



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI JESI

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Corso di Laurea triennale in
Operatore Giudiziario Criminologico

Tesi di laurea in
Analisi economica del comportamento criminale

**Efficacia dei provvedimenti di
sequestro dei beni per il contrasto delle
organizzazioni criminali**

ASPETTI GIURIDICI ED ECONOMICI

Relatore:

Prof. Giorgio Galeazzi

Candidato:

Cinzia Latini

Anno Accademico 2012 - 2013

INDICE

- 1 LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI: UNO SGUARDO EVOLUTIVO.
- 2 LEGGE 31 MAGGIO 1965, N.575
- 3 LA SVOLTA LEGISLATIVA DEL 1982: LEGGE ROGNONI LA TORRE.
- 4 LEGGE 55/90 -NUOVE DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE DELLA DELINQUENZA DI TIPO MAFIOSO E DI ALTRE GRAVI FORME DI PERICOLOSITA' SOCIALE.
- 5 LEGGE 356 DEL 1992 -MODIFICHE URGENTI AL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE E PROVVEDIMENTI DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITA' MAFIOSA.
- 6 LIBERA E LA LEGGE 109/1996.
- 7 I COSIDDETTI PACCHETTI DI SICUREZZA: LEGGE DEL 2008 E 2009:
-LEGGE N.125 DEL 2008 -MISURE URGENTI IN MATERIA DI SICUREZZA PUBBLICA.

-LEGGE N.94 DEL 2009 -DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA PUBBLICA.
- 9 TESTO UNICO LEGGE 159 DEL 2011 CODICE ANTIMAFIA.
- 10 L'AGENZIA NAZIONALE LEGGE 50 DEL 2010.
- 11 LA LEGGE DI STABILITA': 24 DICEMBRE 2012 N.228 -DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIANNUALE DELLO STATO.
- 12 BENE CONFISCATO E LE TRE FASI DI DESTINAZIONE
- 13 FASE GIUDIZIARIA.
- 14 FASE AMMINISTRATIVA: AGENZIA NAZIONALE E PRICIPALI CRITICITA'.
- 15 LE IPOTECHE.
- 16 BENI AZIENDALI E TEMPISTICHE.
- 17 LA FASE SOCIALE: LINEAMENTI E DIFFICOLTA.
- 18 DATI E STATISTICHE DEI BENI IMMOBILI.
- 19 DATI E STATISTICHE DEI BENI AZIENDALI.

"I MAFIOSI TEMONO LA CONFISCA

UN MAFIOSO SENZA RICCHEZZA E' COME UN RE SENZA SCETTRO

(COMMISSIONE PARLAMENTARE ANTIMAFIA, 1994)

NEL MONDO MAFIOSO SI CONTA PER QUANTO SI HA. SI E' PERCHE' SI HA"

**LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI: UNO SGUARDO
EVOLUTIVO**

Il nostro ordinamento giuridico, a partire dal secondo dopoguerra, ha visto susseguirsi una serie di provvedimenti legislativi volti a contrastare il fenomeno della **criminalità organizzata**.

Il cammino che ha portato lo Stato italiano a perfezionare nel corso dei decenni le modalità di aggressione ai patrimoni mafiosi è lungo e costellato di sacrifici, violenze e ritardi, ma anche ricco di risultati un tempo impensabili. Un cammino che presenta alcune tappe principali, dagli esordi degli anni '60, fino alla legislazione degli anni '90, passando per lo spartiacque della legge Rognoni - La Torre del 1982, per giungere, infine, ai giorni nostri e alla costituzione dell' **Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)**.

LEGGE 31 maggio 1965, n°575

Il primo tassello è la **legge del 31 maggio 1965, n°575**, recante **Disposizioni contro la mafia**, la quale, in ragione della pericolosità sociale dei soggetti indiziati di appartenere ad **associazioni mafiose**, estese l'applicabilità delle **misure di prevenzione personali** previste dalla Legge 1423/56. In particolare, il legislatore del 1965 ha previsto che per i soggetti appartenenti ad associazioni mafiose possano essere applicate le misure della sorveglianza speciale e del soggiorno obbligato. Sorsero però importanti limiti della legislazione antimafia allora esistente; mancava uno strumento legislativo per perseguire il fenomeno come **ASSOCIAZIONE MAFIOSA**. Spesso i processi di mafia si concludevano con assoluzioni generali. Inoltre i legislatori ravvisavano la necessità di aggredire le organizzazioni criminali sotto il profilo economico-finanziario, attraverso provvedimenti tendenti al se-

questro e alla confisca del patrimonio illecitamente ottenuto.

LA SVOLTA LEGISLATIVA DEL 1982: LEGGE ROGNONI - LA TORRE

Furono presto evidenti i limiti di una legislazione antimafia che perseguiva debolmente il fenomeno mafioso in quanto associazione e che non prevedeva l'aggressione alla componente economico-finanziaria, intimamente connessa all'esercizio di attività criminali.

Il primo a comprendere l'importanza strategica e simbolica del patrimonio per i mafiosi fu **Pio La Torre**, segretario del P.C.I. siciliano e deputato comunista: l'esito più significativo della sua attività nella commissione parlamentare antimafia fu in disegno di legge approvato il 13 settembre 1982, passato agli annuali come **Legge Rognoni - La Torre**.

L'iter parlamentare fu estremamente lento, accelerato solo dopo la morte dell'ispiratore, caduto per mano della mafia insieme al compagno di partito Rosario Di Salvo, ma soprattutto dopo la morte del generale **Carlo Alberto Dalla Chiesa**. Con la L. 646/1982 veniva introdotto nel codice penale **l'art. 416 bis**: per la prima volta la mafia era riconosciuta come un'associazione a delinquere di carattere speciale, di per sé lesiva dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Altro grande aspetto della rivoluzione copernicana rappresentata dalla Legge Rognoni - La Torre fu l'introduzione, accanto alle misure di prevenzione personali, di quelle a carattere **patrimoniale**. Si prevedeva, infatti, il **sequestro** e la **confisca** dei beni rinvenuti nella disponibilità diretta o indiretta dell'indiziato di appartenere a una associazione mafiosa, in particolare i beni di cui non fosse dimostrabile la lecita provenienza.

Seguì una stagione di notevoli successi, accompagnata da frequenti sequestri e confische di beni, poiché le indagini patrimoniali e bancarie divennero *modus operandi* di più procure, a partire da Sicilia, Calabria, Campania e Puglia.

Fu nell'applicazione di questo nuovo strumento che si avvertì anche l'esigenza di trovare e garantire una qualche forma di **destinazione** dei beni e patrimoni confiscati. A tale proposito, merita di essere ricordato un primo tentativo, rappresentato dall'emanazione di un insufficiente decreto (**D.L. n. 230 del 1989- DISPOSIZIONI URGENTI PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI CONFISCATI AI SENSI DELLA LEGGE 575 DEL 1965**)), segnato da forti limiti - assenza di alcuna di-

stinzione tra la tipologia di beni (mobili, immobili o aziendali); previsione di un procedimento di destinazione eccessivamente articolato; ipotesi, pur limitata ad alcuni casi, di vendita dei beni stessi, con il rischio che venissero acquistati dai precedenti proprietari, mediante prestanome, e tornassero quindi a far parte del circuito mafioso di provenienza.

Legge 55/90 - NUOVE DISPOSIZIONI PER LA PREVENZIONE DELLA DELINQUENZA DI TIPO MAFIOSO E DI ALTRE GRAVI FORME DI PERICOLOSITA' SOCIALE.

Ridefinì l'ambito soggettivo di applicazione delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale. All'art. 14 si prevedeva che tali misure fossero applicabili non più nei confronti di tutte le persone pericolose di cui all'art. 1 della legge del 1956 ma solo con riferimento a quelle che vivevano con il provento del delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione nonché a quelli appartenenti ad associazioni dedite allo spaccio di droga.

LEGGE 356 DEL 1992 - MODIFICHE URGENTI AL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE E PROVVEDIMENTI DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITA' MAFIOSA,

Prevede una nuova tipologia di confisca che affianca quella penale e quella di prevenzione: si prevede che in caso di condanna o patteggiamento ex. Art. 444 del C.P per determinati reati, tra cui l'associazione di tipo mafioso, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere il titolare o avere la disponibilità in valore sproporzionato al proprio reddito.

LIBERA E LA LEGGE 109/1996

Dopo gli anni delle **stragi** nel 1992-93, la società civile riuscì a reagire e a organizzarsi attorno a un progetto che prevedeva il riutilizzo per finalità sociali dei beni confiscati alla mafia. L'associazione **Libera**, nel **1995**, raccolse un milione di firme a sostegno di una petizione: si proponeva al parlamento un'organica revisione della disciplina di destinazione dei beni confiscati, sottolineando in particolare l'importanza della restituzione alla collettività e del **riutilizzo sociale**. Il 7 marzo 1996 venne così approvata la

legge **n°109**, recante *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati*. Con essa si realizza oltre ad uno snellimento della procedura di assegnazione, anche il riutilizzo ai fini sociali dei beni confiscati.

**I COSIDETTI PACCHETTI DI SICUREZZA: LEGGE DEL 2008
E 2009**

**LEGGE N. 125 DEL 2008 - MISURE URGENTI IN MATERIA
DI SICUREZZA PUBBLICA**

Prevede l'applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniale anche ai soggetti ex. Art. 51 comma 3 bis c.p.p ed abroga l'art. 14 della legge 55/90. E' prevista la competenza del Direttore della Direzione Investigativa Antimafia a richiedere l'applicazione delle misure di prevenzione; e' introdotto l'importante principio per cui le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere applicate in modo disgiunto e di disporre le misure patrimoniali anche in caso di morte del preposto.

**LEGGE 94/2009- DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SICUREZZA
PUBBLICA**

Si è cercato di migliorare il funzionamento delle misure preventive patrimoniali. C'erano alcuni dubbi di applicare disgiuntamente le misure personali da quelle patrimoniali. Inoltre si e' cercato di risolvere i ritardi e le inefficienze che ci sono nell'assegnazione dei patrimoni confiscati.

L'AGENZIA NAZIONALE

La costituzione **dell'Agenzia nazionale** per l'amministrazione dei patrimoni sottratti alle mafie costituisce una delle più importanti novità nel quadro della legislazione antimafia degli ultimi anni: il decreto legge 4/2010, convertito dalla **L. 50/2010**, è il dato di maggior rilievo nel primo decennio del nuovo secolo.

Se l'internazionalità delle mafie, la loro innata attitudine ad accumulare ricchezze, la necessità di fronteggiarle sul versante economico e patrimoniale sono verità assodate, quasi banali, il vero discrimine è costituito dalle metodologie di aggressione e dalle strategie che le sorreggono. L'idea di un'agenzia nazionale segnala il tentativo di porre rimedio ad alcune carenze di una macchina, quella della gestione dei pa-

trimoni confiscati, che risente di **inefficienze** ormai intollerabili.

Ogni sforzo investigativo e civile rischia di essere vanificato dalle lunghe procedure e dagli interminabili tempi di destinazione. L'intervento normativo è ispirato alla semplice convinzione che occorra sostituire all'amministrazione giudiziaria, tutta volta alla mera gestione del bene, un'amministrazione dinamica, ossia capace di **progettare**, durante la procedura giudiziaria, la destinazione dei patrimoni.

L'Agenzia è perciò chiamata a coadiuvare il giudice già a partire dal sequestro, in modo da programmare la destinazione del bene prima ancora della sua confisca. Resta tuttavia irrisolto il nodo delle **ipoteche** e il difficile rapporto tra **aziende** confiscate e banche. Dal momento dell'esecuzione del provvedimento di sequestro, l'impresa, agli occhi dei terzi, perde improvvisamente le credenziali di affidabilità e solvibilità. Le stesse banche, dopo aver concesso mutui e prestiti agli ex proprietari mafiosi, rallentano, in sede di confisca, la destinazione dei beni, per via dei gravami ipotecari pendenti.

TESTO UNICO LEGGE 159/2011

Il T.U. in materia di leggi antimafia (L. 159/2011) ha riunificato - almeno in parte e con risultati non sempre felici - il quadro della normativa che presiede al sequestro e alla confisca antimafia. In questo lavoro, per ragioni di comodità e chiarezza, si è preferito fare ancora riferimento alla vecchia disposizione di legge del 1965, un po' per il suo valore storico e simbolico, un po' per esigenze di chiarezza espositiva.

Dal codice antimafia alla legge di stabilità

Il codice antimafia ha tentato di riportare ad unità un insieme di norme, disperse in numerosi testi attraverso l'introduzione di una disciplina tesa a rendere efficace l'attività di amministrazione e di destinazione dei beni sequestrati e confiscati, nonché ad elevare il livello di tutela dei terzi coinvolti nel procedimento. Invero, sia l'Agenzia sia autorevoli esponenti del mondo giudiziario e dottrinale hanno da subito espresso profonde perplessità sull'effettiva efficacia delle norme introdotte dal legislatore nel 2011. Una prima occasione di modificare il testo unico si è avuta con il primo correttivo al codice antimafia, ossia con il **decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218. (DISPOSIZIONI INTEGRATIVE E CORRETTIVE DEL D.LGS N. 159/2011).**

Tale normativa, tuttavia, non ha recepito le istanze emendative provenienti dagli operatori del settore, limitandosi ad intervenire soltanto su aspetti

marginali della disciplina in materia di misure di prevenzione. Con particolare riferimento all'Agenzia, è stata chiarita la natura obbligatoria del patrocinio legale assicurato dall'Avvocatura dello Stato, all'uopo ripristinando le disposizioni contenute nella normativa istitutiva dell'ANBSC, inspiegabilmente non recepite nel testo unico.

L'opportunità di apportare modifiche al codice antimafia di più ampio respiro si è avuta tramite un emendamento governativo presentato al Senato, mentre era in fase avanzata la discussione della c.d. legge di stabilità.

In effetti il serrato dibattito nelle competenti commissioni, nonostante i tempi estremamente contenuti e la mancata interlocuzione di tutti gli operatori di settore, ha consentito di apportare alcune modifiche al testo unico, anche in tema di funzionamento e organizzazione dell'Agenzia.

Di seguito verranno esaminate le disposizioni di natura tecnica, mentre le novità normative propriamente dedicate alla struttura e al funzionamento dell'Agenzia saranno oggetto di una specifica trattazione nel capitolo dedicato all'organizzazione.

<p style="text-align:center">LA LEGGE DI STABILITA':24 DICEMBRE 2012 N. 228 - DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO</p>
--

La legge di stabilità ha modificato l'art. 24 comma 2 del Codice Antimafia che stabiliva che ove al massimo entro 2 anni e mezzo dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'Amministratore Giudiziario in primo grado, o alla data di deposito del ricorso in appello, non fosse intervenuta la confisca, tutto il procedimento di sequestro sarebbe divenuto INEFFICACE. La Legge di Stabilità ha previsto la sospensione ex lege dei suddetti termini di efficacia per il tempo nel quale si svolgono gli accertamenti peritali sui beni nella disponibilità del proposto.

La norma stabilisce, che qualora sussista un interesse generale, l'Agenzia può richiedere, senza oneri, i provvedimenti di sanatoria delle opere realizzate sui beni immobili che siano stati oggetto di confisca.

Il Legislatore ha voluto anticipare, sin dalla fase del sequestro, la possibilità di uso del patrimonio immobiliare da parte degli organi istituzionali per finalità pubbliche.

<p style="text-align:center">BENE CONFISCATO E LE TRE FASI DI DESTINAZIONE</p>

Divideremo il cammino del bene confiscato, per comodità di osservazione, in tre fasi ben distinte, dal sequestro alla confisca definitiva e al riutilizzo. Le fasi possono essere così organizzate: fase **giudiziaria** (dal sequestro alla confisca definitiva), fase **ammini-**

strativa (dalla confisca definitiva a destinazione) fase **sociale** (dalla destinazione all'assegnazione e il riutilizzo).

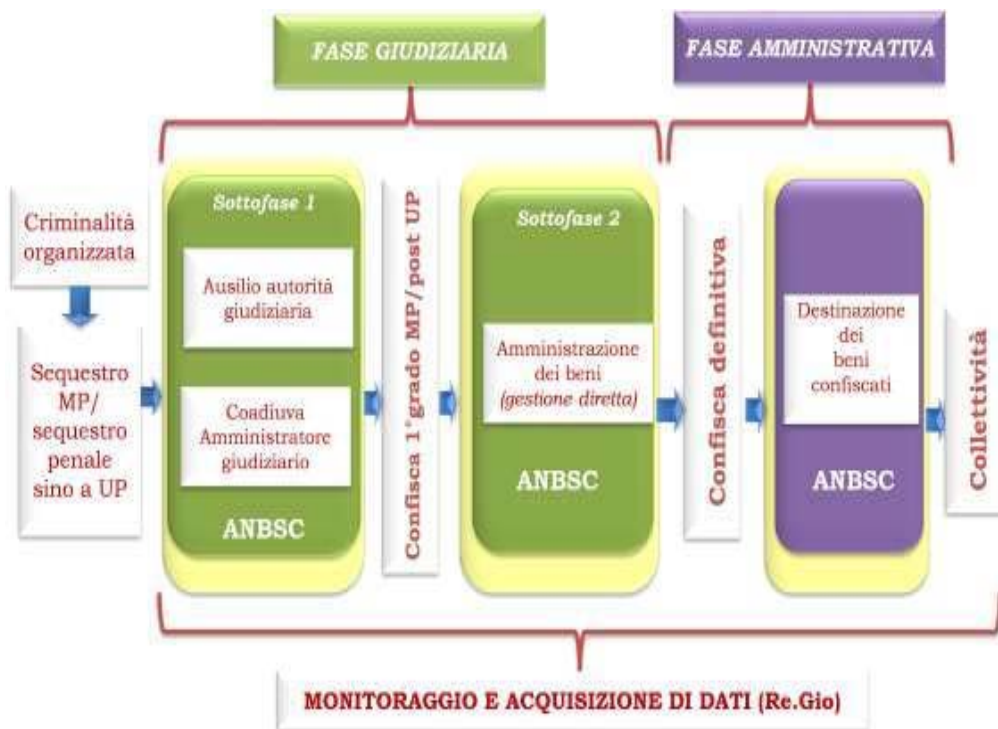
Nel flusso procedimentale che va dalla sottrazione del bene alla criminalità organizzata, alla restituzione dello stesso alla collettività.

L'Agencia interviene in due fasi:

□ **la prima, quella c.d. "giudiziaria"**, che va dal sequestro alla confisca definitiva e che comprende due sotto-fasi;

□ **la seconda, quella c.d. "amministrativa"** che inizia con la confisca definitiva e si conclude con la destinazione del bene alla collettività, ma solo formalmente in quanto l'Agencia continua ad espletare l'attività di monitoraggio post-destinazione onde verificarne la effettiva e conforme utilizzazione da parte del destinatario a destinazione).

In ultimo c'è la fase **sociale** (dalla destinazione all'assegnazione e il riutilizzo).



FASE GIUDIZIARIA

La fase giudiziaria è compresa tra il provvedimento di sequestro e la confisca definitiva. In questa fase si individuano tre interventi essenziali e stretta-

mente correlati: sequestro, confisca e confisca definitiva.

Il **sequestro** è una misura patrimoniale cautelare adottata inaudita altera parte (ovvero con provvedimento urgente) dal giudice su impulso dell'organo proponente, sulla base di provvedimenti più sfumati sotto il profilo sostanziale o probatorio rispetto a quelli necessari per la successiva confisca. I beni vengono sottratti a chi ne ha la disponibilità e vengono amministrati e gestiti da un ausiliario, amministratore o custode, sotto la direzione del giudice. A partire dall'inizio del processo, l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANSBC), ente di recente istituito con il decreto legge 4 febbraio 2010 n°4, convertito con modificazioni dalla legge 31 marzo 2010 n°50, si pone come organo di consulenza e di consiglio per l'autorità giudiziaria.

La **confisca** è il provvedimento adottato dal giudice con cui, all'esito del contraddittorio con le parti interessate, si perviene alla verifica dei presupposti per l'applicabilità del provvedimento ablatorio ai danni del titolare del bene. E' ancora un provvedimento precario, vista la sua impugnabilità, che tuttavia consente di tenere fermo il sequestro con una maggiore aspettativa di espropriazione definitiva del bene in considerazione dell'intervenuto contraddittorio; aspettativa ulteriormente incrementata dalla confisca confermata dal giudice di secondo grado. A partire dalla confisca, l'amministrazione dei beni viene affidata all'ANSBC che è chiamata ad assumere i compiti che, durante il sequestro, erano affidati all'amministratore giudiziario nominato dal giudice.

La **confisca definitiva** è il provvedimento ablatorio che assume carattere definitivo una volta decorso il termine fissato per proporre le impugnazioni previste (appello e ricorso per Cassazione). La definitività del provvedimento ablatorio è attenuata dalla possibilità di tentare rimedi straordinari (revisione e istituti simili) che si ritiene consentano una tutela risarcitoria, con esclusione della restituzione del bene, in particolare se definitivamente destinato a uso pubblico.

Dopo la confisca definitiva il bene è devoluto allo Stato, quindi si apre la fase del procedimento amministrativo.

<p style="text-align: center;">ANALISI DEL PROCEDIMENTO GIUDIZIARIO DI SEQUESTRO E CONFISCA</p>
--

Il procedimento giudiziario di sequestro e confisca può essere suddiviso in due tipologie, in parte superate e riviste dal T.U. 159/2011:

- procedimento di prevenzione ai sensi della L. 575/1965, con le modifiche apportate in particolare dalla L. 646/1982; **L. Rognoni la Torre**

- procedimento penale ai sensi dell' art. 12 *sexies* della L. 356/1992.

CONFRONTO TRA PROCEDURA PREVENTIVA E PROCEDURA PENALE

Le misure di prevenzione patrimoniali (ex art. 2 ter L. 565/65) sono applicate da un giudice specializzato (**Tribunale misure di prevenzione**) con sede nel capoluogo di provincia, su proposta non del solo pubblico ministero, ma anche del Questore o del Direttore della Direzione investigativa antimafia, con un procedimento **semplificato**, che corrisponde solo in parte a quello penale. Il Tribunale misure di prevenzione provvede anche al sequestro, delibera sulle eventuali richieste di revoca del sequestro, decide se adottare la confisca (di primo grado).

Le misure cautelari penali (ex art. 12 *sexies* L. 356/92), invece, vengono richieste dal pubblico ministero esclusivamente nell'ambito di un **procedimento penale**, e devono essere applicate dal giudice che procede (normalmente dal giudice per le indagini preliminari (Gip), oppure dal giudice di primo grado, dal Tribunale monocratico o collegiale o Corte d'Assise o Corte d'Appello). Le impugnazioni avvengono di fronte al Tribunale del Riesame, inoltre, normalmente, il giudice della confisca non coincide con quello del sequestro (di norma il Gip).

La confisca nel processo penale avviene solo nel caso di condanna del soggetto che dispone del bene, occorre quindi dimostrare la responsabilità penale del soggetto oltre ogni ragionevole dubbio. Diversamente accade nel caso di confisca di prevenzione per la quale è sufficiente la qualificata probabilità di ipotesi delittuose idonee a desumere la pericolosità del soggetto (tra le quali è compresa anche l'appartenenza ad associazione mafiosa).

Per la confisca penale non è necessario un nesso tra il bene e il reato cui si procede, si ritiene infatti che la confisca possa colpire tutti quei beni acquisiti, senza adeguata giustificazione, anteriormente e successivamente al reato per il quale sia intervenuta la condanna.

Nel caso di confisca preventiva si adotta invece una posizione giurisprudenziale per la quale si deve verificare una certa coincidenza temporale tra l'acquisizione del bene da confiscare e l'appartenenza

del soggetto all'associazione di tipo mafioso oppure un comportamento socialmente pericoloso (come previsto dalla legislazioni in merito).

Nonostante le differenze tra i due procedimenti, attualmente prevale la tendenza ad assimilare i due istituti, come dimostrato anche dalla medesima normativa applicabile all'esecuzione del sequestro e all'amministrazione dei beni.

Con l'esecuzione della misura cautelare, l'amministratore giudiziario si immette nel possesso dei beni sequestrati, a eccezione di quelli trasmessi direttamente al Fondo Unico Giustizia (somme di denaro e titoli finanziari).

Con la confisca definitiva i beni vengono devoluti allo Stato, dopo la confisca di primo grado - nel caso di procedimento di prevenzione - o all'esito dell'udienza preliminare, l'ANBSC si sostituisce all'amministratore giudiziario nella custodia e gestione dei beni.

L'ANBSC, entro sei mesi dalla confisca di primo grado, è tenuta a pubblicare sul proprio sito l'elenco dei beni oggetti del provvedimento; con delibera del consiglio direttivo, adotta linee guida in materia di destinazione e assegnazione. L'Agenzia continua ad amministrare i beni anche dopo la conquista definitiva.

FASE AMMINISTRATIVA: AGENZIA NAZIONALE E PRINCIPALI CRITICITA'

Come precedentemente accennato, con la sentenza di confisca definitiva, i beni passano in gestione all'Agenzia Nazionale Beni Sequestrati e Confiscati, che si occupa della loro amministrazione e futura destinazione. Di seguito si approfondirà il ruolo e la struttura dell'Agenzia, e le principali problematiche che ostacolano il passaggio all'ultima fase, quella sociale.

Lo scopo principale dell'Agenzia è quello di provvedere all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati, a seguito della sentenza di confisca definitiva.

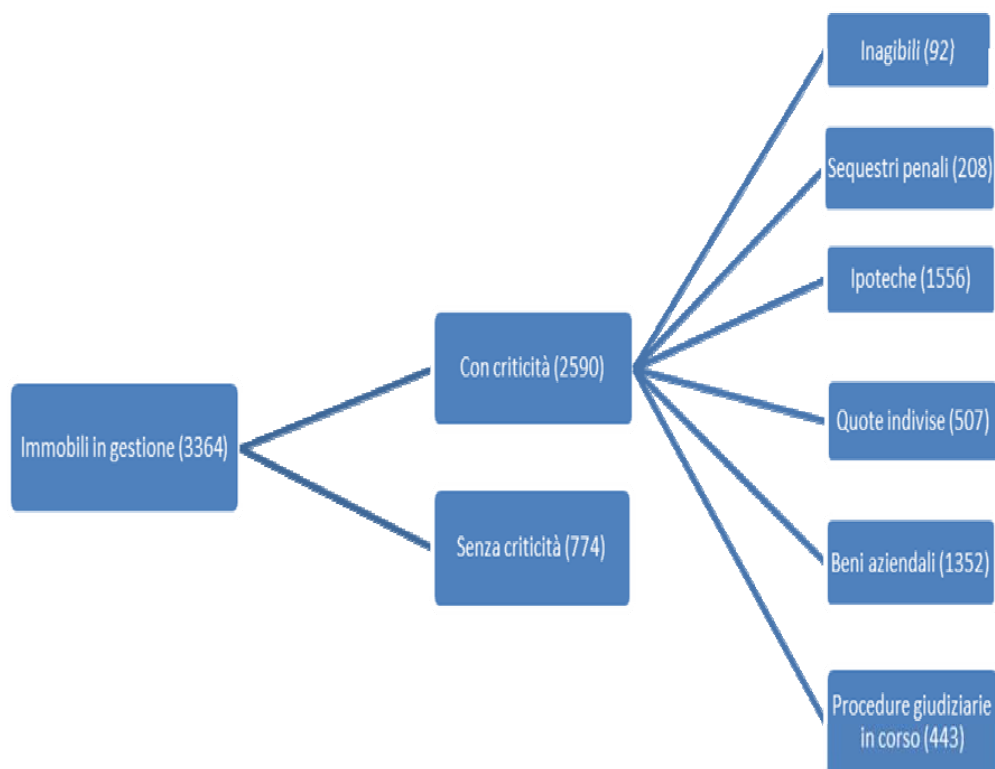
Inoltre esso supporta il giudice durante l'amministrazione giudiziaria, programmando già la futura destinazione del bene, così da snellire la tempistica per la destinazione a seguito della confisca definitiva. In fase di destinazione si deve occupare, infine, di restituire in tempi accettabili e nelle migliori condizioni possibili i beni provenienti dalle organizzazioni criminali alle comunità interessate, in un'ottica di riutilizzo sociale (è la cosiddetta fase sociale).

La dotazione finanziaria dell'Agenzia è largamente inferiore a quanto necessario per proseguire adeguatamente l'attività. Recentemente, per ovviare a questa criticità, il Legislatore ha permesso all'organo

di destinare alcuni beni immobili (ma non le aziende) all'autofinanziamento.

CRITICITA' DELLA FASE AMMINISTRATIVA

Come si può leggere nella relazione per l'anno 2012, i beni in gestione che risultano interessati da criticità sono 2590, ben il 77% del totale. I problemi che generalmente ostacolano una puntuale assegnazione del bene sono gravami ipotecari (di cui si parlerà più dettagliatamente nel paragrafo successivo), procedure giudiziarie in corso, confische pro-quota, concomitante sequestro penale, occupazione *sine titulo*, beni intangibili e la tempistica (con un particolare riferimento ai beni aziendali).



FASE AMMINISTRATIVA

IPOTECHE

La questione delle ipoteche è certamente la criticità più spinosa e frequente: sono 1556 (46% del totale) i beni sui quali è stata accertata la presenza di gravami ipotecari.

La procedura per liberare il bene da questo peso infatti allunga notevolmente la tempistica di assegnazione dello stesso causando quindi deterioramento, perdite di valore, nonché ritardi.

L'Agenzia, tramite le Prefetture e i Nuclei di supporto (tavoli di lavoro costituiti nelle diverse province), deve verificare l'effettiva opponibilità del credito ipotecario all'Erario (iscrizione ipotecaria, ammontare della debitoria comprensiva di sorte e interessi, interlocutoria con i creditori ipotecari). Qualora poi venisse accertata in giudizio la mala fede del creditore, il bene può concludere il suo iter di assegnazione ed essere restituito alla comunità. Nella maggior parte dei casi tuttavia questa non viene accertata vuoi per la presenza di buona fede vuoi per l'eccessiva onerosità di una causa di questo tipo. In questo caso quindi l'Agenzia verifica la possibilità di risolvere la questione nei limiti delle risorse disponibili per sciogliere il gravame e procedere all'assegnazione.

BENI AZIENDALI: TEMPISTICA

I beni aziendali confiscati e sequestrati soffrono particolarmente le lunghe procedure della fase giudiziaria: infatti, la durata, l'incertezza dei processi, la mancanza di una gestione aziendale competente e interessato alla continuazione dell'attività conducono a un forte indebolimento e, più generalmente, al fallimento delle imprese (le quali al momento del sequestro si trovano già spesso in tensioni finanziarie).

La principale problematica della normativa si rinviene nell'equiparazione delle aziende con i beni immobili, in quanto l'attuale iter giudiziario è uguale per entrambi. Ciò non è evidentemente compatibile con le esigenze di un'impresa che intende proseguire l'attività produttiva, la quale non può sopportare prolungate fasi di stallo, crisi o incertezza.

Un'altra criticità, infine, consiste nella mancanza di competenze specifiche degli amministratori giudiziari che guidano l'azienda, durante queste due prime fasi.

La conseguenza è che pressoché la totalità dei beni aziendali arriva in gestione all'Agenzia già tecnicamente fallita, cioè con scarse possibilità di proseguire l'attività o di trovare mercato.

LA FASE SOCIALE: LINEAMENTI E DIFFICOLTA'

Compiuto definitivamente l'iter giudiziario e amministrativo, il Consiglio direttivo dell'ANBSC provvede alla destinazione dei beni confiscati. In particolare, L'Agenzia versa al **Fondo Unico Giustizia**

1. le somme di denaro confiscate che non si rendono necessarie per la gestione di altri beni confiscati o per il risarcimento delle vittime della criminalità mafiosa;

2. le somme di denaro ricavate dalla vendita dei beni mobili confiscati, anche registrati, disposta dall'Agenzia anche dietro privata trattativa - nel caso di trattativa antieconomica l'Agenzia dispone la cessione gratuita o la distruzione del bene mobile confiscato;

3. le somme derivanti dal recupero di crediti personali.

I beni immobili confiscati sono:

1. **mantenuti al patrimonio dello Stato** per finalità di giustizia, ordine pubblico e di protezione civile e per altri usi governativi o pubblici connessi all'attività di istituzioni, enti, università, amministrazioni, oppure mantenuti al patrimonio dello Stato per essere utilizzati dall'Agenzia stessa per finalità economiche;

2. **trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, oppure della provincia o della regione.** Gli enti locali provvedono a formare un elenco dei beni confiscati a essi trasferiti. L'elenco, reso pubblico in modo permanente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni, nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata della concessione. Gli enti territoriali, consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene, o, sulla base di apposite convenzioni, concederlo in concessione a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e pubblicità a comunità, enti, associazioni, organizzazioni di volontariato *ex lege* 266/1991, cooperative sociali *ex lege* 381/1991, centri di recupero e cura per le tossicodipendenze, *ex DPR* 309/1990, associazioni di protezione ambientale *ex lege* 349/1986. 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 di rinnovo. I beni non assegnati possono essere utilizzati per finalità di lucro, ma i proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali;

3. i beni per i quali non siano attuabili le predette finalità di carattere pubblico e sociale possono essere destinati alla **vendita** con procedimento a carico dell'Agenzia.

I beni aziendali sono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati

1. all'**affitto**, quando vi siano fondate prospettive di ripresa o continuazione dell'attività, a titolo oneroso, a società pubbliche o private, ovvero, a titolo gratuito, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. Nella scelta dell'affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscano il mantenimento dei livelli occupazionali;

2. alla **vendita**, per un corrispettivo non inferiore a quello stimato dall'Agenzia, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, laddove si ravvisi nell'atto di vendita una maggiore utilità pubblica o la necessità di reimpiegare i proventi per il risarcimento delle vittime della criminalità mafiosa;

3. alla **liquidazione**, laddove si ravvisi in essa una maggiore utilità pubblica o la necessità di reimpiegare i proventi per il risarcimento delle vittime della criminalità mafiosa.

Il decreto di destinazione chiude la fase amministrativa della gestione del bene confiscato: esso è ormai a tutti gli effetti patrimonio dello Stato. Si apre così un'altra fase particolarmente delicata: la fase del vero e proprio riutilizzo sociale. Le ricchezze e le risorse illecitamente sottratte alla collettività dalla criminalità mafiosa devono tornare alla collettività sotto forma di capitale sociale e pubblico: devono tornare alla società come occasione di sviluppo solidale e maturazione istituzionale.

Un'idea più precisa della situazione ci è fornita dai dati messi a disposizione dall'ANBSC:

Le statistiche - in particolare, quelle relative ai beni aziendali - descrivono laconicamente una situazione di grandi difficoltà, ma non priva di aspetti positivi e incoraggianti: il principio del riutilizzo sociale è riconosciuto come un momento di grande importanza amministrativa, tuttavia questo non impedisce la formazione di molti ostacoli - di ordine tecnico, materiale, e soprattutto culturale.

Il primo scoglio è dato dalla **pluralità** dei soggetti interessati dal procedimento: istituzioni, società civile, privato sociale. Insomma, un vero triangolo. La mancanza di comunicazione fra i vertici di questo triangolo può generare incomprensioni e fraintendimenti, ma soprattutto ritardi immani nell'espletamento delle pratiche amministrative. Non è mai semplice lavorare e mediare soluzioni in una pluralità caotica di attori interessati: spesso, i soggetti e gli attori più

forti, o più presenti, o banalmente più attenti sono anche quelli che determinano i tempi e i modi del percorso di riutilizzo - non necessariamente in vista della creazione di capitale sociale e partecipato.

La pluralità di soggetti interessati, e la conseguente confusione dei punti di riferimento, ingenerano un secondo e notevole scoglio: la **mancanza di trasparenza** nei meccanismi di assegnazione. La gestione dei beni compete all'amministrazione pubblica, indubbiamente, ma non è per questo un affare privato, una pratica come le altre, bisognosa soltanto di essere risolta e archiviata. Laddove il tessuto sociale è vivo e partecipe, non può essere escluso *a priori* dalla progettazione di un riutilizzo sociale: a tal fine si rende però necessaria la piena leggibilità dei processi di riutilizzo e assegnazione. Non è possibile costruire capitale sociale senza che i potenziali attori vengano consultati e coinvolti secondo i principi di parità di trattamento, pubblicità, massima partecipazione.

Un altro scoglio è rappresentato dalla scarsità delle **risorse materiali**. I beni necessitano spesso di investimenti importanti, in parte per il recupero delle funzionalità elementari, in parte anche per adeguarne le caratteristiche a determinati progetti di riutilizzo. Le ristrettezze economiche imposte agli enti dalla difficile congiuntura costringono le organizzazioni assegnatarie a profondersi in lunghe e tormentate ricerche per il reperimento dei fondi necessari alla realizzazione dei progetti.

La barriera più tenace, però, sopravvive nella **mentalità** e nei pregiudizi diffusi: ancora larghe fette della classe dirigente e dell'opinione pubblica nel paese si dimostrano impreparate ad affrontare la grande sfida di civiltà rappresentata dalla cultura della confisca e del riutilizzo sociale dei beni della criminalità organizzata.

Questa diffusa impreparazione è variamente distribuita sul territorio nazionale, e si rivela tanto più insidiosa in quelle zone del paese in cui risulta più difficile ammettere l'esistenza e l'operatività delle maggiori organizzazioni criminali. Chi non è disposto ad ammettere l'infiltrazione o il radicamento criminale nel proprio territorio, difficilmente interpreterà il riutilizzo sociale come una delle risposte più potenti all'illegalità diffusa e uno dei segni più forti di una cultura della legalità concreta, laboriosa.

La cultura del bene confiscato è prima di tutto una cultura di segni: di segni leggibili come lettere, sul territorio. Una cultura di spazi vivibili, di luoghi. Una sfida tutta radicata nella materialità, e non

un affare da anime belle: il crimine incontra un argine nel terreno che gli è più familiare, quello della gestione della ricchezza materiale, la gestione, potremmo dire, di una forma di accumulazione precapitalistica, della *roba*. Ma come ogni cultura di segni, anche la cultura del riutilizzo sociale necessita di un abbecedario: bisogna saperla leggere, e bisogna che le classi dirigenti e intellettuali si mettano in condizione di decifrare questi segni, carpandone a fondo il contenuto morale e politico.

La prima zavorra culturale è indubbiamente costituita dall'analfabetismo spicciolo: vale a dire, la banale ignoranza della legislazione relativa al sequestro e alla confisca, l'ignoranza delle prassi che regolano la destinazione e l'assegnazione dei beni. Se questi beni si sono meritati una legislazione tanto particolare e articolata, probabilmente necessitano anche di una cura maggiore nella coscienza e nell'agenda degli amministratori e dei funzionari, come anche nella coscienza e nell'agenda dell'opinione pubblica. Il bene confiscato, inteso nella sua prospettiva di capitale sociale, non è ordinaria amministrazione: è straordinaria amministrazione, non è un bene come un altro.

Un'altra forma di analfabetismo - più sottile, e per questo più pericolosa - investe lo stesso concetto di riutilizzo sociale. Non è sufficiente affermare che il riutilizzo sociale è il meccanismo più efficiente di restituzione alla collettività di ricchezze sottratte illecitamente: bisogna in qualche modo dimostrarlo. Bisogna in qualche modo dimostrare l'effettiva convenienza materiale ed economica del riutilizzo sociale: materiale ed economica non in senso riduttivo, ma in senso proprio. Non tutti, infatti, sono disposti a riconoscere nel riutilizzo sociale la risposta più efficace alla criminalità e all'illegalità: da questo equivoco di fondo si generano numerose polemiche, e in particolare quelle relative alla possibilità di vendita dei beni.

Sono stati in questo modo individuati tre ordini di problemi: quello tecnico-amministrativo - determinato dalla pluralità degli attori coinvolti e dalla mancanza di trasparenza - quello materiale-economico - determinato dalla scarsità delle risorse e dalle difficoltà sistemiche - e quello culturale-politico - determinato dall'impreparazione delle classi dirigenti e dell'opinione pubblica, in particolare nelle regioni non tradizionalmente esposte al radicamento della criminalità organizzata. A tre ordini di problemi, corrispondono tre ordini di soluzioni, o meglio, di soluzioni possibili e praticabili.

1. **Barriera culturale:** occorre favorire la divulgazione dei contenuti di legge relativi alla confisca e alla destinazione dei beni. L'approvazione del testo unico in materia di leggi antimafia (L. 159/2011) - dispositivo che riorganizza e unifica una normativa resa scarsamente leggibile dalla stratificazione e dalla mancanza di aggiornamento - si rivela particolarmente utile. Accanto a questa opera di alfabetizzazione giuridica si colloca necessariamente un'azione più penetrante di alfabetizzazione civile, tesa a sottolineare i vantaggi del riutilizzo sociale come modello di sviluppo e di restituzione della ricchezza. La cultura del bene confiscato trova ancora scarso spazio nella comunicazione e nella divulgazione di massa, e, quando riesce a ritagliarsi qualche spazio, deve tollerare forti imprecisioni, se non vere e proprie distorsioni. Più informazione, più sensibilizzazione, ma soprattutto più accurata e frequente: nelle amministrazioni, nei rami della società economica e civile, nelle scuole.

2. **Barriere materiali:** molte regioni hanno predisposto strumenti normativi che prevedono lo stanziamento di fondi per il recupero e la gestione con finalità sociali dei beni confiscati. Nel complesso, l'effettivo stanziamento di questi fondi e la relativa accessibilità restano ancora un punto problematico. Ciò impone ai soggetti del terzo settore uno sforzo notevole per acquisire o affinare le proprie capacità progettuali: i progetti più credibili e più sostenibili sono quelli più precisi e originali, quelli più capaci di aggregare e cementare relazioni, di richiamare o reperire risorse. Altra voce importantissima, il reperimento delle risorse: occorre imparare a rivolgersi a una molteplicità di soggetti, non necessariamente istituzionali, portando proposte credibili e di lunga prospettiva. In sostanza, uno sforzo di elaborazione, e di fantasia, paradossalmente, vince le ristrettezze materiali in scioltezza.

3. **Barriere tecnico-amministrative:** senza un'interlocuzione costante e attenta con il mondo delle istituzioni, la causa del riutilizzo sociale è perduta in partenza. Gli esempi, in questa direzione, non mancano: è possibile costruire forme di dialogo e partecipazione attiva alle scelte e agli indirizzi della pubblica amministrazione attraverso la costituzione di tavoli di lavoro allargati a rappresentanti della società civile, o, più concretamente, attraverso i nuclei di supporto alla gestione dei beni - organismi di vigilanza e di indirizzo istituiti presso le singole prefettu-

re e aperti agli enti locali e all'associazionismo. Si sono rivelati particolarmente utili anche alcuni documenti sottoscritti da enti locali in collaborazione con associazioni e organizzazioni di volontariato - documenti tesi a monitorare sotto il profilo statistico la situazione dei beni all'interno di un determinato territorio, con il fine ultimo di agevolarne e razionalizzarne l'assegnazione. È allo stesso modo utile che i singoli enti locali provvedano all'approvazione di regolamenti contenenti indicazioni sulle modalità di assegnazione dei beni - possibilmente attraverso processi a evidenza pubblica e bandi di gara. Ciò semplificherebbe e chiarirebbe non poco la procedura, favorendo da un lato la sensibilizzazione degli enti e degli amministratori, ma dall'altro lato anche la possibilità, per la società civile, di concorrere produttivamente e positivamente all'elaborazione di progetti.

STATISTICHE DEI SEQUESTRI NAZIONALI

DATI STATISTICI

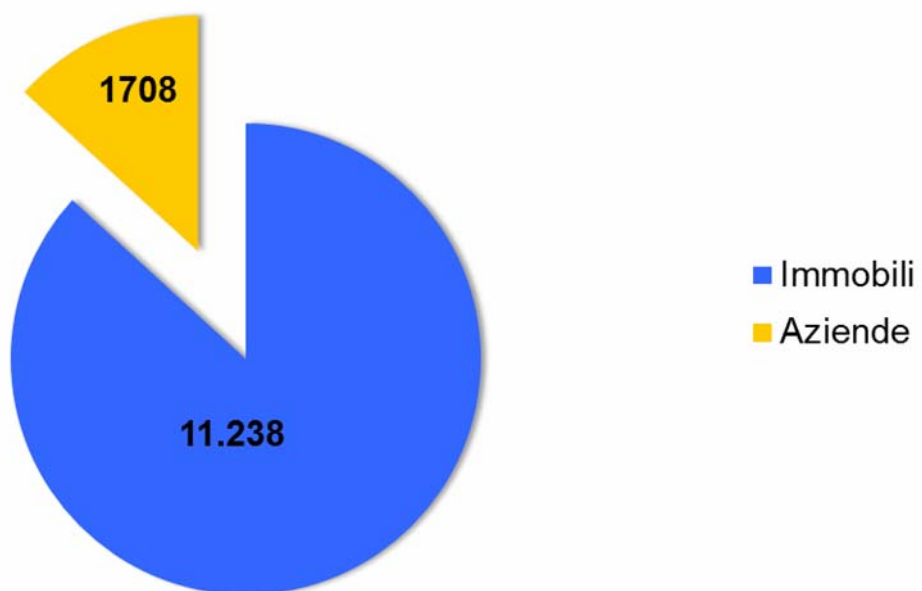
La sezione raccoglie tutti i dati e le elaborazioni statistiche relativi ai beni sequestrati e confiscati, unitamente alla loro localizzazione sul territorio nazionale.

Situazione dei beni al 7 Gennaio 2013

Immobili	11238
----------	-------

Aziende 1708

Totale beni 12946



FONTE AGENZIA DEL DEMANIO

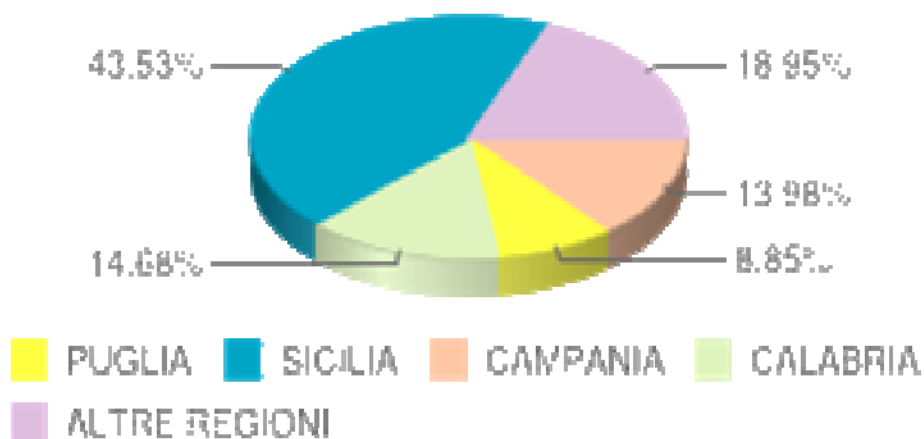
DATI E STATISTICHE - BENI IMMOBILI

Qui di seguito si riporta la situazione aggiornata relativamente ai beni immobili confiscati alle organizzazioni criminali unitamente alla localizzazione sul territorio nazionale.

Situazione dei beni al 7 Gennaio 2013

Immobili in gestione 3995
 Immobili destinati consegnati 5859
 Immobili destinati non consegnati 907
 Immobili usciti dalla gestione 477
 Totale beni 11238
 Immobili non confiscati in via autonoma 1073

Distribuzione geografica degli immobili confiscati



Il grafico riporta la distribuzione dei beni immobili confiscati definitivamente nelle quattro Regioni Convergenza.

Fonte: Agenzia del Demanio

Dati nazionali

* Il totale va inteso al netto degli immobili non confiscati in via autonoma.

Regione	In gestione	Destinati consegnati	Destinati non consegnati	Usciti dalla gestione	Non confiscati in via autonoma	Totale*
<u>ABRUZZO</u>	12	41	0	0	0	53

<u>BASILICATA</u>	2	7	2	0	0	11
<u>CALABRIA</u>	444	970	158	78	9	1650
<u>CAMPANIA</u>	502	899	106	64	5	1571
<u>EMILIA ROMA- GNA</u>	14	55	3	14	0	86
<u>FRIULI VENE- ZIA GIULIA</u>	2	8	7	1	0	18
<u>LAZIO</u>	174	264	29	38	0	505
<u>LIGURIA</u>	18	23	0	2	0	43
<u>LOMBARDIA</u>	290	606	26	41	66	963
<u>MARCHE</u>	11	7	0	2	0	20
<u>MOLISE</u>	0	2	0	0	0	2
<u>PIEMONTE</u>	61	82	19	6	0	168
<u>PUGLIA</u>	285	598	74	38	6	995
<u>SARDEGNA</u>	10	82	9	0	0	101
<u>SICILIA</u>	2144	2096	470	182	972	4892
<u>TOSCANA</u>	19	32	4	2	14	57
<u>TRENTINO ALTO ADIGE</u>	0	16	0	0	1	16
<u>UMBRIA</u>	3	0	0	0	0	3
<u>VENETO</u>	4	71	0	9	0	84
TOTALE	3995	5859	907	477	1073	11238

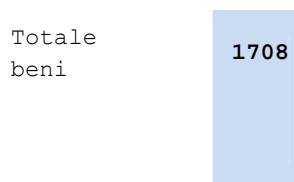
Copyright ANBSC

Qui di seguito si riporta la situazione aggiornata relativamente alle aziende confiscate alle organizzazioni criminali, unitamente alla loro localizzazione sul territorio nazionale.

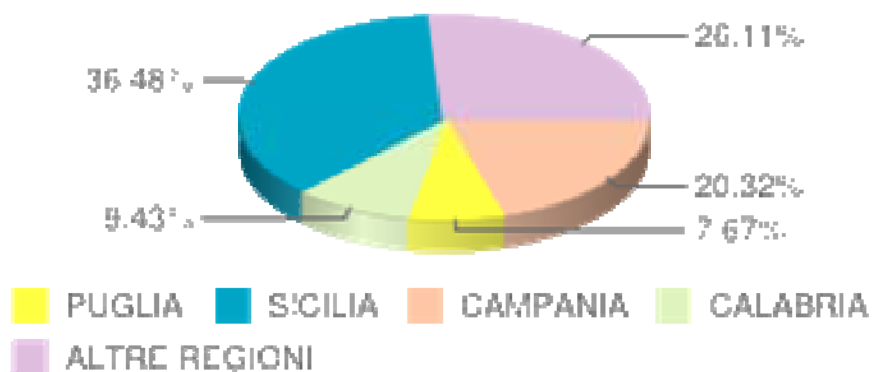
Situazione dei beni al 7 Gennaio 2013

Aziende in gestione 1211

Aziende uscite dalla gestione 497



Distribuzione geografica delle aziende confiscate



Il grafico riporta la distribuzione delle aziende confiscate definitivamente nelle quattro Regioni Convergenza.

Fonte: Agenzia del Demanio

Dati nazionali

Regione	Aziende in gestione	Aziende uscite dalla gestione	Totale
<u>ABRUZZO</u>	1	0	1
<u>BASILICATA</u>	2	1	3

<u>CALABRIA</u>	105	56	161
<u>CAMPANIA</u>	252	95	347
<u>EMILIA ROMAGNA</u>	18	8	26
<u>FRIULI VENEZIA GIULIA</u>	1	0	1
<u>LAZIO</u>	82	58	140
<u>LIGURIA</u>	10	5	15
<u>LOMBARDIA</u>	102	121	223
<u>MARCHE</u>	3	1	4
<u>PIEMONTE</u>	6	7	13
<u>PUGLIA</u>	81	50	131
<u>SARDEGNA</u>	1	2	3
<u>SICILIA</u>	538	85	623
<u>TOSCANA</u>	6	6	12
<u>UMBRIA</u>	0	1	1
<u>VENETO</u>	3	1	4
TOTALE	1211	497	1708

Copyright ANBSC

TESTI:

**I beni confiscati alla criminalità organizzata.
Aspetti giuridici e sociologici (Pasquale Tancredi) COMPOSTO DA 6 CAPI-
TOLI.**

<http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/law-ways/tancredi/cap1.htm>

Agenzia Nazionale beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

<http://www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/>

BIOGRAFIA:

PREFETTO GIUSEPPE CARUSO

<http://www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/images/pdf/agenzia/prefetto.pdf>

INTERVISTA DIRETTORE GIUSEPPE CARUSO

Il Sole24ore

<http://www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/images/pdf/agenzia/intervistacaruso.pdf>

CODICE ANTIMAFIA

<http://www.giurdanella.it/2013/05/22/codice-antimafia-testo-aggiornato-alla-legge-stab/>