



Le misure di prevenzione antimafia

25 settembre 2015

Con il [D.Lgs. 159 del 2011](#) (cd. **Codice antimafia**) il legislatore ha proceduto ad una completa ricognizione della normativa in materia di criminalità organizzata, provvedendo così al coordinamento della frammentata e stratificata disciplina in materia. Successivamente, due decreti correttivi (D.Lgs. 218 del 2012 e 153 del 2014) hanno apportato le modifiche ed integrazioni al Codice che si sono rese necessarie.

La disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca) è contenuta nel titolo II del Libro primo del Codice; il successivo titolo III reca la disciplina relativa all'amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

Il sequestro e la confisca

Il **sequestro e la confisca "antimafia"** sono misure di prevenzione patrimoniali introdotte dalla legge 646/1982 (Rognoni – La Torre) ed attualmente previste e disciplinate dal **Codice antimafia** (d.lgs 159 del 2011).

Disposizioni
comuni

Destinatari delle misure sono i soggetti **indiziati di appartenere ad associazioni mafiose** nonché di una serie di ulteriori gravi delitti, non solo di natura associativa ma comunque di particolare allarme sociale.

Titolari del **potere di proposta** - attivabile indipendentemente dall'esercizio dell'azione penale - sono:

- *il Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona,*
- *il questore*
- *il direttore della Direzione investigativa antimafia.*
- **il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo**; la titolarità di quest'ultimo deriva dal recente intervento del decreto antiterrorismo, il **DL n. 7 del 2015** (art. 4, comma 1, lett.b-bis)

Le misure patrimoniali sono applicate sia nel corso di un procedimento di prevenzione antimafia per l'applicazione di misure personali (ipotesi ordinaria) sia successivamente all'applicazione di tali misure.

Sequestro e confisca (così come le misure di prevenzione personali) **possono essere richieste e applicate disgiuntamente** e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto. In caso di morte del soggetto nei cui confronti potrebbe essere disposta la confisca, il procedimento di prevenzione può ugualmente essere avviato ma le misure debbono essere richieste nei confronti degli eredi entro 5 anni dalla data del decesso. Entrambe le misure patrimoniali di prevenzione **possono essere disposte su beni già sequestrati nel corso di un procedimento penale**; la custodia dei beni spetta ad un amministratore giudiziario che periodicamente dovrà relazionare il giudice "penale"; una specifica disciplina è dettata in relazione al momento, anteriore o successivo, in cui interviene la confisca definitiva di prevenzione rispetto a quella penale.

Spetta al procuratore della Repubblica presso il tribunale ed al procuratore del distretto di corte d'appello disporre le **indagini patrimoniali** sui soggetti indiziati di mafia pericolosi per la sicurezza pubblica (nei cui confronti può essere proposta la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza); la magistratura inquirente, anche tramite la Guardia di finanza e la polizia giudiziaria, accerta se dette persone siano titolari di licenze, di autorizzazioni, di concessioni o di abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali, iscrizioni ad albi professionali e pubblici registri, se beneficiano di contributi, finanziamenti o mutui disposti da pubbliche amministrazioni o dall'Unione europea. Le indagini patrimoniali riguardano anche i familiari del soggetto (coniugi, figli e conviventi) nonché nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, società, consorzi od associazioni, del cui patrimonio i soggetti medesimi risultano poter disporre in tutto o in parte, direttamente o indirettamente.

Il sequestro è un provvedimento di **natura provvisoria e cautelare** disposto dal tribunale [Il sequestro di](#)

con decreto motivato - anche d'ufficio – qualora:

- la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali **risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, di beni il cui valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta;**
- **sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.**

Il procedimento ordinario di sequestro prevede l'adozione del decreto da parte del tribunale entro 30 gg dalla proposta e all'udienza sono chiamati a partecipare sia eventuali terzi interessati (proprietari o comproprietari del bene sequestrato o che vantino su di esso diritti reali o personali di godimento)

La misura, **finalizzata ad anticipare e ad assicurare gli effetti della confisca** (rispetto alla quale, dunque, assume natura strumentale) ha come effetto la provvisoria perdita da parte del destinatario della disponibilità materiale del bene e l'altrettanto provvisoria limitazione a compiere atti giuridici che abbiano ad oggetto il bene sequestrato. Nella disponibilità del bene, alla cui apprensione materiale provvede l'ufficiale giudiziario assistito dalla polizia giudiziaria, è immesso **l'amministratore giudiziario**.

Ipotesi di **sequestro anticipato** sono possibili prima della fissazione dell'udienza per la discussione della proposta di misura di prevenzione. Ciò quando sussiste il pericolo concreto che i beni oggetto di possibile confisca possano essere dispersi, sottratti o venduti nonché in caso di "particolare urgenza" o quando emergano altri beni nel corso delle indagini patrimoniali; la misura anticipata è richiesta dai soggetti titolari della proposta di misura patrimoniale o dagli incaricati di svolgere le indagini patrimoniali. Il provvedimento, di competenza del presidente del tribunale, pena la perdita d'efficacia, necessita in ogni caso della successiva **convalida del tribunale**. Quando i beni sono illecitamente occultati, distratti, venduti o svalutati per sottrarli alla misura di prevenzione, può essere disposto il **sequestro per equivalente**; sarà, cioè, oggetto della misura il denaro o altri beni di valore equivalente a quelli su cui doveva essere eseguito il sequestro.

Il sequestro non è impugnabile ma ne può essere chiesta la revoca al tribunale:

- quando è respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione;
- quando risulta che i beni sequestrati hanno legittima provenienza o che di essi l'indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente.

Oltre che nel caso di mancata conferma del sequestro anticipato, **la misura perde efficacia se entro un anno e sei mesi** (dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario) **il tribunale non deposita il decreto di confisca**; in caso di indagini molto complesse o di grandi patrimoni, il termine può essere prorogato con decreto motivato del tribunale per periodi di sei mesi e per non più di due volte; **la confisca**, pena la revoca, dovrà, quindi, **in ogni caso essere disposta entro due anni e sei mesi** dalla citata data in cui l'amministratore ha preso possesso dei beni sequestrati.

La **legge di stabilità 2013** ha previsto, tuttavia, la sospensione ex lege del termine indicato per il tempo nel quale si svolgono gli accertamenti peritali sui beni oggetto del provvedimento.

La confisca consiste, invece, in un provvedimento di **natura ablativa** che comporta la **devoluzione allo Stato dei beni** (mobili, immobili, mobili registrati, crediti, ecc.) che ne costituiscono oggetto.

[La confisca](#)

Il tribunale, al termine del procedimento applicativo (analogo a quello seguito per il sequestro), dispone la **confisca dei beni sequestrati**.

- **di cui la persona** nei cui confronti è instaurato il procedimento di prevenzione **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 IRPEF) o alla propria attività economica (si tratta degli stessi presupposti della cd. *confisca allargata* ex art. 12-sexies DL 306/1992, misura ablativa che però interviene *post delictum* a seguito di una sentenza di condanna o patteggiamento per associazione mafiosa ed altri gravi reati);
- **che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.**

In caso di accertata intestazione o vendita dei beni da confiscare a **prestanome** (interstazione fittizia) il decreto di confisca annulla i relativi atti di disposizione del bene (sono gli atti di trasferimento a titolo oneroso a figli coniuge o altri familiari avvenuti nei due anni antecedenti alla proposta della misura di prevenzione).

Negli stessi casi ammessi per il sequestro (sottrazione, alienazione del bene per eludere

la misura), sarà possibile disporre la **confisca per equivalente** (di denaro o di altri beni di valore uguale a quelli sottratti alla procedura).

I **beni** confiscati, devoluti allo Stato, sono successivamente "**destinati**" al termine di uno speciale procedimento disciplinato dal Codice antimafia.

In caso di **appello** sulla confisca, il provvedimento perde efficacia se la **Corte d'appello** non si pronuncia sul ricorso (privo di effetto sospensivo) **entro un anno e sei mesi** dal suo deposito; anche in tal caso, il termine può essere prorogato di un ulteriore anno con due eventuali proroghe semestrali.

La **revocazione della confisca** può essere chiesta:

- in caso di scoperta di prove nuove decisive, sopravvenute alla conclusione del procedimento;
- quando i fatti accertati con sentenze penali definitive, sopravvenute o conosciute in epoca successiva alla conclusione del procedimento di prevenzione, escludano in modo assoluto l'esistenza dei presupposti di applicazione della confisca;
- quando la decisione sulla confisca sia stata motivata, unicamente o in modo determinante, sulla base di atti riconosciuti falsi, di falsità nel giudizio ovvero di un fatto previsto dalla legge come reato.

Il termine per proporre la revocazione è, a pena di inammissibilità, di sei mesi dalla data in cui si verifica uno dei casi sopraindicati.

Amministrazione e destinazione dei beni

Il Titolo III del Libro I del Codice antimafia detta l'articolata disciplina dell'amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Tale disciplina, di cui viene data di seguito sintetica illustrazione, è sostanzialmente articolata in **tre fasi: una giudiziaria e due amministrative**.

La prima vede protagonisti il *giudice delegato* e l'*amministratore giudiziario*; la seconda e la terza sono sotto la direzione dell'*Agenzia nazionale per la gestione e amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*.

L'amministrazione giudiziaria vede, in successione, due fasi distinte:

- una prima fase giudiziaria, che va dall'emanazione del decreto di sequestro al decreto di confisca di primo grado;
- una seconda, amministrativa, che va dalla confisca di primo grado a quella definitiva.

Il Codice stabilisce che, con il provvedimento con il quale è disposto il sequestro preventivo, il tribunale nomina il **giudice delegato** alla procedura e un **amministratore giudiziario**, scelto nell'ambito del relativo Albo nazionale (se il sequestro riguarda aziende, l'amministratore giudiziario è scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dello stesso Albo).

L'amministrazione giudiziaria

In relazione all'albo degli amministratori giudiziari, istituito con il **D.Lgs. n. 14 del 2010**, sono state emanate norme regolamentari in materia di iscrizione, sospensione e cancellazione dall'Albo e di esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero della giustizia (*DM 19 settembre 2013, n. 160*). Il nuovo **regolamento ministeriale** relativo alle modalità di calcolo e di liquidazione dei **compensi agli amministratori giudiziari** dei beni sottoposti a misure reali di prevenzione è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri del 25 settembre 2015; il provvedimento è in corso di pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale.

Nella prima fase giudiziaria, l'amministrazione del bene sequestrato è attribuita all'amministratore giudiziario sotto il controllo del giudice delegato; il primo, che a seguito della nomina, riveste la qualifica di pubblico ufficiale, può anche farsi coadiuvare da tecnici ed altri soggetti qualificati.

Compito dell'amministratore è, inventariati i beni sequestrati, quello di custodirli, conservarli ed amministrarli, anche provando ad incrementarne la redditività; se, in corso di gestione, verifica l'esistenza di altri beni sequestrabili, ne fa segnalazione al giudice. La determinazione del compenso dell'amministratore e la sua liquidazione avviene con decreto del giudice delegato.

Dal sequestro alla confisca di primo grado: l'amministratore giudiziario

Il Codice antimafia prevede la possibilità che i **beni mobili sequestrati** anche iscritti in pubblici registri, da parte del tribunale, **possano essere affidati in custodia giudiziale** alle forze di polizia, al Corpo nazionale dei vigili del fuoco che ne facciano richiesta per l'impiego nelle attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria, ovvero 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 ambientale. La possibilità di affidamento dei beni mobili anche ai Vigili del fuoco nonché il loro uso per finalità di soccorso pubblico

derivano dalle previsioni del **DL 93 del 2013**.

Il primo impegno dell'amministratore (entro 30 gg dalla nomina) è quello di presentare al giudice una **relazione particolareggiata** (art. 36 del Codice) volta a indicare, soprattutto lo stato dei beni oggetto di sequestro, il loro possibile valore di mercato, i diritti eventuali dei terzi, l'indicazione delle più redditizie forme di gestione. Altre *relazioni periodiche* devono, in ogni caso, essere presentate al giudice delegato con la frequenza da questi richiesta.

In particolare, nel caso di **sequestro d'azienda**, vanno indicati i documenti reperiti (libri sociali e scritture contabili, su cui vanno annotati gli estremi del sequestro) e l'eventuale sussistenza della concreta possibilità di continuare l'attività d'impresa; in caso positivo, è redatto un **programma** (approvato con decreto motivato del tribunale) che impartisce le direttive per la gestione dell'impresa. Se, invece, mancano concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, il tribunale - sentito il PM - mette in liquidazione l'impresa. (sul punto, v. *ultra*; l'attività parlamentare)

La gestione dei beni sequestrati avviene sulla base delle **direttive impartite dal giudice delegato** anche tenuto conto degli indirizzi e delle linee guida adottati dal Consiglio direttivo dell'**Agenzia nazionale**.

Una disposizione particolare concerne la casa di abitazione della persona sottoposta alla misura di prevenzione (art. 40 del Codice) e stabilisce espressamente che, anche se oggetto del sequestro, l'immobile non può esser distratto da tale uso fino alla confisca definitiva.

Tutte le operazioni relative all'amministrazione dei beni sequestrati sono annotate dall'amministratore su un **registro**, vidimato dal giudice delegato (il DM attuativo del registro ancora non è stato emanato); le somme di denaro ricevute in quanto amministratore giudiziario dei beni sequestrati devono essere versate al Fondo unico giustizia; sono escluse dal versamento quelle che derivano dalle gestioni di aziende.

Per quanto riguarda **le spese** di conservazione e amministrazione dei beni sequestrati, queste sono prelevate dalle somme riscosse o sequestrate e confiscate nel corso del procedimento (ove manchino, tali somme sono anticipate dallo Stato).

Sono escluse dalla piena competenza dell'amministratore le attività inerenti l'amministrazione straordinaria dei beni (accensione di ipoteche, mutui, fidejussioni, vendita di immobili), per tali atti, come per stare in giudizio, serve l'**autorizzazione scritta** del giudice delegato. Nel caso, non infrequente, di beni sequestrati che risultino in proprietà indivisa, l'amministratore può esser nominato amministratore della comunione, sempre su autorizzazione del giudice.

L'Agenzia nazionale coadiuva l'azione dell'amministratore giudiziario (sotto la direzione del giudice delegato) fino al termine della prima fase giudiziaria ovvero fino al **decreto di confisca di primo grado**; come accennato, il sequestro perde, infatti, efficacia se il Tribunale non deposita il decreto di confisca entro 18 mesi - salvo proroga semestrale (fino a un massimo di due) per indagini complesse e compendi patrimoniali rilevanti - dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario.

In tale fase, l'Agenzia si configura come un **organo di consulenza e supporto dell'attività dell'autorità giudiziaria nella risoluzione delle criticità riscontrate** dal giudice e dall'amministratore giudiziario durante il procedimento. L'Agenzia, cui dovrà essere trasmessa la relazione particolareggiata di cui all'art. 36 del Codice: potrà proporre al Tribunale l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione; potrà chiedere la revoca o la modifica di quelli adottati dal giudice delegato se li ritiene dannosi; potrà chiedere al tribunale, se ritiene vi siano state gravi irregolarità o incapacità, la revoca dell'amministratore giudiziario. All'Agenzia sono comunicati per via telematica i provvedimenti di modifica o revoca del sequestro e quelli di autorizzazione al compimento di atti di amministrazione straordinaria.

L'Agenzia svolgerà, invece, il ruolo di *amministratore dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali* per il nutrito catalogo dei gravi delitti di cui agli articoli 51, comma 3-bis, c.p.p. e 12-sexies del DL 306/1992 o *dei beni oggetto di confisca di primo grado* (se si tratta di processo di prevenzione). Sarà la stessa Agenzia, poi, ad occuparsi della fase amministrativa inerente la gestione e destinazione dei beni confiscati (v. *ultra*).

Sugli atti di gestione dell'amministratore può proporsi **reclamo al giudice delegato** oltre che dal preposto alla misura di prevenzione, dal PM e da ogni terzo interessato.

Su richiesta dell'amministratore o dell'Agenzia, **il tribunale**, se non deve revocare il sequestro e provvedere alle conseguenti restituzioni, decorsi 30 gg. dalla relazione dell'amministratore :

- può destinare alla **vendita i beni mobili sequestrati**, se ritiene che possano deteriorarsi o la loro amministrazione non sia conveniente (le relative risorse affluiscono al Fondo unico giustizia e sono ripetibili dall'avente diritto in caso di mancata confisca);
- può procedere alla loro **distruzione o demolizione** se improduttivi, privi di valore, non

alienabili o inutilizzabili.

Al termine della procedura di amministrazione e, in ogni caso, dopo la confisca di primo grado, l'amministratore giudiziario presenta al giudice delegato il **rendiconto della gestione** (depositato in cancelleria) in cui sono esposte le modalità della gestione stessa nonché l'indicazione delle somme pagate e riscosse, la descrizione analitica dei cespiti e il saldo finale. **Il giudice** procede alle opportune verifiche e, se non vi sono contestazioni, **approva il rendiconto**; altrimenti all'esito di procedimento in camera di consiglio, invita l'amministratore giudiziario a sanarne le irregolarità (con ordinanza, ricorribile per cassazione).

Con il decreto di confisca di primo grado si apre una **seconda fase** in cui si assiste a un completo "passaggio di consegne" in quanto **l'intera amministrazione del bene passa** dall'autorità giudiziaria **all'Agenzia nazionale** (art. 38). Al pari dell'amministratore giudiziario, l'Agenzia deve provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati nel corso dell'intero procedimento, anche al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni.

Dalla confisca di primo grado a quella definitiva. L'Agenzia nazionale

L'amministrazione è svolta dall'Agenzia, con facoltà di compiere gli atti di straordinaria amministrazione, anche in tal caso previo rilascio di nulla osta del giudice.

In questa fase, come già l'amministratore, **l'Agenzia "può farsi coadiuvare, sotto la propria responsabilità, da tecnici o da altri soggetti qualificati"** (nonché, se lo ritiene opportuno, dallo stesso amministratore giudiziario) comunicando al Tribunale (che da questo momento in poi "esce di scena", salvo la fase relativa alla rendicontazione dell'amministratore giudiziario) il provvedimento di conferimento dell'incarico, di durata annuale e rinnovabile tacitamente. Per motivi di trasparenza, l'Agenzia assicura d'intesa con il tribunale la **rotazione degli incarichi** professionali degli amministratori, l'adeguatezza dei profili professionali nonché la pubblicità dei compensi percepiti (le relative modalità vanno stabilite con DM Interni-Giustizia). Si segnala, sul punto, che l'art. 14 del disegno di legge del Governo AS 1687 (*Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*) prevede che non possono essere nominati amministratori giudiziari di aziende sequestrate coloro che, al momento della nomina, risultino già affidatari di altro incarico, ancora in corso, di amministratore giudiziario di aziende sequestrate.

Entro sei mesi dal decreto di confisca di primo grado, al fine di facilitare le richieste di utilizzo da parte degli aventi diritto, **l'Agenzia nazionale pubblica nel proprio sito Internet l'elenco dei beni immobili confiscati in primo grado.**

A seguito della confisca "definitiva" di prevenzione, i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi.

Nonostante la confisca, pur **entro determinati limiti, sono garantiti** dalla disciplina del Codice antimafia (titolo IV) **i diritti dei terzi** che risultino acquisiti da data certa anteriore al sequestro nonché i diritti reali di garanzia costituiti in epoca anteriore al sequestro. Una specifica disciplina in materia è stata, infatti, introdotta nel Codice antimafia dalla **legge di stabilità 2013** (L. 228 del 2012).

Di regola, salvo specifici casi, gli oneri e pesi iscritti o trascritti sui beni confiscati all'esito dei procedimenti di prevenzione anteriormente alla confisca sono estinti di diritto. I creditori muniti di ipoteca iscritta sui beni confiscati prima della trascrizione del sequestro di prevenzione, sono soddisfatti entro determinati limiti. Analogamente, sono soddisfatti i creditori che prima della trascrizione del sequestro di prevenzione hanno trascritto un pignoramento sul bene; che alla data di entrata in vigore della presente legge sono intervenuti nell'esecuzione iniziata con il pignoramento.

Con la confisca definitiva si apre una **ulteriore fase amministrativa** che si conclude con la destinazione dei beni alla collettività. In tale fase è **ancora protagonista assoluto l'Agenzia nazionale.**

Dopo la confisca definitiva.

L'art. 110 del Codice **attribuisce all'Agenzia nazionale i seguenti compiti:**

- acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione;

ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione;

- ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali per i delitti di associazione mafiosa e altri gravi delitti di grave allarme sociale nonché amministrazione dei predetti beni a decorrere dalla data di conclusione dell'udienza preliminare;
- amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito del procedimento di prevenzione;
- amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito ai procedimenti penali per i gravi delitti sopraindicati;
- adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari ad acta.

In particolare, la legge di stabilità 2013 ha esteso la competenza dell'Agenzia alle ipotesi di confisca penale obbligatoria di cui all'art. 12-sexies del DL 306/1992 in relazione alle condanne per il numeroso catalogo di reati ivi previsti..

Quanto all'organizzazione interna, integrata dalla legge di stabilità 2013 (art. 1, comma 189), ***l'Agenzia è formata da tre distinti organi; il Direttore***, scelto tra i prefetti, con funzioni di rappresentanza legale, di attuazione delle linee guida, di presentazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo dell'Agenzia; ***il Consiglio direttivo*** (presieduto dal direttore e composto da due magistrati e due esperti di gestioni aziendali e patrimoniali) ovvero l'organo deliberativo col compito di emanare le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati; ***il Collegio dei revisori***, l'organo di controllo contabile dell'Agenzia (composto da tre revisori contabili effettivi e due supplenti). Il personale dell'Agenzia è determinato in **30 unità** complessive; altre unità di personale, fino ad un massimo di 100, possono essere attinte dai ruoli della Pubblica amministrazione in posizione di fuori ruolo, comando o distacco. Il direttore, per le esigenze operative dell'Agenzia può stipulare, fino al 31 dicembre 2016, contratti a tempo determinato nei limiti della dotazione organica e delle disponibilità finanziarie.

In attuazione della disciplina sull'Agenzia **sono stati adottati tre regolamenti:**

- il [D.P.R. 233/2011](#), Regolamento recante la disciplina sui flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia;
- il [D.P.R. 234/2011](#), Regolamento recante la disciplina della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia;
- il [D.P.R. 235/2011](#), Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia.

Durante la fase amministrativa che inizia col provvedimento di confisca definitiva l'Agenzia si occupa della **gestione operativa dei beni confiscati**, provvedendo alla loro **destinazione entro 90 giorni dalla confisca definitiva** (raddoppiabili in caso di operazioni complesse). L'Agenzia si occupa del monitoraggio, attraverso l'acquisizione di documenti e dati, in ordine all'uso dei beni dopo la destinazione.

L'Agenzia provvede all'amministrazione dei beni confiscati e li destina prioritariamente per finalità istituzionali e sociali, secondo le specifiche modalità indicate dal Codice.

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, adotta i provvedimenti di **distruzione o di demolizione**.

L'Agenzia, per le attività connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati, anche in via non definitiva, può avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica di specifici **nuclei di supporto** costituiti **presso le prefetture**, cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni, enti o associazioni.

Tali nuclei, già previsti dal DL 4/2010, affiancano il Prefetto nel **monitoraggio dei beni destinati** per individuare eventuali situazioni di degrado, di abbandono, di utilizzo distorto o comunque inadeguato dei beni medesimi o fenomeni quali il loro perdurante utilizzo, diretto o indiretto, da parte degli stessi soggetti criminali ai quali erano stati confiscati; dall'altro di facilitare l'azione dell'Agenzia nazionale nel ripristino delle condizioni dell'effettivo utilizzo dei medesimi beni per finalità istituzionali e sociali.

Ulteriori attori della gestione dei beni confiscati sono l'**Agenzia del demanio** che tramite convenzione non onerosa affianca l'Agenzia per l'amministrazione, custodia, stima e

manutenzione dei beni confiscati (art. 113 del Codice) nonché l'**Agenzia del territorio**, di ausilio per la mappatura a livello catastale e ipotecario de beni immobili confiscati.

L'Agenzia nazionale, per l'assolvimento dei suoi compiti, può avvalersi di altre amministrazioni ovvero enti pubblici, ivi incluse le Agenzie fiscali, sulla base di apposite convenzioni anche onerose. Per la vendita e la liquidazione delle aziende e degli altri beni definitivamente confiscati l'Agenzia può conferire, nei limiti di bilancio possibili, apposito incarico anche a titolo oneroso a società a totale o prevalente capitale pubblico. I rapporti tra l'Agenzia e la società incaricata sono disciplinati da un'apposita convenzione che definisce le modalità di svolgimento dell'attività affidata ed ogni aspetto relativo alla rendicontazione e al controllo.

Nel maggio 2012, l'Agenzia nazionale ha sottoscritto un *Protocollo di intesa con l'Ordine dei commercialisti ed esperti contabili* per la gestione delle aziende sequestrate con riferimento alla valutazione di mercato delle aziende e la revisione contabile

L'Agenzia, con *delibera del Consiglio direttivo*:

a) adotta gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati;

b) programma l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca;

c) approva piani generali di destinazione dei beni confiscati;

d) richiede al ministro dell'interno l'autorizzazione ad utilizzare i beni immobili per le proprie finalità istituzionali;

e) richiede la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici;

f) approva il bilancio preventivo ed il conto consuntivo;

g) verifica l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione;

h) revoca il provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate nonché negli altri casi stabiliti dalla legge;

i) sottoscrive convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni per le finalità del presente decreto;

l) provvede all'istituzione, in relazione a particolari esigenze, di sedi secondarie nelle regioni ove sono presenti in quantità significativa beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;

m) adotta un regolamento di organizzazione interna.

L'art. 48 del Codice antimafia reca la disciplina della **destinazione dei beni confiscati**: somme di denaro, beni mobili, beni immobili o aziende.

La destinazione
dei beni
confiscati

L'Agenzia versa al **Fondo unico giustizia**:

a) **le somme di denaro confiscate** che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati o che non debbano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;

b) **le somme ricavate dalla vendita**, anche mediante trattativa privata, **dei beni mobili**, anche registrati, **confiscati**, compresi i titoli e le partecipazioni societarie, al netto del ricavato della vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso (tali risorse sono riassegnate al Ministero dell'Interno per il potenziamento dell'Agenzia nazionale);

c) **le somme derivanti dal recupero dei crediti personali**. Se la procedura di recupero è antieconomica, ovvero, dopo accertamenti sulla solvibilità del debitore svolti anche attraverso gli organi di polizia, il debitore risulti insolubile, il credito è annullato con provvedimento del direttore dell'Agenzia.

Non sono, invece versate al Fondo unico giustizia le somme di denaro e i proventi derivanti o comunque connessi ai beni aziendali confiscati.

Denaro

I beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, **possono essere utilizzati dall'Agenzia** per l'impiego in attività istituzionali **ovvero destinati ad altri organi dello Stato, agli enti territoriali o ad associazioni di volontariato che operano nel sociale**.

Mobili

Beni mobili funzionali alle esigenze del soccorso pubblico (*autocarri, mezzi d'opera, macchine operatrici, carrelli elevatori e ogni altro mezzo per uso speciale*) sono destinati in via prioritaria al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

I beni immobili sono prioritariamente:

Immobili

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

b) ***utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche***, previa autorizzazione del Ministro dell'interno;

c) ***trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, a comuni***, (dove l'immobile è sito), ***province e regioni***.

Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco pubblico dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato e che contiene i dati del bene (consistenza, destinazione e utilizzazione nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario) e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. Gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti nonché alle associazioni di protezione ambientale. La convenzione disciplina la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo. I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi. Alla scadenza di sei mesi il sindaco invia al Direttore dell'Agenzia una relazione sullo stato della procedura;

d) ***trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per associazione finalizzata al traffico di stupefacenti***. Il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile. Anche in tal caso, se entro un anno il comune non ha destinato il bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.

In via residuale, l'Agenzia, se non ritiene possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse ivi contemplate, ***destina*** con provvedimento ***gli immobili confiscati alla vendita***.

La normativa attuale non consente la vendita a privati. Il legislatore vede, infatti, con sfavore la vendita in relazione alla possibilità che il bene possa, anche tramite terzi, ritornare nella disponibilità del mafioso. Non a caso, l'art. 48 del Codice prevede che ove 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 ha disposto il relativo provvedimento. Ad analoga preoccupazione risponde la previsione dello stesso art. 48 relativa al parere sulla vendita che l'Agenzia nazionale deve chiedere al Prefetto della provincia interessata (*v. ultra*).

I beni immobili di cui risulti impossibile la destinazione o il trasferimento per finalità di interesse pubblico sono, così, alienati:

- ***ad enti pubblici***, aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare;
- ***ad associazioni di categoria***, che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico;
- ***a fondazioni bancarie***.

E' tuttavia, fatta salva dall'art. 48 del Codice il possibile esercizio dell'opzione di acquisto degli immobili concessa a coop edilizie di appartenenti alle Forze dell'ordine e alle Forze armate nonché l'analoga prelazione all'acquisto da parte di enti territoriali.

L'avviso di vendita dell'immobile è pubblicato nel sito internet dell'Agenzia, e dell'avvenuta pubblicazione viene data altresì notizia nei siti internet dell'Agenzia del demanio e della prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia interessata. La vendita è effettuata per un **corrispettivo** non inferiore a quello determinato dalla stima formulata nella relazione dell'amministratore giudiziario. Qualora, entro 90 giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, l'Agenzia nazionale non riceva proposte di acquisto

per il corrispettivo indicato, il prezzo minimo della vendita non può, comunque, essere determinato in misura inferiore all'80% del valore della suddetta stima.

I beni immobili acquistati non possono essere venduti, nemmeno parzialmente, per i 5 anni successivi alla data di trascrizione del contratto di vendita e quelli diversi dai fabbricati sono soggetti, in caso di cessione della proprietà o del godimento per un tempo superiore a un mese, ad obblighi di comunicazione all'autorità locale di P.S.

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

Anche le somme ricavate dalla vendita dei beni immobili non destinabili, al netto delle spese per la gestione e la vendita degli stessi, **affluiscono al Fondo unico giustizia** per essere riassegnati, previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato, 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

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. Analogamente, gli enti territoriali possono esercitare la **prelazione** all'acquisto dei beni immobili confiscati; un regolamento, non ancora emanato, dovrebbe disciplinare i termini, le modalità e le ulteriori disposizioni inerenti l'esercizio di tale diritto di prelazione (lo stesso art. 48 del Codice prevede, comunque, che nelle more dell'adozione del predetto regolamento sia comunque possibile procedere alla vendita dei beni).

Secondo quanto si legge nell'ultima Relazione dell'Agenzia (relativa al 2012, v. ultra), la vendita di immobili ai privati – fermo restando la prioritaria destinazione sociale - permetterebbe: da un lato, di superare i problemi derivanti, ad esempio, da confische di quote indivise di beni immobili, in cui il bene di fatto non è destinabile agli enti territoriali e allo Stato, che ne deve invece sopportare a tempo indeterminato i costi di gestione; dall'altro, di superare la contraddizione esistente con la possibile vendita ai privati di beni aziendali, arrivando ad una disciplina unitaria che prescindere dalla natura del bene.

Ulteriore proposta dell'Agenzia è quella di permettere agli enti territoriali, come per i beni immobili, di acquisire gratuitamente le aziende confiscate..

I beni aziendali sono mantenuti al patrimonio statale e **destinati**, con provvedimento dell'Agenzia, all'affitto, alla vendita o alla liquidazione.

Aziende

Sono destinati:

a) quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva **all'affitto oneroso** a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero all'affitto **gratuito**, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata (escluso il caso che uno dei lavoratori risulti coniuge, convivente, parente o affine del destinatario della confisca). Fermo restando che la soluzione privilegiata è quella che permette il mantenimento dei livelli occupazionali pre-confisca; nella scelta del cessionario o dell'affittuario dei beni aziendali l'Agenzia procede mediante licitazione privata oppure, in casi particolari adeguatamente motivati, con trattativa privata. Sui relativi contratti è richiesto il parere di organi consultivi solo per importi eccedenti euro 1.032.913,80 nel caso di licitazione privata; eccedenti euro 516.456,90 nel caso di trattativa privata.

b) **alla vendita**, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima eseguita dall'Agenzia, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;

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

Il ricavato dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali **affluisce**, al netto delle spese sostenute, **al Fondo unico giustizia** per essere versati all'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Va segnalato come il Codice antimafia (art. 49) abbia previsto l'adozione di **un regolamento** (con DM giustizia, in concerto con il Ministero dell'economia, dell'interno e della difesa) di particolare rilievo volto a disciplinare la **raccolta dei dati relativi ai beni**

Il regolamento
sulla banca-dati

sequestrati o confiscati, dei dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca e dei dati concernenti la consistenza, la destinazione e la utilizzazione dei beni sequestrati e confiscati, nonché la trasmissione dei medesimi dati all'Agenzia. Lo stesso art. 49 prevede obblighi di relazione (sui dati suddetti) del Governo al Parlamento, di cadenza semestrale. Ad oggi, il regolamento in oggetto - che dovrebbe sostituire quello adottato con DM 24 febbraio 1997, n. 73, previsto dalla legge 109/1996 - **non è stato ancora adottato**.

Le ultime Relazioni sulla gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati

Il **Governo** ha presentato al Parlamento in questa legislatura tre relazioni del Governo *sulla consistenza, la destinazione e l'utilizzo dei beni sequestrati o confiscati*.

Le Relazioni del Governo e dell'Agenzia nazionale

L'ultima relazione - [Doc. CLIV, n. 5](#) - contiene dati aggiornati al 28 febbraio 2015.

All'interno della **Banca Dati (SIPPI)** sono riversate tutte le informazioni relative a sequestri e confische disposte nei confronti di appartenenti alle organizzazioni criminali, ma non solo; infatti la rilevazione comprende anche i beni per i quali si è ancora in fase di proposta di misura cautelare, come anche quelli che sono passati alla fase del dissequestro o che viceversa, dopo essere stati confiscati in via definitiva, sono stati destinati alla collettività. Dal punto di vista metodologico, sono rilevati i beni "inseriti" in banca dati, cioè quelli in totale oggetto di procedimento di prevenzione (divisi tra sequestrati e confiscati), la loro diversa tipologia (immobili, mobili, ecc.) i procedimenti sopravvenuti per ogni anno, il numero dei beni oggetto della misura per grado di giudizio.

Nella banca dati risultano **inseriti in totale**, alla data indicata, **139.187 beni**. Si tratta di circa **13.000 in più** rispetto ad altra data confrontabile del 2014 (il 31 marzo 2014, quindi si tratta di un dato rilevato non a distanza di un anno ma di 11 mesi) e che concerne principalmente beni sequestrati e confiscati.

Su 139.187 beni presenti in Banca Dati, **17.973** sono quindi classificati come "**sequestrati**" e **46.779** come "**confiscati**".

L'insieme dei beni risulta suddiviso come segue:

- 64.772 sono **i beni sequestrati e confiscati** in totale;
- 32.574 **i beni proposti**, vale a dire quei beni per i quali si è ancora nella fase di attesa di un pronunciamento da parte del giudice di primo grado;
- 36.628 **i beni dissequestrati**; sono tutti quelli con rigetti e/o revoche di sequestri o confische;
- 5.240 **i beni destinati**, e cioè quelli giunti alla confisca definitiva e poi mantenuti al patrimonio dello Stato o assegnati agli enti locali.

Un confronto basato sui singoli anni solari mostra una crescita continua dal 2009, quando erano stati inseriti 9.779 nuovi beni (con una media di poco più di 800 al mese), al 2013, quando si è arrivati a 17.654 (per una media di quasi 1.500 nuovi beni al mese). **Nel 2014 vi era stata una diminuzione** con gli uffici giudiziari che hanno "attenzionato" 16.701 beni (nel 2013 erano 17.739).

Per quanto concerne, nello specifico, **i sequestri** (17.973 in totale) la relazione non contiene uno "storico" anno per anno ma una rilevazione "totale" dei sequestri dell'ultimo quinquennio: negli anni che vanno **dal 2010 al 2015, i sequestri sono stati 13.085, la stragrande maggioranza dei quali (7.829), ubicati in Sicilia** (il 59,8% del totale).

Data la transitorietà del sequestro un dato più attendibile, soprattutto per le proporzioni tra aree geografiche, si ha dalle **confische**, il cui numero è decisamente superiore ai sequestri. Alla citata data del 28 febbraio 2015, le confische in banca dati risultano in totale **46.799**. Anche in tal caso, in mancanza di uno storico annuale sono forniti dati del **quinquennio 2011-2015** che indicano un totale di **32.983 confische**; anche qui la Sicilia è la regione maggiormente interessata con ben **11.237 beni confiscati** (il 34,3% del totale).

In effetti, i dati statistici dell'intera banca dati - riferita sia a sequestri che a confische - danno conferma della prevalenza territoriale del Sud Italia; nel solito quinquennio di riferimento (2011-2015) su un totale nazionale di 68.033 beni più dei **2/3 (68%) sono beni collegati a procedimenti di prevenzione antimafia iscritti nell'area meridionale e insulare**: nella prima risultano 23.875 beni (di cui oltre 12.000 in Campania e quasi 8.000 in Calabria) mentre **nelle Isole (praticamente solo in Sicilia) risultano 22.126 beni (32,5%)**; nel Centro Italia, i beni iscritti risultano 8.336 (12,3%). **Non trascurabile nell'ultimo quinquennio anche il numero dei beni iscritti al Nord (20,1% del totale): 13.196, con più di 7.000 solo in Piemonte**.

In relazione alla **tipologia dei beni** presenti nella banca dati al 28 febbraio 2015, **gli immobili sono, come al solito, la maggioranza (64.374 pari al 46,3% del totale)**, seguiti

dai beni mobili registrati (28.360 ovvero 20,4%) e dagli altri beni mobili (21.090 ovvero il 15,1%); meno numerosi i beni finanziari (15.709, il 11,3%) e quelli aziendali (9.654, pari al 6,9%).

Per quel che concerne **l'operato degli uffici giudiziari nell'emissione delle misure di prevenzione**, la relazione riferisce, anzitutto, della "gran mole dei decreti emessi in primo grado negli ultimi anni, "a dimostrazione dell'impegno dello Stato nella lotta contro le organizzazioni criminali" e della "intensa attività investigativa". Al 28 febbraio 2015, il **biennio 2013-2014** (agg. 28/2/2015) vede interessati da un provvedimento giudiziale **55.431 beni** (14.462 riguardano la proposta di misura; **29.547 un decreto di primo grado**; 5.985 un decreto di secondo grado; 4.858 un provvedimento di cassazione) **di cui 579 decreti di destinazione**. Il confronto con il biennio 2012-2013 (agg. 31/3/2014) non mostra significative novità se non un aumento nell'ultimo biennio dei decreti di primo grado (+ 2.264) e un limitato incremento dei decreti di destinazione (+ 78).

Proprio per quanto riguarda le **destinazioni dei beni**, già la penultima Relazione osservava che mentre negli anni tra il 2007 e il 2009 erano aumentati i beni con provvedimento di destinazione grazie ai risultati della lotta intrapresa contro la criminalità organizzata, dal 2010, invece, questo numero ha iniziato a calare (nel 2009, ben 629 beni erano stati destinati mentre nell'anno successivo si è scesi a 375), cominciando a risalire solo nel 2013. Infatti:

- nel 2010, sono stati destinati 375 beni;
- nel 2011, 94 beni,
- nel 2012, 88 beni;
- nel 2013, 428 beni.

La relazione giustificava tale diminuzione con il fatto che l'attività dell'Agenzia Nazionale, competente da aprile 2010 per l'emanazione dei decreti di destinazione, ha impiegato più del dovuto ad entrare a regime. In effetti, prendendo in esame il solo periodo 2010-2012, ci sono alla data del 31 marzo 2014 ben **2.534 beni immobili o aziende** con un provvedimento di confisca definitiva **in attesa di un provvedimento di destinazione**, mentre nel periodo più o meno analogo, tra il 2011 e il 2013, l'Agenzia ha comunicato di aver rilasciato destinazioni per meno di 600 beni.

Il dato più recente, quello del 2014 registra una nuova, forte diminuzione delle destinazioni dei beni. I beni destinati risultano, infatti **soltanto 151**. Nonostante il dato possa risentire dei ritardi nella comunicazione dei decreti di destinazione da parte dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati al Ministero della giustizia, la stessa Relazione in esame ritiene che *"nè questo motivo nè i criteri seguiti dall'Agenzia per le assegnazioni dei beni sembrano giustificare questa notevole diminuzione.."*

I dati più aggiornati su sequestri e confische sono contenuti nella **Relazione della Corte dei conti** sul consuntivo del Ministero dell'Interno, che contiene approfondimenti sulla gestione da parte dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati.

La Relazione della Corte dei conti: i dati più recenti

La seguente tabella sull'entità dei sequestri e delle confische fino **al 4 maggio 2015** è tratta dalla citata relazione e disaggrega i dati sui beni anche per valore.

(in migliaia)

	Beni immobili		Beni mobili registrati		Beni mobili				Totale beni	Totale valore
	Numero	Valore	Numero	Valore	Numero	Valore	Di cui aziende			
							Numero	Valore		
Beni sequestrati 2014	7.397	2.593.441	3.168	58.928	6.188	4.634.818	1.073	3.681.949	16.753	7.287.188
Beni confiscati 2014	2.378	457.483	943	67.787	1.542	891.308	257	810.160	4.863	1.416.578
Beni sequestrati 2015 (al 4/5/2015)	764	178.900	271	6.865	789	52.841	110	38.306	1.824	238.607
Beni confiscati 2015 (al 4/5/2015)	494	45.668	27	585	135	50.582	19	46.880	656	96.835

Fonte: dati Ministero dell'interno

Meno aggiornata è l'ultima [Relazione](#) (2013) presentata dall'**Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati** che è ancora riferita all'attività nell'anno 2012.

L'interesse del documento riguarda, in particolare, **le principali criticità** più volte segnalate dai vari titolari della gestione dei beni confiscati (ora l'**Agenzia nazionale** ma, in precedenza, l'**Agenzia**

del demanio e il Commissario straordinario) e che riguardano i beni immobili e quelli aziendali:

- **rispetto agli immobili**, le problematiche principali alla loro rapida destinazione derivano da **gravami ipotecari** e dalle confische in quota indivisa ma anche dallo stato di manutenzione, spesso pessimo, in cui si trovano i cespiti sottratti alle mafie, che costringono ad alti costi di manutenzione.
- **in relazione alle aziende**, già dopo il sequestro si registrano quasi sempre il **blocco del credito bancario**, l'azzeramento delle commesse, l'aumento dei costi di gestione, conflittualità col personale derivante dall'incertezza sulle prospettive future. In particolare, l'aumento dei costi deriva dal cd. prezzo della legalità (come l'emersione del lavoro nero e la regolare fatturazione). Per rimediare ai problemi di liquidità delle aziende confiscate, si segnala l'adozione di Protocolli d'intesa con l'A.B.I. (v. ad esempio quello firmato con il [Tribunale di Roma nel marzo 2014](#)).

Tali problematiche sono, non a caso, tra i principali oggetti degli **interventi riformatori in corso** nell'attuale legislatura (e di cui si dà conto nel paragrafo seguente).

L'attività parlamentare: profili di riforma

Le criticità inerenti la disciplina della gestione dei beni sequestrati e confiscati è da tempo all'attenzione del Parlamento. In particolare, nell'attuale legislatura va segnalata l'attività in materia della *Commissione bicamerale antimafia* che è sfociata in una relazione discussa in entrambi i rami del Parlamento. A parte delle problematiche emerse presso la Commissione antimafia intende rispondere il contenuto di un disegno di legge del Governo in discussione al Senato presso la Commissione Giustizia; alla Camera è stato, invece, avviato in Commissione Giustizia l'esame di un provvedimento volto a favorire il risanamento delle aziende sottratte alla criminalità organizzata.

La Commissione antimafia, dopo un'intensa attività istruttoria articolata in audizioni e missioni sul territorio, ha approvato, nella seduta del 9 aprile 2014, una [Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione e destinazione dei beni confiscati e sequestrati](#).

La Relazione dell'Antimafia: proposte di riforma

Il fatto che di tratti della prima relazione approvata dopo l'insediamento appare significativo della consapevolezza da parte della commissione della priorità di *"un intervento sull'organizzazione del sistema di gestione dei beni, che evidenzia grandi criticità sia dal punto di vista amministrativo-operativo, con particolare riguardo al ruolo dell'Agenzia nazionale istituita nel 2010, sia dal punto di vista normativo"*

Dopo un approfondito esame dell'evoluzione della normativa europea ed internazionale (con indicazioni anche per l'azione del Governo nel corso del semestre di Presidenza italiana ai fini di un affinamento delle norme esistenti ed un miglior coordinamento tra gli Stati) e di quella nazionale (nella quale il sovrapporsi delle leggi nel tempo – spesso approvate per far fronte a specifiche emergenze- ha determinato una minore efficacia degli strumenti volti a garantire un rapido riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati) e dei dati relativi ai beni oggetto di provvedimenti di confisca e di progetti di recupero (basata sui dati del Ministero della giustizia del settembre 2013), **la Commissione antimafia elenca** nella Relazione **una serie di proposte** volte a superare le attuali difficoltà nella riassegnazione dei beni e a migliorare l'attuale sistema normativo, che possono essere così riassunte:

Il procedimento presso i tribunali

Al fine di abbreviare la procedura, spesso molto lunga e articolata, la Commissione propone innanzitutto la creazione di sezioni specializzate presso i tribunali distrettuali e le corti d'appello, trattandosi di una materia complessa che riguarda non solo profili penali, ma anche il diritto fallimentare, societario e tributario. Si sottolinea inoltre l'importanza di assegnare al procuratore della Repubblica del tribunale distrettuale il potere di proposta e coordinamento delle iniziative riguardanti le misure di prevenzione, oggi attribuite ad una pluralità di soggetti; inoltre anche il procuratore nazionale antimafia dovrebbe poter avanzare proposte di prevenzione di natura patrimoniale. Da modificare anche la competenza territoriale per evitare i possibili vizi di incompetenza nei casi di una pluralità di soggetti che abbiano la loro dimora in altre aree del territorio (l'incompetenza comunque dovrebbe essere fatta valere, a pena di decadenza, subito dopo la costituzione delle parti). Sempre al fine di accelerare le procedure, si propone l'attribuzione del sequestro alla polizia giudiziaria. Infine è rimarcata la necessità di potenziare gli organici.

La tutela dei terzi

La Commissione sottolinea l'urgenza di una razionalizzazione del procedimento volto a garantire i diversi soggetti che possono vantare diritti rispetto ai beni oggetto di confisca, prevedendo innanzitutto l'immediata citazione anche degli istituti bancari titolare di diritti reali di garanzia. Sempre nell'ottica di non incidere negativamente sulle concrete possibilità di gestione delle aziende soggette a sequestro, si propone una complessiva revisione della

disciplina, oggi troppo ancorata ai principi del diritto fallimentare, che consenta di poter affrontare in tempi rapidi tutti gli aspetti riguardanti, tra gli altri, i rapporti di lavoro esistenti.

Gli amministratori giudiziari

Dopo la costituzione dell'Albo (avvenuta solo recentemente), occorre procedere in tempo spedito alla definizione dei criteri di calcolo dei compensi e di rotazione degli incarichi.

Una nuova Agenzia per i beni confiscati

La Commissione propone un profondo ripensamento dei compiti dell'Agenzia, concentrandone l'attività nella gestione dei soli beni oggetto di un procedimento definitivo di confisca, ferma restando l'attività di assistenza e consulenza nelle fasi precedenti con la magistratura e gli amministratori giudiziari e di raccordo con le strutture ed associazioni che operano in questo campo. In tale prospettiva vanno anche ridefinite le professionalità coinvolte (soprattutto esperti in materia di gestione aziendale e di progetti di finanziamenti nazionali ed europei), ponendo l'Agenzia alle dipendenze della Presidenza del Consiglio. Infine va definita in tempi rapidi la banca dati sui beni confiscati (che era stata prevista per i primi mesi del 2013).

Facilitazioni e premi per favorire le aziende oggetto di confisca

Si propone la creazione di fondi ad hoc per agevolare la prosecuzione dell'attività, crediti di imposta per aiutare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e garantire la sicurezza dei lavoratori, incentivi a favore delle cooperative dei lavoratori, premi fiscali per chi fa ordinativi alle nuove aziende. Vanno inoltre esclusi dal Patto di stabilità gli investimenti degli enti locali per la ristrutturazione degli immobili sequestrati.

Una nuova misura di prevenzione

La Commissione propone infine l'introduzione di un nuovo istituto, il "**controllo giudiziario**", da affiancare a quello dell'"amministrazione giudiziaria" prevista dall'art. 34 del codice antimafia, in base al quale il commissario giudiziaria eserciterebbe un controllo sul rispetto delle prescrizioni adottate dal tribunale allo scopo di eliminare possibili infiltrazioni mafiose in un'azienda.

La relazione della Commissione antimafia (Doc XXIII, n. 1) è stata successivamente discussa anche dall'Assemblea della Camera del [16 giugno 2014](#) e [18 giugno 2014](#) e dall'Aula del Senato nella seduta del [17 giugno 2014](#): entrambi i rami del Parlamento hanno approvato una risoluzione in materia, di identico contenuto (vedi qui la [risoluzione 6-00075](#), Bindi ed altri).

La risoluzione approvata dal Parlamento

Ulteriori approfondimenti in materia sono contenuti della [Relazione](#) approvata dalla Commissione il 22 ottobre 2014 sulla riforma del Codice antimafia (Doc. XXIII n. 5).

La **Commissione Giustizia della Camera** ha avviato l'esame di proposte di legge finalizzate a favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle **aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata** ([A.C. 1138](#) e abb.).

La tutela delle aziende confiscate

Sulle proposte di legge la Commissione ha svolto, il [1° luglio 2014](#), un'indagine conoscitiva. In tale sede sono stati auditi Francesco Menditto, *Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lanciano*, Enrico Fontana, *Direttore generale dell'Associazione Libera – Associazioni, nomi e numeri contro le mafie* e Luciano Silvestri, *Responsabile ufficio legalità CGIL-nazionale*.

Alle proposte di legge è stata successivamente abbinata una ulteriore p.d.l. ([AC 2786](#)), di iniziativa dell'on Bindi, presidente della Commissione Antimafia, il cui contenuto trae spunto proprio dalle problematiche evidenziate dalla citata Relazione approvata dalla stessa Commissione il 9 aprile 2014. In particolare, la p.d.l. Bindi delega il Governo ad adottare una disciplina per le imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria fino alla loro assegnazione, prevedendo incentivi nelle forme della premialità fiscale e contributiva, favorendo l'emersione del lavoro irregolare e consentendo, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali alle medesime condizioni previste per le imprese sottoposte a procedure concorsuali.

Nella seduta dell'11 settembre 2014 il Relatore on. Mattiello – ha proposto un **testo unificato** delle proposte di legge, che **amplia notevolmente l'oggetto del provvedimento originario**. Tale testo è stato **adottato come testo base** nella seduta dell'8 ottobre 2014.

Se ne riassumono qui di seguito gli aspetti più rilevanti.

Efficacia del procedimento di prevenzione

Il provvedimento modifica numerose disposizioni del c.d. Codice Antimafia al fine di rendere più efficace e tempestiva l'adozione delle misure di prevenzione. In particolare si prevedono:

- tempi più stringenti per la proposizione delle questioni concernenti la competenza per

territorio (esse sono precluse se non proposte o rilevate di ufficio subito dopo compiute per la prima volta l'accertamento della costituzione delle parti);

- l'impossibilità di giustificare il possesso dei beni sulla base di somme di denaro frutto di evasione fiscale;
- una nuova disciplina del sequestro e della confisca per equivalente;
- la trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale al fine di garantire il puntuale rispetto dei tempi, anche attraverso la costituzione di collegi o sezioni specializzate;
- una più tempestiva e completa raccolta di dati e informazioni sui beni oggetti delle misure di prevenzione;
- la possibilità da parte dell'amministratore giudiziario di procedere alla locazione o al comodato dei beni immobili o all'affitto delle aziende, salvo successiva cessazione del provvedimento di confisca;
- piani più dettagliati per il riavvio dell'attività delle aziende sottoposte a sequestro;
- una diversa disciplina della restituzione per equivalente e della destinazione dei beni;
- l'istituzione di due fondi presso l'Agenzia per finanziare primi interventi di riutilizzo e soddisfare esigenze dei creditori;
- modifiche alla disciplina dei rapporti pendenti, della verifica e pagamento dei creditori e della liquidazione dei beni (con un potenziamento del ruolo dell'Agenzia per i beni confiscati).

Misure a favore delle aziende sottoposte a sequestro

Al fine di superare le difficoltà nella prosecuzione dell'attività delle aziende sottoposte a misure di prevenzione, il provvedimento prevede una serie di misure, coperte da una quota delle risorse intestate al Fondo unico giustizia e, in particolare:

- l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico un Fondo di garanzia per il credito delle aziende sottoposte a sequestro o a confisca, al fine di garantire la continuità del credito bancario, il sostegno agli investimenti e agli oneri relativi al riavvio dell'attività aziendale;
- l'applicazione transitoria di un'Iva agevolata a coloro che usufruiscono di lavori, servizi o forniture erogati dalle aziende sottoposte a sequestro o confisca; un canale preferenziale per la stipula di contratti e convenzioni con la pubblica amministrazione;
- agevolazioni fiscali e contributive per facilitare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, l'applicazione degli ammortizzatori sociali e altri incentivi economici.

Organizzazione e competenze dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati

L'Agenzia è posta sotto la vigilanza della Presidenza del consiglio (anziché del Ministro dell'interno). La sede è a Roma (anziché Reggio Calabria) e sono soppresse le sedi secondarie. Sono introdotte modifiche all'organizzazione: è istituito un Comitato consultivo ed è ampliato il Consiglio direttivo con la previsione di numerosi esperti designati da diverse Amministrazioni e rappresentanti delle associazioni. Con decreto ministeriale sarà definita la composizione di nuclei di supporto presso ogni prefettura.

Sono precisati i compiti dell'Agenzia nell'attività di collaborazione con l'autorità giudiziaria, prevedendo in particolare la possibilità di proporre gli interventi necessari a salvaguardare il mantenimento del valore patrimoniale del bene anche avvalendosi di società a totale o prevalente capitale pubblico, specializzate in attività di sostegno alle industrie senza alcun ulteriore onere per la finanza pubblica. All'Agenzia è affidata anche l'assegnazione diretta del bene ove risulti evidente la sua destinazione sociale ed una supervisione sui rendiconti di gestione dei beni sequestrati. L'organico è incrementato di 70 unità (da 30 a 100).

Alla data del 30 settembre 2015 risultano presentati **numerosi emendamenti** al testo base, su cui il relatore ha espresso parere favorevole.

Nella corrente legislatura un **disegno di legge del Governo (Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti)** - oltre ad intervenire sulla normativa sostanziale delle misure di prevenzione - sulla base delle criticità riscontrate nella procedura, innova in più punti la disciplina sulla gestione dei beni oggetto di sequestro e confisca. Il provvedimento, all'esame della Commissione Giustizia del Senato ([A.S. 1687](#)) intervenendo sul Codice antimafia:

Il disegno di legge del Governo

- introduce il nuovo istituto (già suggerito dalla Commissione antimafia nella relazione dell'aprile 2014) del **controllo giudiziario** delle aziende; tale misura non determina lo spossessamento della gestione dell'attività di impresa dando luogo, per un periodo minimo di un anno e massimo di tre, ad un intervento meno invasivo, di "vigilanza prescrittiva" affidata ad un commissario giudiziario nominato dal tribunale con il compito di monitorare dall'interno dell'azienda l'adempimento delle prescrizioni dell'autorità giudiziaria;

- interviene sui **criteri per la scelta degli amministratori giudiziari** dei beni sequestrati e regolano gli adempimenti connessi alla cessazione del loro incarico,
- prevede l'istituzione di **Tavoli permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate**;
- **innova i criteri di destinazione degli immobili** da parte dell'Agenzia nazionale prevedendo: che l'immobile possa essere assegnato agli enti locali per lo svolgimento non solo di attività istituzionali o sociali, ma anche di natura economica; un più ampio il novero degli enti cooperativi cui possano essere assegnati gli immobili confiscati; che la destinazione impressa ai beni immobili assegnati dall'Agenzia sia pubblicata sul sito dell'Agenzia medesima;
- detta **nuove norme che incidono sia sull'aspetto organizzativo che sui compiti dell'Agenzia nazionale** (le novità riguardano la sede, la revisione della dotazione organica, il reclutamento, la consulenza prestata dall'Agenzia all'autorità giudiziaria, la relazione operativa dell'Agenzia con le Prefetture; la composizione del Consiglio direttivo; un neo-costituito Comitato consultivo).

Sempre intervenendo sul Codice antimafia, il d.d.l del Governo prevede, inoltre modifiche anche della normativa processuale in materia di prevenzione antimafia; si prevede infatti:

- un **rafforzamento dei poteri di indagine patrimoniale**, consentendo alle autorità titolari del potere di proposta sulle misure di prevenzione patrimoniali di accedere anche al Sistema di interscambio flussi dati (SID) dell'Agenzia delle entrate;
- che nei **registri delle misure di prevenzione** delle procure della Repubblica venga annotato anche il provvedimento di archiviazione, ove non sussistano i presupposti per l'esercizio dell'azione di prevenzione e che la proposta di applicazione di misura di prevenzione, formulata dal questore e dal direttore della Direzione investigativa antimafia, venga non solo immediatamente ma anche contestualmente comunicata alla procura competente per territorio, con allegazione in copia della proposta;
- che **il tribunale possa, anche di ufficio, ordinare il sequestro dei beni sin dalla presentazione della proposta** di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, ove ne ricorrano i presupposti di legge. La norma interviene inoltre sull'articolo 24 del codice antimafia, escludendo che la legittima provenienza dei beni possa essere giustificata adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego di evasione fiscale;
- l'adozione di misure organizzative finalizzate ad assicurare la **trattazione prioritaria dei procedimenti volti all'applicazione di misure di prevenzione** patrimoniali;
- un miglioramento della disciplina della **cd. confisca allargata** di cui all'articolo 2-sexies del DL 306/1992 (L. 356/1992) volte a disciplinare tale regimo in esito all'estinzione del reato per prescrizione, amnistia o morte del condannato, verificatesi successivamente alla pronuncia di sentenza di condanna in uno dei gradi di giudizio.

Presso la Commissione Giustizia della Camera è, infine, all'esame un **disegno di legge del Governo (AC 2798)** che, nell'ambito di una articolata serie di interventi sul diritto penale sostanziale e processuale interessa anche il supporto che l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati fornisce al giudice per l'amministrazione e la custodia dei beni oggetto di sequestro.

Tale supporto, nei procedimenti in cui non sia prevista l'udienza preliminare (in cui attualmente non vi è intervento dell'Agenzia) è assicurato fino all'emissione del decreto di citazione a giudizio (o del decreto che dispone il giudizio immediato o fino all'emissione del provvedimento conclusivo dell'udienza che decide sulla richiesta di patteggiamento nel corso delle indagini preliminari ex art. 447 c.p.p.).

L'ampiamiento
dei compiti
dell'Agenzia
nazionale