	4
Area funzionale terza-fascia 6	5
Area funzionale terza-fascia 4	5
Area funzionale terza – fascia 3	4
Area funzionale seconda – fascia 3	4
Area funzionale seconda – fascia 2	2
TOTALE	30

Tabella A (Allegato 1 previsto dall’art. 6, comma 1 del D.P.R. 15 dicembre 2011 n. 235)

Oltre alle 30 unità in organico, vi è la possibilità di avvalersi di altre 100 unità¹² (come disposto dalla legge di stabilità n. 228 del 24 dicembre 2012) provenienti dalle pubbliche amministrazioni in posizioni di comando o distacco.

La dotazione organica dell’Agenzia è quindi costituita da due distinte “strutture”:

- una **“struttura fissa”** (art. 113-bis, comma 1) costituita da un organico di 30 unità di personale ripartite tra le diverse qualifiche, dirigenziali e non;
- una **“struttura mobile”** (art. 113-bis, comma 2) costituita invece da 100 unità di personale, militare e civile, appartenente alle pubbliche amministrazioni e ad enti pubblici economici, ripartite tra le diverse qualifiche, dirigenziali e non. Tale personale, fatta eccezione per quello della carriera prefettizia, che può essere collocato fuori ruolo, viene posto in posizione di comando o di distacco anche in deroga alla vigente normativa generale in materia di mobilità e nel rispetto di quanto previsto dall’articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il personale in esame conserva lo stato giuridico e il trattamento economico fisso, continuativo e accessorio, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, con oneri a carico dell’Amministrazione di appartenenza e successivo rimborso da parte dell’Agenzia all’amministrazione di appartenenza dei soli oneri relativi al trattamento accessorio.

La legge di stabilità per il 2013 ha riconosciuto al personale in servizio presso l’ANBSC alla data di entrata in vigore, la facoltà di presentare domanda di inquadramento nei ruoli entro la data del 30 settembre 2013, e di transitare così nella c.d. “struttura fissa”.

Ad integrazione di tale disciplina è previsto l’aumento delle dotazioni finanziarie dell’Agenzia per fare fronte agli oneri derivanti dalla sua istituzione e dal suo funzionamento, ivi compresi quelli relativi alle spese di personale, intervenendo sull’art. 118 d.lgs. n. 159/11.

Inoltre, si prevede che la riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni disposte dall’art. 2 D.L. n. 95/12, convertito dalla legge n.135/12, non trovino applicazione nei confronti dell’Agenzia.

¹² Ad oggi il numero complessivo ammonta a 82 unità più 2 dirigenti (audizione presso la Commissione Antimafia dell’ex direttore dell’ANBSC Giuseppe Caruso del 16 gennaio 2014).

L'Agenzia può stipulare, per periodi di tempo limitato, contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di consulenza e di prestazione professionale ove non disponga in organico di specifiche professionalità. Il compenso è commisurato alle condizioni di mercato e alla professionalità richiesta.

L'Agenzia si avvale dell'Organismo indipendente di valutazione del Ministero dell'interno per assicurare il processo di misurazione e valutazione delle strutture e dei dirigenti nonché gli adempimenti degli obblighi di integrità e trasparenza fissati dal d.lgs. 150/2009.

Oltre alla composizione interna dell'Agenzia, ovvero relativa alla sua struttura, è necessario tenere in considerazione anche quella esterna, costituita dai soggetti e organi, non dipendenti funzionalmente dall'Agenzia, ma che sono chiamati a coadiuvarla nelle sue funzioni giurisdizionali e amministrative.

L'Agenzia può infatti avvalersi, anche in via non definitiva, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, delle Prefetture territorialmente competenti in ragione del luogo ove ha sede il bene. In tali casi i Prefetti costituiscono Nuclei di supporto cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni, enti o associazioni. Detti nuclei assumono il ruolo di "articolazioni territoriali" dell'Agenzia, sebbene non siano formalmente inseriti nella struttura permanente organizzativa dell'Agenzia¹³.

L'idea perseguita, attraverso tali nuclei, è quella di assicurare la disponibilità, in capo all'Agenzia e alle sue esigue risorse umane, di professionalità esperte nelle problematiche relative all'assegnazione e alla destinazione dei beni confiscati in via definitiva e provviste anche di una profonda conoscenza delle criticità ambientali dei luoghi in cui i beni insistono¹⁴.

Con la capillarizzazione e l'efficienza dei nuclei l'Agenzia avrebbe potuto divenire una sorta di cabina di regia rispetto alla rete delle prefetture. Occorre però rilevare che tali nuclei hanno mostrato importanti criticità funzionali, essendo spesso composti da due soli funzionari, non adibiti *full-time* all'esercizio di queste competenze, ma gravati anche dalle attività ordinarie di loro competenza.

VI. Governance pattizia

L'art. 112, comma 4, lett. 1, del Codice Antimafia prevede che il Direttore possa, previa deliberazione del Consiglio direttivo, sottoscrivere con pubbliche amministrazioni, Regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni convenzioni e protocolli.

Il comma 5 dello stesso art. 112 si preoccupa poi di curare una gestione orizzontale e simmetrica delle interlocuzioni dell'ANBSC con gli altri protagonisti dell'amministrazione e destinazione dei beni confiscati. La disposizione prevede infatti che alle riunioni del consiglio direttivo possano essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, di enti e associazioni di volta in volta interessate e l'autorità giudiziaria.

Ai fini dell'amministrazione e della custodia dei beni confiscati i rapporti tra l'Agenzia e l'Agenzia del demanio sono disciplinati mediante apposita convenzione anche onerosa avente ad oggetto la stima e la manutenzione dei beni custoditi, nonché l'avvalimento del personale dell'Agenzia del demanio¹⁵. È una cooperazione rafforzata che trova giustificazione in considerazione del fatto che i beni confiscati sono beni rientranti nel patrimonio dello Stato rispetto ai quali l'ANBSC non assume alcuna titolarità, ma esercita un mero potere dispositivo in vista della loro assegnazione e destinazione. È la Direzione Centrale

¹³ Circolare del Ministro dell'interno n. 11001\119\6 del 13 luglio 2011.

¹⁴ Si legge, infatti, nella circolare del Ministro dell'interno n. 11001\119\6 del 13 luglio 2011: "L'idea perseguita con la previsione di tali nuclei è quella di una sede istituzionale che, attraverso l'apporto di vari organismi pubblici o rappresentativi della società civile serva ad accelerare i procedimenti di destinazione dei beni rimuovendo gli ostacoli che possono rendere i beni poco appetibili per le amministrazioni interessate al loro utilizzo. Il concetto è anche quello di un organismo che affianchi il Prefetto nel monitoraggio dei beni destinati, al fine di individuare eventuali situazioni di degrado e, facilitare l'azione dell'Agenzia Nazionale nel ripristino delle condizioni del loro effettivo utilizzo per finalità istituzionali e o sociali".

¹⁵ Per assicurare la più ampia e piena cooperazione fino alla modifica apportata dalla legge n. 228/2012, il direttore dell'agenzia del demanio era parte di diritto del consiglio direttivo dell'Agenzia.

Manutenzione, Contratti e Beni Confiscati dell’Agenzia del Demanio che svolge attività di supporto all’Agenzia “per il completo trasferimento dei dati e delle informazioni”.

VII. Compiti dell’Agenzia

I compiti assegnati all’Agenzia attengono alle due fasi del processo di gestione:

- la fase giudiziaria che va dal provvedimento di sequestro alla confisca definitiva e si esplica in una attività di ausilio e di supporto all’autorità giudiziaria e nell’attività di amministrazione dopo la confisca di primo grado. Tale fase comprende due sottofasi. La prima inizia con il sequestro e si conclude con la confisca di primo grado ovvero con il termine dell’udienza preliminare di primo grado. Quando non è prevista l’udienza preliminare, tale sottofase deve ritenersi conclusa con l’emissione del decreto che dispone il giudizio. La seconda inizia successivamente e comprende l’amministrazione dei beni, sotto la direzione del giudice delegato dal Tribunale;
- la fase amministrativa che inizia con la definitività del provvedimento di confisca e si esplica nelle attività di gestione e destinazione dei beni entro 90 giorni.

Nello specifico le attività che l’Agenzia è chiamata a svolgere si risolvono in:

a) azioni di monitoraggio da svolgersi mediante:

1. acquisizione di dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sia nel corso del procedimento penale che nel procedimento di prevenzione;
2. acquisizione di informazioni sullo stato dei procedimenti di sequestro e confisca;
3. verifica dello stato dei beni;
4. accertamento della consistenza, della destinazione e dell’utilizzo dei beni;
5. la programmazione dell’assegnazione e della destinazione dei beni confiscati;
6. l’analisi dei dati acquisiti;
7. l’analisi delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione.

b) coadiuvazione dell’autorità giudiziaria nell’amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione;

c) amministrazione e destinare i beni confiscati in esito del procedimento di prevenzione, dopo l’adozione da parte del tribunale del decreto di confisca;

d) impulso per l’adozione di iniziative e provvedimenti necessari alla tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina di commissari *ad acta*.



Figura 1_Compiti dell’Agenzia_Fonte: Relazione ANBSC 2012_www.benisequestraticonfiscati.it

L'Agenzia è tenuta inoltre a rispettare puntuali obblighi di pubblicità, quali:

- la pubblicazione, entro 6 mesi dal decreto di confisca di primo grado, nel proprio sito internet dell'elenco dei beni immobili oggetto del provvedimento;
- la comunicazione, entro 10 giorni dalla confisca definitiva, ai creditori via pec, ove possibile, e in ogni caso mediante la pubblicazione sul proprio sito di tutte le informazioni utili al soddisfacimento dei crediti (art. 1, comma 206, della Legge n. 228 del 2013 "Legge di stabilità per il 2013").

La gestione dei flussi informativi (disciplinata dal D.P.R. 15 dicembre 2011, n. 233) necessari per l'esercizio dei compiti istituzionali dell'Agenzia deve essere realizzata attraverso un proprio sistema informativo connesso, in modalità bidirezionale, con il sistema informativo del Ministero della giustizia, degli enti territoriali, di Equitalia, Equitalia giustizia, delle Agenzie fiscali e con gli amministratori dei beni sequestrati e confiscati.

Il progetto informativo REGIO (Realizzazione di un sistema per la gestione informatizzata ed operativa delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata) in corso di realizzazione¹⁶ fornirà un sistema informativo unico e integrato, mediante il quale sarà possibile effettuare:

1. interrogazioni sul procedimento giudiziario;
2. evidenziare tutti gli eventi che riguardano il bene;
3. predisporre tutti i provvedimenti necessari allo svolgimento dei procedimenti amministrativi di competenza;
4. la gestione contabile e amministrativa del bene;
5. la tracciatura dell'intero iter di gestione, destinazione e monitoraggio del bene;
6. l'elaborazione di tutte le statistiche relative ai beni e all'operatività dell'Agenzia.

Per l'espletamento delle funzioni di gestione può farsi coadiuvare, sotto la propria responsabilità, da tecnici o da altri soggetti qualificati. L'incarico può essere conferito all'amministratore giudiziario già nominato dal tribunale.

VIII. Controlli sull'Agenzia

L'ANBSC ha piena autonomia ed è sottoposta al controllo della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Secondo gli orientamenti della giurisprudenza contabile, anche per l'Agenzia il solo controllo contabile previsto è quello successivo ossia di gestione.

La mancata previsione di un "potere di indirizzo" da parte del Ministero risponde alla precisa intenzione del Parlamento di evitare che questo soggetto giuridico, incaricato tra l'altro dell'attività di stabile raccordo con l'autorità giudiziaria, possa risentire di interferenze, atti d'impulso, provvedimenti di orientamento che mettano in discussione l'autonomia dell'Agenzia.

Svariate disposizioni del d.p.r. 234/2011 prevedono però un'ingerenza più cospicua del Viminale sulla gestione contabile dell'Agenzia (ex artt. 3, 13, 24, 25, comma 4 e 35, comma 4) così come il d.p.r. 235/2011 erode gli ambiti di discrezionalità e di autonomia che competono all'Agenzia con una serie di preventive consultazioni o informazioni del Ministro Vigilante (ex artt. 1, commi 3,4 3 5, 112, comma 4 lett. l), art. 4, comma 2, art. 8, comma 4)¹⁷.

¹⁶ Stando a quanto riferito dall'ex Direttore Caruso, avrebbe dovuto entrare in funzione entro il luglio 2015.

¹⁷ Art. 112, comma 4, del codice Antimafia impone all'Agenzia di richiedere l'autorizzazione all'autorità di vigilanza per utilizzare i beni immobili; il comma 1, prevede che il Direttore riferisce periodicamente ai Ministri dell'interno e della giustizia e presenta una relazione semestrale sull'attività svolta dall'Agenzia".

Il direttore è tenuto a riferire periodicamente ai Ministri dell'interno e della giustizia circa l'andamento dell'attività dell'agenzia e a redigere semestralmente una relazione da destinare agli stessi Ministri.

IX. Dotazioni finanziarie

Le risorse a disposizione dell'*Agenzia*, previste all'art. 118 del Codice Antimafia, corrispondono a "4,2 milioni di euro per gli anni 2011 e 2012 e a 5,472 milioni di euro a decorrere dall'anno 2013".

L'*Agenzia* può inoltre autofinanziarsi mediante l'utilizzo dei beni immobili. L'art. 48 comma 3, lett. b) prevede infatti che i beni immobili possano essere mantenuti al patrimonio dello Stato e, previa autorizzazione del Ministro dell'Interno, utilizzati dall'*Agenzia* per finalità economiche.

	Regime Attuale	Criticità
STRUTTURA	Il Consiglio Direttivo dell' <i>Agenzia</i> è composto da: il direttore; un magistrato designato dal Ministro della giustizia; un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia; due qualificati esperti in materia di gestione aziendale e patrimoniale.	Non sono rappresentati all'interno del Consiglio direttivo i possibili destinatari dei beni (associazioni di volontariato, enti locali, etc) né esperti in materia di finanziamenti europei.
	Le collaborazioni con altri enti a vario titolo coinvolti nella gestione dei beni sequestrati e confiscati sono solo facoltative.	La mancata attivazione di collaborazioni continuative con altre amministrazioni a vario titolo coinvolte nella gestione dei beni determina l'assenza di dati condivisi e una notevole dispersione di energie e risorse.
	1 sede principale a Reggio Calabria e 4 secondarie a Roma, Napoli, Milano e Palermo.	Eccessiva dispersione di risorse nelle 5 sedi e difficile raggiungibilità di quella principale.
	30 unità in organico + 100 in comando o distacco provenienti da altre pubbliche amministrazioni	Scarsità e inadeguatezza dell'organico. In particolare le 100 unità in posizione di comando o distacco determinano una dispersione delle conoscenze legata alla frequente mobilità. L'assenza di misure incentivanti non rende appetibile l' <i>Agenzia</i> da parte di professionalità ad elevata specializzazione.
	L' <i>Agenzia</i> può avvalersi di Nuclei di Supporto istituiti presso le prefetture cui possono partecipare rappresentanti di altre amministrazioni enti o associazioni.	Il malfunzionamento dei Nuclei di supporto, la loro esiguità in termini di risorse umane determina l'assenza di capillarizzazione e presidio presso i territori locali.
COMPITI	L' <i>Agenzia</i> può destinare i beni immobili solo ad enti territoriali e amministrazioni statali	L' <i>Agenzia</i> non può affidare i beni direttamente ad associazioni di volontariato. In questo modo i tempi per la destinazione si ampliano notevolmente dovendo i beni essere prima assegnati agli enti locali i quali potranno successivamente concederli ad associazioni di volontariato.
	L' <i>Agenzia</i> ha il potere di verifica sulla gestione prima della destinazione e successivamente sull'utilizzo.	Inefficacia delle attività di vigilanza sull'operato degli amministratori giudiziari e di monitoraggio rispetto al congruo utilizzo dei beni.
	L' <i>Agenzia</i> deve emettere il decreto di destinazione entro 90 giorni dalla confisca definitiva.	Il termine imposto all' <i>Agenzia</i> è solo ordinatorio e non determina alcuna conseguenza per il mancato rispetto.
	La gestione dei flussi informativi (disciplinata dal D.P.R. 15 dicembre 2011, n. 233) necessari per l'esercizio dei compiti istituzionali dell' <i>Agenzia</i> deve essere realizzata attraverso un proprio sistema informativo connesso, in modalità bidirezionale, con il sistema informativo del Ministero della giustizia, degli enti territoriali, di Equitalia, Equitalia giustizia, delle Agenzie fiscali e con gli amministratori dei beni sequestrati e confiscati.	Mancata attivazione ad oggi del sistema informativo REGIO per il quale sono già stati liquidati 6.059.680 euro.

1.3.3 Fondo Unico di Giustizia

ANAGRAFICA

Natura: organo finanziario

Ministeri competenti: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia.

Fonti: D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (art. 61, comma 23) [istituzione]; art. 2 del d.l. 143 del 2008 e Regolamento emanato con DM 127/2009 [disciplina]; D.L. 195/2008 (art. 6); D.L. 98/2011 (art. 10, comma 21); DL. 78/2010 (art. 6, comma 21 *quinquies*); D.L. 207/2008 (art. 42, comma 7 *decies*); D.L. 112/2008 (art. 6, comma 23); D.M. 7/11/2011; D.M. 12/04/2012; DM 23/10/2008; D.M. 25/09/2009 [determinazione delle tipologie di somme che vi confluiscono].

Gestione: Equitalia Giustizia SpA.

Funzioni: tenuta dell'“anagrafe” delle risorse intestate al Fondo; gestione amministrativa del ciclo di vita delle risorse intestate al Fondo, anche attraverso lo scambio di dati e comunicazioni con gli uffici giudiziari e con gli operatori finanziari ed assicurativi; versamento allo Stato delle risorse confiscate; restituzione delle risorse agli aventi diritto, a seguito di provvedimenti di dissequestro o di revoca della confisca; gestione finanziaria delle risorse sequestrate, da effettuare nel rispetto dei limiti dettati dall'art. 6, comma 3, del DM n. 127/2009.

Anno di istituzione: 2008

I. Prima del FUG

Prima che venisse istituito il Fondo Unico di Giustizia denaro e titoli derivanti da diverse tipologie di procedimenti venivano depositati su libretti postali (infruttiferi) e in alcuni casi su conti correnti bancari. Lì rimanevano senza alcuna possibilità di essere utilizzati, in attesa della definizione del procedimento: confisca, con acquisizione definitiva da parte dello Stato, ovvero restituzione alla persona cui erano stati provvisoriamente sottratti. Analogamente i titoli di diversa natura rimanevano bloccati, generalmente sui depositi titoli degli istituti di credito e, se soggetti a scadenza (BOT, CCT, obbligazioni, polizze “accumulative”, etc.), una volta monetizzati, seguivano la stessa sorte del denaro contante.

Questo sistema, che trovava origine in una legislazione mai aggiornata nonostante l'evoluzione negli ultimi decenni degli strumenti di circolazione del denaro e dell'aumento dei sequestri, presentava numerose criticità quali:

- il sostanziale “abbandono” del denaro (e dei titoli) per l'intera durata dei procedimenti giudiziari, talvolta oltre il decennio;
- la mancanza di produttività del denaro (e dei titoli quando venuti a scadenza), con conseguente beneficio diretto delle Poste italiane e degli istituti di credito depositari;
- l'assenza di una banca dati delle somme e dei titoli, dispersi nell'ambito dei singoli procedimenti;
- il vero e proprio abbandono delle somme e dei titoli, dimenticati nei fascicoli di procedimenti definiti e in mancanza, talvolta, di provvedimenti sulla loro destinazione ovvero non richiesti o non ritirati dall'avente diritto alla restituzione.

Si era in presenza, dunque, di una gestione in cui somme e titoli d'importo molto consistente erano gestiti in modo confuso e, soprattutto, rimanevano inutilizzati per tempi lunghissimi.

II. Genesi

Il FUG viene istituito con D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (art. 61, comma 23) per intervenire sulle criticità del sistema e per perseguire i seguenti obiettivi:

- a) censire e gestire in modo **centralizzato** il denaro e i titoli sequestrati (e poi confiscati);
- b) mettere a **reddito** il denaro e, per quanto possibile, i titoli;

c) **utilizzare** almeno il denaro, sia quello dimenticato nei procedimenti, sia quello sequestrato, anticipandone la destinazione prima della confisca definitiva. Va ribadito che il sequestro è un provvedimento che sottrae provvisoriamente il bene (denaro o titoli nel caso in esame) che può, all'esito del procedimento, essere restituito al titolare o essere confiscato con definitiva acquisizione nelle casse dello Stato. Per tutta la durata del procedimento questo denaro può essere utilizzato.

“Il legislatore non ha previsto che dovessero confluire al FUG i sequestri da una certa data in poi, ma che tutti i sequestri di prevenzione presenti nel sistema bancario dovevano essere iscritti dall'operatore finanziario al Fondo Unico Giustizia. C'è stato quindi un grosso lavoro con l'ABI, l'unico strumento che ci consentisse di raggiungere tutte le banche italiane, per fare aprire gli archivi e far registrare sul canale Entratel le dichiarazioni di sequestro del Fondo Unico Giustizia.”¹⁸

III. Proventi

Al FUG confluiscono le **somme** e i relativi proventi, ivi compresa **ogni altra attività finanziaria** a contenuto monetario o patrimoniale (titoli al portatore, a quelli emessi o garantiti dallo Stato anche se non al portatore, valori di bollo, crediti pecuniari, conti correnti, conti di deposito titoli, libretti di deposito):

- “a) le somme di denaro sequestrate nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione (legge n. 575/1965 e successive modificazioni ed integrazioni) ovvero di irrogazioni di sanzioni amministrative (comprese quelle di cui al d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231);
- b) i proventi derivanti dai beni mobili confiscati nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione o di irrogazione di sanzioni amministrative;
- c) le somme di denaro devolute allo Stato, ai sensi dell'articolo 262, comma 3-bis, c.p.p., e, in particolare, quelle sequestrate per le quali non è stata disposta la confisca e nessuno ne ha chiesto la restituzione, reclamando di avervi diritto, decorsi cinque anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione;
- d) le somme di denaro confiscate che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati ovvero per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso (art. 2-undecies, lett. a, legge n. 575/1965 e art. 2 legge n. 512/1999);
- e) i proventi derivanti da ogni attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale concernenti beni mobili, compresi quelli registrati, oggetto di provvedimento di sequestro nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione o di irrogazione di sanzioni amministrative (segnatamente: titoli al portatore, emessi o garantiti dallo Stato; valori di bollo; crediti pecuniari; conti correnti; conti di deposito titoli; libretti di deposito; polizze assicurative ecc.)⁹⁹;
- f) i proventi derivanti dalla vendita di beni mobili abbandonati nei magazzini di temporanea custodia delle merci in entrata nel territorio doganale ovvero confiscati per il reato di contrabbando, ai sensi degli artt. 279 e 301 del d.P.R. n. 43/1973;
- g) le somme di denaro – già depositate, in relazione a processi civili di cognizione, esecutivi o speciali, presso Poste Italiane S.p.A., banche ed altri operatori finanziari – non riscosse o non reclamate dagli aventi diritto entro cinque anni dalla data in cui il procedimento si è estinto o è stato comunque definito o è divenuta definitiva l'ordinanza di assegnazione, distribuzione o di approvazione del progetto di distribuzione ovvero, in caso di opposizione, del passaggio in giudicato della sentenza che definisce la controversia;
- h) le somme di denaro di cui all'art. 117, comma 4, del r.d. n. 267/1942, come sostituito dall'art. 107 del d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, e, in particolare, le somme con i relativi interessi che, depositate nell'ambito

¹⁸ Carlo Lassandro, *Amministratore delegato di Equitalia giustizia.*, Audizione del 27 febbraio 2014 presso la Commissione Antimafia.

della procedura fallimentare e successivamente al riparto finale, non siano state riscosse dagli aventi diritto decorsi cinque anni dall'avvenuto deposito;

i) i proventi derivanti dall'utilizzo degli immobili confiscati e mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile;

l) i proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali confiscati e mantenuti al patrimonio dello Stato;

m) le somme ricavate, al netto delle spese di gestione e di vendita, dalla cessione di immobili confiscati di cui non sia possibile la destinazione o il trasferimento per finalità di pubblico interesse (e sempreché la vendita o la liquidazione non siano finalizzate al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso).

Nel novero delle risorse acquisite al Fondo, a seguito di provvedimenti di sequestro o di confisca, rientrano, pertanto, risorse monetarie liquide (somme di denaro e relativi proventi, inclusi dividendi, cedole, interessi, frutti civili e il controvalore dei titoli alla scadenza o in caso di vendita se confiscati) e valori non liquidi relativi a titoli, prodotti assicurativi, crediti finanziari, conti di deposito titoli, depositi a risparmio e ad ogni altra attività finanziaria a contenuto patrimoniale¹⁹.

Non rientrano tra le somme di denaro ovvero tra i proventi ivi previsti, con i loro relativi interessi, quelli di complessi aziendali oggetto di provvedimenti di sequestro o confisca in quanto necessari alla gestione dell'impresa oggetto di sequestro.

Si tratta di un fondo *ad incertam personam* perché, ignorando l'esito del procedimento, non si sa a monte chi potrà esserne il beneficiario, se di nuovo il soggetto che è stato oggetto di sequestro o, a valle di un provvedimento di confisca il bilancio dello Stato.

In base a quanto disposto dal decreto-legge "milleproroghe" (decreto-legge 207/2008, convertito dalla legge 14/2009), le risorse affluite nel Fondo unico giustizia non sono soggette ad esecuzione forzata.

IV. Gestione

La gestione del Fondo Unico Giustizia è attribuita a Equitalia Giustizia SpA (art. 2 d.l. n. 143/08), società del Gruppo Equitalia, partecipata al 51% dall'Agenzia delle Entrate e al 49% dall'INPS.

La scelta di affidare la gestione ad Equitalia Giustizia risponde allo scopo di razionalizzare e velocizzare i processi di lavorazione delle somme amministrative dal sistema giustizia, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, migliorando il rendimento finanziario delle somme in sequestro e la disponibilità delle relative informazioni, nonché assicurando economie di scala che consentano al Ministero della giustizia di liberare risorse da dedicare a prioritarie attività istituzionali²⁰. Il nuovo assetto normativo ha infatti favorito il superamento di un modello di servizio basato su una pluralità di attori (uffici giudiziari, Poste italiane S.p.A., società di gestione del risparmio, assicurazioni, banche, operatori finanziari, società fiduciarie, Agenzie fiscali, Equitalia S.p.a.), sulla eterogeneità delle procedure e sulla completa mancanza di redditività della gestione finanziaria.

Equitalia giustizia deve assicurare:

a) la tenuta dell' "anagrafe" delle risorse (somme e titoli) intestate al Fondo;

b) la gestione amministrativa delle risorse intestate al Fondo, curando i relativi adempimenti in ordine al versamento, alla custodia, etc.;

¹⁹ Corte dei Conti, Deliberazione n. 6/2014/G, *Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del "Fondo unico Giustizia" (FUG) istituito dal d.l. n. 143/08, convertito dalla legge n. 181/08.*

²⁰ Corte dei Conti, Deliberazione n. 6/2014/G, *Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del "Fondo unico Giustizia" (FUG) istituito dal d.l. n. 143/08, convertito dalla legge n. 181/08.*

- c) la gestione finanziaria delle risorse sequestrate, rendendole produttive (con modalità prive di rischio), utilizzando operatori finanziari²¹;
- d) la destinazione finale delle risorse all'esito della definizione del procedimento: versamento allo Stato di quanto confiscato ovvero restituzione agli aventi diritto²²;
- e) il versamento allo Stato del denaro (non del controvalore dei titoli) sequestrato, trimestralmente e secondo la percentuale determinata con decreto ministeriale.
- f) la disponibilità in capo all'amministratore delle somme o dei beni oggetto di sequestro o confisca, che ne faccia espressa richiesta con atto da lui stesso sottoscritto e previamente autorizzato dal giudice, afferenti al Fondo unico giustizia e riferibili al compendio sequestrato o confiscato, con facoltà di compiere tutti gli atti di gestione consentiti dalla legge, per la conservazione e l'amministrazione dei beni predetti (art. 5, comma 2, del D.M. 127/2009).

Per le attività svolte è riconosciuto a Equitalia Giustizia, oltre al costo di gestione²³, un "aggio"²⁴, determinato annualmente con decreto del Ministero dell'Economia (ex art. 2, comma 6, d.l. 143/08, cit.), attualmente fissato nella misura massima prevista del 5% dell'utile annuo della gestione finanziaria dello stesso Fondo (Decreto Min. Ec. Fin del 20 aprile 2012). I costi di gestione finora ammontano a 20,7 milioni ai quali è stato possibile far fronte grazie al rendimento della parte liquida del FUG (47 milioni). La gestione del Fondo non deve infatti comportare oneri a carico della finanza pubblica²⁵.

Solo una parte delle somme sequestrate può essere utilizzata (mentre quelle confiscate affluiscono all'apposito capitolo del bilancio dello Stato).

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è stabilita la quota che può essere utilizzata "fino a una percentuale non superiore al 30% relativamente alle sole risorse oggetto di sequestro penale o amministrativo, disponibili per massa, in base a criteri statistici e con modalità rotativa" (art. 2, comma 7, del d.l. 143/08).

In sostanza può essere prelevata dal FUG solo una quota, peraltro limitatissima (non oltre il 30%), perché si teme che le somme debbano essere restituite nel corso del procedimento²⁶.

È consentito l'incremento della quota prelevabile dal 30% al 50%, con decreto del Ministro dell'economia "in funzione del progressivo consolidamento dei dati statistici"²⁷. Con D.M. 30 ottobre 2012, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha ridotto al 10% la percentuale delle risorse del Fondo unico giustizia oggetto di sequestro penale e amministrativo da destinare alla riassegnazione. Il decreto conferma, poi, quanto già stabilito dall'art. 2, comma 7-quater, del D.L. 143/2008, ovvero che tale percentuale possa, sempre con D.M. Economia e Finanze, essere elevata al 50% in funzione del consolidamento dei dati statistici relativi alle risorse disponibili.

²¹ Nel 2012 il rendimento lordo è stato del 3,4 % e nel 2013, a fronte di una riduzione dei tassi bancari, del 2,7 %. Il rendimento della sola parte liquida è stato di 47 milioni, che sono stati riversati a bilancio dello Stato al netto dei costi di gestione di Equitalia Giustizia (circa 20 milioni).

²² "Per le risorse oggetto di restituzione suscettibili di produrre interessi, per le quali l'avente titolo alla restituzione non intratteneva rapporti con gli Operatori anteriormente al provvedimento di sequestro ovvero per le quali interviene la revoca della confisca, e' riconosciuto all'avente titolo un interesse pari alla media dei tassi di interesse attivi applicati, nel periodo intercorrente tra la data di intestazione delle risorse e quella della loro restituzione, dalle maggiori banche sui conti correnti dei loro clienti, di cui alle apposite pubblicazioni ufficiali di riferimento Bankitalia-depositi overnight presso l'Eurosistema, al netto delle spese di conservazione e di amministrazione sostenute da Equitalia Giustizia, nonché delle commissioni, dei bolli e delle spese relative al rapporto con gli Operatori". (art. 2, comma 3, DM 127/2009).

²³ Il costo di gestione del FUG nel 2009 è stato pari a 3,4 milioni, 5,4 nel 2010, 6 milioni nel 2011, 5,7 milioni nel 2012, quindi c'è stato un incremento iniziale dovuto ai maggiori investimenti informatici e al personale, portato da 10 a 50 unità.

²⁴ L'aggio spettante a Equitalia Giustizia per lo stesso anno è stato di circa 800 mila euro "in tutto, tra rimborsi e aggio, per il 2012 Equitalia Giustizia ha percepito quindi 6,5 milioni. Si tratta di un importo elevato essendo previste procedure informatizzate e standardizzate per fare confluire al Fug denaro e titoli, con adempimenti posti a carico degli istituti bancari, delle cancellerie e segreterie degli uffici giudiziari, degli amministratori e custodi" (F. Menditto, *Il Fondo unico Giustizia, uno strumento per affrontare le criticità dei beni immobili e delle aziende sequestrate e confiscate*).

²⁵ Art. 2, comma 10, D.L. n. 143 del 2008.

²⁶ Le somme rese a titolo di dissequestro e/o di revoca della confisca sono state dal 2009 al 2013 2.159,10 milioni con la corresponsione di circa 1.800 milioni a titolo di interessi.

²⁷ Art. 2, comma 7quater, del D.L. n. 143 del 2008.

La massa da cui si può prelevare è costituita dalle risorse sequestrate nei soli procedimenti penali (compresi quelli di prevenzione) e amministrativi.

Delle risorse sequestrate non liquide Equitalia giustizia non può disporre (nemmeno in percentuale) in quanto l'ipotesi, seppure contemplata dalla norma²⁸ è subordinata all'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ad oggi assente.

Una volta individuato l'importo prelevabile, questo è ripartito, secondo quanto stabilito con decreto del Presidente del Consiglio di Ministri, nel seguente modo:

- in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, fatta salva l'alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;
- per la parte residua all'entrata del bilancio dello Stato.

Ai sensi dei decreti del 30 novembre 2010, del 22 luglio 2011 e del 30 ottobre 2012 il riparto è previsto nella misura del 49% al Ministero dell'Interno, del 49% al Ministero della Giustizia, del 2% all'entrata del bilancio dello Stato²⁹.

V. Possibilità di investimento

Le possibilità di investimento delle risorse che affluiscono al FUG sono previste dall'art. 6, comma 3, del Regolamento approvato con D.M. 127/2009:

“a) relativamente alle risorse sequestrate che alla data della intestazione risultano in forma diversa dal denaro, non effettua disinvestimenti, nuovi investimenti ovvero diversificazione degli investimenti, salvo diversa disposizione appositamente impartitale dal relativo amministratore;

b) relativamente alle risorse sequestrate che alla data della intestazione risultano in forma di denaro, nonché alle risorse assicurative, registra la misura del tasso d'interesse attivo riconosciuto dagli Operatori e dagli Operatori assicurativi alla data dell'intestazione, nonché ogni variazione del predetto tasso che fosse successivamente comunicata dagli Operatori e dagli Operatori assicurativi;

c) intrattiene un apposito conto corrente, intestato Fondo unico giustizia, con l'Operatore³⁰ che riconosce il più elevato tasso di interesse attivo, in ogni caso superiore alla media dei tassi di interesse attivi applicati dalle maggiori banche sui conti correnti dei loro clienti, di cui alla pubblicazione Bankitalia-depositi overnight presso l'Eurosistema;

d) trasferisce sul conto corrente di cui alla lettera c) le risorse di cui alla lettera b) esclusivamente se il relativo tasso di interesse attivo risulti superiore a quello praticato sulle risorse di cui alla medesima lettera b) e soltanto per il tempo durante il quale il predetto tasso risulti effettivamente superiore;

e) investe le risorse di cui alle lettere b), per massa e non per singolo provvedimento, e d) esclusivamente in titoli emessi e garantiti dallo Stato italiano e soltanto se, all'atto dell'investimento e nel corso della relativa gestione, l'investimento garantisce la sua pronta liquidazione, nonché una remunerazione complessivamente maggiore di quella conseguente”.

²⁸ Art. 6 del D.L. n. 78/2010 convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010.

²⁹ Al 30 aprile 2014 Equitalia SPA ha versato al Bilancio dello Stato 856 milioni circa.

³⁰ A seguito delle intese raggiunte in attuazione del decreto ministeriale 30 luglio 2009, n. 127, le banche devono trasmettere a Equitalia Giustizia S.p.A. le rendicontazioni periodiche delle risorse intestate al FUG e il tasso attivo riconosciuto al rapporto oggetto di sequestro e successivamente le eventuali variazioni dello stesso.

ANNO	UTILE DELLA GESTIONE FINANZIARIA (a)	COSTI GESTIONE (1) (b)	DIFFERENZA (2) (a-b)
2008/2009	3.924.891,52	4.236.819,83	- 311.928,31
2010	6.340.934,75	5.456.876,01	884.058,74
2011	14.422.102,45	6.073.022,63	8.349.079,82
2012	23.058.806,05	5.718.040,05	17.340.766,00
2013	22.199.973,74	5.139.004,84	17.060.928,90

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Equitalia Giustizia

(1) I costi di gestione comprendono i costi per servizi, per godimento beni di terzi, del personale e altro, nonché le spese inerenti l'attività di investimento.

(2) Utile netto della gestione finanziaria sul quale si calcola l'aggio.

Fonte: Corte dei Conti, Deliberazione n. 6/2014/G, *Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del "Fondo unico Giustizia" (FUG) istituito dal d.l. n. 143/08, convertito dalla legge n. 181/087.*

VI. Destinazione dei proventi

La destinazione dei proventi del FUG è differenziata a seconda che si tratti di beni confiscati o sequestrati. Le liquidità confiscate, vengono assegnate al capitolo confische del bilancio dello Stato per poi essere ripartite dalla Ragioneria. Il FUG deve provvedere con celerità a riversare le somme al suddetto capitolo di bilancio. I titoli, una volta confiscati, sono venduti e seguono la stessa sorte delle liquidità³¹.

Le somme sequestrate possono essere invece destinate, in termini di anticipazione³² in ragione di una relazione tecnica che Equitalia giustizia predispone per verificare la durata media di permanenza di una somma dal momento in cui la si sequestra fino al momento della restituzione. Tale relazione viene inviata al Ministero dell'economia e delle finanze affinché determini annualmente, d'intesa con gli altri due dicasteri, giustizia e interni, con decreto ministeriale la percentuale delle risorse che possono essere oggetto di anticipazione.

Delle risorse sequestrate non liquide Equitalia giustizia non può disporre (nemmeno in percentuale) in quanto l'ipotesi, seppure contemplata dalla norma³³ è subordinata all'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ad oggi assente³⁴. Le risorse non liquide sono solo monitorate affinché il frutto delle stesse affluisca al FUG. Laddove invece intervenga un provvedimento di confisca, viene disposta la disposizione della vendita e l'afflusso a capo, capitolo e articolo del bilancio dello Stato. Il riparto avviene mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno, che stabilisce annualmente le quote delle risorse intestate «Fondo unico giustizia», anche frutto di utili della loro gestione finanziaria, da destinare:

³¹ «Se domani l'autorità giudiziaria dice che 100 milioni sono confiscati, noi li diamo al capitolo *confische*, che è un capo capitolo articolo del bilancio dello Stato, che poi viene ripartito dalla Ragioneria in grossa parte al Ministero della giustizia e in parte al Ministero degli interni. Noi dobbiamo solo, a monte di un provvedimento dell'autorità, provvedere con celerità a riversare al suddetto capitolo di bilancio. [...] Laddove invece intervenga un provvedimento di confisca [delle risorse non liquide], a quel punto c'è la disposizione della vendita e l'afflusso a capo, capitolo e articolo del bilancio dello Stato del frutto della vendita (questo è immediato)». Marco Di Capua, Presidente del CdA Equitalia Giustizia, Audizione del 27 febbraio 2014 presso la Commissione Antimafia.

³² Relativamente al 2009, con decreto del 2010 sono state date anticipazioni per 158 milioni di euro, nel 2011 per 185 milioni di euro e nel 2012 relativamente al 2011 72 milioni di euro. Ai dicasteri in massima parte di giustizia e interni sono state date somme a titolo di anticipazione per 415 milioni di euro.

³³ Art. 6 del D.L. n. 78/2010 convertito con modificazioni nella legge 122/2010.

³⁴ Il Dipartimento della Ragioneria Regionale dello Stato ha affermato che il gruppo di lavoro costituito nel 2012 presso l'Ufficio legislativo finanze, per definire un intervento normativo concernente la destinazione dei proventi derivanti dalla vendita degli strumenti finanziari in sequestro «non è pervenuto alla definizione di un testo finale, in considerazione delle difficoltà incontrate nell'individuazione di un percorso operativo praticabile (nota n. 60992 del 16 luglio 2013).

- a) in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero dell'interno³⁵ per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, fatta salva l'alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive di cui all'articolo 18, comma 1, lettera c), della legge 23 febbraio 1999, n. 44, e del Fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso di cui all'articolo 1 della legge 22 dicembre 1999, n. 512;
- b) in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero della giustizia³⁶ per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;
- c) all'entrata del bilancio dello Stato (art. 7 del DM 127 del 2009).

VII. Trasparenza

Equitalia giustizia ha l'obbligo di trasmettere entro il 30 aprile di ogni anno al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero della giustizia e al Ministero dell'interno il rendiconto della gestione del FUG relativo all'anno precedente, articolato secondo voci specifiche, elencate all'articolo 6 del decreto ministeriale n. 127 del 2009 ovvero:

- “a) natura e entità delle risorse intestate Fondo unico giustizia, distinte per tipologia;
- b) natura e entità delle risorse prelevate dal Fondo unico giustizia;
- c) investimenti eseguiti e loro rendimento;
- d) natura e entità delle risorse versate all'entrata del bilancio dello Stato, distinte per tipologia, e destinate alla ripartizione di cui all'articolo 2, commi da 7 a 7-ter, della legge n. 181 del 2008;
- e) entità dell'aggio dedotto dalle somme versate al bilancio dello Stato;
- f) spese di gestione del Fondo unico giustizia, determinate con apposita convenzione tra Equitalia Giustizia e MEF, così suddivise:
- f.1) commissione spese trattenute dagli Operatori;
- f.2) spese sostenute da Equitalia Giustizia;
- f.3) spese inerenti alle attività di investimento.

Unitamente al rendiconto, Equitalia giustizia trasmette anche una relazione sulla gestione del Fondo Unico Giustizia. Ai predetti ministeri vengono inoltre forniti trimestralmente dei report sulle restituzioni effettuate, sui versamenti eseguiti allo Stato, quindi a valle di un provvedimento di confisca e delle risorse provenienti da procedimenti civili e derivanti da procedure fallimentari”.

Regime Attuale	Criticità
Equitalia giustizia ha l'obbligo di trasmettere entro il 30 aprile di ogni anno al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero della giustizia e al Ministero dell'interno il rendiconto della gestione del FUG relativo all'anno precedente.	I dati relativi alla consistenza e alla ripartizione del FUG non sono noti.
L' utilizzo delle risorse sequestrate non liquide da parte di Equitalia giustizia è subordinato all'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.	Il decreto non è stato ancora emesso, pertanto non è possibile, ad esempio, la vendita dei titoli.
Le risorse affluite al FUG possono essere destinate solo ai Ministeri dell'interno, della Giustizia e al bilancio dello Stato.	Impossibilità di accesso del FUG per far fronte alle spese di manutenzione dei beni immobili e alle esigenze creditizie dei beni aziendali, salvo che non afferiscano al relativo procedimento.

³⁵ “Il Ministro dell'interno, con propri decreti da comunicare, anche con evidenze informatiche, al MEF tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, provvede alla ripartizione delle somme confluite nel fondo per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'amministrazione di cui alla Missione Fondi da ripartire - Programma Fondi d'assegnare - cap. 3001 del bilancio del Ministero dell'interno, tra le unità previsionali di base interessate del medesimo stato di previsione”. Art. 7, comma 2, DM 127/2009.

³⁶ “Il Ministro della giustizia, con propri decreti da comunicare, anche con evidenze informatiche, al MEF tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, provvede alla ripartizione delle somme confluite nel fondo previsto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, tra le unità previsionali di base interessate del medesimo stato di previsione, secondo le utilizzazioni di cui all'articolo 2, comma 7, lettera b), della legge n. 181 del 2008, con particolare riferimento al funzionamento e al potenziamento degli uffici giudiziari”. Art. 7 comma 4 del DM 127/2009.

<p>La percentuale delle risorse sequestrate da riassegnare è fissato al 10% con D.M. 30 ottobre del 2012.</p>	<p>Una percentuale così ridotta determina una stasi eccessiva delle risorse.</p>
<p>Le somme apprese, riscosse a qualsiasi titolo dall'amministratore giudiziario confluiscono al FUG³⁷.</p>	<p>In alcuni casi si è verificata la mancata volturazione al Fondo di beni sequestrati da parte degli amministratori giudiziari.</p>
<p>Equitalia deve assicurare la disponibilità in capo all'amministratore delle somme o dei beni oggetto di sequestro o confisca, che ne faccia espressa richiesta con atto da lui stesso sottoscritto e previamente autorizzato dal giudice, afferenti al Fondo unico giustizia e riferibili al compendio sequestrato o confiscato, con facoltà di compiere tutti gli atti di gestione consentiti dalla legge, per la conservazione e l'amministrazione dei beni predetti (art. 5, comma 2, del D.M. 127/2009).</p>	<p>Equitalia Giustizia ha operato prelievi, anche di significativa entità e senza preavviso, su conto correnti bancari/postali per i quali era stata chiesta e autorizzata la messa a disposizione per le esigenze della gestione dei compendi amministrati dall'Agenzia stessa³⁸.</p>

³⁷ Art. 37, comma 3 del Codice Antimafia.

³⁸ Corte dei Conti, Deliberazione n. 6/2014/G, *Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del "Fondo unico Giustizia" (FUG) istituito dal d.l. n. 143/08, convertito dalla legge n. 181/08.*

1.4 Destinazione dei beni

“A seguito della confisca definitiva i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi. Il provvedimento definitivo di confisca è comunicato, dalla cancelleria dell’Ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento all’*Agenzia*, nonché al prefetto e all’ufficio dell’*Agenzia* del demanio competenti per territorio in relazione al luogo ove si trovano i beni o ha sede l’azienda confiscata”³⁹.

Dal ricevimento della suddetta comunicazione l’*Agenzia* ha a disposizione 90 giorni (prorogabili di ulteriori 90 giorni in caso di operazioni particolarmente complesse) entro i quali emettere il provvedimento di destinazione deliberato dal Consiglio direttivo dell’*Agenzia*. In caso di procedure concorsuali il provvedimento è adottato entro 30 giorni dall’approvazione del progetto di riparto.

Per ciascuna tipologia di beni sono previste diverse possibilità di destinazione come illustrate nei successivi paragrafi.

Il percorso che porta alla destinazione e alla consegna dei beni confiscati è una fase delicata del processo di gestione; è necessario sanare tutte le criticità che gravano su di essi (ipoteche, occupazioni abusive, identificazione esatta degli estremi catastali, etc...) con lo scopo di “ripulirli” e consentirne quindi l’assegnazione.

Una volta destinato, l’*Agenzia*, mantiene il potere di “verifica dell’utilizzo dei beni da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione”⁴⁰ e di “revoca del provvedimento nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate”⁴¹.

Tuttavia, sull’effettivo esercizio di tali poteri non vi sono dati a disposizione.

Nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile, l’*Agenzia*, con delibera del Consiglio direttivo, ne dispone la distruzione o la demolizione⁴².

Quando risulti 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 l’ha disposta⁴³.

Se si analizza la situazione delle confische con destinazione negli ultimi 5 anni si deve rilevare un dato preoccupante. A fronte di una crescita esponenziale delle confische e ad un aumento meno imponente ma sempre costante delle confische definitive ci si trova di fronte al crollo delle confische con destinazione in leggera ripresa nell’anno 2013.

12. Confische, anni 2009 - 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Confische	662	1.350	2.292	6.414	5.672
Confische definitive	940	1.164	1.990	2.540	2.596
Confische con destinazione	629	395	95	86	162

Figura 2_ *Situazione delle confische negli ultimi 5 anni*_Fonte: Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata della *Commissione d’inchiesta parlamentare sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere*

³⁹ Art. 45 del Codice Antimafia

⁴⁰ Art. 112, comma 4, lett. g) del Codice Antimafia

⁴¹ Art. 112, comma 4, lett. h) del Codice Antimafia

⁴² Art. 112, comma 2, del Codice Antimafia.

⁴³ Art. 48, comma 15, del Codice Antimafia.

Regime attuale	Criticità
L' <i>Agenzia</i> dispone di 90 giorni di tempo per procedere all' assegnazione .	La mancanza di termini perentori determina l'assenza di conseguenze per i ritardi nella destinazione dei beni.
L' <i>Agenzia</i> detiene il potere di verifica sulla congruità della destinazione con l'effettivo utilizzo.	Tale potere è scarsamente esercitato.

1.4.1 Beni immobili

I beni immobili, una volta confiscati in via definitiva, possono essere:

- 1. mantenuti al Patrimonio dello Stato** per finalità di giustizia, ordine pubblico e di protezione civile e per altri usi governativi o pubblici connessi alle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, salvo che si debba procedere alla vendita finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di mafia;
- 2. mantenuti al patrimonio dello Stato** e, previa autorizzazione del Ministro dell'Interno, utilizzati dall'*Agenzia* per finalità economiche;
- 3. 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 possono amministrare direttamente il bene o affidarlo in concessione disciplinata da apposita convenzione. I beni non assegnati possono essere utilizzati per finalità di lucro e i proventi devono essere utilizzati per finalità sociali. Se entro un anno l'ente non ha provveduto alla destinazione del bene l'*Agenzia* provvede alla revoca o alla nomina di un commissario con poteri sostitutivi;
- 4. trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope⁴⁴**. Il comune può amministrarlo direttamente o, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, ad associazioni, comunità o enti per il recupero dei tossicodipendenti ove è sito l'immobile.
- 5. venduti**, qualora non sia possibile la destinazione o il trasferimento per finalità di pubblico interesse. La vendita può essere rivolta solo agli enti pubblici aventi tra le altre finalità anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie. I beni immobili acquistati non possono essere alienati, nemmeno parzialmente, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita. Affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona dai soggetti ai quali furono confiscati, 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. Sull'acquisto è riconosciuto il diritto di prelazione agli enti territoriali e il diritto di opzione prioritaria a cooperative edilizie costituite dal personale delle forze armate e il personale delle forze di polizia.
- 6. distrutti o demoliti**, nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile. In questi casi l'*Agenzia*, con delibera del Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti di distruzione o di demolizione⁴⁵.

⁴⁴ Art. 74 del DPR n. 309 del 1990.

⁴⁵ Art. 112, comma 2, del Codice Antimafia.

Beni	Temi	Regime attuale	Criticità
BENI IMMOBILI	Vendita	La vendita è ammessa solo nei confronti di: enti pubblici aventi tra le altre finalità anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e fondazioni bancarie.	Le limitazioni rispetto ai destinatari della vendita possono portare ad una carenza di offerte di acquisto o a proprietà pubbliche improduttive.
	Manutenzione	Salvo eccezioni, per gli interventi sui beni immobili è possibile ricorrere solamente alle risorse procacciate (attingendo a fondi comunitari, bandi di finanziamento <i>ad hoc</i> , etc.) o in possesso dell'ente destinatario.	I beni comportano rilevanti investimenti per riportarli in uno stato che ne consenta il corretto utilizzo. L'indisponibilità in capo ai destinatari di tali risorse determina l'inutilizzo e il deterioramento dei beni.
	Utilizzo	A seguito della confisca definitiva di prevenzione i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi, è fatta salva la tutela dei terzi entro i limiti di legge.	La presenza di gravami ipotecari, occupazioni e proprietà indivise impedisce o comunque ritarda l'utilizzo dei beni.
	Manifestazioni di interesse	Quando interviene un provvedimento di revoca della confisca e la restituzione del bene assegnato per finalità istituzionali possa pregiudicare l'interesse pubblico, la restituzione può avvenire per equivalente e il pagamento è a carico dell'amministrazione destinataria.	La disciplina della restituzione per equivalente inibisce le manifestazioni di interesse da parte di quegli enti che non avrebbero le risorse per far fronte all'eventualità del pagamento.
	Pubblicità	L'Agenzia è tenuta a pubblicare sul proprio sito l'elenco dei beni immobili oggetto del provvedimento di confisca di primo grado.	La conoscibilità della disponibilità dei beni immobili anche al di fuori del sito dell' <i>Agenzia</i> potrebbe incentivare le manifestazioni di interesse.

1.4.2 Beni aziendali

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

1. all'**affitto**, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo oneroso, a società e ad 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 sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali;
2. 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;
3. alla **liquidazione**, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la liquidazione sia finalizzata al risarcimento delle vittime di reati di tipo mafioso;
4. alla **distruzione**, nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile. In questi casi l'*Agenzia*, con delibera del Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti di distruzione o di demolizione⁴⁶.

Beni	Temi	Criticità
BENI AZIENDALI	Liquidazione	Circa il 90% delle aziende viene liquidato per ragioni riconducibili in parte ai seguenti aspetti: - insostenibilità del “costo della legalità”, dovuto alla regolarizzazione dell'azienda; - insussistenza di potere di mercato in mancanza dei proventi derivanti o comunque connessi agli illeciti; - calo delle commesse; - interruzione dei canali di finanziamento; - eccessiva farraginosità della gestione da parte dell'amministratore giudiziario e dell' <i>Agenzia</i> che mal si concilia con i tempi del mercato.
	Affitto	L'affitto a titolo gratuito è possibile solo per le cooperative di lavoratori, la legislazione vigente non ammette invece tale opportunità per gli enti pubblici.
	Pubblicità	La conoscibilità della disponibilità dell'azienda solo sul sito dell' <i>Agenzia</i> può limitare le manifestazioni di interesse.

⁴⁶ Art. 112, comma 2, del Codice Antimafia.

1. 4.3 Altri beni

I **beni mobili**, anche iscritti in pubblici registri, possono essere:

- **utilizzati dall’Agenzia** per l’impiego in attività istituzionali;
- **destinati ad altri organi dello Stato**, agli enti territoriali o ad associazioni di volontariato che operano nel sociale. Sono destinati in via prioritaria al Corpo nazionale dei vigili del fuoco autocarri, mezzi d'opera, macchine operatrici, carrelli elevatori e ogni altro mezzo per uso speciale, funzionali alle esigenze del soccorso pubblico;
- **venduti**, anche mediante trattativa privata;
- **distrutti o demoliti**, nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile. In questi casi l’Agenzia, con delibera del Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti di distruzione o di demolizione⁴⁷.

Le **somme di denaro** che non debbano essere utilizzate per risarcire le vittime o per la gestione di altri beni confiscati devono essere versate nel Fondo Unico di Giustizia.

Beni	Regime attuale	Criticità
BENI MOBILI	Non vi sono obblighi di pubblicizzazione circa la destinazione e utilizzo dei beni mobili.	Mancano totalmente dati sulla loro consistenza e utilizzo.

⁴⁷ Art. 112, comma 2, del Codice Antimafia.

1.5 Il ruolo degli enti territoriali

Circa l'80% dei beni immobili confiscati viene destinato agli enti territoriali -in particolare ai Comuni (la legge prevede infatti la destinazione in via prioritaria a questi rispetto a Province e Regioni)- che giocano quindi un ruolo determinante nel loro efficace ed efficiente utilizzo.

Come l'ente viene a conoscenza dell'esistenza del bene? Generalmente l'*Agenzia* richiede all'ente territoriale nel quale è insediato il bene di manifestare il proprio interesse all'assegnazione per finalità istituzionali o sociali.

Diverse sono le strutture e gli atti preposti alla valutazione della richiesta. In alcuni casi è istituita un'apposita commissione tecnica incaricata di valutare costi e benefici della presa in carico del bene, in altri è direttamente l'organo politico, previa consultazione con i tecnici, ad assumersi l'onere della scelta. Si tratta di una valutazione non spesso facile dovuta, nella maggior parte dei casi: al cattivo stato di manutenzione, ai gravami ipotecari e al timore della restituzione per equivalente.

I. Dopo la destinazione: possibili scelte

Successivamente alla manifestazione di interesse e quindi all'assegnazione da parte dell'*Agenzia*, gli enti territoriali possono procedere, ex art. 48 del Codice Antimafia, alla:

- **gestione diretta**, anche consorziandosi o tramite associazioni;
- **assegnazione in concessione gratuita a terzi**;
- **messa a reddito** dell'immobile, qualora l'assegnazione non vada a buon fine, con l'obbligo di reinvestire i proventi in finalità sociali.

La scelta tra le finalità istituzionali o sociali e tra la gestione diretta o l'assegnazione a terzi è discrezionale salvo il caso in cui la confisca avvenga per reati di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Sussiste infatti in questa circostanza una preferenza per l'assegnazione a terzi come evince dal dettato normativo: "il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, secondo i criteri di cui all'articolo 129 del medesimo testo unico, ad associazioni, comunità o enti **per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile**".

La messa a reddito è invece un'opzione residuale.

Una volta fatta la scelta dell'assegnazione a terzi si aprono per l'ente territoriale una serie ulteriore di adempimenti attinenti a:

- a) **possibili assegnatari e modalità di selezione**;
- b) **regolamentazione dei rapporti di concessione**.

Su entrambi gli aspetti c'è una sostanziale discrezionalità e pertanto una grande differenziazione sul territorio nazionale.

Le assegnazioni possono essere rivolte ad un'ampia platea di soggetti, ovvero:

- comunità, anche giovanili;
- enti;
- associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali;
- organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266;
- cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381;
- comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309;

- associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni.”

Il Codice Antimafia impone all'ente destinatario di rendere nota la consistenza e l'utilizzo dei beni loro assegnati mediante la pubblicazione di un elenco permanente periodicamente aggiornato. Nel caso di assegnazioni a terzi devono esservi contenuti i dati identificativi del beneficiario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. Il rapporto tra l'ente e l'assegnatario deve essere disciplinato tramite convenzione per la quale la norma stabilisce contenuti minimi ovvero: durata, uso del bene, modalità di controllo sulla sua utilizzazione, cause di risoluzione del rapporto e modalità del rinnovo.

Molteplici profili relativi alla disciplina del rapporto di concessione vengono sostanzialmente rimessi alla concreta negoziazione tra l'ente territoriale di riferimento e il soggetto concessionario.

II. Regolamentazione dei rapporti con i concessionari

Il rapporto tra l'ente e l'assegnatario deve essere disciplinato tramite convenzione per la quale la norma stabilisce contenuti minimi ovvero: durata, uso del bene, modalità di controllo sulla sua utilizzazione, cause di risoluzione del rapporto e modalità del rinnovo.

Molteplici profili relativi alla disciplina del rapporto di concessione vengono sostanzialmente rimessi alla concreta negoziazione tra l'ente territoriale di riferimento e il soggetto concessionario.

Nell'ambito di tale regolazione del rapporto non potranno, tuttavia, essere travalicati i limiti derivanti dalla natura pubblica del bene oggetto della concessione-convenzione.

In proposito, in primo luogo, si segnala che la concessione di un bene pubblico non può che avere ad oggetto l'uso di tale bene, rimanendo la relativa proprietà in capo all'ente concedente.

In verità, è consentito costituire sui beni appartenenti al patrimonio indisponibile di enti territoriali anche diritti reali di superficie purché compatibili con la destinazione pubblica del bene stesso.

Tuttavia, in tale ipotesi, il soggetto privato superficiario acquisirebbe la proprietà soltanto di ciò che lui stesso edificerà sopra/sotto il bene pubblico (tipicamente un terreno) su cui è stato costituito il diritto di superficie.

Corollario del principio sopra esposto è che il soggetto concessionario non può costituire ipoteca né altri diritti reali sul bene pubblico oggetto della concessione.

Inoltre, ove il concessionario intenda procedere a locare il bene oggetto di concessione, dovrà ottenere un'autorizzazione da parte dell'ente concedente. In mancanza, la locazione (o la subconcessione) è ritenuta dalla giurisprudenza valida ed efficace tra le parti, ma inopponibile all'ente che può revocare o dichiarare la decadenza dalla concessione. Si deve, tuttavia, segnalare che, nella prassi, i regolamenti che vengono approntati dai Comuni al fine di disciplinare le concessioni/convenzioni di beni confiscati alla mafia, sembrano tipicamente contenere il divieto da parte del concessionario di concedere il bene a terzi, nonché il divieto di cedere a terzi la stessa concessione.

Quanto alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, il relativo riparto tra soggetto concessionario ed ente concedente è tipicamente oggetto di specifica disciplina nella concessione/convenzione. Nella prassi, mentre la manutenzione ordinaria è posta in capo al soggetto concessionario, la manutenzione straordinaria in alcuni casi è posta anch'essa in capo al soggetto concessionario, mentre in altri casi è lasciata in capo all'ente concedente.

La concessione/convenzione può, inoltre, espressamente consentire al soggetto concessionario di apportare migliorie al bene oggetto di concessione (con o senza la previa autorizzazione dell'ente concedente). Nella prassi, qualora venga attribuita al soggetto concessionario la predetta facoltà, la concessione/convenzione prevede anche che, alla scadenza della stessa, il bene ritorni nella piena disponibilità dell'ente concedente nello stato in cui si trova, senza che al concessionario spetti alcun corrispettivo per le migliorie/modifiche eventualmente apportate, fatta salva la facoltà dell'ente stesso di

richiedere che il bene venga ripristinato nello stato in cui era al momento della relativa attribuzione in concessione.

In ordine alla durata della concessione, il Codice Antimafia si limita a precisare che la stessa debba essere contenuta nel relativo provvedimento. Non viene, per contro, fornita alcuna indicazione in merito alla durata massima⁴⁸ della concessione.

In particolare, ai fini della determinazione della durata di una concessione, dovrà essere tenuto in considerazione il principio di proporzionalità.

Alcune amministrazioni stabiliscono tempi minimi e massimi – come il Comune di Reggio-Calabria⁴⁹ che li fissa rispettivamente a 9 e 30 anni – altre introducono criteri per la determinazione della durata finalizzati all’ammortizzazione delle spese investite per la manutenzione ordinaria e straordinaria – Comune di Milano.

Si sottolinea, infine, che i regolamenti approntati dai Comuni al fine di disciplinare le concessioni/convenzioni di beni confiscati alla mafia prevedono tipicamente l’obbligo per il concessionario di stipulare apposita polizza assicurativa contro tutti i rischi che possano gravare sull’immobile, compresi quelli derivanti da atti vandalici e per responsabilità civile, nonché l’obbligo di attivare apposita polizza fideiussoria a copertura della integrità dei beni che hanno un valore economico significativo.

Gli stessi regolamenti indicano i soggetti cui sono demandati i controlli che l’ente deve effettuare per verificare il rispetto della convenzione. Sul punto si segnala peraltro che i controlli avvengono anche ad opera dell’Agenzia⁵⁰.

Tendenzialmente è sempre previsto che qualora si ravvisi un’incoerenza tra l’utilizzo prestabilito e quello effettivo e/o tra il soggetto beneficiario e l’effettivo utilizzatore l’amministrazione possa revocare la concessione.

III. Controlli sull’ente territoriale

“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. Alla scadenza di sei mesi il sindaco invia al Direttore dell’Agenzia una relazione sullo stato della procedura”⁵¹.

IV. Soggetti e reti attivi a supporto degli enti territoriali

Soggetti	Ente promotore	Finalità
Osservatorio sui beni confiscati alla criminalità organizzata	Regione Toscana	Publicizzare tutta la documentazione disponibile sui beni confiscati alla criminalità organizzata presenti nella regione , con il proposito di facilitare le attività di studio, prevenzione e il riutilizzo sociale dei beni.
Libera il bene	Regione Puglia (in collaborazione con Libera, Avviso Pubblico e ANCI Puglia)	Agevolare il riuso dei beni confiscati .
Fondazione Polis	Regione Campania	Valorizzare i beni confiscati alle mafie.

⁴⁸ Il Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito nella Legge 7 agosto 2012, n. 135, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini. (SPENDING REVIEW)”, ha eliminato l’inciso “per un periodo non superiore a cinquanta anni”, contenuto nell’art. 3-bis, comma 1, del D.L. 351/2001. Ciò, al dichiarato fine di consentire agli operatori economici il più efficace utilizzo degli strumenti disciplinati dall’articolo 3-bis del D.L. 351/2001.

Alla luce dell’ultimo citato intervento normativo, si ritiene che, allo stato attuale, le concessioni potrebbero avere, in linea di principio, una durata anche superiore all’abrogato limite cinquantennale.

⁴⁹ Per il Comune di Bari i termini sono 5 e 19 anni.

⁵⁰ Art. 112, comma 4, lett. g del Codice Antimafia.

⁵¹ Art. 48, comma 3, lett. c) del Codice Antimafia.

Avviso Pubblico (Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie)	Associazione (al momento rappresentativa di 259 enti locali in tutto il territorio nazionale. Le adesioni sono molto più numerose al nord piuttosto che al sud)	Mettere in rete gli locali e territoriali d'Italia per favorire lo scambio di esperienze ed informazioni socio-culturali per contribuire alla crescita del singolo e delle comunità di cittadini.
Abecol ⁵² , Agenzia regionale per i beni confiscati alle mafie nel Lazio	Regione Lazio	Consentire il concreto riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata per iniziative di pubblica utilità

V. Legislazione regionale

Sono diverse le Regioni che hanno tradotto in legge il sostegno al concreto utilizzo dei beni confiscati alle mafie. Nella seguente tabella sono riportati i provvedimenti e le relative misure volte prevalentemente: al finanziamento (tramite l'istituzione di fondi e concessioni di contributi) e alla creazione di figure di coordinamento quali osservatori, uffici e agenzie *ad hoc*.

Regioni	Provvedimenti	Misure
Emilia-Romagna	L.r. n. 3 del 2011 <i>Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura delle legalità e della cittadinanza responsabile</i>	a) l'assistenza agli Enti locali assegnatari dei beni immobili sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa ai sensi dell'articolo 2-undecies, comma 2, lettera b), della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere); b) la concessione di contributi agli Enti locali di cui alla lettera a) e ai soggetti concessionari dei beni stessi per concorrere alla realizzazione di interventi di restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ripristino tipologico nonché arredo degli stessi al fine del recupero dei beni immobili loro assegnati; c) la concessione di contributi agli Enti locali di cui alla lettera a) e ai soggetti concessionari dei beni stessi per favorire il riutilizzo in funzione sociale dei beni immobili sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa, mediante la stipula di accordi di programma con i soggetti assegnatari.
Calabria	L.r. n. 3 del 2005 <i>Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa;</i>	1. la Regione è autorizzata a decorrere dall'anno 2005, a concedere ai Comuni un contributo costante poliennale, per la contrazione di specifici mutui con Istituti di credito abilitati, della durata massima di 20 anni. 2. L'importo del contributo è pari al 100% della rata di ammortamento per tutti i Comuni. I relativi mutui sono posti a totale carico della Regione Calabria. 3. La concessione dei contributi è subordinata alla definizione di uno specifico programma, denominato "Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa", allegato alla presente legge e che individua i Comuni interessati, la tipologia degli interventi e i relativi costi.
	L.r. n. 20 del 2007 <i>Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri di anti-violenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà</i>	La Regione concede ai comuni che ne fanno richiesta, contributi per la ristrutturazione e l'adeguamento dei beni immobiliari confiscati alla criminalità organizzata da destinare alle strutture di cui agli articoli 4 e 5.
Campania	L.r. n. 7 del 2012 <i>Nuovi interventi per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata</i>	Istituisce il Fondo per la valorizzazione dei beni confiscati , destinato al finanziamento dei progetti relativi all'utilizzo, ai fini istituzionali, sociali e di interesse pubblico, degli immobili confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi della normativa vigente in materia di beni confiscati. Istituisce il Fondo di rotazione per la progettazione tecnica per la redazione di piani di utilizzo e di studi di fattibilità, nonché per la progettazione tecnica delle opere necessarie ad adeguare tali beni agli obiettivi sociali e produttivi. Istituisce il Fondo di ammortamento prestiti per assicurare agli enti locali: a) anticipazioni in conto capitale per la realizzazione dei progetti e delle iniziative connesse al riuso o alla fruizione sociale di tali beni, per la redazione di studi di fattibilità, nonché per la progettazione tecnica delle opere necessarie ad adeguare tali beni agli obiettivi sociali e produttivi individuati nei suddetti piani e studi; b) fidejussioni prestate dalla Regione a copertura, fino al settantacinque per cento dei prestiti di esercizio a tasso agevolato e dei mutui richiesti, per la esecuzione di progettazione e la realizzazione delle opere di adattamento; c) anticipazioni in conto capitale per l'estinzione parziale o totale delle ipoteche gravanti sul bene confiscato. Prevede che il Presidente della Regione Campania stipuli un Protocollo d'intesa con le organizzazioni sindacali confederali e di categoria dei lavoratori dipendenti e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello aziendale, con l'Agenzia nazionale per i beni

⁵² Il mantenimento dell'Abicol è stato giudicato dalla Corte dei Conti non giustificabile in ragione della sovrapposizione con i compiti dell'Agenzia Nazionale.

Beni confiscati_Disciplinazione, criticità e proposte_Fondazione del Monte

		<p>sequestrati e confiscati, con la Procura nazionale antimafia, con il Ministero della giustizia, con il Ministero dell'interno e con il Ministero per le attività produttive.</p> <p>Istituisce l'Osservatorio regionale sull'utilizzo dei beni confiscati, presso l'Area Gabinetto del Presidente - settore rapporti con gli enti locali, con funzione di promozione, consultazione e supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e controllo nelle azioni di valorizzazione dell'utilizzo dei beni confiscati.</p>
Lazio	<p>l.r. n. 15 del 2001</p> <p><i>Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale</i></p>	<p>Prevede finanziamenti per la ristrutturazione dei beni confiscati alla mafia.</p> <p>Istituisce l'Osservatorio tecnico scientifico per la sicurezza.</p>
	<p>l.r. n. 5 del 2005</p> <p><i>Disposizioni per favorire il riutilizzo e la fruizione sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Modifiche alla legge regionale 5 luglio 2001, n. 15</i></p>	<p>Amplia il novero delle opere finanziabili.</p> <p>Integra i soggetti beneficiari dei finanziamenti.</p> <p>Attribuisce all'Osservatorio il potere di stipulare protocolli d'intesa tra la Regione e soggetti competenti per la disciplina delle modalità di acquisizione dei dati relativi ai beni confiscati.</p>
	<p>l.r. n. 24 del 2009</p> <p><i>Disposizioni per favorire l'uso sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. Istituzione dell'Agenzia regionale.</i></p>	<p>Istituisce l'Abecol, Agenzia Regionale per i beni confiscati alla criminalità organizzata del Lazio, strumento di assistenza tecnica e partenariato istituzionale per il concreto riutilizzo dei beni confiscati, al fine di garantire pubblicità e trasparenza nelle assegnazioni, per sostenere gli enti locali, le associazioni e le cooperative sociali nella presentazione di progetti sostenibili e nella ricerca delle risorse finanziarie, al fine di assicurare il riutilizzo effettivo e lo sviluppo dei beni e delle aziende confiscate per iniziative di solidarietà sociale.</p>
Liguria	<p>l.r. 7/2012</p> <p>Iniziative regionali per la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità.</p>	<p>L'art. 11 introduce misure di sostegno al proficuo riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata quali: a) assistenza agli enti locali; b) concessione di contributi agli enti locali e alle imprese.</p> <p>L'art. 12 istituisce invece un fondo di rotazione a sostegno di progetti per il riutilizzo dei beni confiscati</p>
Lombardia	<p>l.r. n. 33 del 2008</p> <p><i>Disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34</i></p>	<p>Istituisce il "Fondo per la destinazione, il recupero e l'utilizzo a fini sociali o istituzionali dei beni confiscati alla criminalità" per incentivare il recupero da parte dei comuni lombardi dei beni confiscati alla criminalità organizzata, secondo le finalità di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro la mafia), alla cui dotazione iniziale si provvede mediante l'impiego di risorse a carico del bilancio regionale stanziato all'UPB 7.2.0.3.6 "Patrimonio immobiliare regionale e sistema sedi".</p>
Piemonte	<p>l.r. n. 14 del 2007</p> <p>Interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della "Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie"</p>	<p>Promuove e sostiene interventi volti: a) al finanziamento degli interventi per il recupero dei beni confiscati alla criminalità mafiosa ed assegnati ai comuni ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 109 (Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e all' articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223. Abrogazione dell' articolo 4 del decreto legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282) (art. 4).</p> <p>La Regione, anche attraverso gli organismi previsti dalla normativa regionale e nazionale vigente, promuove la sottoscrizione di protocolli d'intesa con i soggetti pubblici competenti al fine di favorire, attraverso lo scambio di informazioni, l'ottimale destinazione, il riutilizzo e la fruizione sociale dei beni presenti nel territorio regionale, confiscati alla criminalità organizzata ed assegnati ai comuni ai sensi della legge 109/1996.</p> <p>Al fine di sostenere i progetti che prevedono il riutilizzo dei beni confiscati, definisce i seguenti meccanismi di agevolazione nell'accesso ai finanziamenti:</p> <p>a) istituzione di un fondo di rotazione per la copertura finanziaria delle anticipazioni in conto capitale destinate alla realizzazione dei progetti e delle iniziative connesse al riutilizzo sociale dei beni confiscati, per la redazione di studi di fattibilità e progettazioni tecniche;</p> <p>b) fidejussioni a copertura dei prestiti e dei mutui richiesti per la realizzazione delle opere di adeguamento, nel limite del 75 per cento della spesa sostenuta;</p> <p>c) priorità, nell'assegnazione delle misure e dei programmi di finanziamento previsti nei bandi regionali e comunitari, a progetti che riguardano il riutilizzo a fini sociali di tali beni."</p>
Puglia	<p>l.r. 12 del 2015</p> <p><i>Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno</i></p>	<p>1. La Regione Puglia favorisce il riutilizzo ai fini sociali dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, allo scopo di trasformare i mezzi e i proventi dell'economia criminale in risorse per la coesione sociale della comunità, per la creazione di occupazione e per lo sviluppo sostenibile del territorio, attraverso:</p>

		<p>a) attività di assistenza tecnica agli enti locali assegnatari di tali beni; b) iniziative per la raccolta, la catalogazione e la diffusione delle informazioni relative ai beni confiscati immediatamente disponibili per progetti di riuso sociale; c) azioni di sensibilizzazione degli enti locali territoriali per incentivare il riuso sociale dei beni confiscati iscritti nel loro patrimonio anche attraverso la concessione a organizzazioni del terzo settore attraverso bando pubblico; d) promozione di interventi formativi sul tema del riuso sociale dei beni confiscati, destinati ad amministratori e dipendenti pubblici, operatori e aspiranti imprenditori sociali; e) promozione di eventi e iniziative per il coordinamento e la messa in rete di enti locali, associazioni, imprese sociali e altri attori protagonisti di esperienze di riuso sociale di beni confiscati; f) sostegno a progetti per il recupero, la rifunzionalizzazione e il riuso sociale dei beni confiscati capaci di generare occasioni di crescita economica e sociale in una prospettiva di autosostenibilità nel tempo, anche attraverso specifiche premialità nei bandi e nelle iniziative regionali a supporto delle organizzazioni del terzo settore; g) erogazione di contributi per la rimozione di ostacoli che impediscano il riutilizzo ai fini sociali dei beni confiscati; h) azioni di coinvolgimento della comunità locale, delle organizzazioni di categoria e degli attori sociali pubblici e privati in azioni di accompagnamento e tutoraggio dei progetti di riuso.</p> <p>2. La Regione può altresì erogare finanziamenti o contributi per sostenere i processi di riattivazione, ristrutturazione, riorganizzazione, conversione dell'attività produttiva delle aziende confiscate o la continuità delle aziende sequestrate e non ancora confiscate, o promuovere, nell'ambito della propria attività amministrativa, iniziative di supporto e accompagnamento a beneficio delle stesse anche attraverso il coinvolgimento delle associazioni professionali e delle parti sociali al fine di salvaguardare il patrimonio aziendale, la capacità produttiva e i livelli occupazionali esistenti.</p> <p>3. La Regione adotta ogni utile iniziativa finalizzata alla promozione e valorizzazione dei prodotti alimentari provenienti da terreni e aziende agricole confiscati, anche nel contesto delle azioni di promozione del settore agroalimentare pugliese e nelle iniziative istituzionali e di rappresentanza.</p> <p>4. Al fine di facilitare l'accesso al credito dei soggetti che svolgono attività di impresa sociale nei beni confiscati, è istituito un fondo regionale di garanzia per l'uso sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali. Sul medesimo fondo gravano, ove non diversamente imputati, i finanziamenti e i contributi assegnati dalla Regione in attuazione delle misure di sostegno di cui al presente articolo.</p>
Sicilia	l.r. n. 15 del 2008 <i>Misure di contrasto alla criminalità organizzata.</i>	<p>1. Per la riutilizzazione e la fruizione sociale dei beni confiscati alla mafia e assegnati ai comuni ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modifiche ed integrazioni, anche se da questi dati in gestione a consorzi di comuni, il 15 per cento delle risorse a valere sul fondo istituito ai sensi dell'articolo 43 della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2 e successive modifiche ed integrazioni, è destinato per la progettazione tecnica delle opere necessarie ad adeguare tali beni agli obiettivi sociali o produttivi da perseguire.</p> <p>2. Il fondo è alimentato con le somme che i comuni provvedono a rimborsare all'atto dell'erogazione del finanziamento degli interventi e delle opere, qualora questo comprenda anche le spese di progettazione.</p> <p>3. Independentemente dal finanziamento degli interventi e delle opere, i comuni sono comunque tenuti, entro novanta giorni dalla consegna dei lavori, a versare al fondo di rotazione di cui al presente articolo le somme anticipate dalla Regione.</p> <p>4. La Regione concorre, nella misura del 50 per cento, al pagamento degli interessi a carico dei comuni per i prestiti contratti per il finanziamento degli interventi e delle opere di cui all'articolo 5.</p> <p>5. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzato, a decorrere dall'esercizio finanziario 2009, il limite decennale di impegno di 100 migliaia di euro. La relativa spesa trova riscontro nel bilancio pluriennale della Regione, UPB 4.2.2.8.2, accantonamento 2001.</p> <p>6. Al fine di favorire la migliore utilizzazione dei beni confiscati, alle cooperative sociali, alle associazioni onlus, alle comunità di recupero, alle cooperative dei lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata e ai comuni sono accordate fidejussioni prestate dalla Regione a copertura fino al 75 per cento dei prestiti di esercizio a tasso agevolato e dei mutui richiesti dalle cooperative per le attività di progettazione e la realizzazione delle opere di adattamento.</p> <p>7. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata, per gli esercizi finanziari 2009 e 2010, la spesa annua di 50 migliaia di euro, da iscriverne nell'UPB 4.2.1.5.4, capitolo 214102. Il relativo onere trova riscontro nel bilancio pluriennale della Regione, UPB 4.2.1.5.2, accantonamento 1001.</p> <p>8. Nei bandi previsti dalle misure e dai programmi di finanziamento, sia regionali che comunitari, la Regione assegna alle cooperative, alle associazioni onlus, alle comunità di recupero ed ai comuni, assegnatari di beni confiscati, un punteggio specifico per i progetti che prevedono il riutilizzo a fini sociali di tali beni.</p> <p>9. All'articolo 11 della legge regionale 21 settembre 2005, n. 11 è aggiunto il seguente comma: "2bis. Nel caso di società cooperative che gestiscono patrimoni confiscati per reati legati alla criminalità organizzata di stampo mafioso, il contributo regionale è pari all'80 per cento del tasso applicato al finanziamento da agevolare, fermo restando che la base di calcolo non può essere superiore al tasso di riferimento, fissato dalla Commissione europea, vigente alla data di stipula del finanziamento stesso, maggiorato di tre punti, anche quando il tasso di interesse praticato dagli istituti di credito sia più elevato."</p>

Tem	Criticità
Utilizzo	Le criticità che affliggono i beni (gravami ipotecari, costi di ristrutturazione e manutenzione, occupazioni, etc.) li rendono alle volte inutilizzabili.
Manifestazione di interesse	La disciplina della restituzione per equivalente, imputando all'ente destinatario il pagamento del bene in caso di revoca del provvedimento di confisca, inibisce le manifestazioni di interesse. L'impossibilità di ricorrere alla restituzione per equivalente nel caso in cui il bene sia destinato a finalità sociali lo rende instabile e poco attraente.
Gestione	Mancanza di risorse umane qualificate in grado di gestire i beni.
Trasparenza	Incompletezza o mancato aggiornamento dei dati negli elenchi dei beni confiscati pubblicati dagli enti territoriali.
Pubblicità	I bandi per l'assegnazione a terzi degli immobili sono spesso pubblicati solamente sul sito dell'amministrazione procedente limitando così la conoscibilità della disponibilità del bene ai possibili assegnatari.

1. 6 Profili di rilievo civilistico

Gli aspetti civilistici della confisca (ma come si vedrà, anche del sequestro) dei beni alla criminalità organizzata attengono, principalmente, alla tutela dei terzi di buona fede⁵³ che, a vario titolo, vantano diritti sui beni confiscati. Sinteticamente, l'obiettivo è quello di individuare un punto di equilibrio⁵⁴ (il più possibile appagante) tra due poli: quello dell'interesse pubblicistico alla repressione del fenomeno mafioso e quello dell'esigenza di tutelare situazioni giuridiche soggettive di chi sia estraneo al reato.

L'importanza di un tale equilibrio è stata messa in luce anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, nel ritenere la misura della confisca antimafia indispensabile per contrastare il crimine, ne ha subordinato il giudizio di non conflittualità con la propria giurisprudenza, alla conformità della stessa all'art. 1, del protocollo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁵⁵, nel senso di realizzare il giusto equilibrio⁵⁶ tra interesse generale e la salvaguardia, appunto, dei diritti dell'individuo.

Per poter fare ciò è necessario risolvere una serie di questioni tra le quali: *«l'individuazione dei presupposti in presenza dei quali i terzi possono opporre i propri diritti allo Stato confiscante; la scelta del giudice – civile o penale – cui attribuire la competenza a risolvere il conflitto tra i soggetti in contesa; la ripartizione dell'onere della prova in ordine alla dimostrazione dello stato soggettivo di buona o mala fede del terzo; la natura originaria o derivativa dell'acquisto in capo allo Stato; i rimedi esperibili dal terzo successivamente al provvedimento di confisca»*⁵⁷.

A tale proposito, giova individuare le categorie di terzi che possono venire in considerazione e analizzare la tutela apprestata per ciascuna di esse:

(i) Terzi proprietari o comproprietari (titolari formali) dei beni oggetto di confisca.

«Il tribunale, anche d'ufficio, ordina con decreto motivato il sequestro dei beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.» (art. 20 comma 1, d.lgs. 159/2011)

«Il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.» (art. 24 comma 1, d.lgs. 159/2011)

Stante l'asserita possibilità che sequestro e confisca intervengano anche su beni che sono nella mera "disponibilità" del prevenuto, si è discusso, in dottrina ed in giurisprudenza, sul contenuto della

⁵³ Tutela che – oltre ad essere garantita, come si vedrà, dal protocollo 1, art. 1 CEDU e fatta propria dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo – è espressamente prevista anche dall'art. 12, comma 8 della *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale*, conclusa a Palermo il 12-15 dicembre 2000 che recita: «L'interpretazione delle disposizioni del presente articolo non deve ledere i diritti dei terzi in buona fede». Sul punto anche la Corte Costituzionale (C. Cost. 10 gennaio 1997, n. 1) ha avuto modo di esprimersi – seppur in tema di confisca penale obbligatoria (il che non rileva nella misura in cui la Corte di Cassazione ammette pacificamente la stretta affinità di questa con la confisca preventiva) – affermando che la posizione del terzo di buona fede sia da ritenere «protetta dal principio dell'affidamento incolpevole, che permea di sé ogni ambito dell'ordinamento giuridico» e che, di conseguenza, «la pretesa dello Stato di aggredire con il provvedimento di confisca il bene del terzo, negandogli persino di dimostrare la propria buona fede nell'acquisto», in quanto non connessa a comportamenti riprovevoli del terzo, «si pone irrimediabilmente in contrasto con il principio della personalità della responsabilità penale».

⁵⁴ Sul punto anche MINUTOLI G. E CAMPAGNA G., *La confisca in tema di prevenzione antimafia prevale sull'ipoteca*, in *Fallimento*, 2014, 1, pp. 49 ss.

⁵⁵ «Art.1: Protezione della proprietà. Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende». Sul punto, si veda anche la Relazione dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte Suprema di Cassazione, n. 106 del 31 maggio 2012, in particolare pp. 6-8. Per la Corte di Strasburgo non costituisce di per sé violazione né della CEDU, né del protocollo n. 1, l'inversione dell'onere della prova, in virtù della quale il prevenuto a dovere dimostrare l'origine lecita dei beni di cui dispone (Decisione 5 luglio 2001, *Arcuri c. Italia*, in causa 52024/99, ove si afferma anche che «la presunzione di innocenza non è assoluta»).

⁵⁶ Sul punto si vedano, tra le altre, la decisione 4 settembre 2001, *Riela c. Italia*, in causa 52430/09 e la sentenza 20 gennaio 2009, *Sud Fondi s.r.l. c. Italia*, in causa 75909/01.

⁵⁷ Cfr. MAZZAMUTO S., *La tutela dei terzi di buona fede nella confisca antimafia: le ultime novità legislative e giurisprudenziali*, in *jus civile*, 2013, 7.

nozione, appunto, di “disponibilità” in tale preciso contesto e sulla allocazione del relativo onere probatorio. Taluno propende per una nozione ampia, così da ritenere sufficiente – perché sia integrata la fattispecie della disponibilità – un «potere anche di fatto, tale da determinare e condizionare in maniera decisiva la destinazione e l'impiego dei beni»⁵⁸ (anche qualora tale potere derivasse direttamente dalla soggezione che l'indiziato è in grado di incutere nei confronti del proprietario del bene). Altri⁵⁹ ritengono invece che, nel concetto di disponibilità debbano rientrare solo le ipotesi di «titolarità economico-sostanziale, da parte del prevenuto, del bene oggetto di confisca»⁶⁰. Tale ultima ricostruzione, sicuramente, meglio si concilia con il principio della personalità della responsabilità penale⁶¹ (art. 27 Cost.) e con quello di giustizia distributiva⁶².

Ancora, come si accennava, in tema di “disponibilità” si è posto anche il problema del soggetto su cui gravi l'onere di provarla. Ebbene, la giurisprudenza⁶³ pare concorde nel riconoscere un tale onere – fatte salve le eccezioni di cui si dirà tra breve – in capo al giudice della prevenzione, sostenendo che debba invece, essere il proposto a provare che tale disponibilità non sussiste o, più in generale, la legittima provenienza dei beni. Si è detto, “salvo eccezioni”, infatti il comma 2, lett. a) e b) dell'art. 26 del d.lgs. 159/2011⁶⁴, pone delle presunzioni legali di fittizietà per determinati trasferimenti o intestazioni, cosicché si realizza un'inversione dell'onere della prova tale da far sì che debba essere il terzo a dimostrarne la non fittizietà.

In ogni caso, tra il momento in cui viene disposto il sequestro e quello successivo in cui è disposta la confisca, ai terzi che siano proprietari o comproprietari dei beni sequestrati sono riconosciute le seguenti prerogative in termini di tutela:

«(...) I terzi che risultino proprietari o comproprietari dei beni sequestrati, nei trenta giorni successivi all'esecuzione del sequestro, sono chiamati dal tribunale ad intervenire nel procedimento con decreto motivato che contiene la fissazione dell'udienza in camera di consiglio.

All'udienza gli interessati possono svolgere le loro deduzioni con l'assistenza di un difensore, nonché chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca. Se non ricorre l'ipotesi di cui all'articolo 24 il tribunale ordina la restituzione dei beni ai proprietari.» (art. 23, commi 2 e 3, d.lgs. 159/2011)

Qualora i terzi di cui sopra non intervengano nel procedimento (ai sensi dell'art. 23 d.lgs. 159/2011) o, pur intervenuti, non adducano argomenti sufficienti a far mutare l'opinione del giudice del procedimento o tali da vincere le presunzioni legali di cui si è detto, si procederà alla confisca degli stessi. A questo punto, il Codice antimafia è chiaro nell'affermare che:

“Quando accerta che taluni beni sono stati fittiziamente intestati o trasferiti a terzi, con il decreto che dispone la confisca il giudice dichiara la nullità dei relativi atti di disposizione”. (Art. 26 comma 1, d.lgs. 159/2011)

⁵⁸ Cfr. Cass. Pen. 1520/2000.

⁵⁹ AIELLO A., *La tutela civilistica dei terzi nel sistema di prevenzione patrimoniale antimafia*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 109 ss.; MAZZAMUTO S., *Gli aspetti civilistici della confisca dei beni alla criminalità organizzata*, in *Contr. e impr.*, 2012, VI, pp. 1391 ss.; MAZZAMUTO S., *La tutela dei terzi di buona fede nella confisca antimafia: le ultime novità legislative e giurisprudenziali*, cit., pp. 410 ss..

⁶⁰ Cfr. AIELLO A., *La tutela civilistica dei terzi nel sistema di prevenzione patrimoniale antimafia*, cit., pp. 109 ss.

⁶¹ SI veda anche quanto affermato a proposito dalla Corte Costituzionale e riportato *supra*, nota 1.

⁶² Giusto il quale, la misura sanzionatoria «non può ritorcersi in ingiustificati sacrifici delle posizioni giuridiche soggettive di chi sia rimasto estraneo all'illecito» (Cfr. Cass. Pen. Sez. Un. 8/1999).

⁶³ Si veda, a titolo di esempio, Cass. Pen. 5897/1998.

⁶⁴ «Ai fini di cui al comma 1, fino a prova contraria si presumono fittizi: a) i trasferimenti e le intestazioni, anche a titolo oneroso, effettuati nei due anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione nei confronti dell'ascendente, del discendente, del coniuge o della persona stabilmente convivente, nonché dei parenti entro il sesto grado e degli affini entro il quarto grado; b) i trasferimenti e le intestazioni, a titolo gratuito o fiduciario, effettuati nei due anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione».

Così, i soggetti che, in buona fede, abbiano acquistato il bene dall'intestatario formale – travolgendo la nullità dell'atto di disposizione fittizia anche il successivo atto concluso tra tali soggetti ed il proprietario formale – restano⁶⁵ tutelati solo nei limiti dell'art. 2652, comma 1, n. 6 c.c., ossia nei limiti consentiti dalla cd. "pubblicità sanante". Dunque, gli unici atti a non essere travolti dalla declaratoria di nullità di cui all'art. 26, comma 1, d.lgs. 159/2011, sono quelli che siano stati trascritti almeno cinque anni prima della trascrizione della domanda di nullità.

Ancora, in caso di confisca di beni di cui si siano accertati l'intestazione o il trasferimento fittizi o di beni in comproprietà, poi, l'art. 52 commi 6, 7, 8 del d.lgs. 159/2011, prevedono, rispettivamente, che :

"(...) i creditori del proposto sono preferiti ai creditori chirografari in buona fede dell'intestatario fittizio, se il loro credito è anteriore all'atto di intestazione fittizia". (art. 52 comma 6, d.lgs. 159/2011)

"(...) se il bene è indivisibile, ai partecipanti in buona fede è concesso diritto di prelazione per l'acquisto della quota confiscata al valore di mercato, salvo che sussista la possibilità che il bene, in ragione del livello di infiltrazione criminale, possa tornare anche per interposta persona nella disponibilità del sottoposto, di taluna delle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p., o dei suoi appartenenti. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 48, comma 5, sesto e settimo periodo.

Se i soggetti di cui al comma 7 non esercitano il diritto di prelazione o non si possa procedere alla vendita, il bene può essere acquisito per intero al patrimonio dello Stato al fine di soddisfare un concreto interesse pubblico e i partecipanti hanno diritto alla corresponsione di una somma equivalente al valore attuale della propria quota di proprietà, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente." (art. 52 commi 7 e 8, d.lgs. 159/2011)

La posizione dei terzi proprietari dei beni oggetto di misura di prevenzione (ed illegittimamente privati degli stessi) risulta ancor meno tutelata dalla previsione dell'art. 46 d.lgs. 159/2011 che ammette, in caso di revoca della confisca, la possibilità della restituzione per equivalente dei beni confiscati.

«In tal caso l'interessato nei cui confronti venga a qualunque titolo dichiarato il diritto alla restituzione del bene ha diritto alla restituzione di una somma equivalente al valore del bene confiscato quale risultante dal rendiconto di gestione, al netto delle migliorie, rivalutato sulla base del tasso di inflazione annua»

Deve richiamarsi ulteriormente la posizione della Corte europea di Strasburgo che, in merito al giusto equilibrio, elevato a limite della confisca preventiva antimafia, ha affermato che, nel caso in cui la confisca sia posta in essere in danno ad un soggetto diverso dal prevenuto, tale requisito è soddisfatto quando il terzo proprietario dei beni confiscati abbia avuto la possibilità di accedere ad un ricorso giurisdizionale.⁶⁶

(ii) Terzi che vantano diritti reali o personali di godimento sui beni oggetto di confisca.

Ai terzi titolari di tali diritti, nella fase tra il sequestro e la confisca, il comma 4 dell'art. 24, d.lgs. 159/2011 riconosce la medesima tutela predisposta dai commi 2 e 3 (dello stesso articolo) per la categoria precedente, ossia a favore dei proprietari o dei comproprietari.

⁶⁵ La ratio di tale previsione, che già era stata introdotta dall'art. 10 l. 125/2008, pare potersi individuare - nell'opinione di CASSANO G., *La tutela dei diritti*, Cedam, Padova, 2008, p. 343 - nell'esigenza di «porre freno alle innumerevoli questioni (...) sollevate dai terzi (...) spesso volte solo al fine di ritardare la concreta apprensione dei beni e la loro destinazione».

⁶⁶ Così, tra le altre, Decisione 26 giugno 2001, C.M. c. Francia, in causa 28078/95.

«Il comma 2 si applica anche nei confronti dei terzi che vantano diritti reali o personali di godimento sui beni in sequestro. Se non ricorre l'ipotesi di cui all'articolo 26, per la liquidazione dei relativi diritti si applicano le disposizioni di cui al titolo IV» (art. 24 comma 4, d.lgs. 159/2011)

«(...) nei trenta giorni successivi all'esecuzione del sequestro, sono chiamati dal tribunale ad intervenire nel procedimento con decreto motivato che contiene la fissazione dell'udienza in camera di consiglio. All'udienza gli interessati possono svolgere le loro deduzioni con l'assistenza di un difensore, nonché chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca. Se non ricorre l'ipotesi di cui all'articolo 24 il tribunale ordina la restituzione dei beni ai proprietari.» (art. 25 commi 1 e 2, d.lgs. 159/2011)

In relazione all'intervenuta confisca definitiva, ci si interrogava – prima che il d.lgs. fornisse una, seppur concisa, risposta – sulla sorte dei diritti reali e personali di godimento sui beni confiscati, quindi sulla loro sopravvivenza o estinzione. In linea di massima, la tendenza (almeno in tempi recenti) era quella di affermare che la confisca non estinguesse tali diritti: a supporto di questa conclusione, generalmente, si adducevano – oltre al principio dell'affidamento incolpevole⁶⁷ ed a quello, già ricordato, di giustizia distributiva – l'asserita natura di acquisto a titolo derivativo⁶⁸ (con la confisca) del bene da parte dello Stato e ad alcune considerazioni intorno alla *ratio* dell'istituto della confisca, intesa come interruzione del rapporto bene-autore del reato il cui fine primario è «la spoliazione del reo nei diritti che egli ha sulla cosa»⁶⁹.

Al contrario, il d.lgs. 159/2011 all'art. 52 afferma:

«La confisca definitiva di un bene determina lo scioglimento dei contratti aventi ad oggetto un diritto personale di godimento, nonché l'estinzione dei diritti reali di godimento sui beni stessi. Ai titolari dei diritti di cui al comma 4, spetta in prededuzione un equo indennizzo commisurato alla durata residua del contratto o alla durata del diritto reale. Se il diritto reale si estingue con la morte del titolare, la durata residua del diritto è calcolata alla stregua della durata media della vita determinata sulla base di parametri statistici. Le modalità di calcolo dell'indennizzo sono stabilite con decreto da emanarsi dal Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della giustizia entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto». (Art. 52 commi 4 e 5, d.lgs. 159/2011)

Così, ad oggi, i diritti reali e personali di godimento sui beni oggetto di confisca, per effetto della confisca definitiva, si estinguono e ai loro titolari non resta che il diritto alla corresponsione di un equo indennizzo, in prededuzione, determinato secondo le modalità previste dal comma 5 dell'art. 52.

(iii) Terzi, titolari di diritti di credito e di diritti reali di garanzia sui beni oggetto di confisca.

Trattamento diverso, da quello appena esposto, spetta invece a quei terzi titolari di diritti di credito o di diritti reali di garanzia.

«La confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi che risultano da atti aventi data certa anteriore al sequestro, nonché i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro, ove ricorrano le seguenti condizioni (...) I crediti di cui al comma 1 devono essere accertati secondo le disposizioni contenute negli articoli 57, 58 e 59. Gli interessi convenzionali, moratori e a qualunque altro titolo dovuti sui crediti di cui al comma 1 sono riconosciuti, nel loro complesso, nella misura massima comunque non superiore al tasso calcolato e pubblicato dalla Banca d'Italia sulla base di un paniere composto dai buoni del tesoro poliennali quotati sul mercato obbligazionario telematico». (art. 52 commi 1, 2 e 2-bis, d.lgs. 159/2011).

⁶⁷ Si veda, a tal proposito anche quanto affermato dalla Corte Costituzionale e riportato *supra*, nota 1.

⁶⁸ Si veda quanto si dirà *infra* pp. 9 e 10.

⁶⁹ Cfr. MAZZAMUTO S., *La tutela dei terzi di buona fede nella confisca antimafia: le ultime novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 415.

Tali diritti, quindi, non vengono pregiudicati⁷⁰ – almeno stando alla lettera del d.lgs. 159/2011 – dalla confisca definitiva, ma, ciò, solo a determinate condizioni.

In primo luogo, devono sussistere, in capo al loro titolare, i requisiti soggettivi della buona fede e dell'affidamento incolpevole⁷¹. Sul contenuto da attribuire al concetto di buona fede, nello specifico contesto in cui ci stiamo muovendo, dottrina e giurisprudenza hanno a lungo dibattuto: giova rammentare che la stessa si ritiene sussistente quando ci sia la prova della «*manca*za di qualsiasi collegamento del diritto in questione con l'attività illecita del preposto»⁷². Si tratta, nello specifico, della cd. “buona fede scusante”, intesa, come sinonimo di «*giustificata pretesa di poter tenere una certa condotta*»⁷³. Pertanto, nella valutazione della buona fede non si ritiene possibile porsi su di un piano meramente interno, essendo, al contrario, opportuno collocarsi nella dimensione obiettiva delle «*scelte d'azione*»⁷⁴. Pare aver accolto queste istanze giurisprudenziali il d.lgs. 159/2011 che dà particolare rilievo ad elementi oggettivi.

«Nella valutazione della buona fede, il tribunale tiene conto delle condizioni delle parti, dei rapporti personali e patrimoniali tra le stesse e del tipo di attività svolta dal creditore, anche con riferimento al ramo di attività, alla sussistenza di particolari obblighi di diligenza nella fase precontrattuale nonché, in caso di enti, alle dimensioni degli stessi.» (Art. 52 comma 3, d.lgs. 159/2011)

Per quanto concerne, poi, nello specifico, i diritti di credito (in ragione di quanto che si dirà in seguito, anche se garantiti da un diritto reale di garanzia), al fine di non essere pregiudicati, essi devono soddisfare ulteriori requisiti di carattere oggettivo:

- (a) l'escussione del restante patrimonio del proposto deve esser risultata insufficiente al soddisfacimento del credito, salvo per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione su beni sequestrati,
- (b) il credito non deve essere strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, a meno che il creditore dimostri di avere ignorato in buona fede il nesso di strumentalità, inoltre,
- (c) nel caso di promessa di pagamento o di ricognizione di debito, deve esser provato il rapporto fondamentale, e
- (d) nel caso di titoli di credito, il portatore deve provare il rapporto fondamentale e quello che ne legittima il possesso.

I diritti di credito devono essere accertati alla stregua delle disposizioni degli artt. 57-59 del d.lgs. 159/2011. Norme che, in linea di massima, riproducono una procedura di stampo concorsuale in cui alla formazione, ad opera dell'amministratore giudiziario, di un elenco dei creditori (art. 57), seguono le domande di ammissione del proprio credito (indicando anche eventuali cause di prelazione) da parte dei creditori al giudice (art. 58), l'udienza di verifica dei crediti, la formazione e la successiva esecutività dello stato passivo (art. 59). Contro il decreto che rende esecutivo lo stato passivo sono possibili (entro 30 giorni) l'opposizione e l'impugnazione con ricorso dinnanzi al tribunale che ha applicato la misura di

⁷⁰ Sul punto si possono rinvenire le affermazioni unanimesi - anche anteriori al d.lgs. 159/2011 – della Cassazione Penale: Cass. Pen.29 aprile 2010 n. 29378; Cass. Pen. 21 novembre 2007, n. 45572; Cass. Pen. Sez. Un.28 aprile 1999, n. 9.

⁷¹ Sulla buona fede, si veda anche TRAVAGLINO G., *Confisca antimafia e garanzie reali*, in *Corr. merito*, 2013, 12, pp. 1175 ss.

⁷² Nonché dell' “*affidamento incolpevole ingenerato da una situazione di oggettiva apparenza che rende scusabile l'eventuale ignoranza o il difetto di diligenza*”. Cfr. Cass. Pen. 13413/2005. Analogamente Cass. Pen. 12317/2005 e Cass. Pen. 47887/2003.

⁷³ Cfr. MAZZAMUTO S., *La tutela dei terzi di buona fede nella confisca antimafia: le ultime novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 420. Sul punto si veda anche Cass. Pen. 33796/2011.

⁷⁴ Cfr. MAZZAMUTO S., *La tutela dei terzi di buona fede nella confisca antimafia: le ultime novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 421.

prevenzione; su tali istanze il tribunale decide in camera di consiglio, con decreto ulteriormente ricorribile in Cassazione. I provvedimenti di ammissione e di esclusione dei crediti producono effetti solo nei confronti dell'Erario (comma 4, art. 59). Al termine dell'udienza di verifica, l'amministratore giudiziario procede alla liquidazione dei beni, ove le somme a disposizione non fossero sufficienti a soddisfare i creditori iscritti al passivo (art. 60). Dopo la formazione dello stato passivo (se non è necessario procedere alla liquidazione di parte o tutti i beni) o dopo la liquidazione di cui all'art. 60, l'amministratore giudiziario redige il progetto di pagamento, che diventerà un piano di pagamento definitivo per opera del giudice delegato (art. 61).

In linea con tale prospettiva, per così dire, concorsuale, i crediti prededucibili sorti nel corso del procedimento di prevenzione, che siano liquidi, esigibili e non contestati, non debbono essere accertati secondo le predette modalità e possono essere soddisfatti al di fuori del piano di riparto, previa autorizzazione del giudice delegato.

Un'ulteriore precisazione risulta fondamentale: ai sensi dell'art. 53 d.lgs. 159/2011, i crediti per titolo anteriore al sequestro, verificati ai sensi delle disposizioni appena accennate, possono essere soddisfatti, non interamente, bensì solo "nel limite del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati", risultante dalla stima redatta dall'amministratore o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi.

Si rileva sin d'ora come il meccanismo – predisposto per la tutela dei diritti di credito in generale – che si è appena descritto sia parzialmente differente da quello di cui ai commi 199-203, art. 1, l. 228/2012, che si analizzerà in seguito e che la Suprema Corte di Cassazione ha ritenuto idoneo alla tutela dei terzi portatori di diritti reali di garanzia sui beni confiscati. In particolare, il giudice competente sia per le impugnazioni e le opposizioni allo stato passivo, sia per le opposizioni al piano di pagamento, è il giudice della prevenzione che dovrà decidere in camera di consiglio. Ciò dipende dal fatto che, in questa sede, il piano di pagamento è opera del giudice della prevenzione che lo deposita, con decreto, dopo aver apportato eventuali variazioni al progetto di pagamento predisposto dall'amministratore giudiziario. Viceversa, nel meccanismo, che si andrà a descrivere in seguito, predisposto dalla l. 228/2012, è l'Agenzia che si occupa, oltre che della liquidazione, anche della redazione di un piano di pagamento per ogni bene, di guisa che per le opposizioni a tale piano è competente il giudice civile, in composizione monocratica, del luogo ove ha sede il tribunale che ha disposto la confisca, che dovrà decidere con decreto *ex art. 737 c.p.c.*, non soggetto a reclamo.

(iii) bis (segue): diritti reali di garanzia e misure di prevenzione⁷⁵

Stando a quanto sin qui esposto, al di là dell'affermazione di principio per cui i diritti reali di garanzia, a determinate condizioni non sono pregiudicati dalla confisca, l'unico meccanismo di tutela predisposto è quello che attiene ai diritti di credito, mancando, invece, disposizioni specifiche per la tutela del contenuto proprio del diritto reale di garanzia. Inoltre le varie disposizioni del d.lgs. al riguardo sembrerebbero non andare tutte nella medesima direzione.

⁷⁵ Anteriormente al d.lgs. 159/2011, la giurisprudenza aveva avuto modo di pronunciarsi sulla sorte di tali diritti reali di garanzia, asserendo l'opportunità dell'applicazione delle norme del codice civile e di quello di procedura civile per stabilire la loro sopravvivenza o meno alla confisca: quindi, nel caso in cui i beni confiscati fossero stati soggetti a trascrizione, del principio della priorità della trascrizione (Cass. Pen. 1171/1997). Inoltre, in merito ad un diritto di pegno, la Cassazione Penale (Cass. Pen. Sez. Un. 9/1999) ebbe modo di affermare che «la tutela del diritto di pegno e la sua resistenza agli effetti della confisca non comporta l'estinzione delle obbligazioni facenti capo al condannato, che in tal modo trarrebbe comunque un vantaggio dall'attività criminosa, bensì determina la sola sostituzione del soggetto attivo del rapporto obbligatorio in virtù delle disposizioni sulla surrogazione legale di cui all'art. 1203 c.c., dato che al creditore garantito subentra lo Stato, il quale può esercitare la pretesa contro il debitore per conseguire le somme che non ha potuto acquisire perché destinate al creditore munito di prelazione pignorataria.»

Infatti:

«A seguito della confisca definitiva di prevenzione, i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi e la tutela dei diritti dei terzi è garantita entro i limiti e nelle forme di cui al titolo IV» (artt. 52-65) del d.lgs. 159/2011 (ex art. 45, comma 1, d.lgs. 159/2011). Nel titolo IV del d.lgs. 159/2011, richiamato dall'art. 45, si rinvencono – al di là delle modalità, già descritte *supra* per la tutela dei diritti di credito – in particolare due significative disposizioni: se da un lato, infatti, all'art. 52 si legge che «la confisca non pregiudica i diritti reali di garanzia, costituiti in epoca anteriore al sequestro» (ovviamente alle condizioni già descritte *supra*), dall'altro, il successivo art. 55 dispone che «a seguito del sequestro non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive»

Resta, pertanto, incerto se sussistano rimedi *ad hoc* esperibili da chi vanta diritti reali di garanzia e quindi, nello specifico, se esistano o meno strumenti a tutela dello *ius sequelae* e dello *ius distrabendi* che caratterizzano il diritto reale di garanzia. Ancora, altro interrogativo attiene al giudice competente per le eventuali controversie tra il terzo, titolare del diritto reale di garanzia, e lo Stato.

Si deve rilevare sin d'ora come, per rispondere a tali quesiti, sia preliminarmente necessario prendere posizione in merito alla natura dell'acquisto del bene da parte dello Stato: se a titolo originario o derivativo.

Ebbene, anche dopo il d.lgs. 159/2011 e almeno fino alla pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione, n. 10532 del 2013, l'opinione prevalente era quella della natura derivativa⁷⁶ dell'acquisto da parte dello Stato in quanto «non prescinde dal rapporto già esistente fra quel bene ed il precedente titolare, ma anzi un tale rapporto “presuppone” ed un tal rapporto è volto a fare venir meno»⁷⁷, di modo che «è da escludere che il provvedimento traslativo possa avere ad oggetto un diritto di contenuto diverso e più ampio di quello che faceva capo al precedente titolare»⁷⁸. Così, a fronte di chi ipotizzava la soluzione dell' incidente di esecuzione dinnanzi al giudice penale, sul presupposto che i diritti dei terzi, di fatto concorrano a circoscrivere l'oggetto definitivo della confisca (artt. 665 ss. c.p.p.)⁷⁹; non è mancato chi ha affermato che l'unica via sia quella di avvalersi – dopo il riconoscimento, in sede di incidente di esecuzione penale, della opponibilità del diritto reale di garanzia – dei residui mezzi di tutela offerti dalla legge davanti al giudice civile. L'elemento alla base di quest'ultima affermazione è l'asserita appartenenza dei beni al patrimonio indisponibile dello stato (vincolo di scopo/destinazione), come tale non assoggettabili ad espropriazione forzata immobiliare che ne modificerebbe la destinazione⁸⁰.

⁷⁶ In dottrina si vedano CASSANO F., *Confisca antimafia e tutela dei diritti dei terzi*, in *Cass. Pen.*, 2005, 6, pp. 2155 ss.; BONGIORNO G., *Tecniche di tutela dei creditori nel sistema delle leggi antimafia*, in *Riv. dir. proc.* 1988, pp. 443 ss.; AIELLO A., *La confisca antimafia e il principio emptio non tollit locatum*, in *Foto it.*, 2002, II, cc. 291 ss.; FARINA P., *Sulla tutela dei creditori ipotecari e dell'aggiudicatario nell'espropriazione dei beni confiscati*, in *Dir. fall.*, 2008, II, pp. 496 ss.; ALESSI R. (a cura di), *Misure patrimoniali di prevenzione e categorie civilistiche*, Flaccovio editore, Palermo, 2001, p. 29; AGUGLIA E., *Misure patrimoniali antimafia ed oppressione dei creditori*, in *Dir. fall.*, 1990, pp. 613 ss. In sintesi, le argomentazioni principali a sostegno della natura a titolo derivativo dell'acquisto, sono che la confisca non può far acquistare allo Stato un diritto maggiore di quello di cui era titolare il prevenuto; che la funzione della confisca è quella di privare il mafioso dei beni che rappresentano il mezzo o il frutto della sua attività quindi, raggiunto tale scopo, non vi è motivo di sacrificare i diritti dei terzi; che il timore di perdere i diritti garantiti da ipoteca sui beni del mafioso potrebbe avere effetti controproducenti, inducendo i creditori di quest'ultimo a non denunciare situazioni “sospette”; che anche l'acquisto per usucapione, pur ritenuto a titolo originario, non travolge i diritti di garanzia gravanti sul bene acquistato.

⁷⁷ Cfr. *Cass. Civ.* 5988/1997. Analogamente, *Cass. Civ.* 20664/2010; *Cass. Civ.* 6661/2005; *Cass. Civ.* 12535/1999. Contra, solamente *Cass. Civ.* 1693/2006.

⁷⁸ Cfr. *Cass. Pen.* 29378/2010. Analogamente, *Cass. Pen.* 45572/2007; *Cass. Pen.* 8015/2007; *Cass. Pen.* 13081/2003.

⁷⁹ *Cass. Pen.* 12 novembre 1999, n. 12535 secondo la quale stabilire se il diritto del creditore ipotecario sopravviva o meno alla confisca impone un'indagine tanto «estesa ed approfondita» che «può essere svolta solo dal giudice penale in sede di procedimento di esecuzione». Si vedano anche *Cass. Pen.* 29 aprile 2010, n. 29378; *Cass. Pen.* 11 febbraio 2005, n. 12317.

⁸⁰ *Cass. Civ.* 16 gennaio 2007, n. 845 e *Cass. Civ.* 5 ottobre 2010, n. 20664 nelle quali la Corte si è espressa nel senso dell'impossibilità che l'incidente di esecuzione penale abbia ad oggetto l'accertamento dell'esistenza di un diritto altrui su un bene sottoposto a confisca penale, in quanto ciò esorbiterebbe dai suoi limiti ma anche nel senso che l'esigenza di contrastare la mafia non possa compromettere il principio della certezza dell'iscrizione di un'ipoteca. Sul punto si veda anche la già citata Relazione dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Corte Suprema di Cassazione, n. 106 del 31 maggio 2012, in particolare, pp. 20-22.

Ad altra soluzione può pervenirsi – a giudizio di una recente pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione Civile⁸¹, chiamate a pronunciarsi sulle questioni maggiormente problematiche sollevate dal d.lgs. 159/2011, in tema di tutela dei terzi⁸² – grazie ad un’interpretazione estensiva della tutela apprestata dai commi 194-206 dell’art. 1 della l. 228/2012 (legge di stabilità per il 2014) – limitatamente ai “*beni confiscati all’esito dei procedimenti di prevenzione per i quali non si applica il d.lgs. 159/2011*” (quelli cioè già iniziati alla data di entrata in vigore del decreto stesso) – a particolari categorie di creditori.

«I creditori muniti di ipoteca iscritta sui beni di cui al comma 194 anteriormente alla trascrizione del sequestro di prevenzione, sono soddisfatti nei limiti e con le modalità di cui ai commi da 194 a 206. Allo stesso modo sono soddisfatti i creditori che:

a) prima della trascrizione del sequestro di prevenzione hanno trascritto un pignoramento sul bene;

b) alla data di entrata in vigore della presente legge sono intervenuti nell’esecuzione iniziata con il pignoramento di cui alla lettera a).» (comma 198, art. 1, l. 228/2012)

Ebbene, si è detto che limitare la portata applicativa della disciplina di cui sopra senza estenderla ai procedimenti di cui al d.lgs. 159/2011, condurrebbe a «*disparità irragionevoli*»⁸³ tra i creditori a seconda che i procedimenti siano stati attivati prima o dopo l’entrata in vigore del d.lgs. 159/2011. Ciò in quanto, in tal modo, i creditori che vantassero diritti su beni confiscati in procedimenti disciplinati da tale legge, a fronte della maggior attività processuale svolta, rischierebbero di ritrovarsi ad essere tutelati da norme (sempre quelle della legge) assai meno rigorose, rispetto alla tutela riconosciuta agli altri.

Inoltre, si è ritenuto di non poter metter in dubbio «*che la disciplina introdotta dalla Legge di Stabilità abbia innovato significativamente il controverso tema del rapporto tra procedimento esecutivo e misure di prevenzione patrimoniale (...), fissando regole stringenti e chiarificatrici dei reciproci rapporti, in un’ottica di saldatura con la disciplina prevista dal Codice delle misure di prevenzione, di cui al d.lgs. n. 159/2011*»⁸⁴.

Venendo, quindi, al contenuto della legge, questa stabilisce – salvo il caso in cui, alla data di entrata in vigore della legge stessa, il bene sia già stato trasferito o aggiudicato, anche in via provvisoria, ovvero sia costituito da una quota indivisa già pignorata (comma 195) – che:

«gli oneri e i pesi iscritti o trascritti sui beni di cui al comma 194 anteriormente alla confisca sono estinti di diritto» (comma 197).

La qual cosa induce a dedurre che il legislatore abbia inteso ricomprendere la confisca tra le cause di estinzione dell’ipoteca disciplinate dall’art. 2878 c.c., qualificando altresì la natura dell’acquisto del bene da parte dello Stato come a titolo originario.⁸⁵ Tale soluzione pertanto sembrava già essere suggerita dal d.lgs. 159/2011, in particolare alla luce degli artt. 45 e 52 comma 4, non avendo, il comma 197, fatto altro che riaffermare il contenuto dell’art. 45 del d.lgs.159/2011.

⁸¹ Cass. Civ. Sez. Un. 10532/2013.

⁸² Le ordinanze di remissione sono le n. 2338, 2339, 2340 del 17 febbraio 2012. Si rammenta che tali ordinanze sono anteriori alla l. 228/2012, di tal che, quando le Sezioni Unite della Cassazione si pronunciano, hanno una fonte in più da cui attingere ed a cui, per la verità, fanno esplicito riferimento per rispondere alle questioni sollevate con le ordinanze.

⁸³ Cfr. MAZZAMUTO S., *La tutela dei terzi di buona fede nella confisca antimafia: le ultime novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 430.

⁸⁴ Cfr. MINUTOLI G. E CAMPAGNA G., *La confisca in tema di prevenzione antimafia prevale sull’ipoteca*, cit., pp. 49 ss.

⁸⁵ Per una tale affermazione interpretativa si veda, oltre a Cass. Civ. Sez. Un. 10532/2013, ma anche gli interventi della dottrina, a commento di quest’ultima, tra cui, GIUFFRÈ R., PIAZZA P., *Il difficile contemperamento fra confisca, ipoteca ed altri pesi ed oneri gravanti sui beni*, in *Corr. giur.*, 2013, 10, pp. 1203 ss.; MINUTOLI G. E CAMPAGNA G., *La confisca in tema di prevenzione antimafia prevale sull’ipoteca*, cit., pp. 49 ss.; TRAVAGLINO G., *Confisca antimafia e garanzie reali*, in *Corr. merito*, 2013, 12, pp. 1175 ss.; RUGGERI L., *Le sez. un. chiariscono i temi discussi nel rapporto tra confisca penale ed ipoteca*, in *Nuova giur. civ.*, 2013, 2, pp. 1908 ss.

I creditori di cui si è detto sopra vengono «soddisfatti nei limiti e con le modalità di cui ai commi da 194 a 206» (comma 198).

Le modalità, anch'esse di stampo concorsuale, a cui viene fatto riferimento, sono simili a quelle, già viste, dettate, per i diritti di credito in generale, dagli artt. 57-61 del d.lgs. 159/2011. I creditori di cui al comma 198 dovranno proporre – entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge o dal passaggio in giudicato del provvedimento che dispone la confisca – una domanda di ammissione del proprio credito dinnanzi al «*giudice dell'esecuzione presso il tribunale che ha disposto la confisca*» (comma 199), cioè al giudice penale, secondo le modalità di cui all'art. 666 c.p.p.. A questo giudice spetterà poi – accertati la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 52 d.lgs. 159/2011 (quindi anche e soprattutto la buona fede del terzo) e del credito e l'ammontare di quest'ultimo – ammettere tali crediti al pagamento, dandone comunicazione all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (comma 200). Il diniego di ammissione del credito può essere impugnato, ai sensi dell'art. 666 c.p.p.. Decorsi 12 mesi dalla scadenza del termine per proporre la domanda di ammissione, l'Agenzia dovrà procedere alla liquidazione dei beni per un valore di mercato non inferiore al doppio dell'ammontare dei crediti ammessi (comma 201); il ricavato di tale liquidazione sarà versato al Fondo unico giustizia e destinato a gestione separata (comma 202). Così, verrà formato, dall'Agenzia, un piano di pagamento relativo ad ogni bene (anche se non liquidato) su cui i creditori hanno diritto di soddisfarsi e si potrà procedere ai pagamenti, fermo restando l'assunto per cui ciascun piano non può prevedere pagamenti complessivi superiori “*al minor importo tra il 70% del valore del bene ed il ricavato dall'eventuale liquidazione dello stesso*” (comma 203). Competente a conoscere delle opposizioni proposte dai creditori concorrenti al piano di pagamento è il giudice civile (in composizione monocratica) del luogo ove ha sede il tribunale che ha disposto la confisca nelle forme di cui all'art. 737 c.p.c. (procedimento in camera di consiglio), contro il decreto di tale giudice non è ammesso reclamo⁸⁶.

Evidente è il sacrificio⁸⁷ della posizione del terzo di buona fede titolare del diritto reale di garanzia sul bene, il quale ha diritto alla soddisfazione del proprio credito entro un tetto massimo⁸⁸ (comma 203, art. 1, l. 228/2012). Ancora, può osservarsi che, se lo scopo della confisca è quello di eliminare dal mercato il bene destinandolo ad iniziative di pubblico interesse – come si è visto, con il sacrificio non irrisorio dei creditori del proposto che vantino diritti sul bene stesso –, non può non rilevarsi un punto di frizione con detta finalità della possibilità riconosciuta allo Stato di alienare il bene. La reimmissione del bene sul mercato a mezzo di asta non permette di escludere che l'aggiudicatario sia un altro colluso con il proposto, in quanto non esistono meccanismi atti ad impedire ciò, di guisa che da un lato si sacrificano i diritti dei terzi di buona fede in nome di interesse superiore e dall'altro, tale interesse superiore in certe occasioni viene sacrificato.⁸⁹

Nella consapevolezza di tale sacrificio taluno ha messo in luce alcuni profili di illegittimità costituzionale – tra cui la contrarietà all'art. 24 Cost., al già citato art. 1 protocollo 1, della Cedu e agli artt. 6 e 7 sempre della Cedu – della nuova normativa, osservando, criticamente, come «*Le Sezioni Unite,*

⁸⁶ Così GIUFFRÈ R., PIAZZA P., *Il difficile contemperamento fra confisca, ipoteca ed altri pesi ed oneri gravanti sui beni*, cit., pp. 1203 ss.

⁸⁷ Che potrebbe apparire in contrasto con il già citato principio di cui al protocollo 1, art. 1 della CEDU, per sui si veda *supra*, p. 1, nota 1. Sul punto, ZIINO S., *Le Sezioni Unite tra nomofiliachia e monocraticità: note critiche ad una recente decisione in materia di espropriazione forzata di beni oggetto di misure di prevenzione patrimoniali*, in *Dir. fall.*, 2013, 5, pp. 415 ss. mette in evidenza come «*l'effettività della tutela esecutiva*» sia «*parte integrante della tutela costituzionalmente garantita dall'art. 24 Cost.*».

⁸⁸ Lo fanno notare: GIUFFRÈ R., PIAZZA P., *Il difficile contemperamento fra confisca, ipoteca ed altri pesi ed oneri gravanti sui beni*, cit., pp. 1203 ss.; TRAVAGLINO G., *Confisca antimafia e garanzie reali*, in *Corr. merito*, 2013, 12, pp. 1175 ss..

⁸⁹ In tal senso si esprimono GIUFFRÈ R., PIAZZA P., *Il difficile contemperamento fra confisca, ipoteca ed altri pesi ed oneri gravanti sui beni*, cit., pp. 1203 ss.

che hanno avuto la possibilità di esaminare la legge di stabilità immediatamente dopo la sua entrata in vigore, hanno perduto l'occasione per affrontare le questioni più importanti poste dalla nuova disciplina».⁹⁰

(iv) Terzi titolari di diritti di credito nei confronti di società o aziende sottoposte a confisca.

Spesso – nel silenzio del d.lgs. 159/2011 – la giurisprudenza⁹¹ ha riconosciuto tutela ai terzi creditori (seppur privi di garanzie reali) delle società o aziende confiscate e sottoposte ad amministrazione giudiziaria, in ragione dell'applicazione analogica degli artt. 2559 c.c. (successione dell'acquirente nei rapporti giuridici pendenti) o 2560 c.c. (passività dell'azienda ceduta). Ciò anche in considerazione dello scopo della misura di prevenzione, individuato nella recisione dei legami che avvicinano l'impresa all'associazione mafiosa e l'eliminazione degli elementi inquinanti. Il ripristino della legalità pare quindi dover avvenire, anche tenendo conto delle esigenze di continuità dell'impresa e riconoscendo i debiti contratti dal proposto.

(v) Eredi/aventi causa del proposto.

L'art. 18 d.lgs. 159/2011, prevede che, in caso di morte del prevenuto, il procedimento prosegua nei confronti degli eredi o, comunque, degli aventi causa (comma 2) e, addirittura, possa iniziare – entro 5 anni dal decesso – nei confronti dei successori a titolo universale o particolare (comma 3).

«Le misure di prevenzione patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione. In tal caso il procedimento prosegue nei confronti degli eredi o comunque degli aventi causa.

Il procedimento di prevenzione patrimoniale può essere iniziato anche in caso di morte del soggetto nei confronti del quale potrebbe essere disposta la confisca; in tal caso la richiesta di applicazione della misura di prevenzione può essere proposta nei riguardi dei successori a titolo universale o particolare entro il termine di cinque anni dal decesso.» (Art. 18, commi 2 e 3, d.lgs. 159/2011)

Le *rationes* di tali previsioni paiono potersi individuare, in primo luogo, nella finalità di repressione del fenomeno mafioso, finalità che, ammettendo la caducazione della confisca a seguito della morte del proposto, risulterebbe vanificata, soprattutto se si considera la possibilità di una morte non dovuta a cause naturali o accidentali; in secondo luogo, nell'esigenza di evitare la trasmissione della ricchezza prodotta *illegittimamente* alle generazioni successive, a prescindere dal loro coinvolgimento nella produzione illecita di tale ricchezza.

Ci si è allora interrogati sulla portata di queste norme. Alcuni ne hanno dedotto il venir meno del presupposto della pericolosità del soggetto che dispone dei beni, rilevando, invece, la sola pericolosità intrinseca dei beni. Ciò, anche per il tenore del comma 1 dell'art. 18 d.lgs. 159/2011, alla lettera del quale:

«Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione.» (Art. 18, comma 1, d.lgs. 159/2011).

Viceversa, secondo la tesi dominante – nell'ottica del rispetto dei principi costituzionali di cui agli artt. 27 e 42 Cost. – dovrebbe comunque esser dimostrata la «relazione tra la cosa e l'agente ed il presupposto della

⁹⁰ Cfr. ZIINO S., *Le Sezioni Unite tra nomofiliachia e monocraticità: note critiche ad una recente decisione in materia di espropriazione forzata di beni oggetto di misure di prevenzione patrimoniali*, cit., pp. 415 ss..

⁹¹ Cass. Pen. 862/2000, Trib. Palermo, 30 settembre 2008

*pericolosità sociale di quest'ultimo*⁹², dovendosi interpretare la disposizione del primo comma dell'art. 18, nel senso della non rilevanza, a questi fini, del solo permanere, in capo al soggetto, della pericolosità che questi aveva al momento in cui è stato proposto per la misura di prevenzione⁹³.

Va rammentato, sempre in tema di tutela dei terzi, che l'art. 56 d.lgs. 159/2011 detta una disciplina per i contratti relativi al bene o all'azienda sequestrata ancora ineseguiti o non compiutamente eseguiti da entrambe le parti (contratti pendenti): ebbene tale disciplina è in linea di massima specularmente a quella contenuta all'art. 72 l. fall.

In conclusione, sul quadro che si è cercato di delineare in merito ai diritti dei terzi, non può non riproporsi la posizione di un Autore⁹⁴, il quale ne ha efficacemente messo in luce le criticità: *«un simile assetto degli interessi rischia finanche di compromettere l'operazione, anche culturale, che sta dietro al procedimento di destinazione dei beni a finalità pubbliche. Invero, se la riconduzione al circuito della legalità di beni coinvolti in operazioni criminali passa attraverso un arbitrario sacrificio delle ragioni dei terzi di buona fede – che vengono privati del loro diritto di procedere ad esecuzione forzata e comunque espropriati di parte dei loro crediti – vi è il rischio che gli interventi in parola vengano percepiti come un espediente con il quale il legislatore ha inteso risolvere a favore dello Stato una pluralità di controversie nelle quali quest'ultimo era implicato; in tal modo offuscando l'immagine dell'ordinamento statale che invece, tanto più nella materia de qua, vorrebbe ergersi a garante della legalità»*.

Rapporti delle misure di prevenzione con le eventuali procedure concorsuali

Ai rapporti tra le misure di prevenzione ed il fallimento del proposto⁹⁵, sono dedicati gli artt. 63-65 d.lgs. 159/2011.

In primo luogo, può accadere che la dichiarazione di fallimento intervenga in un momento successivo a quello in cui è disposto il sequestro. In tal caso, i beni assoggettati a sequestro/confisca restano esclusi dalla massa attiva fallimentare. Il giudice delegato al fallimento provvede all'accertamento del passivo e dei diritti dei terzi ex artt. 92 ss. l.fall., anche con riferimento ai rapporti relativi ai beni sottoposti a sequestro (sostituendosi, quindi, sotto tale profilo, al giudice della prevenzione), dovendo, però, operare valutando anche la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 52, comma 1, lett. b), c) d) e comma 3.⁹⁶

Qualora nella massa attiva del fallimento siano compresi solo beni già sottoposti a sequestro, il tribunale, sentiti curatore e comitato dei creditori, dichiara chiuso il fallimento con decreto.

Nel caso, invece, di revoca del sequestro o della confisca, il curatore procederà all'apprensione dei beni o alla “riapertura del fallimento” (ai sensi dell'art. 121 l.fall.), qualora fosse già intervenuto il decreto di chiusura dello stesso.

⁹² Cfr. Laganà S., *La morte del prevenuto e le antinomie del sistema della confisca*, in *Le misure di prevenzione antimafia*, a cura di Mazzarese e Aiello, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 298 ss.

⁹³ In tal senso anche la, non recente, Corte Cost. 335/1996.

⁹⁴ Mazzamuto S., *La tutela dei terzi di buona fede nella confisca antimafia: le ultime novità legislative e giurisprudenziali*, cit., p. 435.

⁹⁵ Sul punto si vedano Cass. Pen., 27 febbraio 2014, n. 34039; Cass. Pen., 22 marzo 2011, n. 16797; Cass. Pen., 26 maggio 2006, n. 18955 – che ha stabilito che *«sulla procedura fallimentare deve prevalere la procedura preventiva, sia quando il fallimento sia stato dichiarato prima del sequestro preventivo, sia – a fortiori – quando sia stato dichiarato successivamente alla sottoposizione del bene a vincolo reale»*. In senso parzialmente difforme la (precedente) Cass. Pen., Sez. Un., 24 maggio del 2004, n. 29951 che – differenziando tra sequestro probatorio, sequestro conservativo, sequestro preventivo avente ad oggetto un bene confiscabile in via obbligatoria e sequestro preventivo cd. impeditivo – afferma la legittimità di quest'ultimo (che *«non svolge una funzione strumentale rispetto al procedimento penale e (...) non è finalizzato ad impedire la circolazione di un bene intrinsecamente illecito»*) ma la necessità di una *«valutazione di bilanciamento»* del giudice a cui si impone anche di *«motivare la prevalenza delle ragioni sottese alla confisca rispetto a quelle attinenti alla tutela dei legittimi interessi dei creditori nella procedura fallimentare»*.

⁹⁶ Si è parlato, al proposito, di un *«percorso valutativo ulteriore, non strettamente funzionale al concorso, per tutelare anche le ragioni sottese alla procedura di prevenzione ed evitare che tra i crediti possano annidarsi poste fasulle o fittizie»*(Cfr. Minutoli G., *Codice antimafia: il rapporto tra misure di prevenzione, fallimento e tutela dei terzi*, in *Fallimento*, 2011, 11, pp. 1266 ss.).

Si rammenta altresì che – per espressa previsione dell’art. 63 d.lgs. 159/2011 – il pubblico ministero, «anche su segnalazione dell’amministratore giudiziario che ne rilevi i presupposti, chiede al tribunale competente che venga dichiarato il fallimento dell’imprenditore i cui beni aziendali siano sottoposti a sequestro o confisca».

In secondo luogo, invece, potrebbe essere il sequestro a sopraggiungere in un momento successivo a quello della dichiarazione di fallimento⁹⁷. Il giudice delegato – sentiti il curatore ed il comitato dei creditori – dovrà, allora, disporre, con decreto non reclamabile, la separazione dei beni dalla massa attiva fallimentare e la loro consegna all’amministratore giudiziario. Anche in questo caso spetteranno al giudice delegato la verifica del passivo e l’accertamento dei diritti dei terzi, compresi quelli inerenti i rapporti relativi ai beni sottoposti a sequestro, ex artt. 92 ss. l.fall., ma valutando anche la sussistenza delle condizioni di cui all’art. 52, comma 1, lett. b), c) d) e comma 3. Sono ammessi al passivo fallimentare i solo creditori i cui crediti siano stati accertati con le predette regole (e, più nello specifico con le modalità di cui ai commi 2-4 dell’art. 64 d.lgs. 159/2011)⁹⁸: tali creditori saranno soddisfatti sui beni oggetto di confisca secondo le modalità previste dal piano di pagamento (di cui all’art. 61). Infatti l’amministratore giudiziario, nel redigere il progetto di pagamento deve tener conto anche del soddisfacimento di tali crediti (ossia dei crediti in sede fallimentare).

Se al momento in cui è dichiarato il sequestro sono pendenti giudizi di impugnazione ex art. 98 l.fall., il tribunale fallimentare provvede d’ufficio alla verifica di cui al comma 2 art. 64 d.lgs. 159/2011, assegnando alle parti un termine perentorio per l’integrazione degli atti introduttivi (comma 4, art. 64 d.lgs. 159/2011).

Se il sequestro o la confisca hanno ad oggetto l’intera massa fallimentare, il tribunale, anche in questo caso, sentiti curatore e comitato dei creditori, dichiara la chiusura del fallimento e si applicheranno le disposizioni di cui agli artt. 52 ss. d.lgs. 159/2011.

Qualora sequestro e confisca intervengano dopo la chiusura del fallimento, si eseguono su quanto eventualmente residuo dalla liquidazione. Se il sequestro o la confisca vengono revocati prima della chiusura del fallimento, i beni rientrano nella massa attiva fallimentare; se invece la revoca degli stessi interviene dopo tale chiusura, si deve provvedere alla “riapertura del fallimento” (ai sensi dell’art. 121 l.fall.).

Temi oggetto di indagine	Aspetti problematici
❖ <i>La ricerca della più coerente armonizzazione delle regole e delle categorie concettuali tra diritto penale e diritto civile.</i>	
❖ <i>Il contemperamento tra l’ottimale utilizzo dei beni assoggettati a misure di prevenzione patrimoniale e le istanze di tutela dei terzi.</i>	<p>► <i>Analisi dei maggiori profili di criticità relativi alle differenti categorie di terzi interessate dalle misure di prevenzione patrimoniale.</i></p> <p>(A) I terzi proprietari e comproprietari del bene: I) L’individuazione della nozione di «disponibilità» di cui all’art. 24, d.lgs. n. 159/2011; II) L’esatta delimitazione (del contenuto) dell’onere probatorio relativo alla sussistenza di una situazione di effettiva disponibilità del bene del terzo in capo al prevenuto; III) La nullità degli atti di intestazione fittizia (ex art. 26, d.lgs. n. 159/2011): rimedio civilistico eccessivamente gravoso (rispetto agli effetti della simulazione) per la posizione del terzo?</p>

⁹⁷ Sul punto si veda Capuano A., *Il sequestro penale preventivo ed il rapporto con le procedure concorsuali*, in *Dir. penale dell’impresa*, 25 febbraio 2013, p. 9.

⁹⁸ Di guisa che la verifica del passivo – pur restando di esclusiva competenza del giudice delegato – subisce una modifica di non scarso rilievo, essendo guidata da criteri ulteriori rispetto a quelli suoi propri in sede fallimentare, in ragione delle esigenze della procedura di prevenzione.

	<p>IV) Intestazione fittizia e soluzione del conflitto tra i creditori dell'intestatario e i creditori del «proposto» per la misura di prevenzione alla luce dell'art. 52, comma 6, d.lgs. n. 159/2011.</p> <p>(B) I terzi titolari di diritti reali e personali di godimento sul bene: I) La sorte dei diritti dei terzi in seguito alla confisca; II) Il diritto (reale o personale) di godimento tra scioglimento del contratto ed indennizzo (art. 52, commi 4 e 5, d.lgs. n. 159/2011).</p> <p>(C) La posizione dei terzi titolari di diritti di credito verso le imprese sottoposte a confisca (<i>rectius</i>: amministrazione giudiziaria).</p> <p>(D) La posizione dei creditori chirografari del prevenuto persona fisica alla luce dell'art. 52, commi 1 e 2, d.lgs. n. 159/2011.</p> <p>(E) Le prerogative degli eredi o degli aventi causa del proposto nella disciplina dell'art. 18 d.lgs. n. 159/2011.</p> <p>(F) La tutela dei terzi titolari di diritti reali di garanzia: I) La disciplina prevista dal d.lgs. n. 159/2011; II) Le norme introdotte dalla l. n. 228/2012; III) I procedimenti disciplinati dalla l. n. 575/1965 e l'applicabilità della disciplina prevista dalla l. n. 228/2012 alla luce del principio di diritto sancito da Cass., s.u., n. 10532/2013; IV) L'accertamento della buona fede in capo agli istituti bancari titolari di ipoteca sui beni confiscati tra elaborazione giurisprudenziale e regole compendianti la concessione abusiva del credito.</p> <p>► <i>La posizione dei terzi nel diritto sovranazionale, con particolare riferimento alla dir. 2014/42/UE e la compatibilità della compressione dei diritti dei terzi prevista dalla legge nazionale rispetto alla Carta di Nizza e alla CEDU.</i></p>
<p>❖ <i>La natura dell'acquisto del bene da parte dello Stato in seguito a confisca definitiva (art. 45, d.lgs. n. 159/2011) e la condizione giuridica del bene assoggettato a misura di prevenzione.</i></p>	
<p>❖ <i>La confisca dei beni in comunione ordinaria.</i></p>	
<p>❖ <i>La disciplina dei rapporti pendenti (art. 56, d.lgs. n. 59/2011).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ► <i>Sospensione, subentro dell'amministratore giudiziario e scioglimento dei contratti pendenti.</i> ► <i>Scioglimento del contratto e insinuazione al passivo del contraente.</i> ► <i>Lo scioglimento del contratto preliminare di vendita immobiliare.</i>
<p>❖ <i>La disciplina della gestione delle aziende oggetto di misure di prevenzione patrimoniale tra diritto civile e diritto fallimentare.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ► <i>I rapporti giuridici connessi all'amministrazione dell'azienda ed il richiamo alle norme del codice civile (art. 41, comma 4, d.lgs. n. 159/2011).</i> ► <i>I particolari poteri gestori attribuiti all'amministratore giudiziario in caso di sequestro di partecipazioni di maggioranza (art. 41, comma 6, d.lgs. n. 159/2011).</i> ► <i>L'individuazione del discrimine tra atti di straordinaria e atti di ordinaria amministrazione (art. 41, comma 2, d.lgs. n. 159/2011).</i> ► <i>La dichiarazione di fallimento successiva al sequestro (art. 63, d.lgs. n. 159/2011).</i> ► <i>Il sequestro successivo alla dichiarazione di fallimento (art. 64, d.lgs. n. 159/2011).</i> ► <i>Le forme di destinazione dei beni aziendali oggetto di confisca definitiva (art. 48, commi 8, 9 e 11).</i>

2. Proposte

2.1 Proposte del gruppo giuridico

In tema di beni sequestrati e confiscati alla mafia le esigenze prioritarie da soddisfare, dopo quella di sottrarre alla criminalità organizzata i frutti dei reati compiuti e i mezzi per compierne altri, sono essenzialmente due:

- la gestione appropriata del bene, senza la quale si perde il valore della cosa o dell'attività e tramonta la possibilità di darne una destinazione di interesse sociale, il che comporta fare delle lacune della Agenzia non le ragioni della sua banalizzazione ma il motivo del loro superamento;
- la piena tutela delle legittime posizioni soggettive dei terzi, poiché il ripristino della legalità e il sostegno delle comunità all'azione repressiva degli organi dello Stato risulterebbero seriamente pregiudicati dall'ingiusta limitazione di diritti acquisiti a pieno titolo.

Il peso dell'approccio iniziale e le oscillazioni delle politiche pubbliche in materia hanno invece generato dinamiche che vanno in direzione diversa e talvolta opposta.

Da un lato, le finalità repressive e di prevenzione criminale hanno infatti radicato l'intervento nell'alveo delle misure e delle logiche giudiziarie, confinando per lungo tempo ai margini le esigenze di salvaguardia economica del bene e della sua corretta gestione. Dall'altro, il più recente (tentativo di) recupero di questi ultimi aspetti ha provocato misure e proposte di intervento che rischiano l'eccesso opposto: di limitare cioè, in modo sommario e in termini anche significativi, i preesistenti diritti di terzi.

Il risultato dell'analisi condotta dal gruppo giuridico e il punto di partenza delle proposte qui avanzate, dunque, è che attualmente risultano sacrificate in misura considerevole entrambe le esigenze che si sono indicate come prioritarie. Anzi, paradossalmente, la necessità di garantire al sistema una soddisfazione più equilibrata delle diverse esigenze non ha attenuato la centralità della logica giudiziaria e degli apparati repressivi, tuttora preponderante e non giustificabile con le carenze tecniche e di organico dell'Agenzia (che di tale perdurante centralità costituiscono semmai la conseguenza, non la premessa), mentre sul terreno della tutela dei terzi ha aperto la strada a soluzioni (anche giurisprudenziali) poco convincenti o a veri e propri artifici, come la recente ricostruzione del regime giuridico del bene in chiave di "acquisto a titolo originario".

In realtà, la soluzione va cercata evitando unilateralismi o equilibri a somma negativa, ottenuti sacrificando quote non trascurabili di esigenze prioritarie, e ad avviso degli estensori delle proposte si traduce in due linee direttrici:

- la prima passa per un robusto rafforzamento della Agenzia, in grado tra l'altro di garantire all'amministratore giudiziario il sostegno immediato o quanto più possibile anticipato di competenze tecniche e gestionali. Una sponda qualificata, dunque, in termini di verifica del piano gestionale, di incentivi e vere e proprie premialità legate ai risultati ottenuti tra le quali annoverare la possibilità (oggi meramente facoltizzata, v. art. 38 codice Antimafia, ma da giocare invece come incentivo sul piano delle aspettative e come riconoscimento in termini di quanto operato) di mantenere l'amministratore giudiziario anche dopo il passaggio del bene alla Agenzia, agevolandone la disponibilità a un rapporto più stretto anche nel periodo precedente. Tutti elementi, questi, che per un verso dovrebbero agevolare una migliore gestione del bene nel cruciale periodo che va dal sequestro al provvedimento di confisca di I grado (mediamente 2 anni)

e per altri aspetti attenuano l'isolamento o la vera e propria "solitudine" di chi nel frattempo, come l'amministratore giudiziario appunto, ha come prevalente e spesso esclusivo referente il solo giudice delegato;

- la seconda direttrice riguarda la tutela dei terzi, dove la soddisfazione delle esigenze di gestione economica o imprenditoriale del bene sequestrato non può essere compensata con il sacrificio parziale o totale dei legittimi titolari dei relativi diritti ma deve svilupparsi sul doppio terreno di corsie dedicate per spediti procedimenti in contraddittorio con gli interessati da concludere con provvedimenti dichiarativi sullo stato dei diritti e delle posizioni giuridiche (in unico grado) o, in tutti gli altri casi, con la piena e altrettanto rapida compensazione dei sacrifici sopportati. Il che, naturalmente, richiede la presenza di un apposito fondo (che potrebbe essere una sotto-sezione del FUG) abilitato ad operare con un piano di pagamento, con operazioni di mercato in via breve, e la riferibilità delle controversie che dovessero nascere ad un giudice civile specializzato.

Più in generale la presenza al centro di strutture specializzate in questa materia, in grado di assistere efficacemente e tempestivamente i gestori di beni sequestrati su tutti i temi più rilevanti di carattere amministrativo, fiscale e bancario che emergono nella loro attività, appare un punto decisivo. La disponibilità di corsie dedicate o addirittura di un vero e proprio sportello unico ove una *task force* di qualificati "responsabili del procedimento" sia abilitata ad attivare e seguire, per conto e su richiesta dei diversi gestori, i procedimenti o i dossier riguardanti questi ultimi negli ambiti che si è detto, sembra rappresentare, indipendentemente dalla loro collocazione interna o esterna all'Agenzia, un elemento chiave di rafforzamento per l'intero sistema.

2.1.1 Ambiti di intervento

Sulla base della ricognizione delle criticità, si segnalano gli ambiti di intervento e le proposte per il miglioramento del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Importanza delle risorse umane

La varietà dei beni (e delle rispettive criticità) non consente di ideare percorsi prestabiliti con un esito certo ma impone la permanenza nei soggetti deputati alla formulazione delle decisioni di un elevato grado di discrezionalità. Tale constatazione porta con sé che l'efficacia delle azioni dipenda in buona parte dalle capacità professionali delle **risorse umane** impiegate nel processo.

Amministratore giudiziario. Per garantire l'idoneità dei professionisti allo svolgimento dell'incarico si propone di attivare l'apposito Albo degli Amministratori giudiziari, già previsto dal d.lgs. n. 14/2010, e emanare il D.P.R. per la definizione dei compensi degli amministratori giudiziari, di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 14/2010, prevedendo sistemi di valutazione della performance anche associati ai **compensi** mediante l'introduzione di **premierità** per il raggiungimento degli obiettivi.

Agenzia (ANBSC). Allargare il novero dei soggetti che possono ricoprire la carica di **direttore**, intervenire sulle **modalità di reclutamento** affinché tengano conto dei profili necessari all'attività che l'Agenzia è chiamata a svolgere valorizzando quanti abbiano intrapreso un apposito percorso di specializzazione (D.P.R. 235/2011). Assicurare un assetto organizzativo che sappia rendere chiare le responsabilità e assicurare un adeguato presidio territoriale. Vista la rilevanza del ruolo svolto dall'Agenzia per una molteplicità di Ministeri si ritiene opportuno sottoporre l'approvazione dello Statuto al Consiglio dei Ministri su proposta dei Ministeri dell'interno, della Giustizia e dell'Economia e delle Finanze.

Stretta interrelazione tra le scelte di gestione compiute nella fase giudiziaria e le prospettive di riutilizzo dei beni

La fase giudiziaria può avere durate medie che si aggirano attorno ai 7 anni, un lasso di tempo più che sufficiente per determinare il fallimento delle aziende, il deterioramento dei beni immobili o la dispersione dei beni mobili o, al contrario, un incremento della loro redditività. La fase giudiziaria può dunque segnare il destino dei beni compromettendone o valorizzandone il potenziale, lasciando all'Agenzia ben poco margine di intervento. Per questo appare quanto mai opportuno rafforzare la condivisione delle strategie tra gli attori chiamati ad intervenire nelle 2 fasi in cui è scomposto il percorso che conduce al riutilizzo dei beni prevedendo stringenti modalità di cooperazione quali: fin dal sequestro, l'affiancamento dell'amministratore giudiziario con una **figura di raccordo con l'Agenzia** per elaborare di concerto la relazione di cui all'art. 36 del Codice e prevedendo che l'Agenzia, una volta entrata nel possesso dei beni, sia coadiuvata dal medesimo amministratore giudiziario salvo che non ricorrano gravi casi di irregolarità o incapacità (art. 38, comma 3, del Codice).

Revisione della natura giuridica dell'Agenzia

Attualmente, l'Agenzia è configurata dalla legge come ente con personalità di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa e contabile e sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'interno. Non sono mancate proposte che hanno indicato la trasformazione dello statuto dell'Agenzia verso modelli privatistici, come possibile chiave per incrementare l'efficienza nella gestione dei beni confiscati e sequestrati. Premesso che la natura giuridica del soggetto non va enfatizzata, in quanto variabile in funzione dei diversi interessi perseguiti, date le funzioni che l'ente è chiamato a svolgere si ritiene che l'ente pubblico economico sia la veste maggiormente opportuna.

Necessaria sistematicità della gestione

I beni sequestrati e confiscati sono, nella maggioranza dei casi, caratterizzati da enormi criticità che impediscono di fatto la loro sopravvivenza autonoma nel mercato, specialmente nella fase iniziale. Si ritiene perciò particolarmente strategico un approccio sistemico alla loro gestione favorendo l'implementazione di sistemi di mutuo supporto (attraverso la condivisione di buone pratiche e la prestazione di servizi e forniture) che proseguano anche dopo la destinazione, se necessario.

Carenza di strumenti

Se è vero che i soggetti costituiscono un tassello fondamentale per il successo della gestione è altrettanto vero che debbono essere messi nelle condizioni di operare nel migliore dei modi. Risulta quindi indispensabile provvedere mediante: la costruzione di **banche dati esaustive** -fondamentali per la programmazione di qualsiasi intervento razionale- (attivando il sistema informativo REGIO volto allo scambio di informazioni con altre amministrazioni coinvolte e al monitoraggio dei beni in tutte le fasi del processo); il superamento di alcune rigidità ingiustificate rispetto ai possibili **destinatari dei beni** (prevedendo l'assegnazione a titolo gratuito delle aziende anche agli enti pubblici, dei beni immobili a tutte le cooperative a mutualità prevalente e dei beni mobili anche agli assegnatari dei beni confiscati e contemplando la possibilità di assegnare direttamente a associazioni e cooperative i beni immobili quando sia evidente la finalità sociale, previa consultazione del Comune in cui è localizzato il bene); l'incentivo ad **affidamenti anticipati temporanei** per evitare il deterioramento dei beni (attraverso l'affitto o il comodato gratuito già dalla fase del sequestro fino alla confisca definitiva anche a soggetti diversi, visto il carattere temporaneo dell'assegnazione, da quelli previsti dall'art. 48, comma 3, del Codice) e a forme di **tutorship** delle aziende da parte di imprenditori dei settori di volta in volta coinvolti; la semplificazione dei **passaggi procedurali** (evitando la sospensione automatica, di cui all'art. 56 del Codice, anche di quei

rapporti contrattuali fondamentali per il proseguimento dell'attività aziendale); l'accesso alle **risorse economiche** necessarie (costituendo un fondo *ad hoc* separato rispetto al FUG); la creazione di adeguati **sistemi di monitoraggio** che possano supportare il processo di valutazione dell'efficacia delle assegnazioni (creazione di un Osservatorio presso l'Agenzia); il **supporto agli enti territoriali** assegnatari.

Scarsa trasparenza

Dalle risorse intestate al FUG, alla quantità dei beni, alla loro localizzazione: il patrimonio sequestrato e confiscato non è oggetto di processi informativi e comunicativi idonei a renderne efficiente la gestione. Sebbene la *ratio* di tale mancanza di trasparenza⁹⁹ possa essere ricondotta a ragioni di sicurezza, è necessario implementare un sistema di divulgazione delle informazioni che possano favorire il riuso e la valorizzazione dei beni¹⁰⁰. In questo senso si dovrebbe, da un lato, rendere noto sul sito web dell'Agenzia, non solo l'elenco dei beni di cui all'**art. 38, comma 5**, ma anche lo stato, le forme di assegnazione, il progetto sull'utilizzo e uno stato dell'arte periodico sull'andamento della gestione¹⁰¹ e, dall'altro, incrementare i canali di pubblicizzazione dei bandi e delle richieste di manifestazione di interesse per l'assegnazione dando indicazioni specifiche anche attraverso le *Linee guida* di cui all'art. 112, comma 4, del Codice Antimafia¹⁰².

Inadeguatezza della tutela del terzo

La politica di repressione della criminalità organizzata deve necessariamente essere ispirata al contemperamento tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la tutela del corpo sociale.

È quindi fondamentale che le misure intraprese non generino ulteriore iniquità attraverso artifici giuridici, come l'acquisto a titolo originario da parte dello Stato dei beni confiscati, o il mancato pieno riconoscimento di diritti legittimamente acquisiti, come quelli di credito, a discapito dei terzi in buona fede.

In primo luogo, si rende opportuno un intervento sul testo dell'**art. 53 del d.lgs. n. 159 del 2011**, al fine di eliminare il limite (del «60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati risultante dalla stima redatta dall'amministratore o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi») alla soddisfazione dei diritti di credito – assistiti o meno da un diritto reale di garanzia – risultanti da atti aventi data certa anteriore al sequestro, vantati dai terzi di buona fede. Un simile “tetto massimo” appare, infatti, ingiustificato nella misura in cui, prescindendo dalla capienza del patrimonio confiscato al proposto, va al di là della *ratio* della confisca.

* * *

Appare inoltre auspicabile la sostituzione, per le parti in cui differiscono, dei commi 199-201 dell'art. 1, l. n. 224 del 2012 – disposizioni che, come si già è fatto notare, la giurisprudenza tende già ad applicare (stando alla lettera della legge, impropriamente), ai casi in questione – agli **artt. 57-61 del d.lgs. n. 159 del 2011**. In particolare, ci si riferisce alla parte in cui i primi dispongono la predisposizione ad opera dell'Agenzia, di un piano di pagamento per ogni bene – evidentemente più rispettosa dell'essenza del diritto reale di garanzia – oltre che la competenza del giudice civile a decidere – nelle forme di cui all'art. 737 c.p.c. – sulle eventuali opposizioni (ai piani di pagamento) dei creditori concorrenti.

* * *

Ancora, non pare corretto qualificare l'acquisto dei beni confiscati da parte dello Stato, come a titolo originario: se è vero che i beni entrano a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato sul presupposto

⁹⁹ La mancanza di trasparenza è così lampante che si è sviluppato un sistema partecipato di mappatura dei beni confiscati: <http://www.confiscatibene.it/it>

¹⁰⁰ Analogamente si sono espresse Libera e Gruppo Abele, tramite *Riparte il futuro*, la campagna digitale contro la corruzione.

¹⁰¹ Analogamente si sono espresse Libera e Gruppo Abele, tramite *Riparte il futuro*, la campagna digitale contro la corruzione.

¹⁰² “L'Agenzia con delibera del Consiglio direttivo adotta gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati”, art. 112, comma 4, lett. a).

della loro appartenenza al proposto, sembra difficile ipotizzare che lo Stato acquisti sui beni stessi un diritto dal contenuto più ampio di quello che faceva capo al proposto. Pertanto, delle due l'una: o si interviene sul testo dell'art. 45 del d.lgs. n. 159 del 2011 nella parte in cui definisce l'acquisto dei beni confiscati da parte dello stato «libero da oneri e pesi» o si impone, dello stesso, una lettura tutt'altro che estensiva, tale da impedire l'affermazione della natura "a titolo originario" dell'acquisto ad opera dello Stato.

* * *

Altra modifica che si ritiene opportuna riguarda l'art. 46 del d.lgs. n. 159 del 2011 che, attualmente, ammette la corresponsione, ai terzi proprietari/intestatari fittizi dei beni oggetto di confisca preventiva, di una somma equivalente al valore dei beni stessi quando i beni siano stati assegnati «*per finalità istituzionali e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico*». Tuttavia, la revoca della confisca è indice dell'assenza dei presupposti per l'operatività della stessa, così decretando l'immediata caducazione delle ragioni che sottostanno all'assegnazione, non potendo, a rigore, valere quale argomento a favore del sacrificio (che si avrebbe con restituzione solo per equivalente) della posizione del terzo di buona fede. Pertanto, sarebbe auspicabile una rimodulazione del testo dell'art. 46 del d.lgs. n. 159 del 2011, al fine di escludere la possibilità della restituzione per equivalente o – qualora si ritenga l'interesse istituzionale, a cui il bene potrebbe essere destinato, assolutamente superiore – nel senso di impedire l'assegnazione del bene a finalità istituzionali per un certo numero di anni successivi alla confisca, così da renderne meno probabile la revoca. In alternativa, potrebbe essere sufficiente anche l'introduzione di una previsione che, in caso di restituzione per equivalente, riconosca al terzo anche un diritto a ricevere una certa somma a titolo di ulteriore indennizzo, per non aver potuto godere del bene per un certo periodo e per non poterne più godere nemmeno in futuro, in assenza di una adeguata giustificazione.

* * *

Infine – pur nella consapevolezza della scarsa rilevanza pratica dell'ipotesi che ci si accinge a rappresentare – è auspicabile un intervento anche sul disposto dall'art. 26 del d.lgs. n. 159 del 2011. Quest'ultimo, nell'affermare la nullità degli atti con cui i beni oggetto di confisca siano stati fittiziamente intestati o trasferiti ad un soggetto diverso dal proposto, comporta che siano travolti anche gli eventuali successivi trasferimenti ad opera dell'intestatario/proprietario fittizio, in favore di terzi di buona fede. Questi ultimi si trovano, dunque, sforniti di tutela nei confronti del proposto o dello Stato, con le uniche eccezioni, ove ne sussistano i presupposti, della pubblicità sanante (art. 2652, comma 1, c.c.) o dell'acquisto per usucapione (artt. 1158 ss. c.c.). La qual cosa, come si è già messo in luce, non pare coerente con la *ratio* – sottrarre i beni alla criminalità organizzata (di stampo mafioso) per riportarli nel "circuito della legalità" – delle misure di prevenzione patrimoniali in quanto, una volta dimostrata la buona fede del legittimo proprietario del bene (che lo ha acquistato dall'intestatario fittizio) e, quindi, anche la sua estraneità all'ambiente mafioso, il bene risulta essere già nel circuito della legalità, senza che si renda necessario un intervento dello Stato a tale fine. Onde evitare un simile risultato, potrebbe prospettarsi la sostituzione della "sanzione" della nullità con quella dell'inefficacia *inter partes* – dunque solo tra proposto e intestatario/proprietario fittizio – degli atti in questione.

2.1.2 Dettaglio delle proposte relative ai soggetti e al processo di gestione

Sulla base delle riflessioni formulate e tenendo conto dei contributi propositivi reperiti¹⁰³, si seguirà idealmente il ciclo di vita dei beni, dal sequestro al riutilizzo, mettendo in evidenza alcuni interventi volti al miglioramento dell'organizzazione dei **soggetti** deputati alla gestione e destinazione, ai loro poteri e al **processo di gestione**. Le proposte si differenziano in: **semplici pratiche e comportamenti**, compatibili con la norma vigente e quindi attuabili sin d'ora, e **modifiche e/o integrazioni normative puntuali** (è riportato **in rosso** l'articolo del Codice Antimafia sul quale si dovrebbe intervenire) che si inseriscono nella disciplina vigente senza stravolgerne l'impianto concettuale.

I. Dal sequestro alla confisca di primo grado (Amministrazione giudiziaria)

Il tempo che intercorre tra il sequestro e la confisca di primo grado può estendersi fino a 2 anni e mezzo¹⁰⁴. Si tratta dunque di un lasso di tempo che può fortemente incidere sul destino dei beni. Per questo è particolarmente importante rafforzare le potenzialità di questa fase e dei soggetti chiamati ad amministrarla.

Obiettivo generale

Garantire la conservazione e, dove possibile, l'incremento della redditività dei beni "per conto di chi spetta": lo Stato, nel caso della confisca, o il titolare dei beni nel caso di restituzione.

Obiettivi specifici	Interventi	Motivazioni
	Attivare l'Albo degli amministratori giudiziari. L'albo è stato istituito con d.lgs. n.14 del 2010 e regolamentato con D.M. n. 160 del 19 settembre 2013. Non è attualmente in funzione in mancanza dell'approvazione da parte del responsabile dell'Albo del modello della domanda e delle modalità di svolgimento delle verifiche di cui all'art. 4, comma 1 del Regolamento.	L'albo, attraverso la verifica di specifici requisiti di professionalità e onorabilità, può garantire l'idoneità dei professionisti allo svolgimento dell'incarico. Favorisce inoltre il monitoraggio degli incarichi <i>pro capite</i> e la rotazione degli stessi ¹⁰⁵ .
GARANTIRE LA PROFESSIONALITÀ DELL'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO, L'EQUITÀ NELLA SCELTA DA PARTE DEL TRIBUNALE E LA ROTAZIONE DEGLI INCARICHI.	Immaginare un potenziamento dell'Albo, in particolare, valorizzando quei manager già formati nelle aziende sequestrate e confiscate, promuovendo forme di rotazione negli incarichi e incentrando il rapporto tra amministratori e tribunale sulla massima trasparenza.	
	Prevedere sistemi di valutazione della performance anche associati ai compensi , introducendo premierità per il raggiungimento di obiettivi individuati da	L'assenza di una normativa di riferimento per determinare il compenso dell'amministratore giudiziario costituisce una delle

¹⁰³ Ci si riferisce in particolare alle proposte contenute nelle relazioni delle Commissioni Fiandaca, Garofoli, Antimafia e le proposte di legge presentate al Senato [nn. 1660, 1687] e alla Camera [nn. 2111, 2586, 2737, 2786].

¹⁰⁴ L'art. 24, comma 2, del Codice Antimafia: "il decreto di sequestro perde efficacia se il Tribunale non deposita il decreto che pronuncia la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario. Nel caso di indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti tale termine può essere prorogato per 6 mesi e per non più di due volte".

¹⁰⁵ L'art. 5, comma 4, prevede infatti che "Gli amministratori giudiziari sono tenuti a comunicare al responsabile dell'Albo tutte le nomine ricevute dall'autorità giudiziaria ovvero dall'Agenzia, al fine di consentire il monitoraggio statistico e la rotazione degli incarichi".

Obiettivi specifici	Interventi	Motivazioni
ASSICURARE CONTINUITÀ DI INTENTI E ESAUSTIVI PASSAGGI DI INFORMAZIONE TRA L'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO E L'AGENZIA	<p>appositi piani di gestione che dovranno essere redatti congiuntamente alla relazione di cui all'art. 36. Il compenso sarebbe quindi composto da una parte fissa, legata al livello di complessità del bene, e una variabile, in funzione dei risultati ottenuti. Il D.lgs. n. 14/2010 prevede che, su proposta del Ministero, siano emanati con D.P.R. le modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari sulla base dei principi enunciati all'art. 8, comma 3, lett. d) del d.lgs. n. 14/2010 che già contemplano un meccanismo assimilabile¹⁰⁶.</p> <p>D.P.R. di cui al d.lgs. n. 14/2010 (non ancora emanato)</p>	<p>più gravi lacune del sistema di amministrazione e gestione dei beni sequestrati perché crea situazioni di disparità di trattamento a fronte di uguali prestazioni professionali e viceversa, e non incentiva gestioni virtuose.</p>
	<p>Affiancare all'amministratore giudiziario una figura di raccordo con l'Agenzia incaricata di elaborare di concerto con l'amministratore giudiziario la relazione dei beni sequestrati e in particolare l'individuazione delle forme di gestione più idonee e redditizie.</p> <p>ARTT., 36 comma 1, e 38, comma 1.</p>	<p>Attualmente l'art. 38, comma 1, stabilisce che "fino al decreto di confisca di primo grado l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato. A tal fine propone al tribunale tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene". Si ritiene opportuno rendere più stringente il rapporto con l'amministratore giudiziario prevedendo la nomina di un responsabile per conto dell'Agenzia incaricato di elaborare insieme all'amministratore giudiziario la relazione di cui all'art. 36, atto su cui, specialmente per i beni aziendali, si fonda tutta la strategia di gestione.</p>
	<p>Prevedere che l'Agenzia, una volta entrata nel possesso dei beni, se necessario, sia coadiuvata dal medesimo amministratore giudiziario salvo che non ricorrano gravi casi di irregolarità o incapacità¹⁰⁷.</p>	<p>L'art.38, comma 3, prevede già tale possibilità ma sarebbe quanto mai opportuno incentivare la collaborazione rendendola quanto meno preferenziale.</p>

¹⁰⁶ L'art. 8, comma 2 detta i principi sulla base dei quali dovranno essere redatti i regolamenti. Tra questi si riportano in particolare le lett. d) ed e): "[...] d) previsione che il compenso possa essere aumentato o diminuito, su proposta del giudice delegato, nell'ambito di percentuali da definirsi e comunque non eccedenti il 50 per cento, sulla base dei seguenti elementi: 1) complessità dell'incarico o concrete difficoltà di gestione; 2) possibilità di usufruire di coadiutori; 3) necessità e frequenza dei controlli esercitati; 4) qualità dell'opera prestata e dei risultati ottenuti; 5) sollecitudine con cui sono state condotte le attività di amministrazione; e) previsione della possibilità di ulteriore maggiorazione a fronte di amministrazioni estremamente complesse, ovvero di eccezionale valore del patrimonio o dei beni costituiti in azienda oggetto di sequestro o confisca, ovvero ancora di risultati dell'amministrazione particolarmente positivi".

¹⁰⁷ Analogamente si suggerisce nella proposta di legge n. 2737 del 2014, avanzata dalla Commissione Antimafia.

Obiettivi specifici	Interventi	Motivazioni
EVITARE IL DEGRADO E DETERIORAMENTO DEI BENI E IL SOTTOUTILIZZO PERSEGUENDO IL PRINCIPIO DI ECONOMICITÀ.	ART. 38 comma 3	L'affidamento anticipato produce il triplice beneficio di: far fronte alle esigenze dei beneficiari, assicurare la manutenzione del bene con un notevole risparmio a carico della procedura e disincentivare fenomeni di degrado dell'area in cui è localizzato il bene. Al fine di scongiurare le possibili criticità, quali il mancato pagamento del canone, la difficoltà di assicurare una tempestiva liberazione entro il tempo necessario e eventuali danni, è possibile ipotizzare:
	ART. 40 <i>(la norma non vieta l'assegnazione anticipata ma non la prevede (salvo che per i beni mobili peraltro circoscrivendo i possibili destinatari¹¹⁰) non incentivandone quindi la pratica)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. comodati d'uso gratuito; 2. contratti di locazione (con possibilità di ridurre il canone per compensare le spese di manutenzione¹¹¹); 3. polizze assicurative, a carico dell'assegnatario provvisorio, per incendi e responsabilità civili nei confronti dei terzi.
SALVAGUARDARE LA VITALITÀ DEI BENI AZIENDALI	Rendere obbligatoria da parte del giudice delegato la determinazione del limite di valore entro il quale gli atti si ritengono di ordinaria amministrazione tenuto conto dell'attività economica svolta dall'azienda e della proposta contenuta nella relazione dell'Amministratore giudiziario.	La trasformazione in obbligo della facoltà per il giudice delegato di determinare la soglia economica degli atti di ordinaria amministrazione ex art. 42, comma 2, consentirebbe di conoscere previamente la "natura" degli atti e assicurare il celere compimento di quelli funzionali al proseguimento dell'attività economica evitando quindi il passaggio autorizzatorio.
	ART. 42, comma 2.	

¹⁰⁸ Si veda pag. 31.

¹⁰⁹ Nello stesso senso si sono espresse le Commissioni Garofoli e Antimafia. Forme di utilizzo sociale, pubblico o produttivo dei beni sin dalla fase del sequestro, con il coinvolgimento di Regioni, Enti locali, cooperative, associazioni ed enti di volontariato (progetto "Momart" a Bari, terreni agricoli affidati a cooperative a Reggio Calabria, ecc.), sono già state sperimentate dal Commissario Straordinario che le riportava nella sua Relazione annuale del 2008.

¹¹⁰ I beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, possono essere affidati dal tribunale in custodia giudiziale agli Organi di polizia, Corpo Nazionale dei vigili del fuoco, l'Agenzia e altri organi dello Stato, enti pubblici non economici, enti territoriali per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o di tutela ambientale (Art. 40, comma 5bis).

¹¹¹ A questo proposito si possono immaginare consegne "allo stato di fatto" sulla falsa riga di esperienze condotte dall'ERP di Milano per assegnare rapidamente alloggi popolari da ristrutturare; il costo della ristrutturazione è poi scontato dal canone di locazione.

Obiettivi specifici	Interventi	Motivazioni
	<p>Prevedere il subentro provvisorio da parte dell'amministratore giudiziario nei rapporti pendenti la cui sospensione potrebbe compromettere la prosecuzione dell'attività di impresa. Il subentro dovrebbe essere immediatamente trasmesso al giudice delegato per confermarlo o disporre la risoluzione del contratto entro 30 giorni¹¹².</p> <p>ART. 56</p>	<p>L'art. 56 prevede l'immediata sospensione dei rapporti contrattuali fino a quando l'amministratore dichiara di subentrare nel contratto, previa autorizzazione del giudice delegato. Alle volte il tempo necessario all'ottenimento dell'autorizzazione può pregiudicare l'esercizio dell'attività imprenditoriale.</p>
	<p>Introdurre un criterio di distribuzione equilibrata degli incarichi tra gli amministratori giudiziari in modo da assicurare una gestione efficace.</p> <p>ART. 41</p>	<p>Numerosi sono i casi registrati di <i>mala gestio</i> dovuti in parte alla mole di incarichi attribuiti a un solo amministratore che, specie per le gestioni aziendali, dilata i tempi e riduce enormemente l'efficacia dell'intervento.</p>
	<p>Prevedere forme di tutorship da parte di imprese del settore¹¹³ da affiancare a titolo gratuito all'amministratore giudiziario, accompagnata dalla definizione di criteri premiali (in termini di sgravi fiscali) o riconoscendo una prelazione per gli imprenditori che abbiano svolto attività di tutoraggio da applicare al momento della determinazione della destinazione dell'azienda¹¹⁴.</p>	<p>L'assistenza da parte di manager dei settori di volta in volta interessati potrebbe consentire all'amministratore di prendere in considerazione scelte gestionali inedite e di entrare in contatto sin dal sequestro con aziende potenzialmente interessate alla gestione futura.</p>

II) Dalla Confisca di primo grado alla destinazione (Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC))

Nel disegno di legge di conversione del D.L. n. 4/2010, istitutivo dell'Agenzia, viene sottolineato come la riforma persegua l'obiettivo di soddisfare la "prioritaria esigenza di rendere rapido ed effettivo l'utilizzo dei patrimoni per finalità istituzionali e sociali". L'istituzione di un soggetto *ad hoc* per la gestione del patrimonio confiscato fu una brillante intuizione, ma l'implementazione del provvedimento dimostra con chiarezza che l'efficacia dell'amministrazione necessita di importanti accorgimenti per essere perseguita.

Obiettivo generale

Assicurare piena operatività all'Agenzia dotandola di tutti gli strumenti perché possa costituire una sede di incremento del valore sociale ed economico dei beni che in essa gravitano.

¹¹² In questo senso si è espressa anche la Commissione Garofoli.

¹¹³ A questo proposito si segnala anche il fenomeno crescente del volontariato professionale che potrebbe giocare un ruolo positivo.

¹¹⁴ In questo senso si è espressa la Commissione Garofoli.

Obiettivi specifici	Interventi	Motivazioni
INCREMENTARE IL PERSONALE E AUMENTARNE LE COMPETENZE.	Intervenire sulle modalità di reclutamento affinché tengano conto dei profili necessari all'attività che l'Agenzia è chiamata a svolgere valorizzando quanti abbiano intrapreso un apposito percorso di specializzazione.	Sulla base delle criticità rilevate le problematiche che attengono all'Agenzia sembrano avere a che vedere in maniera marcata con il personale in essa impiegato, insufficiente dal punto di vista numerico (30 unità di personale in organico e 100 in comando o distacco con oneri a carico dell'amministrazione di provenienza) e scarsamente professionalizzato.
ASSICURARE CHE IL DIRETTORE ABBAIA LE COMPETENZE NECESSARIE ALLO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ.	Allargare il novero delle professionalità cui attribuire la carica di Direttore dell'Agenzia, ad esempio, a dirigenti di prima fascia, magistrati e prefetti. ¹¹⁵ ART. 111, comma 2	Attualmente può essere nominato solo un prefetto. Sarebbe invece necessario che l'idoneità di un soggetto a ricoprire la carica di Direttore non fosse tanto legata al ruolo precedentemente ricoperto ma alle esperienze maturate in materia.
ASSICURARE L' AUTONOMIA GESTIONALE DELLE RISORSE ECONOMICHE	Costituzione di un fondo alimentato dalle risorse derivanti da sequestri e confische alla criminalità organizzata presso l'Agenzia da cui attingere per le necessità di funzionamento dell'Agenzia e di gestione dei beni.	L'Agenzia può perseguire l'ambiziosa sfida di valorizzazione dei beni solo attraverso un sistema di risorse economiche che la renda quanto più capace di far fronte ad una programmazione organica. In questo modo sarebbe anche maggiormente agevole misurare l'efficacia del suo operato rendendone evidenti entrate e uscite.
ALLARGARE IL NOVERO DEI DESTINATARI DEI BENI.	Consentire anche agli enti pubblici di essere affidatari di aziende confiscate mediante affitto a titolo gratuito. ART. 48, comma 8	Il Codice Antimafia contempla la possibilità di affittare solo a titolo oneroso le aziende a società pubbliche.
	Estendere a tutte le cooperative a mutualità prevalente , con priorità a quelle di cui alla legge n. 381/1991, l'assegnazione dei beni immobili. ART. 48, comma 1, lett. c	Aumentare le probabilità che il bene venga utilizzato mantenendo la priorità dell'assegnazione per le cooperative di cui alla legge n. 381/1991.
	Prevedere la possibilità di assegnare i beni mobili anche ai destinatari di beni confiscati per lo svolgimento di attività connesse al progetto implementato o all'attività imprenditoriale esercitata. ART. 48, comma 12	Volendo concepire il patrimonio confiscato come unitario risulta particolarmente utile implementare meccanismi e soluzioni di mutuo supporto.

¹¹⁵ In questo senso si è espressa anche la Commissione Garofoli.

Obiettivi specifici	Interventi	Motivazioni
ELIMINARE LE CAUSE CHE RENDONO POCO APPETIBILI I BENI E INCREMENTARE LA CONOSCIBILITÀ DELLA DISPONIBILITÀ DEI BENI	<p>Imputare la restituzione per equivalente al sopracitato fondo per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata¹¹⁶.</p> <p>ART. 46</p>	L'art. 46 prevede, in caso di revoca del provvedimento, che quando i beni siano stati assegnati per finalità istituzionali e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico, la restituzione per equivalente a carico dell'ente assegnatario. Tale meccanismo disincentiva enormemente l'appetibilità dei beni.
RENDERE ACCESSIBILI LE INFORMAZIONI SUI BENI TRA GLI ATTORI CHE INTERVENGONO NEL PROCESSO	Implementazione del sistema informativo REGIO volto allo scambio di dati dell'Agenzia con le amministrazioni coinvolte (Ministero dell'interno, Ministero della Giustizia, amministratori giudiziari/coadiutori, Equitalia Giustizia) e una tracciatura di tutti gli eventi legati ad ogni bene.	L'accessibilità alle informazioni e la loro correttezza sono presupposti indispensabili per compiere scelte pertinenti.

III. Riutilizzo dei beni

Il riutilizzo dei beni costituisce l'ultimo ma decisivo passaggio che dà compiutezza al progetto di restituzione alla collettività dei beni.

Obiettivo generale

Garantire un efficace riutilizzo dei beni aziendali, immobili e mobili.

Obiettivi specifici	Interventi	Motivazioni
RAFFORZARE E RENDERE SISTEMATICO IL RUOLO DI CONTROLLO E MONITORAGGIO SISTEMATICO	<p>Costituire presso l'Agenzia un Osservatorio interattivo di pratiche di gestione¹¹⁷ e introdurre l'obbligo per gli assegnatari di pubblicare in quella sede tutte le informazioni sulla concreta utilizzazione del bene¹¹⁸.</p> <p>ART. 48</p>	Lo scambio di <i>best practices</i> potrebbe supportare gli enti assegnatari nell'impiego dei beni.

¹¹⁶ In questo senso si sono espresse le Commissioni Fiandaca, Garofoli e Antimafia.

¹¹⁷ Un esempio in questo senso può essere quello ideato dal Comune di Cerveteri per la condivisione di buone pratiche tra Comuni <http://www.italiaincomune.it/>

¹¹⁸ Sull'incremento di forme di pubblicizzazione relative alle destinazione si è espressa anche la Commissione Garofoli.

IV. Tutela del terzo

I terzi in buona fede sono coinvolti in tutte le fasi del processo. Il grado di tutela loro assicurato ha importanti impatti sulla valutazione di equità complessiva del sistema.

Obiettivo generale

Non compromettere i diritti dei terzi in buona fede.

Interventi	Motivazioni
<p>Eliminare il limite del 60% del valore dei beni sequestrati e confiscati alla soddisfazione dei diritti di credito vantati da terzi di buona fede.</p> <p>ART. 53</p>	<p>Un simile tetto massimo appare ingiustificato nella misura in cui, prescindendo dalla capienza del patrimonio confiscato, va al di là della <i>ratio</i> della confisca.</p>
<p>Non qualificare l'acquisto dei beni da parte dello Stato come a titolo originario attraverso la modifica dell'espressione "libero da oneri e pesi" o una lettura tutt'altro che estensiva dell'affermazione.</p> <p>ART. 45</p>	<p>Se è vero che i beni entrano a far parte del patrimonio indisponibile dello Stato sul presupposto della loro appartenenza al proposto, sembra difficile ipotizzare che lo Stato acquisti sui beni stessi un diritto dal contenuto più ampio di quello che faceva capo al proposto</p>
<p>In caso di restituzione per equivalente riconoscere al terzo anche un diritto a ricevere una certa somma a titolo di ulteriore indennizzo per non avere potuto godere del bene per un certo periodo e per non poterne più godere nemmeno in futuro.</p> <p>ART. 45</p>	<p>La revoca della confisca è indice dell'assenza dei presupposti per l'operatività della stessa e non si vede per quale ragioni si debba sacrificare la posizione del terzo in buona fede.</p>
<p>Sostituire la sanzione della nullità con quella dell'inefficacia <i>inter partes</i> -dunque solo tra proposto e intestatario/proprietario fittizio- degli atti con cui i beni sono fittiziamente intestati a soggetti diversi dal proposto.</p> <p>ART. 26</p>	<p>La nullità degli atti con cui i beni oggetto di confisca siano stati fittiziamente intestati o trasferiti ad un soggetto diverso dal proposto, comporta che siano travolti anche gli eventuali successivi trasferimenti ad opera dell'intestatario/proprietario fittizio, in favore di terzi di buona fede.</p>
<p>Sostituire le disposizioni di cui agli artt. 57-61 del d.lgs. n. 159 del 2011, con quelle di cui ai commi 199-201 dell'art. 1, l. n. 224 del 2012, per le parti in cui differiscono.</p> <p>ARTT. 57-61</p>	<p>La predisposizione di un piano di pagamento per ogni bene meglio si confà alla natura del diritto reale di garanzia ed il giudice civile è più indicato di quello della prevenzione per decidere (in camera di consiglio) sulle opposizioni ai piani di pagamento.</p>

2.2 Comparazione tra le proposte di riforma della gestione dei beni sequestrati e confiscati alla mafia

La seguente schematizzazione intende mettere a confronto le proposte contenute nelle relazioni della *Commissione istituita in data 10 giugno 2013 con decreto del Ministro della Giustizia* (presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca), della *Commissione istituita con Decreto del Presidente del Consiglio il 7 giugno 2013* (presieduta dal dott. Roberto Garofoli) - entrambe chiamate a formulare proposte migliorative in materia di lotta alla criminalità organizzata- e della *Commissione d'inchiesta parlamentare sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere* la quale ha dedicato particolare attenzione al tema mediante l'audizione di numerosi soggetti impegnati nella gestione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie (prefetti, magistrati, dirigenti) e sopralluoghi nei territori maggiormente interessati dalle misure di prevenzione patrimoniale¹¹⁹.

L'obiettivo perseguito è quello di ottenere un quadro delle principali innovazioni proposte e, in particolare di quelle convergenti che, con maggiore probabilità, saranno assunte quali punti fermi della riforma della materia.

Le tabelle riportano, in forma sintetica, le proposte avanzate in merito a: *Struttura e funzioni dell'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla mafia* (tabella A) e *Gestione dei beni* (tabella B). Per ciascun tema sono in particolare enunciati: l'attuale regime, le esigenze riscontrate e le proposte delle 3 Commissioni.

Tabella A) - Struttura e funzioni dell'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla mafia: proposte.

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca¹²⁰	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
Vigilanza del Ministero dell'Interno	Coinvolgimento di organi pubblici, istituzioni e professionalità riferibili ad altri settori, riconducibili tra gli altri, ai Ministeri dell'interno, della Giustizia, dello Sviluppo economico e del lavoro. Rafforzare il valore simbolico della sua funzione, da riferire all'intero Governo.		Vigilanza della Presidenza del Consiglio	Vigilanza della Presidenza del Consiglio
Direttore dell'Agenzia è un prefetto nominato con DPR su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del consiglio dei ministri.	Assicurare che il Direttore abbia competenze specifiche in materia.		Un soggetto con competenze specifiche scelto tra prefetti, dirigenti di prima fascia e magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione.	Il direttore deve essere scelto su proposta del Presidente del Consiglio tra più figure che abbiano maturato esperienza professionale specifica, almeno quinquennale nella gestione dei beni delle aziende (ad es. Prefetto, Dirigente dell'Agenzia del Demanio, o

¹¹⁹ La Relazione della Commissione è stata approvata il 9 aprile 2014.

¹²⁰ La Commissione Fiandaca ha curato prevalentemente la riforma degli aspetti processuali, le proposte in materia di controllo e prevenzione delle infiltrazioni mafiose nelle attività imprenditoriali e la tutela del terzo pertanto il contributo negli aspetti qui trattati risulta meno incisivo.

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca ¹²⁰	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
				un magistrato). Sarebbe opportuno inserire nella legge istitutiva della Commissione Antimafia che la proposta di nomina sia preventivamente trasmessa alla Commissione in modo da poter esprimere il proprio parere.
<p>5 membri del Consiglio Direttivo: Direttore dell'Agenzia un magistrato designato dal Ministro della giustizia; un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia; due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali designati, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze.</p>	<p>Coinvolgere, oltre ai Ministeri competenti, figure rappresentative dei soggetti destinatari dei beni e di professionalità specializzate nel procacciamento di fondi europei.</p>		<p>8 membri del Consiglio direttivo: direttore dell'Agenzia un membro designato dal presidente del Consiglio; un rappresentante del Ministero dell'Interno; un qualificato esperto in materia di gestioni aziendali e patrimoniali nominato dal Ministero dell'economia e delle finanze; un esperto in materia di finanziamenti nazionali ed europei designato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri o dal ministro delegato alla politica di coesione, un rappresentante dell'ANCI; un rappresentante delle associazioni potenziali destinatarie dei beni; un magistrato designato dal Ministro della Giustizia con esperienza nel settore dei beni sequestrati e confiscati; un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia.</p>	<p>Integrare l'attuale configurazione del consiglio almeno con un componente esperto in materia di progetti di finanziamenti europei designato dalla Presidenza dei ministri.</p>
<p>Organi dell'Agenzia: Direttore, Consiglio direttivo e Revisore dei conti</p>	<p>Introdurre una sede di ascolto del punto di vista dei potenziali destinatari dei beni.</p>			<p>Affiancare agli organi dell'Agenzia uno strumento di indirizzo che coinvolga tutti i soggetti potenzialmente interessati alla destinazione dei beni (ANCI,</p>

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca ¹²⁰	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
				Province, Comuni, Abi, Confindustria, Unioncamere, associazioni, MiUR)
30 unità formano l'organico dell'Agenzia + 100 in distacco (<i>ex lege</i> 228/2012).	Incrementare l'organico evitando così la dispersione di conoscenze che deriva dalla mobilità connessa al comando o al distacco. Agevolare l'assunzione di professionalità specializzate anche attraverso forme di incentivo per il personale.		Organico formato da 100 unità.	Selezionare il personale privilegiando professionalità dotate di competenze economiche e gestionali.
Le competenze dell'Agenzia sull'amministrazione dei beni cominciano con la confisca di primo grado e terminano con la destinazione del bene. Resta in capo all'Agenzia il potere di verifica e revoca dell'assegnazione.	Diminuire il carico di lavoro dell'Agenzia quando l'esito del procedimento è ancora incerto.	Fatti salvi i compiti di coadiuvazione dell'Agenzia, il compito di amministrazione dei beni viene spostato al momento della confisca definitiva.	Fatti salvi i compiti di coadiuvazione dell'Agenzia, il compito di amministrazione dei beni viene spostato al momento della confisca definitiva.	
La collaborazione di altri enti con l'Agenzia è facoltativa e legata alla stipula di convenzioni ex art. 113 <i>bis</i> .	Rafforzare lo scambio e il supporto con altri enti a vario titolo coinvolti nella materia.		<p>Obbligatorietà e fissità delle collaborazioni con le diverse amministrazioni attualmente coinvolte (Agenzia del Demanio e delle entrate, le prefetture e i nuclei di supporto, etc.).</p> <p>Prevedere forme di ausilio decentrato in favore dell'Agenzia, nella fase in cui coadiuva l'amministratore giudiziario e in quella in cui attende direttamente alla gestione delle aziende confiscate, mediante l'istituzione di Tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate presso le prefetture per affiancare i Nuclei di supporto.</p>	

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca ¹²⁰	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
			I tavoli dovrebbero riunire il prefetto, un rappresentante dell'Agenzia, oltre che esponenti delle organizzazioni sindacali più rappresentative e delle associazioni dei datori di lavoro, i rappresentanti delle direzioni territoriali o provinciali del lavoro, degli enti territoriali interessati oltre che del mondo dell'associazionismo.	
L'Agenzia può destinare i beni immobili allo Stato o agli enti territoriali ma non ad altri soggetti.	Intervenire sul tempo lungo che intercorre tra la confisca definitiva e l'effettivo utilizzo dei beni.		Possibilità di assegnare direttamente i beni laddove sia evidente la finalità sociale.	
Sede principale a Reggio Calabria e 4 secondarie a Roma, Palermo, Napoli e Milano.	Evitare la frammentazione delle risorse.			Spostare la sede principale a Roma e valutare il costo delle sedi secondarie anche in considerazione della diminuzione del carico di competenze (nel caso venisse accolta l'ipotesi dell'attribuzione all'Agenzia dell'amministrazione dei soli beni confiscati in via definitiva).
L'Agenzia successivamente alla destinazione verifica l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e destinazione.	Rafforzare il controllo da parte dell'Agenzia sul corretto utilizzo dei beni dopo la destinazione.		Attribuire all'Agenzia un ruolo di monitoraggio continuo e sistematico anche attraverso attività ispettiva con il contributo della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza.	

Tabella B) Modalità di gestione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie: proposte.

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
I beni immobili non sono utilizzabili prima della confisca definitiva.	Evitare il degrado e deterioramento dei beni nel tempo lungo che intercorre tra il sequestro e la confisca definitiva.		Prevedere forme di destinazione anticipata dei beni immobili, già nella fase del sequestro e con carattere provvisorio, (attraverso la locazione o il comodato gratuito) da assegnare anche ad enti e associazioni di cui all'art. 48, comma 3 del Codice Antimafia.	Anticipare l'utilizzo sociale sin dalla fase del sequestro, ove possibile avvalendosi del contributo dei Nuclei di supporto e di protocolli tra l'Agenzia, gli enti locali, le associazioni non profit e le cooperative di lavoratori. Sviluppare linee di gestione per i beni immobili sequestrati, finalizzate ad incrementarne la redditività e agevolare l'eventuale successiva devoluzione allo Stato liberi da oneri e pesi, prevedendo una durata dei contratti inferiore a quella prevista dalla legge o, comunque, sino al termine della procedura e lo sgombero degli immobili occupati abusivamente o senza titolo.
I beni per i quali non sia possibile la destinazione o il trasferimento per finalità di pubblico interesse sono destinati alla vendita esclusivamente a enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse	Ampliare l'opzione di vendita.		Consentire la vendita, ancorché in via residuale ¹²¹ , sul libero mercato in favore dei privati (analogamente a quanto previsto per le aziende), previa delibera assunta con maggioranza dei due terzi dei componenti del consiglio direttivo. Tale scelta dovrebbe essere accompagnata dalle necessarie cautele al fine di evitare che i beni possano tornare, anche per interposta persona o grazie a	Confermare la mera residualità della vendita.

¹²¹ Il carattere residuale assicura la coerenza della vendita sul libero mercato con il principio ispiratore del sistema ovvero la destinazione a fini sociali dei beni immobili.

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
pubblico e alle fondazioni bancarie.			prestanome, nella sfera giuridica patrimoniale delle organizzazioni criminali.	
<p>La restituzione dei beni confiscati, ad eccezione dei beni culturali di cui all'articolo 10, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, e degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e seguenti del medesimo codice può avvenire anche per equivalente, al netto delle migliorie, quando i beni medesimi sono stati assegnati per finalità istituzionali e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico.</p> <p>Il pagamento è imputato al FUG se i beni sono stati venduti e all'ente assegnatario nel caso in cui siano stati consegnati.</p>	Evitare che il timore del pagamento, in caso di revoca della confisca, possa disincentivare le manifestazioni di interesse.	<p>Aprire la possibilità della restituzione per equivalente anche al caso in cui i beni siano stati assegnati per finalità sociali.</p> <p>Imputare il pagamento a carico del FUG.</p>	<p>Prevedere la restituzione per equivalente quale unica forma di restituzione nel caso in cui il bene sia stato assegnato.</p> <p>Imputare il pagamento a carico del FUG.</p>	Creazione di una sotto-sezione nel FUG destinata a fondo di garanzia per far fronte alle spese relative ai beni immobili e aziendali. Al fondo dovrebbero contribuire anche gli istituti di credito dei quali sia stata accertata la malafede nell'erogazione dei mutui
Gli enti territoriali possono utilizzare i beni immobili loro assegnati solo per finalità sociali e istituzionali e solo qualora queste non siano perseguibili è possibile metterli a reddito. In questo caso il ricavato deve essere impiegato per finalità sociali.		Consentire agli enti locali di prevedere l'utilizzo anche per finalità economiche in una prospettiva di messa a reddito dei beni confiscati in vista di obiettivi di interesse pubblico.		

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
Gli enti territoriali devono far fronte autonomamente alle spese necessarie per rendere agibili gli immobili loro assegnati.	Favorire una proficua gestione e destinazione degli immobili.			Creazione di un fondo di rotazione autonomo alimentato con una parte delle somme ora destinate al FUG. Escludere dal patto di stabilità le spese di ristrutturazione dei beni confiscati.
Il tribunale, nell'eseguire il sequestro, ove gli occupanti non vi provvedano spontaneamente, ordina lo sgombero degli immobili occupati senza titolo ovvero sulla scorta di titolo privo di data certa anteriore al sequestro mediante l'ausilio della forza pubblica.	Assicurare l'effettività dello sgombero dell'immobile da parte del preposto e dei terzi non oltre la confisca definitiva programmando l'immediata occupazione da parte di un altro soggetto. Evitare che lo sgombero o il rilascio siano demandati all'Agenzia e che i relativi provvedimenti siano impugnati dinanzi al giudice amministrativo.		Prevedere che tutte le questioni legate alla liberazione dell'immobile siano risolte nell'ambito del procedimento con la conseguente competenza del tribunale.	
A seguito dell'udienza di verifica del credito, qualora le somme riscosse non siano sufficienti a soddisfare i creditori l'amministrazione giudiziaria dispone la vendita dei beni mobili, immobili e aziendali.	Evitare la vendita indifferenziata di beni confiscati per far fronte ai diritti dei terzi.		Costituzione di un fondo, alimentato almeno dal FUG, per soddisfare i creditori dei quali sia stata riconosciuta la buona fede, cui attingere nel caso in cui la vendita dei soli beni mobili non sia stata sufficiente a reperire le somme necessarie a soddisfare i creditori. Favorire la stipula di intese da parte dell'Agenzia con enti territoriali e fondazioni. Se non fosse possibile la costituzione del Fondo: regolare	

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
			<p>la vendita dei beni prevedendo che l'Agenzia disponga, nell'ordine, la liquidazione dei beni mobili, delle aziende o dei rami d'azienda e degli immobili.</p> <p>Prevedere che l'eventuale vendita dei beni per soddisfare i creditori avvenga solo dopo la confisca definitiva.</p>	
<p>Gli enti territoriali sono tenuti a formare e rendere pubblico l'elenco dei beni confiscati loro assegnati.</p>	<p>Implementare le forme di pubblicizzazione relative alle destinazioni dei beni tramite il sito dell'Agenzia</p>		<p>Introdurre l'onere per gli enti destinatari di fare inserire tutti gli elementi concernenti le fase di assegnazione, la concreta utilizzazione con l'obbligatorio aggiornamento periodico (pena la revoca dell'assegnazione o dell'assegnazione) e l'inserimento ogni anno di una relazione sulla concreta utilizzazione del bene a fini sociali.</p>	
<p>L'Agenzia entro sei mesi dalla confisca di primo grado pubblica sul proprio sito internet l'elenco dei beni immobili oggetto del provvedimento</p>	<p>Incrementare le manifestazioni di interesse e garantire un'adeguata programmazione delle destinazioni.</p>		<p>Realizzazione di una banca dati delle aziende sequestrate e confiscate in via definitiva che l'Agenzia dovrebbe aggiornare periodicamente.</p> <p>Avvio ed utilizzo del sistema di comunicazione telematica dei dati già previsto dal Codice Antimafia.</p>	
<p>La destinazione dei beni aziendali è consentita solo a seguito della confisca definitiva.</p>	<p>Superare le difficoltà che caratterizzano la fase dell'amministrazione giudiziaria e quella della gestione da parte dell'Agenzia</p>		<p>Vendita anticipata delle aziende al momento della confisca di primo grado con adeguate forme di garanzia nei confronti del titolare. L'alienazione dovrebbe essere</p>	

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
			<p>assistita dall'adozione di cautele volte ad evitare che i beni possano tornare, ancorché indirettamente nel patrimonio delle organizzazioni criminali. Le somme ricavate dalla vendita confluirebbero in una gestione separata del FUG da cui attingere nel caso in cui la misura patrimoniale non venisse confermata in via definitiva e si rendesse necessario assicurare la restituzione per equivalente.</p>	
<p>Assenza di un sistema strutturato di sostegno alle aziende.</p>	<p>Assicurare la vitalità delle aziende sul mercato, con particolare riferimento alla capacità di investimento e alle esigenze di rilancio e ristrutturazione aziendale. Far fronte alla frequente interruzione delle fonti di finanziamento.</p> <p>Tutelare il patrimonio delle aziende sequestrate.</p>		<p>Creare un fondo di garanzia volto ad assicurare la continuità dell'accesso al credito bancario delle aziende sottoposte a sequestro o confisca. Attribuzione del rating di legalità¹²².</p> <p>Incentivi fiscali in favore di chi si rivolga alle aziende sottoposte a sequestro o confisca per prestazioni di lavori, servizi, forniture. In particolare si propone di applicare un'aliquota IVA ridotta in luogo di quella ordinaria sino al decreto definitivo di destinazione o vendita dell'azienda.</p> <p>Agevolare il conseguimento di commesse pubbliche, prevedendo la stipula di</p>	<p>Incentivi fiscali in favore di chi si rivolga alle aziende sequestrate per prestazioni di lavori, servizi, forniture.</p> <p>Creazione di un fondo di garanzia utilizzando le somme sequestrate e confiscate mediante una sottosezione del FUG e il contributo degli istituti di credito di cui sia stata giudiziariamente accertata la mala fede nell'erogazione dei mutui.</p>

¹²² Decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012, art. 5^{ter}.

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
			<p>convenzioni tra i soggetti pubblici e dette aziende per la realizzazione di opere, gestione di servizi e forniture.</p> <p>Assegnazione della totalità delle commesse necessarie alla gestione dei beni ad imprese sottratte alla criminalità. Introdurre forme di sterilizzazione, limitate nel tempo, delle azioni esecutive e cautelari intraprese dai creditori sul patrimonio dell'azienda sequestrata, nonché l'inefficacia delle ipoteche giudiziali iscritte nel periodo immediatamente precedente l'adozione del provvedimento di sequestro.</p>	

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
<p>L'art. 56 del Codice stabilisce che, se al momento dell'esecuzione del sequestro un contratto relativo al bene o all'azienda è ancora ineseguito l'esecuzione del contratto rimane sospesa fino a quando l'amministratore giudiziario dichiara di subentrare nel contratto, previa autorizzazione del giudice delegato. Nei casi in cui dalla sospensione possa derivare un danno grave al bene o all'azienda, il giudice autorizza, entro 30 giorni, la provvisoria esecuzione del contratto.</p>	<p>Evitare che il tempo necessario all'ottenimento dell'autorizzazione da parte del giudice possa pregiudicare l'esercizio dell'attività imprenditoriale.</p>	<p>Introdurre la facoltà per l'amministratore giudiziario, previo provvedimento motivato del giudice delegato, di licenziare per giusta causa dipendenti considerati contigui al preposto o comunque ad ambienti criminali</p>	<p>Qualora dalla sospensione dei rapporti pendenti potesse derivare un danno grave al bene o all'azienda, prevedere la facoltà per l'amministratore giudiziario di dichiarare il subentro provvisorio nel contratto. La dichiarazione è trasmessa al giudice delegato che entro 30 giorni conferma o dispone la risoluzione del contratto.</p> <p>Nel caso l'amministratore subentri nel contratto, prevedere che i crediti certi liquidi ed esigibili in favore del contraente siano pagati, previa autorizzazione del giudice delegato, quando sia necessario per il prosieguo dell'attività.</p>	
<p>Mancanza di garanzie in favore dei dipendenti delle aziende</p>	<p>Tutelare i dipendenti di aziende sequestrate e confiscate</p>		<p>Introdurre forme di agevolazione fiscale, attraverso la previsione di un credito d'imposta volto a supportare e incentivare le aziende alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro in nero o irregolari e la predisposizione delle misure necessarie a garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.</p> <p>Forme di tutela per lavoratori analoghe a quelle previste per le imprese sottoposte a procedure concorsuali.</p> <p>Incentivi per la nascita di cooperative dei lavoratori delle aziende.</p>	<p>Previsione di un credito d'imposta per consentire e incentivare la regolarizzazione dei lavoratori in nero o per garantirne la sicurezza.</p> <p>Forme di tutela per lavoratori analoghe a quelle previste per le imprese sottoposte a procedure concorsuali (ricorso alla cassa integrazione).</p> <p>Incentivi per la nascita di cooperative dei lavoratori delle aziende.</p>

Regime attuale	Esigenze	Commissione Fiandaca	Commissione Garofoli	Commissione Antimafia
<p>Nel caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende, costituite ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile, l'amministratore giudiziario è scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari.</p>	<p>Garantire una gestione accurata prima della destinazione.</p>		<p>In attesa della piena attuazione del regolamento della sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo costituire:</p> <p>un elenco di manager specificamente formati nella gestione delle aziende sequestrate e confiscate, da cui l'Agenzia possa attingere specifiche professionalità manageriali di settore;</p> <p>la previsione di forme di <i>tutorship</i> da parte di imprese del settore da affiancare a titolo gratuito all'amministratore giudiziario e all'Agenzia, accompagnata dalla definizione di criteri premiali o riconoscendo una prelazione per gli imprenditori che abbiano svolto attività di tutoraggio da applicare al momento della determinazione sulla destinazione dell'azienda (affitto o vendita).</p>	
<p>Le aziende possono essere destinate all'affitto a titolo gratuito solamente alle cooperative di lavoratori.</p>	<p>Consentire la finalizzazione sociale delle aziende.</p>		<p>Consentire l'acquisizione a titolo gratuito delle aziende confiscate da parte dello stato e degli enti territoriali, con il conseguente riutilizzo sociale. Detta finalizzazione dovrebbe riguardare le aziende segnate da un particolare valore simbolico nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata.</p>	

Composizione della Commissione istituita con Decreto del Ministro della Giustizia 10 giugno 2013

Presidente:

Prof. Giovanni FIANDACA Professore ordinario di diritto penale - Università di Palermo

Componenti:

Avv. Andrea AIELLO Foro del Tribunale di Palermo
Prof. Alberto ALESSANDRI Professore ordinario di diritto penale dell'economia- Università Bocconi di Milano

Dott.ssa Maria Luisa BALZAROTTI Giudice presso il Tribunale di Milano
Avv. Maurizio BORGO Avvocato dello Stato | Consigliere giuridico del Ministro della Giustizia
Dott.ssa Diana DE MARTINO Sostituto procuratore Direzione Nazionale Antimafia
Prof. Bruno FRATTASI Capo Ufficio Legislativo | Ministero dell'Interno
Sostituto procuratore generale presso la Procura Generale - Corte di Cassazione

Dott. Antonio GIALANELLA Vice Capo dell'Ufficio Legislativo - Ministero della Giustizia
Dott. Gabriele IUZZOLINO Giudice Tribunale di Palermo
Dott. Fabio LICATA Consigliere della Corte di Cassazione
Dott. Raffaello MAGI Procuratore Aggiunto presso la Procura della Repubblica di
Dott. Giovanni MELILLO Napoli - Direzione Distrettuale Antimafia
Prof. Matteo PIANTEDOSI Vice Capo della Polizia di Stato - Ministero Interno
Pres. Giuseppe PIGNATONE Procuratore della Repubblica di Roma
Prof. Costantino VISCONTI Professore straordinario di diritto penale -Università di Palermo

Composizione della Commissione istituita con DPCM 7 giugno 2013

Presidente:

Roberto Garofoli (Magistrato del Consiglio di Stato)

Componenti:

Madga Bianco (Dirigente Banca d'Italia)
Raffaele Cantone (Magistrato di Cassazione)
Nicola Gratteri (Procuratore aggiunto Nicola Gratteri)
Elisabetta Rosi (Magistrato di Cassazione)
Giorgio Spangher (Professore ordinario di procedura penale)

Composizione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere

Presidente:

Rosy Bindi (Partito Democratico)

Componenti:

Claudio Fava (Libertà e Diritti – Socialisti Europei)

Luigi Gaetti (Movimento 5 stelle)

Angelo Attaguiile (Lega Nord e Autonomie)

Marco Di Lello (Partito Socialista Italiano (PSI) – Liberali per l'Italia (PLI)

Donatella Albano (Partito Democratico)

Giovanni Biliardi (Nuovo Centrodestra)

Anna Bonfrisco (Forza Italia – Il popolo della Libertà)

Bruno Donato (Il popolo della libertà)

Enrico Buemi (Per le autonomie SVP-UV-PATT-UPT / PSI –MAIE)

Elisa Bulgarelli (Movimento 5 stelle)

Rosaria Capacchione (Partito Democratico)

Peppe De Cristofaro (Sinistra Ecologia e Libertà)

Salvatore Tito Di Maggio (Per l'Italia)

Stefano Esposito (Partito democratico)

Claudio Fazzone (Forza Italia – Il popolo della libertà)

Mario Michele Giarrusso (Movimento 5 stelle)

Carlo Giovanardi (Nuovo Centrodestra)

Miguel Gotor (Partito Democratico)

Giuseppe Lumia (Partito Democratico)

Corradino Mineo (Partito Democratico)

Franco Mirabelli (Partito Democratico)

Francesco Molinari (Movimento 5 stelle)

Claudio Moscardelli (Partito Democratico)

Luigi Perrone (Forza Italia – Il popolo della libertà)

Lucrezia Ricchiutu (Partito Democratico)

Salvatore Torrisi (Nuovo centrodestra)

Stefano Vaccari (Partito Democratico)

Raffaele Volpi (Lega Nord e Autonomie)

Dorina Bianchi (Nuovo centrodestra)

Luisa Bossa (Partito Democratico)

Vincenza Bruno Bossia (Partito Democratico)

Maria Rosaria Carfagna (Forza Italia – Il popolo della libertà – Berlusconi Presidente)

Fabiana Dadone (Movimento 5 stelle)

Francesco D'Uva (Movimento 5 stelle)

Davide Faraone (Partito Democratico)

Laura Garavini (Partito Democratico)

Antonio Leone (Nuovo centrodestra)

Ernesto Magorno (Partito Democratico)

Massimiliano Manfredi (Partito Democratico)

Davide Mattiello (Partito Democratico)

Alessandro Naccarato (Partito Democratico)

Riccardo Nuti (Movimento 5 stelle)

Gaetano Piepoli (Per l'Italia)

Carlo Sarro (Forza Italia – Il popolo della libertà – Berlusconi Presidente)

Giulia Sarti (Movimento 5 stelle)

Rosanna Scopelliti (Nuovo centrodestra)

Marcello Tagliatela (Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale)

Andrea Vecchio (Scelta Civica per l'Italia)