



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA

Associazione contro la corruzione

LA CONFISCA DEI BENI ILLECITI IN ITALIA

ENHANCING INTEGRITY AND
EFFECTIVENESS OF ILLEGAL
ASSET CONFISCATION

Co-funded by the
Prevention of and Fight against Crime
Programme of the European Union



Report del progetto

“Enhancing Integrity and Effectiveness of Illegal Asset Confiscation – European Approaches”

Co-finanziato dal Prevention of and Fight against Crime Programme

European Commission – Directorate-General Home Affairs



“ENHANCING INTEGRITY AND EFFECTIVENESS OF ILLEGAL ASSET CONFISCATION – EUROPEAN APPROACHES”

È un progetto di:



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA**



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ITALIA**
Associazione contro la corruzione



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ROMANIA**

FEBBRAIO 2014

Il presente report è stato curato da **Transparency International Italia**.

AUTORI:

GIORGIO FRASCHINI, Transparency International Italia

CHIARA PUTATURO, Transparency International Italia

COORDINAMENTO:

DAVIDE DEL MONTE, Transparency International Italia

Si ringraziano per il contributo:

Maria Teresa Brassiolo, Past President e Advisory Board Member di Transparency International Italia

Nicoletta Parisi e **Eugenio Zaniboni**, membri del Comitato Esecutivo di Transparency International Italia

Si ringrazia infine per l'assistenza **Susanna Ferro**, Transparency International Italia.

INDICE GENERALE

EXECUTIVE SUMMARY	4
CONTESTO NORMATIVO	9
1. CONFISCA PENALE E CONFISCA PREVENTIVA	10
1.1 La confisca penale	11
1.2 La confisca di prevenzione	14
1.3 Differenze tra confisca penale e di prevenzione	15
2. IL PROCEDIMENTO DI CONFISCA	16
2.1 Attori del procedimento	16
2.2 Oggetti e soggetti della confisca	21
2.3 Fasi del procedimento di confisca	24
3. CONFORMITA' CON LA NORMATIVA COMUNITARIA	29
4. DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI CONFISCA	31
DATI	33
TESTIMONIANZE	41
Giuseppe Giuffrida, Libera	42
Giacomo Messina, Presidente di Calcestruzzi Ericina	43
CRITICITA' E RACCOMANDAZIONI	45
BIBLIOGRAFIA	58

EXECUTIVE SUMMARY

Il report "LA CONFISCA DEI BENI ILLECITI IN ITALIA - Enhancing Integrity and Effectiveness of Illegal Asset Confiscation" è frutto della ricerca condotta nell'ambito del progetto europeo "Enhancing Integrity and Effectiveness of Illegal Asset Confiscation - European Approaches", commissionato e cofinanziato dalla Commissione Europea, a cui Transparency International Italia partecipa insieme ad altri due capitoli nazionali dell'organizzazione, Transparency International Romania e Transparency International Bulgaria, capofila del progetto.

Il progetto intende analizzare i contesti normativi nazionali e le prassi nei tre paesi dell'Unione, che presentano una legislazione e un'esperienza avanzata in materia. La fase successiva consisterà in uno studio comparato e un monitoraggio sul funzionamento di questi sistemi nazionali e permetterà di approcciare le istituzioni europee con raccomandazioni per un'armonizzazione della materia in linea con i principi che si riterranno più efficaci.

IL FENOMENO DELLA CORRUZIONE

Transparency International, organizzazione non governativa fondata nel 1993 a Berlino, ha l'obiettivo primario di contrastare e prevenire il fenomeno corruttivo, creando delle condizioni favorevoli allo sviluppo di comportamenti rispettosi dei principi di legalità, giustizia e integrità.

Il capitolo italiano di Transparency International nasce a Milano nel 1996 e da allora è impegnato nell'analisi e sensibilizzazione sul fenomeno corruttivo in diversi settori, nonché nell'elaborazione di strumenti anticorruzione, spesso in collaborazione con altri capitoli di Transparency International in Europa e nel mondo.

La corruzione è un problema cruciale nel nostro Paese. Secondo l'ultimo Eurobarometro sulla Corruzione della Commissione Europea, il 97% dei cittadini italiani pensa che la corruzione sia largamente diffusa in Italia, mentre l'ultima edizione del Barometro sulla corruzione di Transparency International riporta che per il 61% dei cittadini italiani la corruzione è un problema molto serio nel settore pubblico in Italia.

efficace in particolare per ciò che concerne la lotta alla criminalità organizzata. L'attenzione verso questo strumento di così ampia portata ha portato a un continuo aggiornamento della normativa, con revisioni di norme e pratiche che si sono susseguite nel corso degli ultimi anni, non sempre con un approccio strutturato e armonico.

Lo studio mostra come esistano norme generali e norme speciali in materia di confisca, per poter meglio adattare questi strumenti in base al contesto di operatività. È particolarmente rilevante sottolineare come l'Italia rappresenti un *unicum* nel panorama internazionale, in quanto presenta due regimi completamente differenti: da una parte un sistema che prevede la confisca in seguito a una sentenza penale di condanna (o patteggiamento); dall'altra un sistema cautelare di prevenzione patrimoniale che prevede la confisca dei beni in seguito a un procedimento differente, più snello, e a prescindere dalla condanna della persona il cui bene viene confiscato. Questo secondo procedimento per la confisca è stato ideato per poter fronteggiare la criminalità organizzata, senza dover rimanere ancorati alle modalità e alle tempistiche farraginose del procedimento penale tradizionale.

La nostra analisi ha tenuto debitamente in conto le opinioni di attori differenti, coinvolti in diverso modo nella sfera della confisca: amministratori giudiziari, magistrati, l'agenzia nazionale per la gestione dei beni confiscati, associazioni della società civile, membri dei nuclei di supporto, gestori di imprese confiscate, ricercatori e professori universitari.

Oltre ad una parte più prettamente giuridica e descrittiva del contesto normativo, lo studio propone una raccolta di dati, che permette comparazioni geografiche e differenziazioni a seconda dei gradi di procedimento. I dati raccolti provengono da due diverse istituzioni, il Ministero della Giustizia e l'Agenzia Nazionale per i beni confiscati (quest'ultima ha ereditato il database dell'Agenzia del Demanio) che pur non risultando perfettamente coincidenti, evidenziano comunque alcuni *trend* comuni. Per quanto queste rilevazioni statistiche siano sicuramente più dettagliate rispetto ai dati relativi ad altri procedimenti giudiziari, il livello di dettaglio sui singoli beni è ancora migliorabile, soprattutto per ciò che concerne le informazioni specifiche del singolo bene, requisito quasi imprescindibile per uno strumento giudiziario pensato e strutturato nell'interesse sociale ed economico della collettività.

Segue una parte con due testimonianze più approfondite che descrivono dei casi di particolare interesse: il Cementificio Ericina, che si è trovato in enormi difficoltà e a rischio sopravvivenza nelle lunghe fasi dal sequestro fino alla confisca definitiva e il caso relativo all'esperienza di Giuseppe Giuffrida, Direttore di una Direzione Investigativa Antimafia e rappresentante di Libera, che descrive il funzionamento del nucleo di supporto di Brescia e l'apporto fondamentale che questi gruppi di lavoro apportano alla procedura.

L'analisi ci ha permesso di identificare alcuni punti di forza ed alcune criticità, portandoci alla formulazione di diverse raccomandazioni volte a rendere il sistema più efficiente sia dal punto di vista normativo che della prassi.

PUNTI DI FORZA

Doppio sistema normativo: la possibilità di adottare la procedura di prevenzione permette di colpire in modo più efficace e diretto le organizzazioni criminali, grazie ad un procedimento più snello rispetto a quello penale e attraverso una confisca allargata che va oltre il reato nel più ampio spirito della protezione degli interessi collettivi.

Grande esperienza di alcuni attori del procedimento: la lotta alle organizzazioni criminali, in particolare attraverso l'utilizzo del sequestro e della confisca di beni, ha una lunga tradizione in Italia. Si sono formate competenze specifiche, specialmente in relazione ad alcune fasi del procedimento e sia leggi che pratiche hanno goduto di un costante miglioramento anche grazie a questo bagaglio di esperienze.

Valore sociale del procedimento: l'assegnazione dei beni confiscati a fini sociali è un punto chiave del procedimento e rende "onore" a un'intera procedura che spesso si trova costretta a limitare i diritti di alcune parti.

Strumento chiave nella lotta contro la criminalità organizzata: le organizzazioni criminali sono diventate nel corso degli anni sempre più strutturate e, da centro di commissione di attività illecite, si sono trasformate in veri e propri attori economici. Colpire le risorse economiche attraverso le quali queste organizzazioni possono finanziarsi e potenziarsi rappresenta un elemento di estremo valore.

Bilanciamento di oneri e controlli nella fase giudiziale: la co-gestione del procedimento da parte di diversi attori è un fattore positivo che permette di minimizzare gli atti arbitrari o discrezionali.

PUNTI DI DEBOLEZZA

Assenza di chiarezza: il costante aggiornamento normativo, con l'introduzione di strumenti e procedure nuove, è avvenuto in maniera poco strutturata, alimentando una disorganicità che spesso crea incertezza e dubbi interpretativi.

Eccessiva lunghezza dei procedimenti: l'eccessiva durata dei procedimenti, soprattutto di quelli penali, comporta notevoli difficoltà alla buona gestione dei beni e alla funzionalità dell'intero sistema. Dalla fase del sequestro alla confisca definitiva i beni possono essere gestiti principalmente in modalità conservativa, limitando in questo modo la possibilità di utilizzo. Ciò è particolarmente critico se i beni sono aziende.

Raccolta e accesso ai dati: alla luce dello scopo economico e sociale della legge è auspicabile una conoscenza dei beni da parte di un ampio pubblico. L'accessibilità e la fruizione dei dati relativi ai beni ha certamente margini di miglioramento.

Stato dei beni: una delle maggiori difficoltà riguarda il mantenimento in buono stato dei beni, in particolare dei beni immobili e delle aziende, che una volta entrati sotto il controllo dell'amministrazione giudiziaria e dell'Agenzia Nazionale, risultano spesso gravati da oneri creditizi o da rilevanti situazioni di illegalità da sanare.

Amministrazione delle aziende confiscate: la gestione delle aziende confiscate è complessa, poiché sin dalla fase del sequestro l'amministratore si trova a dover fronteggiare una serie di situazioni non ordinarie, tra cui spesso la regolarizzazione di posizioni contributive, l'adeguamento alle normative in materia di sicurezza, nonché l'aggressione da parte dei creditori, la difficoltà di accedere al credito, l'azzeramento delle commesse. Difficoltà di questo tipo richiedono esperienze e competenze manageriali molto avanzate e la collaborazione di diversi attori, soprattutto a livello territoriale, che spesso sono difficili da mettere in campo.

Oneri sui beni immobili: gli immobili sequestrati sono spesso gravati da ipoteche, che rendono il

bene poco appetibile. È infatti molto complessa l'assegnazione dei beni ad enti locali che spesso non sono in grado di "liberare" il bene.

Ruolo e risorse dell'Agenzia Nazionale: l'Agenzia Nazionale, recentemente istituita, ha immediatamente assunto un ruolo di primaria importanza per la gestione dei beni confiscati. Tuttavia le scarse risorse economiche e di personale, nonché la natura dell'ente, rendono difficile l'adempimento di tutti i compiti affidati dalla legge.

Implementazione dei nuclei di supporto: i nuclei di supporto, che per legge dovrebbero costituire un appoggio a livello locale per aiutare l'Agenzia Nazionale laddove questa non riesca a operare, spesso non vengono convocati con regolarità e in molti casi non sono nemmeno stati costituiti.

Monitoraggio: l'azione di monitoraggio del bene da parte dell'Agenzia Nazionale successivamente all'assegnazione ad un comune o altro ente territoriale e, in seguito, ad un'associazione, risulta carente.

Contesto socio-psicologico: è stato spesso riscontrato un clima ostile all'interno del territorio in cui è avvenuta la confisca di beni appartenenti alla criminalità organizzata.

RACCOMANDAZIONI

Adottare un testo unico sulla confisca che permetta di armonizzare e rendere più comprensibile il procedimento.

Sveltire il procedimento di confisca: dal punto vista giudiziale, creando sezioni di tribunali dedicate ai procedimenti di confisca, dal punto di vista di gestione dei beni, velocizzando le operazioni per liberare il bene da oneri e le decisioni sulla scelta di assegnazione.

Ampliare il ruolo dell'Agenzia Nazionale, aumentandone le risorse e anticipando la presa in gestione dei beni da parte dell'autorità già dalla fase del sequestro.

Modernizzare gli strumenti informatici sia nei tribunali che presso ministeri e Autorità Nazionale per permettere una raccolta e un'accessibilità ai dati sui beni confiscati più aperta e trasparente.

Rendere il denaro confiscato o recuperato attraverso la vendita di beni mobili **immediatamente disponibile** per le attività di gestione dei beni immobili o di aziende.

Attivare risorse del Fondo Unico di Giustizia per aiutare le aziende confiscate nella regolarizzazione della propria posizione.

Accrescere le competenze manageriali richieste agli amministratori giudiziari, in particolare a coloro a cui sono affidate le aziende sequestrate.

Implementare in maniera efficace i nuclei di supporto.

Istituire un sistema di monitoraggio sull'assegnazione e l'utilizzo dei beni.

CONTESTO NORMATIVO

Il contrasto alla criminalità si è rivelato molto complesso, soprattutto in determinate zone geografiche dove le ramificazioni della criminalità organizzata affliggono vari settori della vita sociale ed economica. Insieme agli strumenti tradizionali previsti dal quadro giuridico e aventi un approccio repressivo, volto a colpire ex post i comportamenti illeciti e la commissione di reati, il legislatore ha introdotto misure cautelari incentrate sul ripristino della legalità attraverso un attacco contro i benefici economici acquisiti attraverso la commissione dei reati.

Nel 1982 la cosiddetta **legge Rognoni-La Torre**¹ fu il primo atto normativo diretto in modo specifico a contrastare gli illeciti profitti economici e ad attaccare le proprietà criminali.

Negli anni successivi, dopo che la confisca penale ai sensi della legge allora vigente si dimostrò scarsamente efficace, furono introdotti nuovi strumenti speciali, come la confisca allargata², i casi di confisca obbligatoria, la confisca per equivalente, la confisca nei confronti delle persone giuridiche³.

I CONTINUI INTERVENTI LEGISLATIVI
HANNO CONTRIBUITO A MIGLIORARE
L'INSIEME DI MISURE DI CONTRASTO
MA HANNO PORTATO A DIFFICOLTÀ DI
ATTUAZIONE

¹ Legge 13 settembre 1982, n. 646, *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.*

² L'articolo 12sexies del decreto legge n.356/1992, convertito dalla Legge n.356/1992, ha esteso i soggetti sottoponibili a confisca e l'elenco dei reati che portano ad un procedimento di sequestro e confisca.

³ Introdotta dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.*

Nel 1992⁴ furono introdotti il sequestro e la confisca nei casi di condanna o patteggiamento per gravi reati (come quelli previsti all'articolo 416-bis del codice penale, *Associazione di tipo mafioso*).

Su pressione di molte organizzazioni non governative e associazioni, in particolare *Libera, Associazioni e Numeri Contro le mafie*⁵, fu approvata la Legge 7 marzo 1996, n.109, **Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati**. Per la prima volta questa legge ha introdotto norme per regolamentare l'iter dei beni sequestrati (e poi confiscati). Un'importante regola è stata la previsione della finalità sociale dei beni confiscati, attraverso la restituzione di questi beni, recuperati dalle organizzazioni criminali, alla comunità che ha subito le conseguenze di comportamenti illeciti. Questo riutilizzo a scopi collettivi sociali ha il doppio obiettivo di indebolire le organizzazioni criminali e di riaffermare il principio di legalità in contesti in cui le organizzazioni mafiose hanno costruito radici.

Successivi decreti hanno introdotto ulteriori novità: nel 2008⁶ l'estensione dell'ambito del sequestro e della confisca preventiva; nel 2010⁷ l'introduzione di un ente specifico responsabile della gestione dei beni e pienamente responsabile per quanto riguarda l'assegnazione dei beni confiscati, l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; nel 2011 l'accorpamento, grazie al **Codice Antimafia**⁸, delle leggi esistenti contro la criminalità organizzata e la regolamentazione degli strumenti di contrasto alla mafia, tra i quali il sequestro e la confisca; infine, nel 2013⁹, l'emendamento al codice antimafia e all'articolo 12-sexies¹⁰.

Questi continui interventi legislativi hanno contribuito a migliorare l'insieme di misure di contrasto alle organizzazioni criminali ma, d'altra

parte, l'introduzione non sistematica di nuove norme sovrapposte a precedenti disposizioni ha portato a difficoltà di attuazione. Inoltre, vi sono ancora ambiti del procedimento di confisca che rimangono scoperti dalla legge o non sono trattati con una prospettiva strategica di lungo periodo.

1. CONFISCA PENALE E CONFISCA PREVENTIVA

A livello internazionale esistono due classificazioni principali di confisca:

- confisca classica penale
- confisca non basata sulla sentenza

L'Italia ha un regime particolare di confisca dei beni: è impossibile collocarlo sotto la tradizionale bipartizione in quanto contiene un sistema misto.

Da un lato esiste infatti un regime generale di confisca penale, dall'altro è prevista anche una disciplina speciale per le organizzazioni criminali che opera attraverso un procedimento cautelare separato da quello penale ed è indipendente dalla condanna penale della persona i cui beni sono sequestrati o confiscati dallo Stato.

Nei procedimenti penali sequestro e confisca seguono le norme processuali penali: la confisca diviene definitiva solo dopo la decisione del giudice di terzo grado in Corte di Cassazione.

Attraverso i procedimenti cautelari è possibile invece procedere alla confisca di beni per alcune categorie di persone, a prescindere da un procedimento penale in corso o una condanna da parte del giudice. Il procedimento cautelare ha una struttura più flessibile e viene effettuato in sede penale secondo modalità diverse.

⁴ Articolo 12sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n.306, convertito dalla Legge 7 agosto 1992, n.356

⁵ Per ulteriori informazioni su Libera, il suo campo di attività e i suoi obiettivi, vedere www.libera.it.

⁶ Decreto legge 23 maggio 2008, n.92, convertito dalla Legge 24 luglio 2008, n.125, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*.

⁷ Decreto legge 4 febbraio 2010, n.4, *Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, convertito dalla Legge 31 marzo 2010, n.50*.

⁸ Decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, conosciuto come Codice Antimafia.

⁹ Legge di Stabilità 2013 (Legge 24 dicembre 2012, n.228)

¹⁰ Articolo 12sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n.306, convertito dalla Legge 7 agosto 1992, n.356

1.1 La confisca penale

L'Italia non ha una legge autonoma sulla confisca dei beni: le norme di riferimento sono disseminate nelle varie fonti normative penali, in particolare nel Codice Penale. L'**articolo** di riferimento è il **240 del Codice Penale**¹¹, che regola i **principi generali per la confisca**.

Articolo 240, Confisca

"1. Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose, che ne sono il prodotto o il profitto.

2. E' sempre ordinata la confisca: 1) delle cose che costituiscono il prezzo del reato; 1bis) dei beni e degli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione dei reati di cui agli articoli 615-ter, 615-quater, 615-quinquies, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinquies, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater, 635-quinquies, 640-ter e 640-quinquies; (1) 2) delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna.

3. Le disposizioni della prima parte e dei numeri 1 e 1-bis del capoverso precedente non si applicano se la cosa o il bene o lo strumento informatico o telematico appartiene a persona estranea al reato. La disposizione del numero 1-bis del capoverso precedente si applica anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale.

4. La disposizione del n. 2 non si applica se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa."

L'articolo definisce la regola generale per la **confisca**, che è **opzionale**, **basata sulla discrezionalità** ed è **conseguente a una sentenza di condanna**; i beni confiscabili sono quelli strumentali alla commissione del reato, ossia il prodotto e il profitto del reato. Il secondo comma introduce i casi di confisca obbligatoria per altre categorie, il prezzo del reato e alcuni beni ritenuti intrinsecamente criminali. È invece

consentita la confisca anche in assenza di condanna in sede penale per i beni strumentali alla commissione del reato. Il terzo e il quarto comma introducono infine tutele per i terzi.

Oltre alla norma generale (articolo 240), il codice e altre fonti normative penali contengono norme sui **casi speciali di confisca**, in particolare in relazione a:

- reati specifici che prevedono forme specifiche di confisca;
- diverse categorie di beni confiscabili;
- ipotesi di confisca obbligatoria;
- confisca di beni per equivalente;
- presunzioni che portano alla confisca quando i beni di una persona non sono proporzionati al reddito o ai beni dichiarati;
- diversi livelli di prova richiesti per la confisca;
- possibili restituzioni di beni ai soggetti danneggiati e tutele per i terzi.

La **legge Rognoni - La Torre** ha introdotto il reato di associazione mafiosa (articolo 416-bis): in particolare il comma 7 prevede una **confisca obbligatoria** dei beni collegati al reato.

Ulteriori ipotesi previste di confisca obbligatoria sono:

- articolo 322-ter del Codice Penale, *Confisca*. La confisca del profitto e del prezzo è obbligatoria per i reati commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione; in particolare peculato (articolo 314), malversazione a danno di privati (315), peculato mediante profitto dell'errore altrui (316), malversazione a danno dello Stato (316-bis), indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (316-ter), concussione (317), corruzione per l'esercizio della funzione (318), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (319), corruzione in atti giudiziari (319-ter), induzione indebita a dare o promettere utilità (319-quater), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (320).
- Articolo 600-septies, *Confisca*. La confisca del prodotto, del profitto e del prezzo sono obbligatorie per crimini contro la persona, tra cui schiavitù, prostituzione giovanile, pedopornografia, turismo finalizzato alla prostituzione giovanile, traffico di esseri umani, compravendita di schiavi.

¹¹ L'articolo 240 è nel capo II del Titolo VIII sui reati, relativo alle misure di sicurezza patrimoniali.

- Articolo 640-quater, *Applicazione dell'articolo 322-ter*. La confisca è obbligatoria in caso di truffa, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informatica.
 - Articolo 644, *Usura*. La confisca è obbligatoria per i beni che costituiscono il prezzo e il profitto del reato, per i beni e le altre utilità pari al valore degli interessi usurari (salvi i diritti della persona offesa dal reato alla restituzione e al risarcimento).
 - Articolo 648-quater, *Confisca*. La confisca è obbligatoria per i reati di riciclaggio di denaro e per l'uso di denaro, beni e utilità di provenienza illecita.
 - Articolo 722, *Pena accessoria e misura di sicurezza*. È obbligatoria la confisca di denaro e degli strumenti connessi al gioco d'azzardo.
 - Articolo 2641 del Codice Civile, *Confisca*. La confisca è obbligatoria per alcuni reati economici, come false comunicazioni sociali in danno della società, dei soci o dei creditori, impedito controllo, indebita restituzione dei conferimenti, illegale ripartizione degli utili e delle riserve, illecite operazioni sulle azioni o quote sociali o della società controllante, operazioni in pregiudizio dei creditori, omessa comunicazione del conflitto d'interessi, omessa esecuzione di denunce, comunicazioni e depositi, omessa convocazione dell'assemblea, formazione fittizia del capitale, indebita ripartizione dei beni sociali da parte dei liquidatori, infedeltà patrimoniale, corruzione tra privati, illecita influenza sull'assemblea, aggrottaggio, ostacolo all'esercizio delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza.
 - Articolo 187-sexies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58 (Testo Unico in Materia di Intermediazione Finanziaria), *Confisca*.
 - Articolo 44 del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380 (Testo Unico in materia edilizia), *Sanzioni penali*. Se è emessa una sentenza di condanna per lottizzazione abusiva, la confisca di terreni e abusi edilizi su di essi è obbligatoria.
 - Articolo 186 del Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285 (Codice della Strada), *Guida sotto l'influenza dell'alcool*.
 - Articolo 11 della Legge 16 marzo 2006, n.146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale), *Ipotesi speciali di confisca obbligatoria e confisca per equivalente*.
 - Articolo 301 del Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n.43, in materia doganale, che prevede ipotesi di confisca obbligatoria dei beni rilevanti per il reato di contrabbando.
- Oggetto della confisca.** L'oggetto della confisca è specificato nella normativa penale dell'articolo 240, e consiste nel prezzo, prodotto o profitto del reato; ai sensi dell'articolo 322-ter del codice penale è il bene stesso; ai sensi dell'articolo 416-bis è l'utilizzo del prodotto, il profitto o il prezzo.
- Confisca allargata.** L'articolo 12-sexies del Decreto Legge 8 giugno 1992, n.306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), *Ipotesi particolari di confisca*¹², costituisce un approccio più aggressivo contro le proprietà della criminalità organizzata. L'articolo fu introdotto dopo l'abrogazione dell'ex articolo 12-quinquies da parte della Corte Costituzionale in quanto contrario al principio di non colpevolezza (articolo 27 della Costituzione Italiana): la Corte dichiarò incostituzionale l'automatico avviamento di procedimento penale nel caso di sproporzione tra beni posseduti e il reddito dichiarato. L'articolo 12-sexies, invece, non è una norma incriminante ma rappresenta una misura patrimoniale di confisca dei beni non collegati alle accuse.
- Questa forma di confisca non prevede alcun collegamento tra reato e beni confiscati; i requisiti per questa confisca sono:
- la condanna (o il patteggiamento) per uno dei reati previsti all'articolo 12-sexies;
 - la sproporzione tra beni posseduti da una persona e il suo reddito;
 - spiegazioni insufficienti in relazione all'origine lecita dei beni.

¹² Questo articolo è stato introdotto dal Decreto Legge 20 giugno 1994, n.399, convertito dalla Legge n.501/1994, dopo che la Corte Costituzionale dichiarò illegittimo l'ex articolo 12-quinquies, comma 2 della Legge 356/1992, con sentenza n.48/1994.

L'onere della prova. L'onere della prova nel procedimento di confisca è diviso tra il pubblico ministero e la persona i cui beni vengono confiscati. Il pubblico ministero deve provare la sproporzione tra i beni posseduti e il reddito di una persona condannata per alcuni reati (conducendo una doppia indagine, penale e patrimoniale); d'altra parte l'individuo i cui beni sono oggetto di confisca dovrà provare la provenienza lecita del bene.

Soggetti o enti che possono attivare il procedimento. La sentenza del giudice penale attiva il primo sequestro e, in un secondo momento, la confisca definitiva del bene o del prezzo/profitto (terzo grado di giudizio). Soggetti o enti specifici, come i pubblici ministeri, l'Agenzia del Demanio o il Fisco possono indirettamente attivare un procedimento di confisca nel momento in cui riportano una notizia di reato alla quale segue l'iscrizione nel registro delle indagini, che comporta poi l'apertura di un procedimento giudiziario.

Confisca per equivalente. L'articolo 10 del decreto legge 23 maggio 2008, n.92 (*Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*), ha introdotto il paragrafo 2-ter dell'articolo 12-sexies, che prevede la conquista per equivalente dei beni sproporzionati (prodotto, profitto, prezzo) oggetto della confisca allargata. Questa forma di confisca opera quando il regime generale (articolo 240 Codice Penale) di confisca di profitto, prodotto o prezzo non è possibile per diversi motivi (ad es. il bene è perso, mancante o distrutto).

Una giurisprudenza costante della Corte di Cassazione¹³ richiede due requisiti necessari per il sequestro preventivo che anticipa la confisca:

- *fumus commissi delicti*, la probabile commissione del reato, sulla base delle prove portate dal pubblico ministero;
- *periculum in mora*, il pericolo causato dal ritardo: il sequestro può essere disposto sulle stesse

basi della confisca per quanto riguarda la sproporzione tra beni e reddito insieme alla mancata giustificazione dell'origine lecita dei beni.

Confisca di valore. Esistono diversi casi in cui i beni confiscati non corrispondono al reale prodotto o profitto del reato e sono sostituiti da altri beni di egual valore. Tale operazione è prevista dalla legislazione nazionale¹⁴.

Assegnazione dei beni confiscati in sede penale. L'articolo 86¹⁵ delle Disposizioni Attuative del Codice di Procedura Penale prevede la vendita dei beni confiscati in base alle procedure delineate nel Testo Unico in materia di spese di giustizia¹⁶ agli articoli 149 e seguenti. La vendita viene effettuata tramite gli istituti di vendite giudiziarie con il ricavato che confluisce nella cassa delle ammende¹⁷; l'articolo 149 stabilisce che la vendita costituisce la regola generale, su cui prevalgono le disposizioni speciali:

- ai sensi degli articoli 100 e 101 del Decreto del Presidente della Repubblica n.309/1990, in materia di stupefacenti, la legge prevede che le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria antidroga possano essere affidati agli organi di polizia per l'impiego in attività antidroga. Anche il denaro confiscato può essere riutilizzato in attività contro il traffico di stupefacenti;
- il ricavato della vendita dei beni confiscati per usura è depositato nel fondo di solidarietà per le vittime di usura;
- reati di contrabbando: gli articoli 301 e 301bis del DPR n.43/1973 prevedono che se la vendita di veicoli utilizzati durante la commissione di questi reati non ha successo, questi entrano nel patrimonio dello Stato. I beni mobili registrati possono essere assegnati in custodia giudiziaria alle forze di polizia per attività anti-contrabbando. Le stesse regole si applicano ai reati legati all'immigrazione clandestina¹⁸.

¹³ Vedi, ad esempio, Cass., sez. UU, 17 dicembre 2003, n. 920; Cass., sez. Il pen., 16 gennaio 2009, n. 17877; Cass., sez. VI pen., 24 aprile 2008, n. 21745.

¹⁴ Articoli 322-ter, 600-septies, 640-quater, 644, 648-quater del codice penale, articolo 2641 del codice civile, 'articolo 187-sexies del testo unico sull'intermediazione finanziaria, articolo 11 una della Legge di ratifica ed implementazione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transazionale.

¹⁵ *Vendita o distruzione delle cose confiscate*.

¹⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2005, n.115.

¹⁷ La Cassa delle ammende è un ente pubblico, istituito presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della giustizia.

¹⁸ Come disposto ai sensi del decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

Articolo 12-sexies del Decreto Legge n.306/1992.

Per quanto riguarda i casi speciali di confisca di cui all'articolo 12-sexies, la Legge 13 febbraio 2001, n.45¹⁹ ha introdotto il comma 4-bis dell'articolo 12-sexies che estende le norme per la gestione e l'assegnazione dei beni regolate dalla Legge n.575/1965; ulteriori emendamenti normativi furono introdotti negli anni successivi, comportando una sovrapposizione di norme che ha reso complesso individuare la disciplina applicabile ai singoli casi. Un intervento legislativo del legislatore sarebbe opportuno per riaffermare la prevalenza del comma 4-bis.

Agenzia Nazionale. L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che sarà descritta nel dettaglio in seguito, è responsabile per la gestione e la custodia dei beni sequestrati e confiscati, sia durante i procedimenti di prevenzione (Legge n.575/1965) che durante i procedimenti penali (articolo 51, comma 3-bis del Codice di procedura penale che applica l'articolo 12-sexies).

1.2 La confisca di prevenzione

La lotta contro la criminalità organizzata ha richiesto l'introduzione di nuovi strumenti per contrastare l'accumulo di ricchezze illecite. La **legge Rognoni-La Torre** ha introdotto non solo l'articolo 416-bis ma anche **misure preventive legate alla proprietà piuttosto che all'individuo**: la *ratio* è stata quella di indebolire le organizzazioni criminali attraverso il sequestro e la confisca dei beni.

SPOSTAMENTO DALLA PERSECUZIONE DELLA PERSONA A QUELLA DEI BENI STESSI

Il decreto legge 8 giugno 1992, n.306 ha introdotto l'articolo 12-sexies.

La legge 7 marzo 1996, n.109, *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati*, introduce le regole sul riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata per fini sociali.

Il principale requisito per la confisca è l'affiliazione del soggetto all'organizzazione criminale: il collegamento deve essere basato su elementi concreti che possono essere riscontrati attraverso un procedimento penale, le abitudini di vita e l'affinità con noti criminali. Anche se non è richiesta un'affiliazione per comprovare la pericolosità del soggetto, la conoscenza di una partecipazione alle attività criminose è una prova sufficiente.

La legge n.92/2008 ha anche comportato uno spostamento dalla persecuzione della persona a quella dei beni stessi. L'articolo 2-bis, comma 6-bis, della Legge n.575/1965 permette di continuare il procedimento di confisca anche in caso di decesso del soggetto²⁰.

Le novità normative perseguono lo scopo di "oggettivazione" delle norme di prevenzione antimafia, ai fini del contrasto alla criminalità organizzata e ai mezzi di arricchimento. Il legislatore ha così deciso di separare il procedimento penale da quello di prevenzione²¹.

Le categorie di individui nei confronti dei quali può essere effettuata una confisca indipendentemente da una provata responsabilità penale sono elencate nel codice antimafia (decreto legislativo n.159/2011).

Articolo 1, *Soggetti destinatari* (di misure di prevenzione personali applicate dal questore):

- individui abitualmente dediti a traffici delittuosi;
- coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, vivano, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;

¹⁹ Legge 13 febbraio 2001, n.45, *Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza.*

²⁰ L'articolo 2-ter prevede un termine di prescrizione di cinque anni per la confisca a partire dal momento del decesso.

²¹ Come dimostrato anche da diverse pronunce della Corte di Cassazione: Cass., sez. VI pen., 18 dicembre, 2008, n.16030; Cass., sez. II pen., 9 maggio 2000, n.2542.

- coloro che per il loro comportamento siano ritenuti dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.

Articolo 4, *Soggetti destinatari* (di misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria):

- individui sospettati di appartenere a organizzazioni mafiose²²;
- individui indiziati per reati di schiavitù, prostituzione giovanile, pedo-pornografia, turismo finalizzato alla prostituzione giovanile, traffico di esseri umani, compravendita di schiavi; crimini contro la proprietà intellettuale e industriale, commercio di oggetti contraffatti; membri di organizzazioni criminali dedite al traffico di droga; membri di organizzazioni criminali dedite al contrabbando di tabacco; membri di organizzazioni dedite al traffico di rifiuti; individui dediti al traffico o al possesso ingiustificato di valori;
- individui di cui all'articolo 1;
- coloro che operano per commettere crimini contro lo stato e la pubblica sicurezza, tra cui rapimento e terrorismo;
- gli ex appartenenti a organizzazioni fasciste che si presume continuino le stesse attività;
- coloro che hanno violato le norme sull'uso e il possesso delle armi;
- mandanti e finanziatori dei reati elencati ai punti precedenti;
- istigatori e facilitatori di azioni violente durante eventi sportivi.

Questi soggetti possono subire una procedura di confisca su iniziativa indipendente di vari organi amministrativi e giudiziari, in particolare il procuratore della Repubblica, il Procuratore Nazionale Antimafia, il Direttore della Divisione Investigativa Antimafia (DIA) e il questore.

La competenza per i procedimenti di sequestro e confisca preventivi appartiene al tribunale del circondario in cui la persona dimora.

1.3 Differenze tra confisca penale e di prevenzione

Le confische penali e di prevenzione hanno lo stesso scopo finale di ostacolare le attività illecite ma i procedimenti hanno alcune differenze.

Elementi comuni ai procedimenti:

- il possesso o la disponibilità di denaro, beni o utilità anche tramite un altro soggetto (fisico o giuridico);
- sproporzione tra il valore dei beni e il reddito dichiarato o le attività esercitate dal soggetto condannato penalmente (articolo 12-sexies) o dall'individuo socialmente pericoloso (confisca di prevenzione);
- la mancanza di spiegazioni sull'origine dei beni.

A partire da questi elementi comuni, esistono **fattori di distinzione**:

- nel procedimento penale la condanna è l'elemento necessario per la confisca. Nei procedimenti di prevenzione deve essere verificata la pericolosità sociale;
- nei procedimenti di prevenzione anche i beni con una provenienza lecita possono essere confiscati, mentre nei procedimenti penali il bene che si intende confiscare deve essere collegato al reato.

Un aspetto specifico riguarda la valutazione delle prove. Ad esempio, il pubblico ministero deve fornire prove in relazione al possesso o il titolo che il soggetto ha sui beni: spesso questi beni sono trasferiti a una terza parte ma l'attuale disponibilità è presso il soggetto ed è lo stesso pubblico ministero a dover determinare tali circostanze. D'altra parte il soggetto condannato deve fornire motivi ragionevoli che giustifichino la sproporzione tra beni posseduti e reddito.

La diversa natura e il funzionamento dei procedimenti di prevenzione impongono una valutazione differente: elementi non considerati in un procedimento penale possono essere invece rilevanti nel determinare la pericolosità sociale.

²² Articolo 416bis del Codice Penale, *Associazione di tipo mafioso*.

2. IL PROCEDIMENTO DI CONFISCA

2.1 Attori del procedimento

I **soggetti responsabili** del procedimento di confisca, sia penale sia precauzionale, sono:

- la corte responsabile del procedimento di confisca, e in particolare il giudice delegato;
- l' amministratore giudiziario;
- la polizia giudiziaria;
- il pubblico ministero;
- l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- i nuclei di supporto.

Corte. Ogni decisione sul decreto di sequestro, di confisca o sulla revoca del sequestro stesso spetta alla corte. In particolare, spetta alla corte in composizione collegiale²³:

- la nomina del giudice delegato e dell'amministratore giudiziario²⁴;
- la decisione sull'esecuzione del sequestro;
- il dialogo con l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata;
- la determinazione degli atti da perseguire da parte di giudice delegato e amministratore giudiziario²⁵;
- la partecipazione alla gestione delle aziende sequestrate e la decisione di possibile chiusura delle attività²⁶.

Giudice delegato. Il giudice delegato è un giudice selezionato all'interno della corte collegiale e rappresenta il punto di riferimento istituzionale durante il procedimento di sequestro/confisca: ha una posizione centrale in quanto coordina le attività della corte, dell'amministratore giudiziario e dell'Agenzia Nazionale. Supervisiona l'intera procedura, relaziona alla corte collegiale nei casi di revoca del provvedimento e può procedere anche alla nomina di esperti (per esempio quando la valutazione di un bene viene contestata).

Dopo la nomina, il giudice delegato entro 30 giorni compila una relazione dettagliata dei beni che include: lo stato dei singoli beni/aziende; il valore di mercato in base alla stima dell'amministratore giudiziario; i diritti dei terzi sui beni; eventuali anomalie contabili nelle aziende; linee guida per l'amministrazione dei beni. Questa relazione costituisce il punto di riferimento per l'intero procedimento di confisca.

Le prime fasi della gestione dei beni espongono alcune criticità dovute all'alto livello di professionalità richiesto. Per quanto riguarda la corte, i giudici assegnati a questi procedimenti dovrebbero essere qualificati e altamente specializzati; a questo proposito, i giudici delegati nei procedimenti di prevenzione sembrano rispondere meglio alle esigenze legate al procedimento rispetto a quelli del procedimento penale, per quanto riguarda sia la continuità che l'esperienza.

D'altra parte, durante i procedimenti penali, l'attenzione del giudice è inevitabilmente focalizzata sulla verifica di fatti e responsabilità; inoltre, il giudice cambia più volte durante il procedimento contestualmente alla fase del processo penale e la mancanza di continuità può costituire un problema.

IL GIUDICE DELEGATO DOVREBBE ESSERE QUALIFICATO E ALTAMENTE SPECIALIZZATO. INOLTRE LA MANCANZA DI CONTINUITÀ PUÒ COSTITUIRE UN PROBLEMA

Amministratore giudiziario. È colui che attivamente gestisce i beni durante la fase del sequestro; prende custodia, conserva e amministra i beni, cercando di aumentarne il rendimento se possibile. L'articolo 35, comma 5 del decreto legislativo n.159/2011, *Nomina e revoca dell'amministratore giudiziario*, prevede che

²³ Sia nel primo che nel secondo grado di procedimento, in base alle norme di procedura penale.

²⁴ Articolo 35, comma 1 del decreto legislativo n.159/2001.

²⁵ Articoli 38, comma 1 e 35, comma 7 del decreto legislativo n.159/2001.

²⁶ Articolo 41 del d.lgs. n.159/2001.

l'amministratore agisca come pubblico ufficiale e crei una relazione di fiducia con il giudice delegato al fine di amministrare i beni in modo efficace. È l'amministratore giudiziario che dovrà interfacciarsi con tutti i soggetti coinvolti nella procedura.

L'amministratore giudiziario agisce sotto le direttive del giudice delegato, il quale asseconda anche le linee guida dell'Agenzia Nazionale.

Tra i compiti e i divieti dell'amministratore giudiziario:

- atti di ordinaria amministrazione²⁷;
- non poter prendere parte ai procedimenti legali, stipulare prestiti, transazioni, arbitrati, fideiussioni, mutui;
- non poter alienare beni immobili o eseguire attività straordinarie senza l'autorizzazione del giudice delegato;
- redazione di una relazione periodica sulla gestione (la frequenza è stabilita dalla corte).

Giudice delegato e amministratore giudiziario cooperano e cercano di proteggere i diritti delle varie parti perseguendo l'obiettivo di lungo termine della migliore assegnazione dei beni dopo la confisca.

L'amministratore giudiziario è scelto dalla corte tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari²⁸; una sezione speciale dell'Albo include gli amministratori con esperienza nell'ambito della gestione delle aziende.

Il decreto legislativo 4 febbraio 2010, n.14, *Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94*, disciplina i requisiti a cui adempiere per essere iscritti nell'Albo e richiede l'emanazione di un regolamento ministeriale che precisi le procedure di iscrizione. Tali procedure non sono ancora state emanate, quindi le norme applicabili sono quelle dell'articolo 2-sexies, comma 3 della Legge n.575/1965: l'amministratore deve essere scelto negli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri del distretto o di

altre persone che vengano ritenute provviste di esperienza amministrativa adeguata²⁹.

L'amministratore giudiziario è in carica fino alla revoca del sequestro o alla confisca di primo grado; in particolare, deve preservare i beni o aumentarne la produttività. Tra i compiti ci sono la presa in possesso dei beni sequestrati (con l'assistenza della polizia giudiziaria), le relazioni periodiche sullo stato e la dimensione dei beni e le attività di gestione, le esecuzioni di attività ordinarie e straordinarie di amministrazione (quelle straordinarie su autorizzazione del giudice delegato), attività relative alla verifica e al saldo dei crediti, una relazione conclusiva al termine del mandato.

L'amministratore giudiziario può richiedere al giudice delegato l'utilizzo di esperti (articolo 35, comma 4), che assumono la qualifica di pubblici ufficiali durante le attività di gestione.

In caso di irregolarità o evidente inadeguatezza, la corte può revocare l'incarico all'amministratore giudiziario, su proposta del giudice delegato. L'articolo 40, comma 4 del d.lgs. n.159/2011 prevede anche la possibilità di avanzare reclamo contro un atto dell'amministratore giudiziario. Il reclamo può essere basato solo su elementi che non dipendono dalle direttive date dal giudice delegato e può essere avanzato, entro dieci giorni, dal pubblico ministero o da una terza parte coinvolta nel procedimento.

Polizia giudiziaria. Assiste l'amministratore giudiziario durante l'esecuzione del sequestro. Svolge attività per la corretta esecuzione di atti amministrativi, come l'acquisizione di informazioni sulla fedina penale dei soggetti, e assiste anche l'esecuzione pratica di varie attività, come l'accesso ai beni immobili o la presa in possesso dei beni.

Pubblico ministero. Può avanzare reclami contro gli atti eseguiti dall'amministratore giudiziario³⁰, può aprire una procedura di bancarotta nei confronti dell'imprenditore i cui beni sono confiscati³¹ e fornisce alla Corte opinioni sull'opportunità di proseguire o meno le attività economiche d'impresa³².

²⁷ Il giudice determina i limiti dell'ordinaria amministrazione per quanto riguarda le aziende, con riferimento al tipo di attività, alla forza lavoro, alle capacità produttive e al mercato.

²⁸ Vedi articolo 35, comma 2 del d.lgs. n.159/2011. La previsione dell'Albo fu introdotta dall'articolo 2, comma 13 della Legge 15 luglio 2009, n.94.

²⁹ In attesa dell'Albo esistono registri provvisori di professionisti che si sono dichiarati disponibili per questi incarichi.

³⁰ Articolo 40 comma 4 del d.lgs. n.159/2011.

³¹ Articolo 63 comma 1 del d.lgs. n.159/2011.

³² Articolo 40 comma 4 del d.lgs. n.159/2011.

Agenzia Nazionale. L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è stata istituita nel 2010 con il decreto legge 4 febbraio 2010, n.4 convertito dalla Legge 31 marzo 2010, n.50.

La *ratio* dietro la creazione dell'Agenzia è stata quella di attribuire a un unico ente la competenza per i procedimenti di sequestro e confisca di prevenzione e penali per i reati previsti all'articolo 51 comma 3-bis del codice di procedura penale (contraffazione, importazione di prodotti contraffatti, schiavitù, prostituzione giovanile, pedopornografia, reati di mafia).

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è disciplinata dal decreto legislativo n.159/2011. L'articolo 113 concerne l'**organizzazione** e il **funzionamento** dell'Agenzia.

"1. Con uno o più regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disciplinati, entro il limite di spesa di cui all'articolo 118: a) l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia; b) la contabilità finanziaria ed economico patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia, assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati; c) i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria.

2. Ai fini dell'amministrazione e della custodia dei beni confiscati di cui all'articolo 110, comma 2, lettere d) ed e), i rapporti tra l'Agenzia e l'Agenzia del demanio sono disciplinati mediante apposita convenzione anche onerosa avente ad oggetto, in particolare, la stima e la manutenzione dei beni custoditi, nonché l'avvalimento del personale dell'Agenzia del demanio.

3. Successivamente alla data di entrata in vigore del regolamento, ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti di cui al comma 1, l'Agenzia 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.

3-bis. Per le esigenze connesse alla vendita e alla liquidazione delle aziende e degli altri beni definitivamente confiscati, l'Agenzia può conferire, nei limiti delle disponibilità finanziarie di bilancio, 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.

4. L'Agenzia è inserita nella Tabella A allegata alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni".

Le norme attuative di questo articolo sono entrate in vigore il 15 marzo 2012; il decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n.235, ha previsto l'assetto definitivo dell'Agenzia, confermando le indicazioni disciplinate dalla legge (decreto legge 4 febbraio 2010, n.4) di istituzione dell'Agenzia stessa.

Le tre principali **aree di lavoro** dell'Agenzia sono:

- indagini: l'Agenzia acquisisce informazioni sui beni sequestrati e confiscati, il loro stato, le dimensioni e la consistenza; inoltre studia le possibili opzioni per la futura assegnazione in caso di confisca definitiva³³;
- supporto alla corte e al giudice delegato, in particolare valutando il miglior uso possibile del bene. L'Agenzia può inoltre chiedere alla Corte la revoca o la modifica di atti amministrativi adottati dal giudice delegato³⁴;
- custodia e amministrazione dei beni: dopo la confisca di primo grado, l'Agenzia subentra in questo ruolo all'amministratore giudiziario³⁵.

In particolare l'articolo 110 prevede che:

"(...) 2. All'Agenzia sono attribuiti i seguenti compiti:

a) 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

³³ Articolo 100, comma 2 a) del d.lgs. n.159/2011.

³⁴ Un compito ulteriore è quello di stipulare accordi con l'autorità giudiziaria per un criterio di rotazione dello staff trasparente.

³⁵ Articoli 38 e 100, comma 2 c).

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;

b) ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione di cui al libro I, titolo III;

c) ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui agli articoli 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, e amministrazione dei predetti beni a decorrere dalla data di conclusione dell'udienza preliminare;

d) amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito del procedimento di prevenzione di cui al libro I, titolo III;

e) amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito ai procedimenti penali per i delitti di cui agli articoli 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni;

f) 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. (...)"

Durante la procedura di confisca l'Agenzia svolge **attività** diverse. Durante la prima fase giudiziaria assiste e supporta l'autorità giudiziaria (corte e giudice delegato) e l'amministratore; dopo la confisca di primo grado gestisce direttamente il bene; dopo la confisca definitiva, assegna il bene all'interesse collettivo e monitora l'utilizzo adeguato ai sensi dell'ordine di assegnazione.

In questa fase il sistema trae beneficio dalla scarsa rigidità della legge, che non prevede una forte burocratizzazione ma consente una cooperazione fluida con l'autorità giudiziaria e l'amministratore.

Articolo 38 del decreto legislativo n.159/2011,

Compiti dell'Agenzia

"(...) l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato (...)."

Articolo 40, Gestione dei beni sequestrati

"1. Il giudice delegato impartisce le direttive generali della gestione dei beni sequestrati, anche tenuto conto degli indirizzi e delle linee guida adottati dal Consiglio direttivo dell'Agenzia medesima (...)."

L'Agenzia costituisce il punto di riferimento del procedimento in quanto coordina le azioni di diversi attori. L'Agenzia non ha un ruolo direttivo nelle prime fasi del processo, la sua funzione primaria inizia con la confisca. A causa delle dimensioni contenute, l'Agenzia deve costruire un **network con altri attori**: i magistrati dei procedimenti penali e di prevenzione, la polizia giudiziaria, gli amministratori giudiziari, le pubbliche amministrazioni (in particolare gli enti locali in cui sono situati i beni), le prefetture, le associazioni e altre organizzazioni no profit.

UNA DELLE PROBLEMATICHE MAGGIORI CHE LE AGENZIE CENTRALI DELLO STATO DEVONO AFFRONTARE QUOTIDIANAMENTE È LA SCARSA AFFIDABILITÀ DEI DATI PROVENIENTI DAGLI ENTI DECENTRALIZZATI

L'articolo 113, come modificato dalla Legge di Stabilità³⁶, prevede convenzioni tra l'Agenzia e altre amministrazioni pubbliche e società a partecipazione pubblica:

- **Agenzia del Demanio**: negli ultimi anni l'Agenzia ha gradualmente sostituito l'Agenzia del Demanio per le attività relative alla confisca;
- **Corpo Forestale dello Stato**: nel luglio 2012 l'Agenzia ha iniziato a cooperare con il Corpo Forestale dello Stato per l'ottimizzazione dei procedimenti di confisca nelle aree rurali e montane. In particolare il Corpo Forestale assiste

³⁶ Articolo 1, comma 189 f) della Legge n.228/2012.

l'Agenzia nelle ispezioni, nella registrazione e nella catalogazione dei beni, nel monitoraggio, nella repressione dei reati ambientali e nello sgombero dei beni (insieme alla polizia giudiziaria);

- **Ordine Nazionale dei dottori Commercialisti e revisori contabili:** è stata stipulata una convenzione per le attività contabili e di revisione, in base alla quale l'ordine assisterà l'Agenzia o potrà ricevere delle deleghe;
- **Istituto dell'Agenzia vendite giudiziarie:** è stato adottato un protocollo di intesa per la vendita di natanti, veicoli o preziosi confiscati in via definitiva.

Altri accordi sono stati raggiunti con l'Agenzia del Territorio e l'Ufficio per il Patrimonio Artistico e Culturale.

Una delle problematiche maggiori che le agenzie centrali dello stato devono affrontare quotidianamente è la scarsa affidabilità dei dati provenienti dagli enti decentralizzati; ciò rappresenta una lacuna storica nelle informazioni giudiziarie. I tribunali si comportano in modo molto eterogeneo nella raccolta dei dati, con alcune realtà che non hanno ancora raggiunto una piena informatizzazione.

L'Agenzia deve dialogare con una pluralità di enti pubblici e privati: è a tal proposito necessario un nuovo sistema informatico che migliori il coordinamento, lo scambio di informazioni e la pubblicizzazione dei procedimenti di confisca. Per questo motivo sono stati disposti 7.305.000 Euro per sviluppare il progetto REGIO³⁷ attraverso l'utilizzo di fondi dell'Obiettivo Operativo del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007/2013".

La **sede** dell'Agenzia è a Reggio Calabria, scelta strategica e simbolica, considerando che il sud Italia è l'area dove viene confiscato il maggior numero di beni e dove la presenza di organizzazioni criminali è maggiormente diffusa. Gli altri uffici sono a Roma, Milano, Napoli e Palermo. Inoltre l'Agenzia istituisce i Nuclei di Supporto presso le prefetture, per identificare

esigenze e caratteristiche locali/territoriali durante la fase di assegnazione dei beni.

Il **personale dell'Agenzia** inizialmente prevista era di soli trenta membri, dirigenti inclusi, con la possibilità di ottenere l'assegnazione di altri pubblici ufficiali appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche. La cosiddetta "Legge di Stabilità"³⁸ ha incrementato il numero di dipendenti dell'agenzia, sia a livello dirigenziale che di staff ordinario.

All'interno del Consiglio Direttivo il rappresentante scelto dal Ministero dell'Interno e il direttore dell'Agenzia del Demanio sono sostituiti da "due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali designati, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze"³⁹.

La legge ha anche introdotto un nuovo articolo, il 113-bis, che modifica anche il personale operativo, creando una distinzione tra struttura organica e struttura mobile. La struttura organica è mantenuta a trenta, mentre la struttura mobile sarà formata da ulteriori centro unità di personale civile e militare, appartenente ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici economici e selezionati tra qualifiche dirigenziali e non.

La Legge di Stabilità ha previsto un'ulteriore integrazione della Legge di Stabilità con l'aumento delle risorse finanziarie dell'agenzia.

Nonostante i tagli operati alle amministrazioni pubbliche su base nazionale, l'Agenzia non ha subito riduzioni a livello di staff⁴⁰. Il Direttore ha anche la facoltà di stipulare contratti temporanei fino al 31 dicembre 2016.

Tuttavia questi miglioramenti alla struttura dell'Agenzia non sembrano sufficienti per l'espletazione di tutte le attività previste dalla legge.

Affinché l'Agenzia possa eseguire efficacemente i compiti a lei demandati, dovrebbe accrescere il proprio personale e dovrebbe assumere una

³⁷ Articolo REGIO è la sigla per Realizzazione di un sistema per la Gestione Informatizzata ed Operativa delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

³⁸ Legge 24 dicembre 2012, n.228, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*.

³⁹ Articolo 111, comma 3 d), *Organi dell'Agenzia*.

⁴⁰ Le riduzioni di personale nelle pubbliche amministrazioni sono regolate dall'articolo 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n.135*.

natura differente. In particolare dovrebbe poter assumere personale qualificato non rinvenibile presso altre amministrazioni. A tal fine è necessario un cambiamento formale dell'agenzia da persona giuridica sotto la sorveglianza del Ministero degli Interni a ente pubblico economico con ampia indipendenza contabile, organizzativa e finanziaria che possa agire secondo le norme di diritto private per questioni specifiche⁴¹. Il progetto di legge n.799/2013, esaminato successivamente, tra le altre cose prevede questa riforma.

Altri ostacoli sono rappresentati dai costi strutturali dell'attività dell'Agenzia e dall'impossibilità di generare introiti tramite la vendita di beni rilevanti, in quanto ciò si scontrerebbe con l'interesse pubblico.

Nuclei di supporto. Nel luglio 2011, il Ministero degli Interni, tramite una comunicazione ufficiale, ha previsto la creazione dei Nuclei di Supporto presso le prefetture, i quali hanno il compito di coinvolgere rappresentanti di altre amministrazioni, enti locali e associazioni per i procedimenti di assegnazione e monitoraggio; anche l'Agenzia del Demanio e le forze dell'ordine sono incoraggiate a partecipare. Lo scopo di questi nuclei è di accelerare la procedura di assegnazione eliminando gli ostacoli che possano rendere il bene meno appetibile, di supportare la Prefettura nel monitoraggio dei beni assegnati, di assicurare che siano ristabilite le condizioni più opportune affinché il bene sia utilizzabile in modo efficace a fini sociali o istituzionali.

L'AGENZIA DOVREBBE ACCRESCERE IL PROPRIO PERSONALE E DOVREBBE ASSUMERE UNA NATURA DIFFERENTE

2.2 Oggetti e soggetti della confisca

Oggetti confiscabili

Ogni tipo di bene può essere confiscato, tra cui beni mobili e immobili, quote di società, interesse aziende, diritti sui beni.

La regola generale prevede la confisca dei beni usati per commettere il reato o ad essi collegati:

- **profitto:** il vantaggio economico ottenuto direttamente o indirettamente dal reato. Deriva in modo diretto dalla condotta di reato;
- **prodotto:** il risultato effettivo del reato, cioè i beni acquistati, ottenuti, creati o modificati attraverso il reato;
- **prezzo:** il compenso dato o promesso per la commissione del reato⁴².

Soggetti del procedimento di confisca

La confisca può riguardare persone fisiche e giuridiche responsabili della commissione di un reato in base a una sentenza. Altri soggetti che possono subire una confisca indipendentemente da una sentenza di condanna sono gli individui ritenuti membri di un'organizzazione criminale.

Altri soggetti coinvolti nel procedimento sono le persone danneggiate dal reato e i terzi che non hanno preso attivamente parte al reato ma ne sono in qualche modo influenzati.

I soggetti coinvolti possono essere persone fisiche (ogni soggetto che commette un reato può attivare il procedimento di confisca, il quale però si basa su una scelta discrezionale della corte) e persone giuridiche.

La confisca di beni alle persone giuridiche

Il decreto legislativo 8 giugno 2001, n.231, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*, ha introdotto la responsabilità amministrativa (nella prassi penale) per le persone giuridiche: le società sono responsabili penalmente per una serie di reati commessi dagli impiegati. Il decreto legislativo prevede anche la confisca dei beni: la confisca è legata al crimine commesso dalla persona fisica e viene effettuata per equivalente ove necessario. La persona giuridica perde lo *status* di parte terza.

⁴¹ Articolo Le norme privatistiche si dimostrano meno rigide del diritto pubblico.

⁴² In un reato di corruzione il prezzo è rappresentato dalla somma monetaria o dal vantaggio dato o promesso.

Uno degli aspetti più interessanti della legge è la natura attribuita allo strumento della confisca, considerato una sanzione piuttosto che una misura di sicurezza.

Un altro aspetto rilevante è previsto dall'articolo 6⁴³, comma 5, con il quale il legislatore disciplina espressamente la confisca del profitto di un crimine contro la persona giuridica che non è stata condannata direttamente per il reato. Quando è in essere un adeguato modello di organizzazione e controllo, la società non può essere ritenuta penalmente responsabile; tuttavia, nel caso in cui la società abbia ottenuto un vantaggio dalla commissione del reato, non può imporre il modello di organizzazione come esimente.

"(...) 5. E' comunque disposta la confisca del profitto che l'ente ha tratto dal reato, anche nella forma per equivalente".

È obbligatorio confiscare i profitti di reato commessi da individui in posizione apicale, se non è stato previsto un modello di organizzazione atto a prevenire il reato: in questo caso la norma si sposta la sua funzione da uno scopo sanzionatorio a uno a carattere preventivo.

L'articolo 9, comma 1 c) prevede invece una forma di confisca assimilabile a una sanzione.

Articolo 9, Sanzioni amministrative

"(...) 1. Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono: a) la sanzione pecuniaria; b) le sanzioni interdittive; c) la confisca; d) la pubblicazione della sentenza. (...)"

L'articolo 19, *Confisca*, delinea il funzionamento della confisca. Quando una persona fisica è

STRUMENTO DELLA CONFISCA,
CONSIDERATO UNA SANZIONE
PIUTTOSTO CHE UNA MISURA DI
SICUREZZA

condannata, viene sempre ordinata la confisca di profitto e prezzo, con due eccezioni:

- se possibile, la parte legittima è restituita alla persona danneggiata;
- i diritti acquisiti in buona fede dai terzi non sono oggetto di restituzione.

Il comma 2 prevede che, quando il profitto non è confiscabile, un equivalente composto di denaro, beni o utilità diventi l'oggetto della confisca.

L'articolo 17, *Riparazione delle conseguenze del reato*, prevede le azioni da intraprendere per riparare le conseguenze del reato. Il decreto prevede che l'ente renda disponibile il profitto del reato per la confisca, al fine della riparazione delle conseguenze del reato e per evitare le sanzioni interdittive.

Nel caso in cui la persona giuridica non abbia riparato le conseguenze del reato, subisce delle interdizioni. In caso non adempia a queste interdizioni sono disposte ulteriori azioni a carico. L'articolo 23⁴⁴, comma 2, prevede la confisca del profitto di reato per l'ente che ha tratto beneficio dal reato.

Un'ulteriore norma sulla confisca riguarda l'attività del commissario giudiziale. Gli articoli 15, comma 4 e 79, comma 2⁴⁵ prevedono che, nel caso in cui il giudice dispone per un commissariamento in luogo di una misura interdittiva, il profitto sia confiscato.

Nel decreto legislativo troviamo altre forme di confisca (oltre a quella a scopo sanzionatorio):

- **sequestro preventivo**, che anticipa la confisca (articolo 53, si rifà agli articoli 321 e seguenti del codice penale);
- **sequestro conservativo**, all'articolo 54: *"Se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie per il pagamento della sanzione pecuniaria, delle spese del procedimento e di ogni altra somma dovuta all'erario dello Stato, il pubblico ministero, in ogni stato e grado del processo di merito, chiede il sequestro conservativo dei beni mobili e immobili dell'ente o delle somme o cose allo stesso dovute (...)."*

⁴³ Articolo 6, *Soggetti in posizione apicale e modelli di organizzazione dell'ente*.

⁴⁴ Articolo 23, *Inosservanza delle sanzioni interdittive*.

⁴⁵ Articolo 15, *Commissario giudiziale*; articolo 79, *Nomina del commissario giudiziale e confisca del profitto*.

- **confisca di riparazione:** il già citato articolo 15 sul commissario giudiziario prevede l'interruzione delle attività aziendali come sanzione, la quale può essere sostituita da un commissariamento per la durata della sanzione. Il comma 4 prevede la confisca dei profitti acquisiti durante il proseguimento delle attività. Ogni tre mesi il commissario giudiziario relaziona al giudice e al pubblico ministero a proposito della gestione aziendale; quando il suo mandato si conclude, determina l'ammontare del profitto confiscabile⁴⁶.

La confisca per le persone giuridiche ha una funzione di riequilibrio economico della situazione affetta dal reato, che va oltre la base giuridica nell'ottica del più ampio contrasto alla criminalità economica.

Alcuni **dubbi interpretativi** emergono:

- il profitto confiscabile richiede un necessario collegamento tra il reato presupposto e il vantaggio ottenuto dalla persona giuridica (i vantaggi economici indiretti per l'ente sono difficilmente quantificabili);
- nei gruppi di società, se il reato è commesso dalla capogruppo ma il profitto è conseguito dalla sussidiaria, questo è confiscabile solo se la sussidiaria ne ha tratto beneficio;
- il prezzo del reato è l'ammontare dato o promesso all'individuo per commettere il reato. La confisca opera per equivalente nei casi in cui profitto e prezzo non possano essere confiscati.

LA CONFISCA PER LE PERSONE GIURIDICHE HA UNA FUNZIONE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO CHE VA OLTRE LA BASE GIURIDICA

La protezione dei terzi

Quando un bene è confiscato, i terzi possono esserne condizionati in diversi modi:

- il bene può **appartenere**, anche in parte, a una persona che non ha commesso il reato, o questa può aver un diritto su di esso, con un conseguente interesse diretto contro la confisca;
- il terzo ha un **diritto reale** sul bene (diritti di garanzia, diritti d'uso o usufrutto);
- il bene appartiene alla persona che ha commesso il reato ma esistono degli **interessi indirettamente collegati al bene**:
 - * il terzo può avere un credito sul bene;
 - * il bene è strumentalmente necessario alla prosecuzione di un rapporto con il terzo (per esempio un'azienda che se liquidata comporta l'estinzione dei rapporti di lavoro);
 - * la **persona danneggiata**: quando un bene illecitamente sottratto a una persona è confiscato, il diritto alla restituzione rischia di essere compromesso. Lo stesso avviene in caso di diritto reale sul bene.

Un bilanciamento deve quindi tenere in considerazione gli interessi configgenti, dal momento in cui l'interesse al contrasto della criminalità organizzata tramite confisca può scontrarsi con i diritti dei terzi.

L'articolo 240, comma 3 del Codice Penale prevede l'esclusione dei beni dalla confisca quando questi appartengono a una persona estranea al reato. Lo stesso principio è previsto anche nelle leggi speciali.

Esistono poi tre pronunce della Corte Costituzionale a sostegno di questo principio⁴⁷:

- i beni furono utilizzati per commettere il reato ma il terzo non fu ritenuto responsabile per la **mancata vigilanza**;
- i beni furono **illecitamente sottratti ai terzi** (con questa sottrazione provata giudizialmente);
- il terzo che ha acquisito i beni ne **ignorava l'illecita collocazione sul mercato**.

⁴⁶ Articolo 75, *Esecuzione delle sanzioni pecuniarie*.

⁴⁷ Corte Costituzionale, Sentenza n.229/1974; Corte Costituzionale, Sentenza n.259/1976; Corte Costituzionale, Sentenza n.1/1997.

Ulteriori norme speciali allargano la protezione. L'articolo 600-septies (delitti contro la persona) e l'articolo 644, comma 6 (usura) del Codice Penale limitano la confisca, preservando i diritti alla **restituzione** e al **risarcimento** per le parti danneggiate dal reato.

Una limitazione agli interessi dei terzi è disciplinato nella norma generale sulla confisca: l'articolo 240, comma 4, fa un elenco di beni che richiedono una confisca obbligatoria, anche se appartenenti a un terzo. Ci sono casi in cui la corte decide che il bene non può essere restituito al proprietario originario in quanto **intrinsecamente pericoloso** e non può essere prodotto o usato da nessuno. Il bene può essere penalmente pericoloso o la sua pericolosità può essere determinata dalla corte.

La protezione dei terzi subentra una volta appurata la non pericolosità del bene: l'articolo 240 prevede la protezione per il terzo che **non ha preso parte al reato**, né ha contribuito in alcun modo ad esso; inoltre, l'assenza di vantaggi derivanti dal reato è un elemento che contribuisce a questo mancato collegamento.

L'**onere della prova** di un diritto o un interesse diretto sul bene è a carico del terzo.

Anche il Titolo IV del decreto legislativo n.159/2011 regola la protezione dei terzi. L'articolo 52 prevede che la confisca non possa minare i diritti terzi che siano precedenti al sequestro, né eventuali diritti di garanzia. Il comma 4 stabilisce che la confisca definitiva di una bene comporti lo scioglimento dei contratti sul bene. I titolari di diritti reali ricevono un risarcimento basato sulla durata del contratto.

Il comma 7 regola i casi di beni in comunione: il comproprietario in buona fede ha diritto all'acquisizione della parte confiscata, a meno che esista la probabilità che il bene possa tornare alla persona appartenente alla criminalità organizzata o a una persona associata.

L'INTERESSE AL CONTRASTO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA TRAMITE CONFISCA PUÒ SCONTRARSI CON I DIRITTI DEI TERZI

2.3 Fasi del procedimento di confisca

Il procedimento di confisca si suddivide in tre fasi principali: la prima va dal decreto di sequestro alla confisca di primo grado; il secondo va dalla confisca di primo grado alla confisca definitiva; il terzo è extra-giudiziale e riguarda la gestione e l'assegnazione del bene dopo la confisca definitiva.

Sequestro

Il sequestro è una misura preventiva, adottata dalla corte su impulso dell'organo competente, sulla base di motivi meno stringenti rispetto a quelli richiesti per la successiva confisca. Questi minori requisiti si devono al fatto che è una misura presa senza l'esame di una parte.

Quando un bene viene sequestrato, questo è tolto dal possesso di un soggetto e viene gestito da un amministratore sotto la guida della corte.

Il sequestro, insieme alla confisca cautelare, è una misura preventiva introdotta dalla Legge n.575/1965. Gli articoli 1 e 2-ter, comma 2 prevedono il sequestro di beni che possono essere utilizzati o che sono a disposizione di persone indiziate di appartenere a organizzazioni criminali o di aver commesso un reato di contraffazione, importazione di prodotti contraffatti, schiavitù, prostituzione giovanile, pornografia, reati mafiosi, rapimento, trasferimento o possesso fraudolento di valori.

Ci sono diverse **tipologie** di sequestro:

- sequestro ordinario;
- sequestro anticipato⁴⁸: quando esiste un rischio reale che dei beni possano essere compromessi o alienati, il pubblico ministero, il commissario di polizia o il direttore della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) possono richiedere il sequestro prima che venga fissata la prima udienza;
- sequestro urgente⁴⁹: disposto dal presidente della corte durante il procedimento da uno degli stessi proponenti del sequestro anticipato.

Il sequestro preventivo può essere disposto in presenza di alcuni **fattori**:

- il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito o all'attività economica;

⁴⁸ Articolo 2-bis, comma 4 e 5 della Legge n.575/1965.

⁴⁹ Articolo 2-ter, comma 2 della Legge n.575/1965.

- sulla base delle prove ragionevoli, i beni sembrano essere il risultato di un'attività illecita o possono esserne il riuso;
- la disponibilità diretta o indiretta dei beni da parte del sospetto (disponibilità sostanziale).

Ulteriori requisiti sono necessari perché siano applicate le misure di prevenzione. Per quanto riguarda i soggetti contro cui è disposto il sequestro:

- nel caso in cui l'accusa sia di appartenere a un'organizzazione mafiosa, è necessario determinare l'esistenza dell'organizzazione⁵⁰ e il sospetto dell'appartenenza;
- nel caso in cui il soggetto sia sospettato di aver commesso uno dei reati previsti all'articolo 51, comma 3-bis del codice di procedura penale o il reato di cui all'articolo 12-quinquies del decreto legge n.306/1992, convertito dalla Legge n.356/1992⁵¹, devono essere inoltre verificati: a) sospetti fondati della commissione di uno dei reati⁵²; b) la pericolosità sociale del sospetto.

La verifica di questi requisiti viene fatta in base ai fatti acquisiti dalla corte attraverso i poteri di indagine regolati all'articolo 2-ter della Legge n.575/1965.

Il sequestro è **disposto** dal giudice di prevenzione⁵³ o dal giudice penale competente per le misure di prevenzione (ma senza autonomi poteri investigativi⁵⁴) su proposta dell'organo che propone il sequestro. Per i reati di cui all'articolo 12-sexies della Legge n.356/1992 l'organo che dispone il sequestro è il pubblico ministero competente; per quanto riguarda le misure di prevenzione può essere il commissario di polizia, il direttore della Direzione Distrettuale Antimafia (DDA) o il direttore della DIA.

L'**ordine** di sequestro è diviso in due parti, di cui una descrive i beni e l'altra le direttive sulle modalità di attuazione del sequestro e di gestione dei beni. In particolare contiene:

- i beni confiscabili;
- la nomina del giudice delegato;
- la nomina dell'amministratore giudiziario da scegliere tra una lista di professionisti⁵⁵;
- le regole per l'applicazione del sequestro, con indicazioni specifiche per i singoli beni;
- le regole per l'amministratore giudiziario;
- le indicazioni alla polizia giudiziaria per un supporto efficace al giudice delegato e all'amministratore giudiziario;
- l'ingiunzione nei confronti del soggetto a cui il bene è sequestrato, a terzi e creditori a non rimuovere, neanche parzialmente, il bene sequestrato;
- la notifica del sequestro agli stessi soggetti;
- l'ordine di comunicare informazioni relative ai beni sequestrati all'Agenzia Nazionale.

I **beni** oggetto dell'ordine di sequestro sono tutti i beni su cui è possibile esercitare un diritto. La principale distinzione è tra aziende (e quote societarie) e altri beni (mobili, immobili, strumenti finanziari, crediti).

Il sequestro è **eseguito** dal pubblico ministero (ex articolo 12-sexies) o dalla polizia giudiziaria su mandato della corte (per i sequestri di prevenzione). Il decreto legislativo 28 luglio 1989, n.241⁵⁶ prevede che le procedure del sequestro siano disciplinate secondo l'articolo 104 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, *Esecuzione del sequestro preventivo*:

⁵⁰ Le caratteristiche delle associazioni di tipo mafioso sono delineate dall'articolo 416-bis, comma 3 del Codice Penale: "L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri".

⁵¹ Questi articoli disciplinano i reati già elencati precedentemente in questo paragrafo.

⁵² Nel caso del reato di cui all'articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, *Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*, deve essere verificata anche l'esistenza dell'organizzazione finalizzata al traffico di droghe e sostanze psicotrope.

⁵³ Articolo 2-bis della Legge n. 575/1965.

⁵⁴ Articoli 291 e 279 del codice di procedura penale e articolo 91 delle norme attuative.

⁵⁵ Ai sensi dell'articolo 2-sexies, comma 3 della Legge n.575/1965. La regolamentazione per l'Albo degli amministratori giudiziari è in corso di definizione: l'Autorità per la Protezione dei Dati Personali ha approvato la regolamentazione proposta con il suo Parere del 27 giugno 2013, *Parere del Garante su uno schema di regolamento recante disposizioni in materia di iscrizione nell'Albo degli amministratori giudiziari*.

⁵⁶ *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale*.

- l'esecuzione del sequestro deve includere tutti gli obblighi di pubblicità e di notifica ai possibili appellanti;
- oneri formali per il trasferimento del bene all'amministrazione giudiziaria;
- l'effettiva presa in possesso del bene;
- l'eventuale liberazione del bene immobile.

Sono poi richiesti ulteriori adempimenti, in base alla tipologia di bene:

- per i beni mobili e i crediti, le regole previste nel codice civile sul pignoramento nei confronti di debitori⁵⁷ o terzi⁵⁸;
- per i beni immobili e i beni mobili registrati, la registrazione della misura presso gli enti di competenza;
- per i beni aziendali, in aggiunta alle regole per i beni mobili e immobili, l'ingresso nella disposizione dell'amministratore e la registrazione del sequestro nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa;
- per le quote sociali, annotando nei libri sociali e nel registro delle imprese;
- per gli strumenti finanziari de materializzati, tra cui i titoli del debito pubblico, con la registrazione nell'apposito conto dell'intermediario⁵⁹.

La corte nomina un **amministratore**⁶⁰, che entra nel procedimento e amministra i beni, assistito dalla polizia giudiziaria e dall'ufficiale giudiziario. Alcuni beni sono immessi nel Fondo Unico di Giustizia, fondo gestito da Equitalia Giustizia, la quale riceve denaro o altri profitti sequestrati o confiscati attraverso procedimenti amministrativi o penali⁶¹.

L'amministratore giudiziario ha alcuni oneri a cui adempiere durante le prime fasi di esecuzione del sequestro; in particolare, presenta una relazione dettagliata sullo stato e la consistenza dei beni sequestrati. L'articolo 36 prevede che questa relazione sia completata entro un mese,

mentre l'articolo 41, comma 1 prevede che un'ulteriore relazione sia preparata entro sei mesi se tra i beni sono presenti delle aziende. La relazione va inviata al giudice competente e all'Agenzia Nazionale e deve comprendere:

- la descrizione delle attività svolte durante la fase del sequestro;
- la descrizione dei beni e i diritti dei terzi;
- strategie e proposte per un'efficace gestione del bene;
- note relative a possibili beni ulteriori che potrebbero essere sequestrati di cui sia venuto a conoscenza la sua gestione⁶² (può anche richiedere un sequestro d'urgenza⁶³).

Il **giudice delegato** fissa l'agenda per le relazioni periodiche sul procedimento. Inoltre egli stesso o la corte, possono modificare o completare il sequestro, anche revocando il sequestro di un bene specifico (a causa di discrepanze formali o in quanto non in possesso della persona sospettata), o possono disporre il sequestro di altri beni.

Confisca

Il sequestro viene deciso in una fase preliminare; tale misura deve essere confermata durante il procedimento giudiziario nel quale l'accusato può rispondere alle accuse e cercare di far revocare il sequestro. Anche la confisca di primo grado può essere appellata ma le parti possono in questo stadio supporre che il bene sarà confiscato definitivamente; la confisca di secondo grado conferisce una stabilità ancora maggiore al procedimento.

La confisca diventa **definitiva** quando il giudice di terzo grado conferma la sentenza del grado precedente.

La confisca consegue temporalmente alla sentenza di condanna o al patteggiamento. Nel caso in cui la confisca non sia stata preceduta dal sequestro, il giudice deve verificare i requisiti oggettivi per la confisca (la disponibilità diretta o

⁵⁷ Articolo 513 e seguenti del codice di procedura civile.

⁵⁸ Articolo 543 e seguenti del codice di procedura civile.

⁵⁹ Ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n.213, *Disposizioni per l'introduzione dell'EURO nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 1997, n. 433*, e in applicazione del decreto legislativo 21 maggio 2004, n.170, *Attuazione della direttiva 2002/47/CE, in materia di contratti di garanzia finanziaria*.

⁶⁰ Ai sensi del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*, convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n.113 e dalla Legge 13 novembre 2008, n.181.

⁶¹ Il fondo fu introdotto con il decreto legge 25 giugno 2008, n.112.

⁶² Anche la polizia giudiziaria può proporre il sequestro di ulteriori beni.

⁶³ Articolo 22, comma 3 del d.lgs. n.159/2001.

indiretta del bene, la mancata spiegazione sulla sproporzione tra valore del bene e reddito).

Gestione dei beni

Il contesto normativo relativo all'assegnazione e l'uso dei beni ha subito numerosi **emendamenti** negli ultimi anni:

- le prime norme furono introdotte nella legge antimafia n.575/1965 dalla Legge 13 settembre 1982, n.646, *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.*
- La Legge 7 marzo 1996, n.109, *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati* allarga il campo di azione al fine di preservare il bene, aumentarne la produttività e reintrodurlo (pur in modo temporaneo) nell'alveo della legalità.
- La Legge 15 luglio 2009, n.94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, ha introdotto modifiche rilevanti per migliorare la gestione delle aziende confiscate alle organizzazioni criminali.
- Il decreto legge 4 febbraio 2010, n.4, *Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*⁶⁴, ha istituito l'agenzia che costituisce il punto di riferimento per il procedimento di confisca a partire dal sequestro del bene.
- Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*, coordina la normativa esistente all'interno di un testo unico e introduce nuovi importanti norme (es. l'articolo 21 sull'implementazione del sequestro; gli articoli 35-55 sulla gestione e amministrazione dei beni sequestrati e confiscati; gli articoli 110-113 aggiungono compiti all'Agenzia Nazionale.

La gestione vera e propria comincia con la confisca di primo grado, quando il bene è assegnato all'Agenzia Nazionale. Dopo che la

confisca diventa definitiva, il bene continua ad essere amministrato dall'agenzia ma diventa proprietà dello Stato, con l'agenzia incaricata dell'assegnazione eseguita attraverso una risoluzione del Consiglio Direttivo. Entro massimo 90 giorni (più altri 90 in caso di operazioni particolarmente complesse), l'Agenzia deve adottare un ordine di assegnazione del bene confiscato⁶⁵.

ENTRO MASSIMO 90 GIORNI L'AGENZIA DEVE ADOTTARE UN ORDINE DI ASSEGNAZIONE DEL BENE CONFISCATO

L'**assegnazione** dei beni differisce in linea generale a seconda della natura del bene ma può essere implementata con **azioni** diverse:

- trasferimento di denaro allo Stato;
- vendita di beni mobili, immobili e aziende (per i beni immobili la vendita è soluzione residuale);
- l'affitto di aziende;
- la conservazione dei beni immobili;
- il trasferimento dei beni immobili a comuni o enti locali, per la successiva assegnazione a associazioni o cooperative sociali.

In particolare esiste una procedura specifica per i beni mobili, i beni registrati e i beni finanziari, i quali sono venduti ed i proventi confluiscono nel Fondo Unico Giustizia. Nel caso cui in la procedura risulti particolarmente antieconomica, i beni possono essere trasferiti gratuitamente o distrutti⁶⁶.

Più specificatamente, l'articolo 37, comma 3 del d.lgs. n.159/2011 prevede che il denaro raccolto dall'amministratore giudiziario (ad eccezione di quello legato alle aziende) confluisca nel Fondo Unico di Giustizia.

⁶⁴ Convertito dalla Legge 31 marzo 2010, n.50.

⁶⁵ Articolo 47 del d.lgs. n.159/2011

⁶⁶ Articolo 48 del d.lgs. n.159/2011.

Beni mobili. Un approccio particolare è richiesto per i beni mobili, a seconda del bene stesso:

- se il bene è deperibile, questo può essere venduto immediatamente (su autorizzazione del giudice delegato);
- se il bene è di valore rilevante, può essere solo tenuto in custodia (es. gioielli, opere d'arte). I beni mobili registrati⁶⁷ sono mantenuti in custodia giudiziale, con lo stato dei beni aggiornato in registri specifici. Tuttavia, se il bene rischia di deprezzarsi, può essere venduto;
- il bene può essere assegnato per l'uso (oneroso o gratuito);
- quando la custodia appare troppo anti-economica, il giudice delegato può autorizzare la vendita del bene⁶⁸. La vendita deve essere fatta al migliore offerente ed è nullo l'acquisto da parte del precedente proprietario o di un suo intermediario. L'articolo 60⁶⁹ del d.lgs. n.159/2011 regola la vendita dei beni confiscati:
 - * il valore dei beni è stabilito dall'amministratore giudiziario nella relazione iniziale (può essere nominato all'uopo un esperto esterno o l'ufficio tecnico del Ministero del Tesoro);
 - * la vendita è pubblicizzata per attrarre un'ampia partecipazione;
 - * la polizia giudiziaria indaga e assume informazioni sull'acquirente, controlla possibili legami con la persona a cui appartiene il bene. La polizia controlla anche che il bene non venga acquistato con fondi illeciti (articolo 48);
 - * l'amministratore giudiziario finalizza la vendita con l'approvazione del giudice delegato;
 - * quando il bene è venduto, la somma viene depositata nel Fondo Unico di Giustizia, salva la possibile restituzione al proprietario del bene in caso di revoca del sequestro o della confisca.

Beni immobili. I beni immobili rimangono nella disponibilità dello Stato o vengono trasferiti al comune in cui sono situati, nella provincia o nella regione. Nel primo caso possono essere utilizzati

a fini giudiziari, di applicazione della legge o per la protezione civile, o per ulteriori finalità istituzionali di uffici pubblici, l'agenzia fiscale, università o istituzioni culturali; possono essere inoltre utilizzati da parte dell'Agenzia a fini economici. Le amministrazioni locali (comuni, province, regioni) possono ricevere i beni per fini istituzionali e sociali, e quindi gestiscono direttamente il bene o lo assegnano a comunità, come gruppi giovanili, organizzazioni volontaristiche, cooperative, centri terapeutici e riabilitativi per tossicodipendenti, associazioni per la protezione ambientale. L'assegnazione deve essere gratuita e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità ed equo trattamento.

Le autorità locali possono utilizzare il bene con finalità economiche se non riescono a riallocarlo: il ricavato viene però utilizzato nell'interesse della comunità. Inoltre la **vendita** è limitata ad associazioni, enti pubblici o fondazioni.

Il comune ha un anno di tempo per assegnare il bene; dopo questo periodo l'agenzia revoca il trasferimento e nomina un commissario con poteri di sostituzione.

**IL COMUNE HA UN ANNO DI TEMPO
PER ASSEGNARE IL BENE**

Aziende. La procedura per le aziende è diversa, in quanto possono essere **affittate, vendute o liquidate**: l'affitto è ammesso quando esiste una concreta possibilità che l'attività possa continuare o ripartire; in tal caso può essere affittata a pagamento a enti pubblici o privati, o gratuitamente a cooperative di lavoratori. La vendita o la liquidazione avvengono se possono portare un beneficio maggiore per l'interesse pubblico. Tutti gli introiti percepiti confluiscono nel Fondo Unico di Giustizia.

⁶⁷ Ad esempio veicoli o beni intangibili come le licenze.

⁶⁸ Sebbene non esista in un divieto specifico alla vendita di un bene sequestrato, è preferibile attendere almeno la confisca di primo grado.

⁶⁹ Articolo 60, *Liquidazione dei beni*.

Se il bene sequestrato è un'azienda, è necessaria la compilazione di un ulteriore rapporto (il c.d. "rapporto dettagliato"), oltre alla relazione iniziale. Il giudice delegato, acquisita la relazione dell'amministratore e il parere del pubblico ministero, formula la sua proposta per la corte, la quale stabilisce se vi siano i requisiti per proseguire o meno l'attività economica

La corte decide seguendo dei principi precisi:

- la garanzia della libertà di impresa del proprietario del bene sequestrato;
- la possibilità di proseguire le attività legalmente;
- l'opportunità o meno di interrompere le attività economiche in essere prima del sequestro;
- la tutela dei diritti dei lavoratori;
- la possibilità di mantenere o migliorare la capacità produttiva;
- l'obiettivo di lungo periodo, la confisca definitiva e l'assegnazione per scopi sociali.

La corte, nel rispetto di questi principi, promuove quando possibile la continuazione dell'attività, a meno che l'oggetto dell'attività stessa non sia per sua natura "irreversibilmente illegale".

I rapporti giuridici connessi all'amministrazione dell'azienda sono regolati dalle norme del codice civile, con l'amministratore giudiziario che agisce sotto la direzione del tribunale e del giudice delegato, dove quest'ultimo indica i limiti della gestione ordinaria. Il proprietario (o il socio di maggioranza) viene totalmente escluso dalla gestione del bene sequestrato.

3. CONFORMITA' CON LA NORMATIVA COMUNITARIA

Negli ultimi anni l'Unione Europea ha adottato diverse norme su sequestro e confisca di beni illeciti, tra cui diverse decisioni quadro, a partire dal 2001 con la Decisione Quadro del Consiglio

2001/500/GAI *concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato.*

La successiva Decisione Quadro del Consiglio 2005/212/GAI *relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato* delinea la posizione dell'Unione: a) la confisca dei profitti di reati puniti con una reclusione superiore a un anno; b) la confisca di beni posseduti o controllati da un soggetto condannato per reati specifici, quando i beni sono il risultato di un'attività criminale.

In particolare l'articolo 3⁷⁰, comma 1, definisce l'area di riferimento per la confisca e il comma 2 elenca le norme interne da attuare negli Stati membri per contrastare le organizzazioni criminali.

La decisione quadro 2005/212/GAI, che non è vincolante, lascia agli Stati ampia discrezione per quanto riguarda la confisca allargata, le regole sul sequestro, i sistemi di confisca non basati su una sentenza e la protezione dei terzi.

L'Italia ha adottato la Legge 25 febbraio 2008, n.34, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 2007)*: questa legge delega⁷¹ al Governo l'implementazione della decisione quadro, con l'estensione dei poteri di confisca⁷².

L'Italia, come altri Stati membri, non ha ancora adempiuto alla decisione quadro: per superare questi ritardi la Commissione Europea ha formulato una bozza di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio *relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea*⁷³.

Questa proposta non introduce novità per quanto riguarda la lista dei reati che comprendono tutte le attività criminali commesse da soggetti in quanto appartenenti a organizzazioni criminali⁷⁴.

Sei punti chiave della disciplina sono stati invece modificati:

⁷⁰ Articolo 3, *Poteri estesi di confisca.*

⁷¹ Articolo 28, *Delega al Governo per l'attuazione di decisioni quadro.*

⁷² L'implementazione doveva essere attuata entro il 21 marzo 2009 ma è ancora sotto esame.

⁷³ Nello specifico la proposta di direttiva COM(2012)0085 - c7-0075/2012 - 2012/0036(COD), come emendata dal Parlamento Europeo il 20 maggio 2013.

⁷⁴ Vedi articolo 83 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, 9 maggio 2008.

Tabella 1

	NOVITÀ NELLA PROPOSTA DI DIRETTIVA	CONFORMITÀ DEL REGIME ITALIANO	SCORE
PROFITTI DELLA CONDOTTA CRIMINALE	Tutti i vantaggi che derivano, direttamente o indirettamente, dall'attività di reato: ogni forma di proprietà, il successivo reinvestimento o la trasformazione dei profitti da parte della persona sospettata/accusata, ogni altro beneficio.	L'Italia sembra essere in regola: la legge è sufficientemente ampia da comprendere anche il riutilizzo dei profitti del reato.	
POTERI ESTESI DI CONFISCA ⁷⁵	Gli Stati membri possono applicare la confisca allargata se: a) la corte è convinta che i beni derivino dall'attività criminale per cui è condannato il possessore del bene; b) la corte è convinta che il bene derivi da un'attività criminale simile a quella per cui è condannato il possessore del bene; c) il valore del bene è sproporzionato rispetto al reddito della persona e la corte ritiene che questo derivi da un'attività illecita. È richiesto un esame sulla probabilità delle prove (il Consiglio ha però raccomandato l'eliminazione di questo calcolo delle probabilità).	L'Italia già prevede la confisca allargata basata sulla sentenza di condanna sommata alla sproporzione tra beni posseduti e reddito. L'origine illecita dei beni non deve essere dimostrata dal pubblico ministero ma l'onere di spiegare la sproporzione è a carico del soggetto condannato.	
PREVISIONE DI UNA CONFISCA NON BASATA SULLA SENTENZA DI CONDANNA ⁷⁶	Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché le corti possano confiscare i prodotti e gli strumenti usati per commettere il reato a prescindere da una sentenza di condanna, se ritengono che i beni derivino da un'attività illecita, sulla base delle circostanze specifiche e delle prove raccolte.	L'Italia prevede già la confisca non basata su una sentenza penale di condanna (confisca di prevenzione). I requisiti richiesti alla corte sono meno stringenti di quelli previsti dalla proposta di direttiva: la sproporzione tra reddito e beni più l'appartenenza a un'organizzazione criminale sono sufficienti ad attivare un procedimento di prevenzione.	
CONFISCA DA UN TERZO ⁷⁷	È possibile confiscare beni che sono trasferiti a un terzo.	L'Italia è già dotata di diverse norme per la protezione dei terzi.	
STRUMENTI DI TUTELA ⁷⁸	a) diritto di sanare la confisca prima che diventi definitiva; b) diritto alla rappresentanza legale; c) notifica tempestiva di un sequestro subito; d) notifica tempestiva di una confisca subita; e) diritto di appello contro la confisca; f) diritto di provare l'origine lecita dei beni non proporzionati al reddito.	L'Italia garantisce strumenti di tutela adeguati.	
MUTUO RICONOSCIMENTO DELLE SENTENZE DI CONFISCA ⁷⁹	Uno degli obiettivi principali della direttiva è di promuovere il mutuo riconoscimento delle sentenze in materia di confisca.	L'Italia non ha predisposto misure sufficienti per garantire la cooperazione interna in risposta alle richieste di mutua cooperazione internazionale ⁸⁰ , in particolare le decisioni quadro sul mutuo riconoscimento delle sentenze non sono mai state attuate.	

⁷⁵ Articolo 4 della Proposta di Direttiva.⁷⁶ Articolo 5 della Proposta di Direttiva.⁷⁷ Articolo 6 della Proposta di Direttiva.⁷⁸ Articolo 8 della Proposta di Direttiva.⁷⁹ Articolo 2 della Proposta di Direttiva.⁸⁰ Non solo relative ai beni confiscati

4. DISEGNI DI LEGGE IN MATERIA DI CONFISCA

Proposta di legge d’iniziativa popolare c.1138. Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata, 3 giugno 2013.

Questo disegno di legge, noto anche come “lo riattivo il lavoro” prevede **semplificazioni per la aziende sequestrate e confiscate**. La proposta, promossa dalla CGIL e molte organizzazioni della Società Civile (ARCI, Libera, Centro Studi Pio La Torre, Avviso pubblico, Confesercenti SoS impresa, Legacoop), è stata presentata al Parlamento nel maggio 2013 e a novembre 2013 è stata assegnata alla Commissione Giustizia della Camera.

Vengono affrontate diverse criticità e avanzate proposte di misure per l'efficienza e la trasparenza:

- scambi di informazione rapidi tra Ministero della Giustizia e altri enti, come l'Agenzia Nazionale, quando un'azienda è confiscata in via definitiva (articolo 1);
- la creazione di un database dell'Agenzia Nazionale più dettagliato e aggiornato relativo alle aziende confiscate (articolo 1);
- la creazione di un ufficio specifico all'interno dell'Agenzia (Ufficio attività produttive e sindacali) per promuovere linee guida sulla gestione e destinazione delle aziende confiscate gestire i rapporti con i sindacati (articolo 2);
- la creazione di un tavolo provinciale permanente presso le prefetture per le aziende sequestrate e confiscate: i tavoli cooperano con i nuclei di supporto e sono focalizzati sulle problematiche territoriali della gestione (articolo 4).

Sono previsti sostegni economici, fiscali e finanziari per migliorare la sostenibilità e ricompensare le aziende rispettose della legge (articolo 5). In particolare:

- riconoscimento automatico del rating di legalità, che garantisce facilitazioni nell'accesso alle commesse pubbliche;
- uno sconto sull'IVA;
- accordi con la pubblica amministrazione per la fornitura di beni e servizi.

L'annoso problema delle ipoteche è affrontato con la creazione di un Fondo di garanzia per il credito (articolo 6), coperto dalla Cassa Depositi e Prestiti, e attraverso il congelamento dei debiti contratti con le istituzioni finanziarie finché la

confisca non diventa definitiva (articolo 8).

Anche i dipendenti delle aziende confiscate sono tutelati, attraverso:

- l'accesso automatico a regimi fiscali agevolati, a prescindere da dimensione e tipologia dell'azienda (articolo 4);
- incentivi alle aziende che assumono ex dipendenti di aziende confiscate (articolo 4);
- aumento dei controlli sul diritto alla salute e alla sicurezza (articolo 7);
- incentivi economici per gli impiegati che decidono di formare una cooperativa di lavoratori (articolo 9).
- Infine alcune iniziative per aumentare la capacità imprenditoriale delle aziende confiscate:
- incentivi per l'assunzione di impiegati con qualifiche dirigenziali per le cooperative di lavoratori (articolo 9);
- formazione dei lavoratori, anche grazie all'utilizzo di fondi interprofessionali (articolo 10).

Disegno di legge S.799, (Senatore Cardiello e altri), Interventi urgenti in materia di beni della criminalità organizzata e a favore dell'agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

La proposta, comunicata alla Presidenza del Senato nel giugno 2013, vuole **rafforzare l'Agenzia Nazionale**, accelerando le procedure di assegnazione e aumentando le possibilità di vendita dei beni. In particolare il disegno di legge conferisce all'Agenzia lo *status* di ente pubblico economico, aumenta il personale (da 30 a 130 unità), concede la possibilità di assumere personale altamente qualificato, prevede nuove sedi e concede l'utilizzo di risorse provenienti dal Fondo Unico di Giustizia per risolvere le ipoteche e i pagamenti del personale. L'Agenzia ha compiti aggiuntivi, quali la promozione di accordi con istituzioni finanziarie e cooperative di lavoratori, l'adozione di bandi regionali e la semplificazione delle procedure. Un'altra importante novità è l'ammissione di enti privati tra i possibili acquirenti dei beni immobili.

Disegno di legge C.380 (Deputato Garavini e altri), Delega al Governo per l'attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca.

Il disegno, presentato alla Camera nel marzo 2013, nasce dagli obblighi comunitari derivanti dalla decisione quadro 2006/783/GAI, che prevede il **mutuo riconoscimento delle sentenze di confisca tra gli Stati membri**. Lo scopo è di uniformare i meccanismi di contrasto al crimine organizzato. La scadenza per l'implementazione della decisione è passata (novembre 2008) ma l'Italia resta inadempiente. Il disegno di legge prevede una specifica delega al Governo.

Disegno di legge S.456 (Senatore Amati e altri), Norme in materia di destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali a finalità di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il disegno, comunicato alla Presidenza del Senato nell'aprile 2013, introduce due importanti emendamenti. Per prima cosa, l'**esclusione assoluta della vendita dei beni**, al fine di adempiere in modo pieno alla destinazione sociale della confisca; questo sarà possibile grazie a una riformulazione degli interessi sul debito per lo Stato. In secondo luogo, i beni immobili che rimangono di proprietà dello Stato possono essere utilizzati per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza (in aggiunta alle finalità di ordine pubblico e di protezione civile) e i ricavi derivanti da affitti, vendite o liquidazioni devono essere utilizzati per salvaguardare i giovani.

Disegno di legge S.1180 (Senatore Gasparri e altri), Norme per la utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata al fine di agevolare lo sviluppo di attività produttive e favorire l'occupazione.

Disegno presentato il 20 novembre 2013, permette l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata anche a **soggetti privati**.

Disegno di legge C.1555 (Deputato Picierno e altri), Istituzione del Fondo di rotazione per il sostegno delle organizzazioni per la legalità e la lotta contro le mafie e per l'estinzione dei diritti reali di terzi sui beni confiscati alle organizzazioni criminali, istituzione dell'Albo nazionale delle organizzazioni per la legalità e la lotta contro le mafie, nonché modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e al decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181.

Disegno presentato nel settembre 2013, testo non disponibile.

DATI

PANORAMICA

Sono pubblicamente disponibili dati statistici sui beni confiscati. Tuttavia, una prima difficoltà consiste nella disponibilità di diverse tipologie di dati, provenienti da due fonti differenti: l'Agenzia Nazionale e il Ministero della Giustizia. Le due fonti non sono uniformi e per questo entrambe sono state considerate ai fini di questo report.

Pur essendo i dati aggregati da un punto di vista temporale, non è possibile tracciare la storia dei singoli beni. Inoltre è difficile confrontare il progresso di tutto il sistema di confisca negli anni a causa delle modifiche legislative che, sistematicamente, hanno alterato il campo di studio.

Secondo la Banca Dati del **Ministero della Giustizia**, al 30 settembre 2013 il totale dei **beni registrati** ammontava a **113.753**, calcolando tutte le fasi del procedimento: beni sequestrati, confiscati, proposti, dissequestrati e destinati. Nelle pagine che seguono vengono presi in considerazione quasi esclusivamente i **beni confiscati**, che rappresentano il 36,4% del totale, pari a **41.451 beni**.

L'**Agenzia Nazionale** fornisce invece dati relativi ai beni mobili, immobili registrati e alle aziende **confiscati in via definitiva o assegnati**. Il dato ammonta a **18.625 beni** a dicembre 2012.

L'ITER DEI BENI

Un primo dato funzionale a evidenziare l'efficacia del processo della confisca è il numero dei procedimenti che terminano con una confisca definitiva.

113.753 BENI REGISTRATI SECONDO
IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA,
18.625 BENI CONFISCATI
DEFINITIVAMENTE O ASSEGNATI
SECONDO L'AGENZIA NAZIONALE

Nella tabella che segue sono riportati i dati del Ministero della Giustizia sul numero dei beni (di ogni tipologia) sotto procedimento di confisca, divisi per i gradi di giudizio.

Come accennato in precedenza, questi dati non consentono di effettuare valutazioni scientifiche in quanto non è possibile seguire l'iter giudiziario dei singoli beni. È tuttavia possibile osservare un aumento progressivo del numero di beni che

raggiungono il primo grado di confisca (in particolare nel 2012). È inoltre evidente una netta **sproporzione tra i beni confiscati in primo grado e i beni confiscati in via definitiva.**

Un trend simile si rispecchia anche nella fase che va dalla confisca all'assegnazione.

Il numero dei beni confiscati fornito dal **Ministero della Giustizia** (41.451) comprende

Tabella 2: **Numero dei beni suddiviso per anno e per grado di giudizio, Ministero della Giustizia**
(Dati aggiornati al 30 settembre 2013)

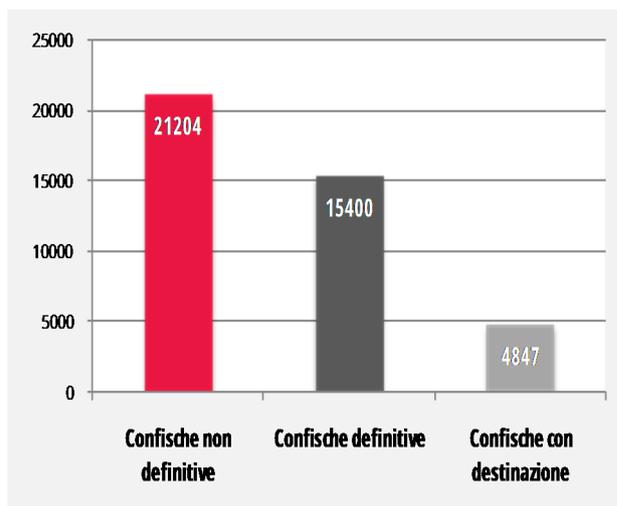
	PROPOSTA	DECRETO	DECRETO II GRADO	CASSAZIONE	DECRETO DI DESTINAZIONE
ANNO EMISSIONE	N. Beni	N. Beni	N. Beni	N. Beni	N. Beni
fino al 2008	7.622	14.461	7.596	4.531	3.480
2009	1.714	3.744	548	750	629
2010	2.005	5.474	882	961	395
2011	4.804	8.318	655	1.171	95
2012	6.728	13.116	2.482	1.213	86
2013	6.505	9.552	2.137	1.937	162
TOTALE	29.378	54.665	14.300	10.563	4.847

tre gradi di beni confiscati: confische provvisorie, definitive e allocazioni, la cui distribuzione è visibile nella Figura 2. Il grafico mostra chiaramente come **i beni confiscati in via non definitiva superino notevolmente in numero i beni assegnati.**

Questo può essere dovuto alla revoca della confisca in seguito a una sentenza successiva o all'**eccessiva durata delle procedure.**

Un'analisi più dettagliata sul funzionamento dei singoli tribunali darebbe probabilmente la possibilità di approfondire i dati forniti dal Ministero della Giustizia e dall'Agenzia Nazionale e di comprendere l'efficacia dei responsabili della confisca nel portare a termine il procedimento.

Figura 2: **Beni confiscati, Ministero della Giustizia**
(Dati aggiornati al 30 settembre 2013)



TIPOLOGIA DEI BENI

Riguardo la tipologia dei beni, entrambe le fonti sopra citate, nonostante le differenze in numero e categorizzazione, confermano la **prevalenza dei beni immobili**, come visibile dai grafici.

Anche tra i beni immobili registrati dall'Agenzia Nazionale, il numero dei beni effettivamente assegnati e consegnati risulta basso (52% del totale). **Quasi la metà dei beni immobili definitivamente confiscati e assegnati all'Agenzia non vengono di fatto utilizzati** per vari motivi: perché sono in attesa di essere assegnati, perché sono stati assegnati ma non ancora consegnati o perché sono usciti dalla gestione dell'agenzia.

Figura 3: **Tipologia di beni definitivamente confiscati o destinati, Agenzia Nazionale**

(Dati aggiornati al 31 dicembre 2012)

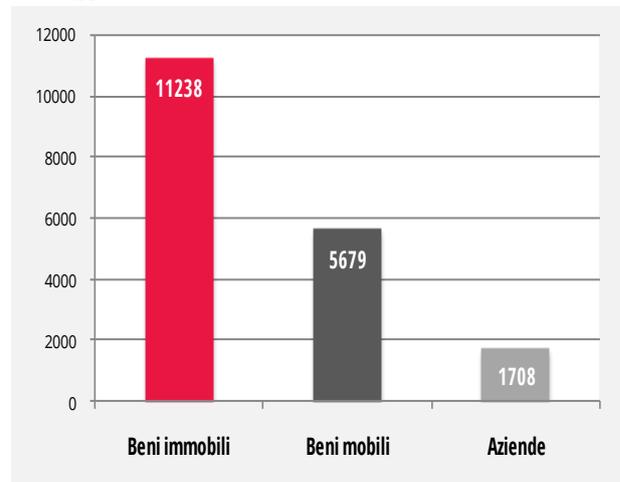
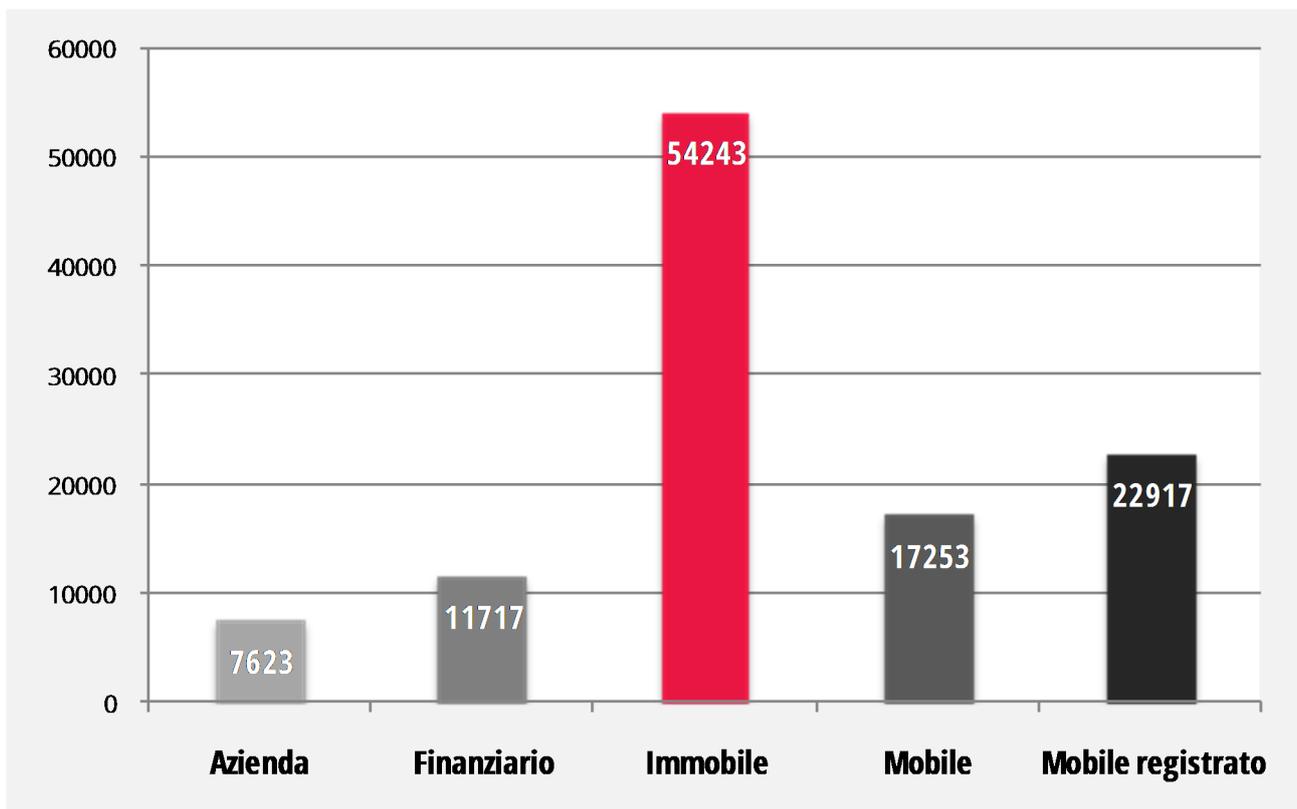


Figura 4: **Tipologia di beni sul totale di beni nel database, Ministero della Giustizia** (Dati aggiornati al 30 settembre 2013)

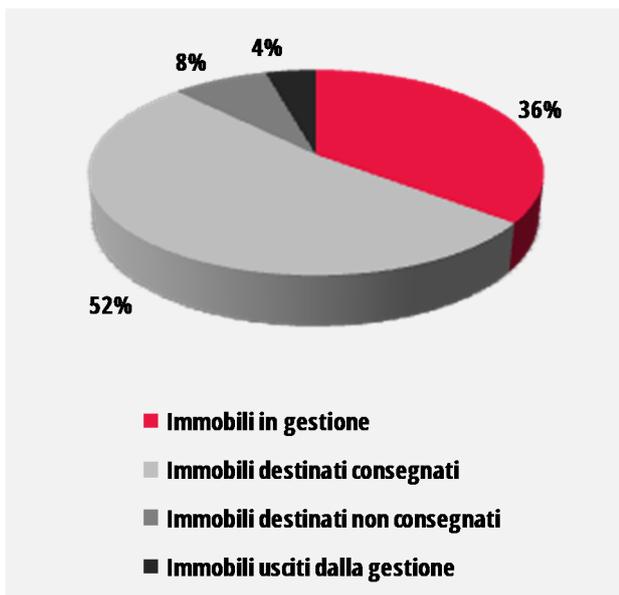


DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA

Un altro aspetto interessante che emerge dalle statistiche disponibili è la distribuzione geografica dei beni confiscati. Secondo il Ministero della Giustizia, **la più alta percentuale dei beni confiscati si trova nel Sud e nelle Isole**, con la **Sicilia**, la **Campania** e la **Calabria** nelle prime

posizioni (secondo i dati 2009-2012). I dati dell'Agenzia Nazionale fotografano una distribuzione geografica simile: al 31 dicembre 2012 i beni immobili sono concentrati nelle Isole (44%) e al Sud (38%), con la quota più alta sempre in Sicilia (4.892 beni), Calabria (1.650) e Campania (1.571).

Figura 5: **Stato dei beni immobili confiscati e assegnati**, Agenzia Nazionale (Dati aggiornati al 31 dicembre 2012)

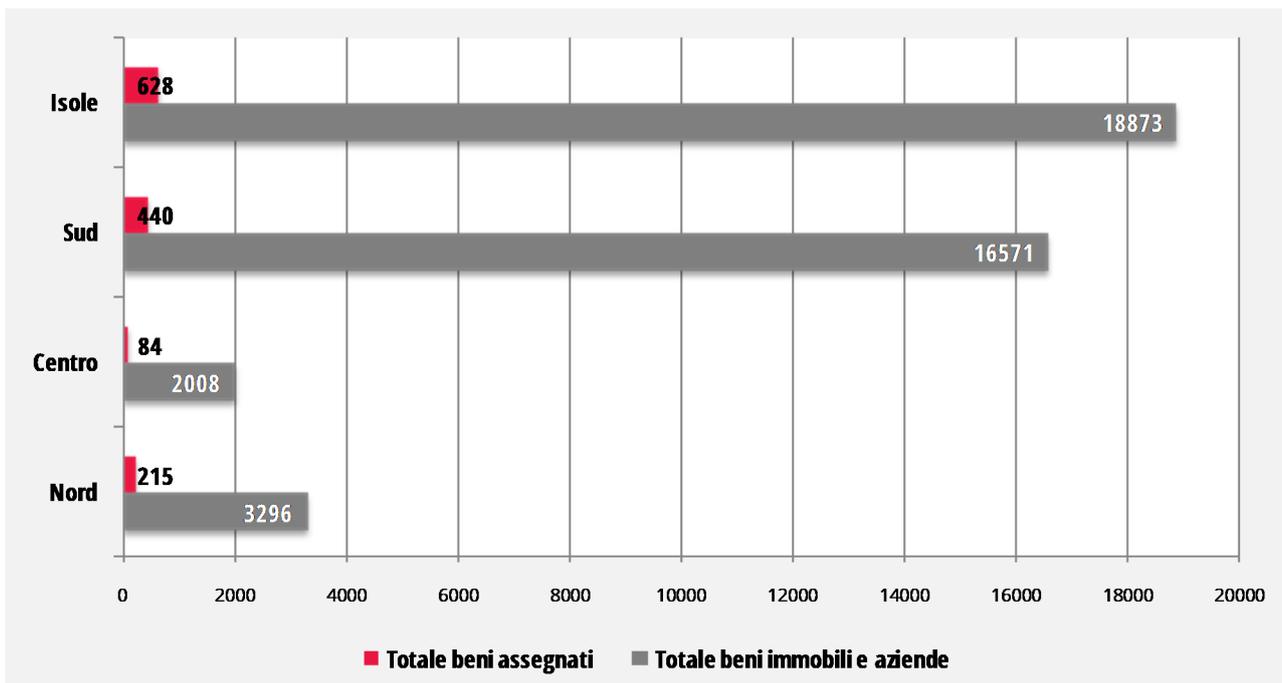


Anche a livello macro-regionale emerge la sproporzione tra il numero di beni coinvolti nel processo e quelli che alla fine vengono consegnati alla comunità. Al Nord la differenza è leggermente inferiore rispetto ad altre aree: i beni assegnati sono il 6,5% del totale dei beni immobili e delle aziende, mentre la quota è di circa il 4,2% nel Centro, 2,7% al Sud e 3,3% nelle Isole. Questo potrebbe essere dovuto ad una differenza nell'efficienza del processo; tuttavia sono troppe le variabili da considerare per poter avanzare delle considerazioni definitive. A questo proposito è però interessante sottolineare che il primo bene ad essere stato consegnato ad un Comune e poi assegnato ad una associazione è stata la Villa di via Origoni, a Vigevano (PV) nel 1996.

Il numero relativamente basso di beni allocati (rispetto al totale dei beni) si rispecchia anche a livello macro-regionale. A questo proposito è interessante comparare i dati complessivi dei beni immobili e delle aziende confiscati forniti dal Ministero della Giustizia (dal sequestro alla fase di assegnazione), e il totale dei beni assegnati per gli anni 2009-2013 (fino a settembre) su base geografica.

LA PIU' ALTA PERCENTUALE DI BENI CONFISCATI SI TROVA NEL SUD E NELLE ISOLE, CON LA SICILIA, LA CAMPANIA E LA CALABRIA IN TESTA

Figura 6: **Beni e assegnazioni a livello macro-regionale (2009-2013)**, Ministero della Giustizia (Dati aggiornati al 30 settembre 2013)



Se prendiamo in considerazione solo i beni immobili, secondo l'Agenzia Nazionale la percentuale più alta di beni consegnati si trova in Trentino Alto Adige (100%), Molise (100%) e Sardegna (81%), anche se i risultati nei primi due casi sono influenzati da un numero di partenza di beni confiscati molto basso.

CONFRONTO TEMPORALE

L'analisi dei dati temporali, forniti dal Ministero della Giustizia, ci permette di rilevare eventuali miglioramenti temporali, in particolare dopo l'introduzione dell'Agenzia Nazionale (2010).

I dati sui beni registrati (dal sequestro alla cessione) su base geografica mostrano come il numero complessivo sia aumentato in media del 19 % all'anno, con un picco di crescita nel 2011 (del 31 %), in corrispondenza del primo anno di attività dell'Agenzia Nazionale.

Il maggior numero di beni confiscati è stato registrato nel 2011 nel Sud Italia (6.173 beni registrati), mentre l'incremento medio più alto è quello relativo al nord Italia nel periodo tra il 2011 e il 2012.

Dall'analisi dei beni registrati divisi per tipologia emerge che l'anno con l'incremento maggiore del numero dei beni è stato il 2012 (+57 %), seguito dal 2011 (+ 55%), mentre il tasso medio di incremento annuo dal 2009 al 2012 è stato del 48%. È opportuno precisare che i tassi di crescita che emergono dall'analisi dei beni per tipologia sono differenti da quelli riscontrati per i dati geografici in quanto l'anno di iscrizione dei beni è differente (l'anno di iscrizione al procedimento per i beni su base geografica e l'anno di emissione dei provvedimenti per la tipologia dei beni).

L'analisi temporale per tipologia di beni mostra una netta **predominanza dei beni immobili**, i quali rappresentano quasi la **metà del totale dei beni registrati ogni anno**, con un ammontare massimo nel 2012 (10578 beni), anche se il più alto incremento **medio** si riscontra per i beni mobili, cioè denaro, oggetti, collezioni, animali (con un tasso di incremento medio tra il 2009 ed il 2012 del 61%).

Infine, l'analisi del numero delle confische (provvisorie, definitive e con destinazione) ci mostra due dati discordanti: mentre il numero di confische **temporanee** è aumentato significativamente

Figura 7: **Distribuzione geografica dei beni registrati su base annua** (2009-2012), Ministero della Giustizia (Dati aggiornati al 30 settembre 2013)

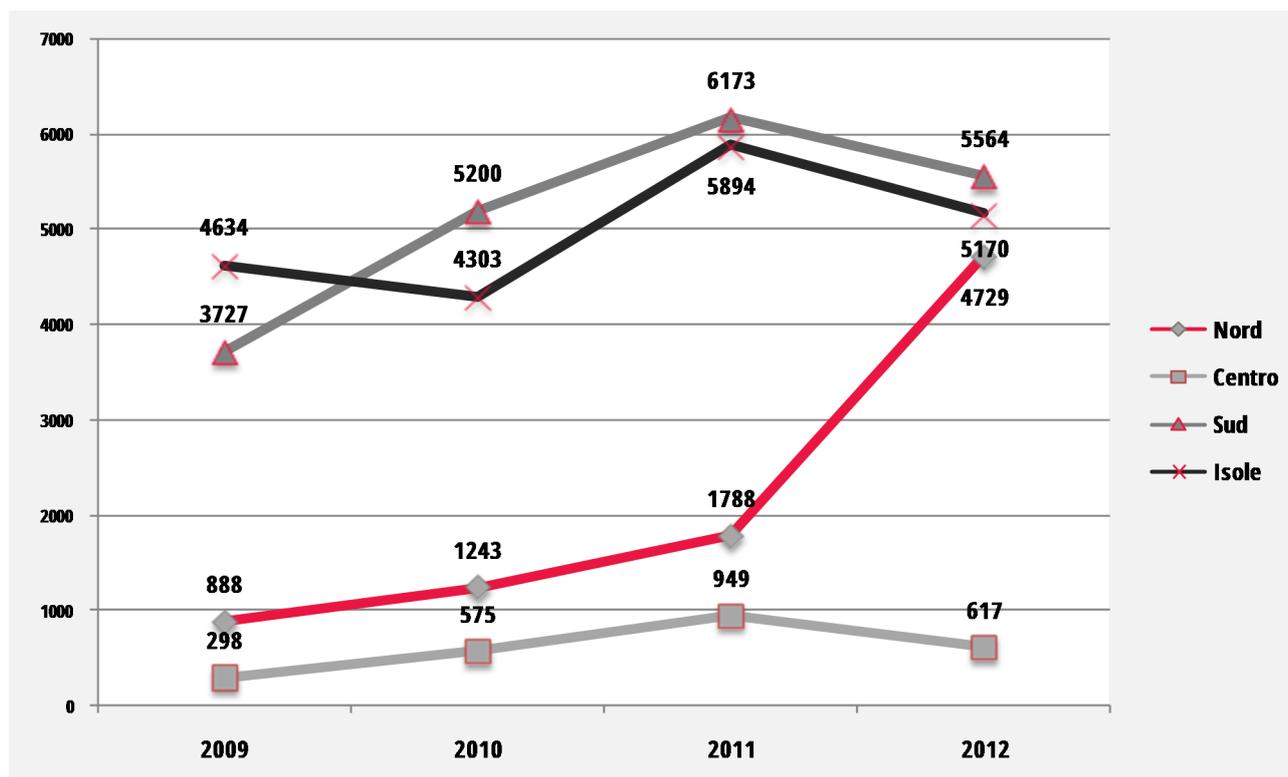
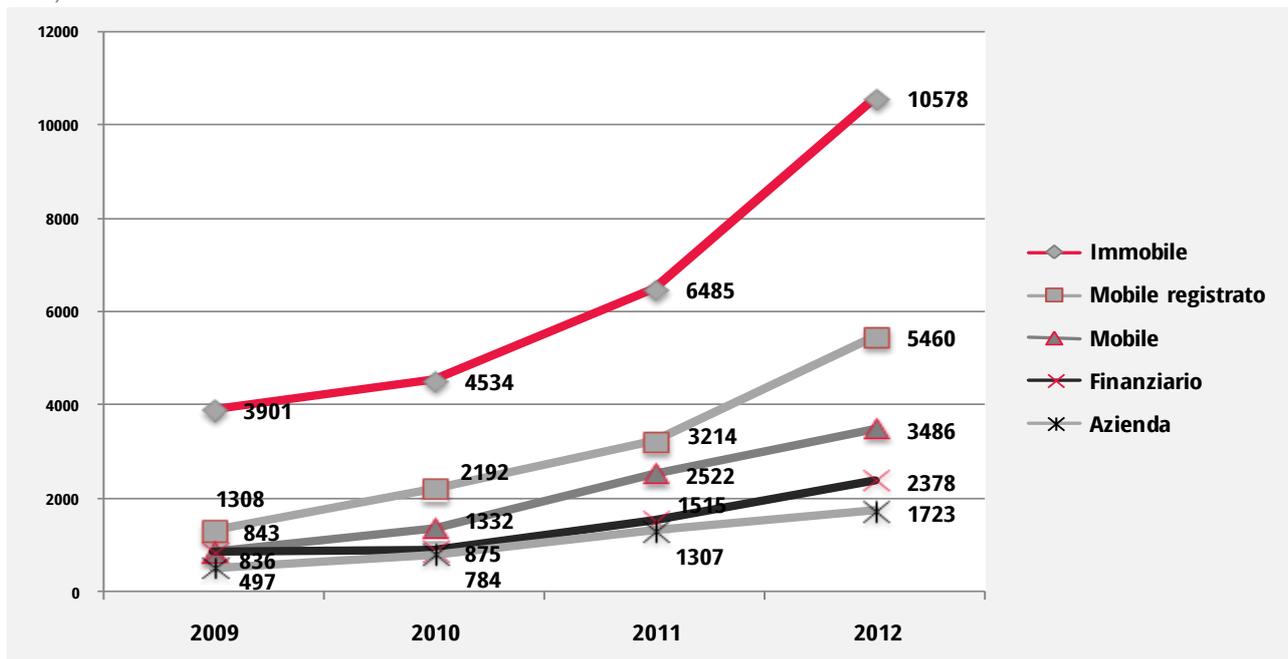


Figura 8: **Tipologia dei beni registrati su base annua**(2009-2012), Ministero della Giustizia (Dati aggiornati al 30 settembre 2013)

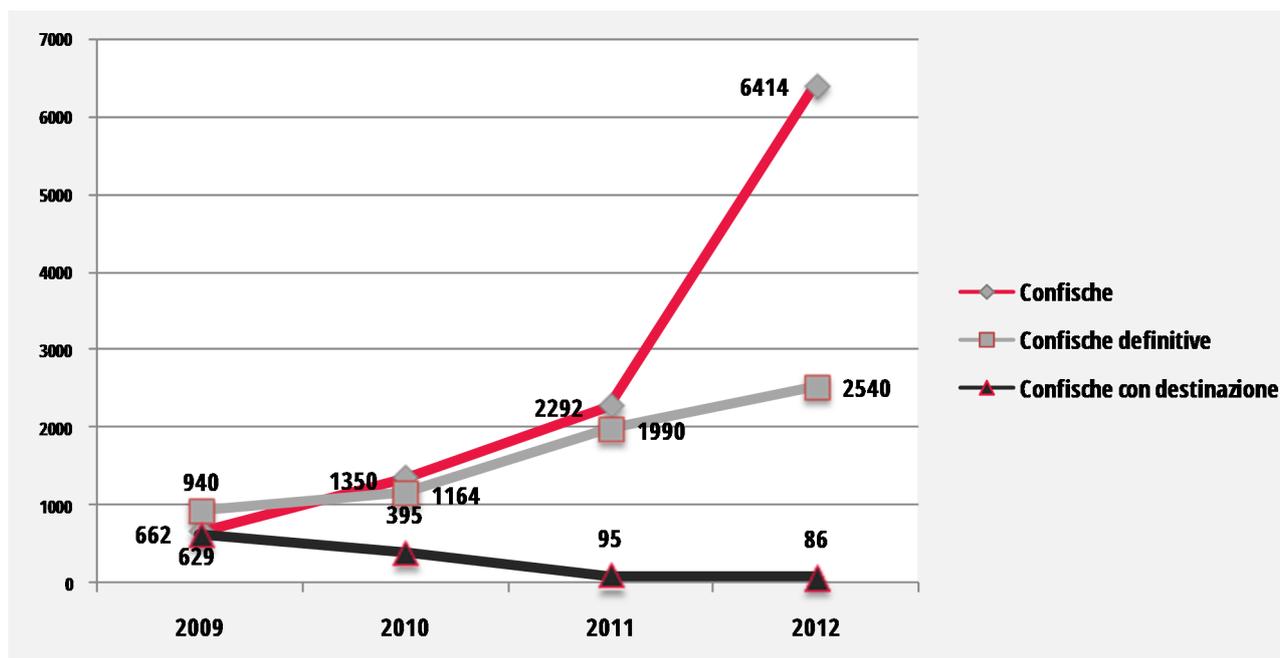


(tasso medio di incremento annuo del 118 %), con un record in termini assoluti nel 2012 (6.414beni), **le assegnazioni sono diminuite ogni anno**, in particolare nel 2011.

Questo è l'unico valore che presenta un'inversione di tendenza da quando l' Agenzia Nazionale è attiva, e può essere dovuto al lasso temporale che intercorre tra la confisca e l'assegnazione, sintomo di lentezza e inefficienza del procedimento.

NEL 2011, ANNO DI NASCITA DELL'AGENZIA NAZIONALE, SI E' REGISTRATO UN PICCO DI CRESCITA DEI BENI SOGGETTI A PROCEDIMENTO DI CONFISCA, MENTRE IL NUMERO DI BENI ASSEGNATI E' DIMINUITO

Figura 9: **Iter dei beni confiscati su base annua** (2009-2012), Ministero della Giustizia (Dati aggiornati al 30 settembre 2013)



VALORE DEI BENI

Dai dati del Ministero della Giustizia emerge che il valore complessivo dei beni con destinazione dall'inizio della registrazione dei beni nel database è di quasi 860 milioni di Euro con un trend negativo dal 2009 al 2012 del valore complessivo dei beni (dovuto in parte alla diminuzione del numero dei beni) ma anche del loro valore medio. Nel 2013 tuttavia si riscontra un valore complessivo dei beni in crescita.

DESTINAZIONE FINALE BENI

Per quanto riguarda il tipo di assegnazione, i destinatari possono essere lo Stato o i Comuni. Circa $\frac{3}{4}$ **dei beni** è andato ai **Comuni** (secondo entrambe le fonti) e, tra questi, secondo i dati del Ministero di Giustizia (2008-2012), quasi $\frac{2}{3}$ delle assegnazioni sono state destinate a **scopi sociali** (piuttosto che per fini istituzionali). Tra i beni consegnati allo Stato, i destinatari privilegiati sono invece le Forze dell'Ordine.

Figura 10: **Valore complessivo dei beni destinati** (2009-2013), Ministero della Giustizia (Dati aggiornati al 30 settembre 2013)

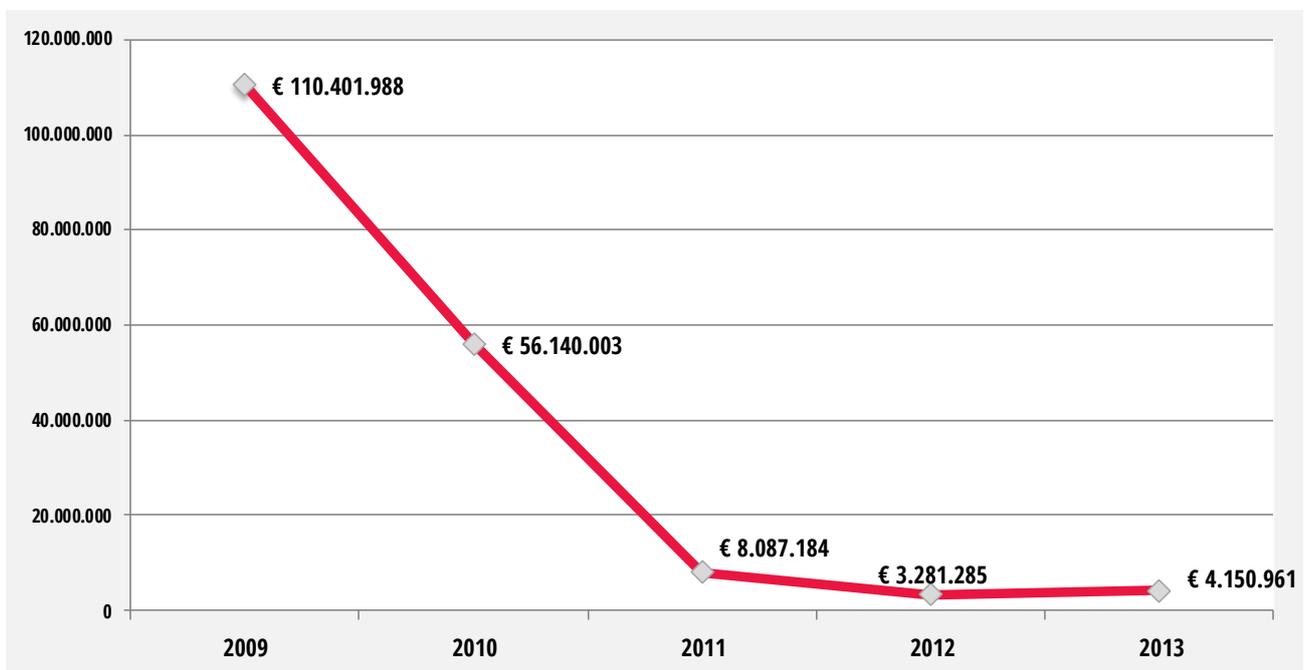
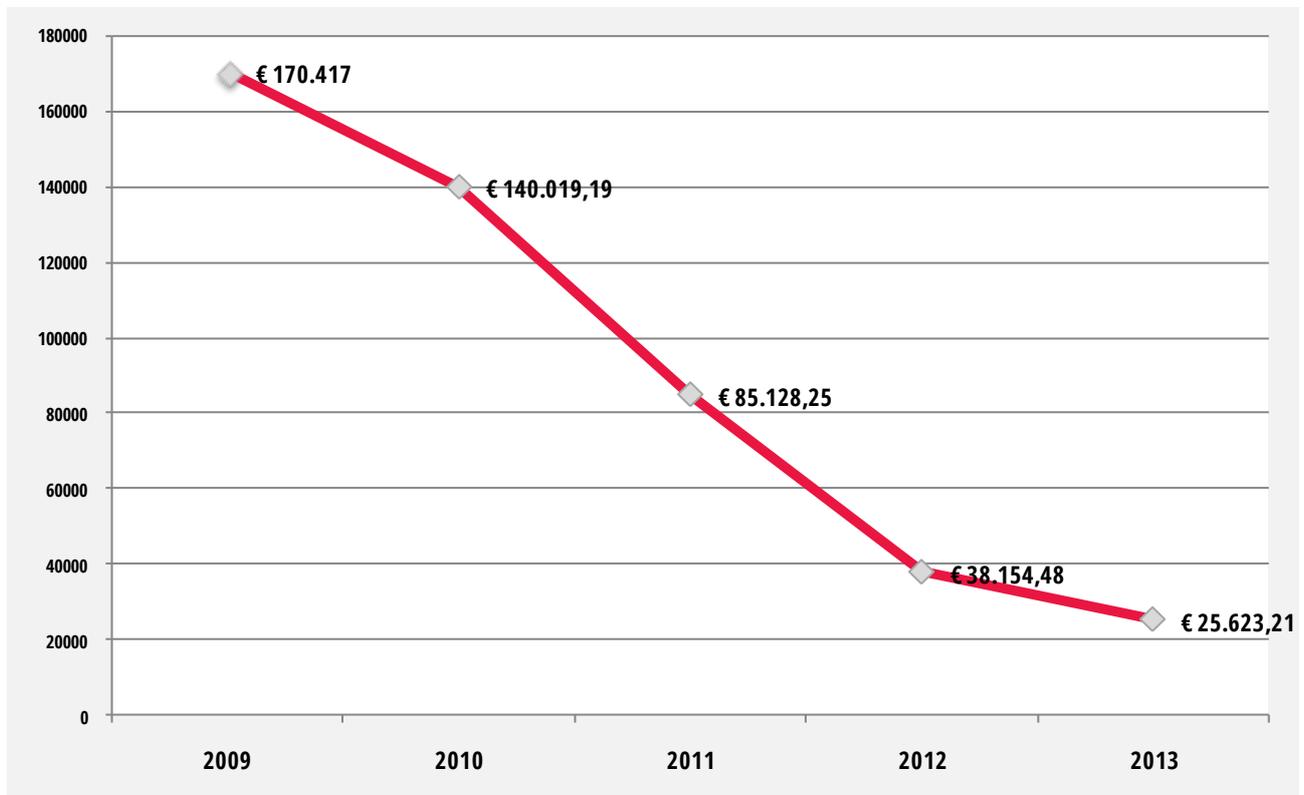


Figura 11: **Valore medio di ogni bene** (2009-2013), Ministero della Giustizia
(Dati aggiornati al 30 settembre 2013)



TESTIMONIANZE

INTERVISTA A GIUSEPPE GIUFFRIDA

Direttore della Direzione Distrettuale Anti-mafia di Brescia – Referente beni confiscati del Coordinamento Regionale della Lombardia di “Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie” e membro del Nucleo di Supporto di Brescia.

Il nucleo di supporto di Brescia è stato uno dei primi a costituirsi, nel 2011, subito dopo la Circolare del Ministero che istituiva tale organismo. Giuseppe Giuffrida, Direttore della Direzione Distrettuale Antimafia di Brescia, è stato chiamato, quale referente del coordinamento di Libera - Associazioni, Nomi e Numeri contro le mafie, a far parte del nucleo sin dall'inizio, e può testimoniare come il nucleo di Brescia sia uno dei più efficienti: “Dal 2011 si sono tenute trenta riunioni, che hanno coinvolto, nella sede istituzionale della Prefettura, il Comando Carabinieri, la Questura, la Guardia di Finanza, il Corpo Forestale dello Stato, l'Agenzia del Territorio, la Camera di Commercio e Libera, quale associazione rappresentativa in rapporto alla problematica del riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati, così come era stato disposto dal primo direttore dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC), il Dott. Caruso,

nella circolare diramata a tutti i Prefetti d'Italia nell'agosto del 2011”.

Giuffrida ci confessa tuttavia che l'attivismo del Nucleo è da attribuire prevalentemente all'iniziativa personale e allo spirito volenteroso del funzionario prefettizio, caratteristiche che non sono sempre presenti negli altri distretti. “Ho constatato che talvolta i prefetti istituiscano il nucleo ma non procedono con le periodiche audizioni finalizzate alla verifica dell'effettivo riutilizzo dei beni confiscati. Il controllo effettivo sul riutilizzo dei beni – a cui il nucleo è preposto -, non viene di fatto realizzato. E anche il coinvolgimento delle associazioni è ritenuto facoltativo e a discrezione del prefetto. Non è un problema di leggi ma di “insipienza” della pubblica amministrazione. In materia di confisca la legislazione italiana è infatti la migliore del mondo e viene presa anche come modello dall'Europa”.

**NON È UN PROBLEMA DI LEGGI MA DI
INSIPIENZA DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE**

Una delle prime criticità che Giuseppe Giuffrida cita in relazione alla gestione dei beni riguarda il **problema delle ipoteche**. Spetta al nucleo verificare che gli eventuali gravami ipotecari non pregiudichino il riutilizzo del bene: l'attuale sistema prevede che l'ipoteca prevalga sulla confisca e questo rallenta i tempi e aumenta i costi, soprattutto nel momento in cui i vari istituti di credito avanzano diritti di prelazione dopo che la confisca è diventata definitiva. La situazione è particolarmente problematica quando l'ipoteca risulta parziale. A questo proposito, una delle prime riforme da introdurre, secondo Giuseppe

Giuffrida, dovrebbe riguardare proprio questo tema: "Si dovrebbe svincolare il bene immobile dalla garanzia del diritto di credito e trasformare nella medesima garanzia il valore del mutuo che ha legittimato l'iscrizione ipotecaria, attingendo a tal fine le relative risorse dal Fondo Unico Giustizia". Cita anche, ai fini delle risorse necessarie alla manutenzione ed al concreto riutilizzo di beni confiscati, il Fondo appositamente istituito in Lombardia nel 2011, la cui disponibilità economica, però, ci informa Giuffrida, risulta essere già esaurita.

IN MATERIA DI CONFISCA LA
LEGISLAZIONE ITALIANA È LA MIGLIORE
DEL MONDO E VIENE PRESA ANCHE
COME MODELLO DALL'EUROPA

Il Nucleo di supporto ha anche il compito di verificare le assegnazioni e la congruità del riutilizzo del bene. A questo proposito Giuffrida riconosce l'onerosità della gestione dei beni per i Comuni, condizione questa che rende spesso impraticabile il loro effettivo riutilizzo. Non sono pochi infatti i casi di rinuncia all'assegnazione del bene da parte delle amministrazioni comunali: "Molti Comuni non dispongono delle risorse sufficienti, soprattutto per il fatto che spesso gli edifici necessitano di ristrutturazioni e messa a norma". Giuffrida cita il caso dell'ex pizzeria Wall Street di Lecco, confiscata nel 1996, e ad oggi ancora non utilizzata. Un ingente progetto di recupero, promosso da Libera, prevede l'istituzione di un centro che ospiti anche una "pizzeria della legalità". A rallentare le procedure,

oltre ad un ostacolo burocratico (non era mai stata deliberata l'assegnazione formale al Comune), ci sono gli altissimi **costi di ristrutturazione** (circa 500.000 euro): "Alcuni enti hanno dato la loro disponibilità a contribuire ma questa dichiarazione d'intenti per ora è ancora solo verbale" afferma Giuffrida. Altre volte la **posizione dei beni** rende difficile il loro riutilizzo a scopi sociali; Giuffrida cita a tal proposito i casi di un attico di un palazzo di Brescia o di un'abitazione tra le montagne bresciane, entrambi destinati ad associazioni di promozione sociale: "Posizioni un po' insolite per delle associazioni. Inoltre, se si dovesse ragionare in termini di costi-benefici per il Comune, la loro destinazione non rappresenta sicuramente la soluzione più efficiente, quanto meno in termini di rapidità di conseguimento di risultati socialmente apprezzabili".

Giuffrida riconosce che la questione della **vendita dei beni**, anche immobili, può sembrare una soluzione "comoda". "La possibilità di vendita dei beni immobili esiste, a determinate condizioni, ma praticamente, per quanto mi consta, non è mai stata applicata. Il rischio concreto è che il bene rientri nelle mani dei mafiosi ma non è solo questo che temiamo. Il problema è la garanzia dello scopo sociale: la vendita è la sconfitta dello Stato per non essere riuscito a far diventare il bene confiscato bene comune". Giuffrida tuttavia si dichiara non contrario a ragionare sulla possibilità, in *extrema ratio*, sulla vendita, se però effettuata nel rispetto di parametri specifici, cioè "blindando il processo decisionale e dimostrando l'impossibilità di destinare il bene ad uso sociale, o perché troppo oneroso o perché la collocazione geografica ne compromette l'uso sociale".

Il caso delle aziende è ancora più problematico: **"le aziende non ce la fanno praticamente mai** perché passano troppi anni dal sequestro e dalla successiva confisca e l'azienda stessa perde ogni possibile competitività nel mercato ed è sostanzialmente abbandonata a se stessa. Occorrerebbe una normativa *ad hoc* che consentisse il fattivo supporto sin dal momento del sequestro. A tal riguardo Libera si è impegnata nella proposta di legge *Io Riattivo il Lavoro* per conseguire il risultato predetto". **Uno dei pochi esempi di successo**, seppur faticoso, che Giuffrida cita è quello della **Calcestruzzi Ericina Libera**.

“E’ la società civile che vuole occuparsi dei beni confiscati, ma spesso ci si trova di fronte ad ostacoli enormi. I casi di danneggiamenti, pur presenti, sono meno frequenti rispetto ad altre regioni. Nella maggior parte dei casi si tratta solo di sfregi e piccoli atti vandalici”.

Giuffrida chiude con una riflessione sull’intero sistema di gestione dei beni: “in generale manca uno spirito imprenditoriale, non ci sono tempi certi e manca un vero responsabile del processo”.

MANCA UNO SPIRITO
IMPRENDITORIALE, NON CI SONO
TEMPI CERTI E MANCA UN VERO
RESPONSABILE DEL PROCESSO

INTERVISTA A GIACOMO MESSINA Presidente della Calcestruzzi Ericina Libera

La società Calcestruzzi Ericina Libera, con sede nel comune di Trapani, era un’azienda di proprietà di Vincenzo Virga, boss del clan mafioso di Cosa Nostra. L’azienda è stata sequestrata nel 1996, confiscata definitivamente nel giugno 2000 e assegnata nel 2009, a 14 anni di distanza dal sequestro. La società opera nel settore delle costruzioni, uno dei settori più interessati dalle confische giudiziarie, e, in particolare, produce calcestruzzo per cemento armato. Dal 2009 ha inoltre aperto un nuovo ramo, il riciclo di rifiuti edili.

La particolarità di questa società riguarda in primo luogo la gestione: dal 2001 infatti Calcestruzzi Ericina Libera è gestita da una **cooperativa di lavoratori** che sono letteralmente i “locatori” dell’impresa. Da questo scaturisce la prima difficoltà, come riferisce l’attuale presidente della Calcestruzzi Ericina Libera, Giacomo Messina: “In base al decreto legislativo n.109/1996, l’affitto a cooperative di lavoratori dovrebbe essere gratuito. Tuttavia questa disposizione non è stata applicata perché non è prevista dal codice civile italiano”. Inoltre, la società non può avere accesso ai fondi del PON Sicurezza (Programma Operativo Nazionale di Sicurezza), in quanto designati esclusivamente per comuni e beni immobili.

Giacomo Messina conferma alcune delle criticità che emergono in questo rapporto: tempi troppo lunghi tra il sequestro e l’assegnazione, assenza di competenze specifiche del settore merceologico da parte dell’amministrazione giudiziaria, carenti controlli sull’operato effettivo degli amministratori giudiziari e finanziari, necessità di ristrutturazione del complesso aziendale per adeguarlo alle varie normative, difficoltà di reperimento dei fondi ai fini della ristrutturazione e del rilancio.

Lamenta inoltre l’assenza di un approccio specifico per le imprese confiscate ed in particolare alle cooperative dei lavoratori: “L’azienda confiscata è considerata come una normale azienda ma non è così. Il sostegno normativo è carente, l’analisi delle singole realtà imprenditoriali è superficiale e limitata solo ad un’analisi di bilancio, mancano ammortizzatori sociali in sostegno del reddito per i lavoratori e non c’è un coinvolgimento dei lavoratori fin dal sequestro preventivo.”

Per quanto riguarda le cooperative di lavoro, secondo Giacomo Messina, queste solo superficialmente vengono prese in considerazione, anche nella recente proposta di legge di Iniziativa Popolare C.1138: “La **fase di post-assegnazione è trascurata**: le aziende confiscate ricevono poco sostegno e monitoraggio dopo l’assegnazione. Inoltre, manca un supporto alla creazione di una rete tra le imprese sequestrate e confiscate, che sarebbe utile per creare un circolo virtuoso sul territorio”.

LA LEGALITÀ A VOLTE SEMBRA CHE SIA
PERCEPITA COME UN PUZZO

L’esperienza di Ericina è emblematica per le **difficoltà** che ha dovuto affrontare. Dal febbraio 2001, quando l’allora latitante Vincenzo Virga fu arrestato, l’azienda andò incontro ad una diminuzione sistematica delle commesse (-50%), che compromise la sopravvivenza della società. Gli amministratori finanziari, nonostante l’intensa attività dei negoziati con le imprese di costruzione, ebbero serie difficoltà a concludere

contratti per nuove forniture, per motivi apparentemente legati ai prezzi non competitivi e alle condizioni economiche. La svolta avvenne con un grande appalto grazie all'intervento della Prefettura di Trapani, che nel caso di specie agì in aiuto dell'impresa confiscata. Ma le difficoltà non finirono lì. Un'altra minaccia si presentò quando alcuni acquirenti di dubbia provenienza dimostrarono il loro interesse all'acquisto del bene: la vicenda si concluse fortunatamente con l'arresto degli aspiranti acquirenti in seguito alla scoperta di loro legami con Cosa Nostra.

L'UNICO PUNTO DI FORZA DELLA
CALCESTRUZZI ERICINA LIBERA
È STATA LA SINERGIA

La Calcestruzzi Ericina Libera ha superato i numerosi ostacoli mostrando un approccio innovativo, come testimonia anche l'apertura di un ramo aziendale legato al riciclo di rifiuti edili. Oggi l'azienda ha 13 dipendenti (7 dei quali sono anche membri della cooperativa) e 1.200.000 Euro di fatturato. "È stato il sostegno di alcune istituzioni e organizzazioni della società civile, nonché dei lavoratori, a salvare l'azienda", ci dice Giacomo Messina, "la Prefettura e la Procura di Trapani, l'amministratore finanziario, le forze dell'ordine, l'Agenzia del Demanio, l'Agenzia dei beni confiscati, Libera, Legacoop, il gruppo finanziario UNIPOL, l'associazione di categoria ANPAR, Legambiente, i media: un insieme di attori che in base alla loro specificità di relazione con l'azienda confiscata hanno volutamente e responsabilmente fatto la loro parte per un medesimo obiettivo: rendere il bene aziendale confiscato strumento di contrasto alle attività economiche illecite ed illegali. L'unico punto di forza della Calcestruzzi Ericina Libera è stata la sinergia".

Per quanto riguarda la risposta del territorio, Giacomo Messina è più incerto: "Non possiamo certo elogiare un appoggio incondizionato da parte degli operatori economici del nostro territorio, la legalità a volte sembra che sia percepita come un *puzzo* dal quale bisogna distanziarsi. Gli amministrazioni locali sono

assenti. Le scolaresche visitano la nostra realtà, rimangono perplesse e portano con sé quei semi di speranza che la nostra testimonianza tenta di donare loro. Si scontrano purtroppo con una realtà che è molto distante dalle prospettive e dagli indirizzi che tentiamo di dare per il loro inserimento nel mondo del lavoro".

In conclusione, aggiunge Giacomo Messina "è stato un percorso difficile e tortuoso, ma la nostra esperienza iniziata come un incubo oggi è un bel sogno che si è realizzato. **La nostra è la storia del Noi, è l'antimafia dei fatti. Insieme si può!**".

CRITICITÀ E RACCOMANDAZIONI

Il processo di confisca “non è una linea retta, ma un gomitolo⁸⁰”.

La nostra analisi ha evidenziato numerosi problemi e criticità, che riportiamo per esteso di seguito, in grado di minare l'efficienza e la trasparenza del processo stesso in tutte le sue fasi: anche in seguito ad un giudizio definitivo, ad esempio, il processo di confisca può andare incontro ad ostacoli o subire rallentamenti nell'assegnazione o nella consegna. In casi estremi i beni possono addirittura essere sottratti alla gestione pubblica.

Si possono inoltre riscontrare ulteriori problemi anche successivamente all'assegnazione e alla consegna del bene, soprattutto in relazione alla sua sostenibilità e alla capacità di gestione del beneficiario.

Per questi motivi forniremo qui di seguito alcune raccomandazioni che riteniamo utili in vista di un'auspicabile riforma della materia, tesa a rendere più efficiente e trasparente il sistema di confisca nel suo complesso.

ANCHE IN SEGUITO AD UN GIUDIZIO
DEFINITIVO IL PROCESSO DI CONFISCA
PUÒ ANDARE INCONTRO AD OSTACOLI

ASSENZA DI CHIAREZZA NELLA MATERIA

L'Italia vanta una lunga tradizione in materia di sequestro e confisca di beni. Oltre alle norme generali contenute nel codice penale, nel corso degli anni sono intervenute diverse riforme legislative che hanno integrato e migliorato il funzionamento del sistema.

Questo continuo riadattamento delle norme in materia di confisca, da un lato mostra la capacità dello strumento di adattarsi alle nuove e migliorate tecniche di contrasto della criminalità, ma dall'altro lato ha sostanzialmente creato un groviglio di leggi non sempre omogenee fra loro.

⁸⁰ Alessandra Coppola and Ilaria Ramoni, *Per il nostro bene*, 2013, pagina 11.

Come già evidenziato, l'innesto continuo di nuove leggi in materia di confisca, se ha reso più efficace lo strumento, non ha però consentito la costituzione di un impianto normativo unico in grado di contenere tutte le misure adottate.

Le innovazioni aggiunte nel recente passato hanno infatti modificato il codice penale, il codice di procedure penale e alcune altre leggi: questa produzione non sistematica di leggi ha causato non pochi problemi interpretativi in fase di giudizio, con norme fra loro contrastanti e, sovente, con il manifestarsi di rilevanti questioni di competenza in fase di amministrazione del bene.

- ➔ **L'adozione di un testo unico sulla confisca, in grado di contenere e armonizzare tutte le prescrizioni in materia, aiuterebbe certamente a rendere l'utilizzo dello strumento più trasparente e più efficiente.**
- ➔ **Sempre in questa direzione, avrebbe senso includere nel testo unico le disposizioni riguardanti sia la confisca penale che la confisca preventiva, identificando con maggior chiarezza e precisione le caratteristiche di ciascuna.**

ECCESSIVA LUNGHEZZA DEI PROCESSI

La lunghezza dei processi incide in maniera catastrofica sul valore dei beni confiscati: possono essere necessari diversi anni prima che l'iter processuale giunga al termine, particolarmente nel penale; ciò implica che un bene, prima di essere definitivamente confiscato, rimanga "immobilizzato" dalla confisca per un periodo estremamente lungo.

Come si può facilmente immaginare, il problema è particolarmente rilevante nei casi di aziende sequestrate e date in gestione ad un amministratore giudiziario, laddove quest'ultimo non può operare liberamente ma deve limitarsi alla semplice ordinaria amministrazione. Tempi dilatati che affliggono anche i beni immobili, che negli anni si usurano perdendo valore o per cui, addirittura, è necessario sostenere dei costi di manutenzione.

Per ciò che riguarda l'assegnazione, la legge

prevede un tempo massimo di 90 giorni tra la sentenza finale di confisca e l'assegnazione formale del bene, periodo che può essere esteso di ulteriori 90 giorni in caso di procedure particolarmente complesse. Nella pratica però questi limiti vengono spesso superati e il tempo medio richiesto risulta ben superiore a quanto stabilito per legge⁸¹.

Le cause sono riconducibili a diversi ostacoli strutturali di diversa natura, quali la mancanza di trasparenza e rendicontazione durante l'iter, l'incompetenza e/o la negligenza di alcune pubbliche amministrazioni, l'eccessiva burocrazia, le condizioni reali del bene, la collusione con organizzazioni criminali; tali lungaggini sono in grado di compromettere le caratteristiche del bene e, in alcuni casi, di facilitarne l'occupazione illecita.

Ancora una volta, il problema si fa più acuto se il bene in oggetto è un'azienda, costretta a prolungare il periodo di inattività e quindi a ridurre la potenziale produttività e competitività.

L'eccessivo carico burocratico è stato identificato come una delle maggiori criticità nella fase di pianificazione e rimessa in sesto dei beni, come mostra chiaramente lo studio pubblicato da TRANSCRIME "Progetto PON Sicurezza 2007-2013. Il riutilizzo dei beni confiscati". In particolare le licenze e le certificazioni ambientali, le lunghe e complesse procedure di accesso al credito, l'allacciamento delle varie utenze, richiedono risorse, competenze e tempistiche elevate.

Per mitigare il problema della lentezza della giustizia, sarebbe auspicabile una seria, profonda e sistematica riforma e modernizzazione del settore, in grado di velocizzare l'iter dei processi, ma pur essendo questa discussa pubblicamente da diversi anni, sembra più realistico concentrarsi su dei punti più specifici. Si raccomanda dunque:

- ➔ **la creazione di sezioni dedicate ai procedimenti di confisca nei tribunali, così da garantire un percorso più veloce e lineare;**
- ➔ **allineare i procedimenti per le confische penali e per quelle precauzionali;**
- ➔ **affidare all'Autorità Nazionale per i Beni Confiscati la gestione dei beni per l'intera durata della procedura di confisca, a partire dalla fase del sequestro.**

⁸¹ TRANSCRIME e Università Cattolica, *Progetto PON Sicurezza 2007-2013. Il riutilizzo dei beni confiscati*, 2013.

RACCOLTA E ACCESSO AI DATI

La raccolta, la pubblicizzazione e l'accesso ai dati relativi ai beni confiscati possono sicuramente essere migliorati. I dati disponibili sono pubblicati sia dal Ministero della Giustizia che dall'Autorità nazionale per i beni confiscati:

- Ministero della Giustizia: la qualità dei dati può essere migliorata, soprattutto con l'indicazione di caratteristiche rilevanti dei singoli beni (ubicazione, stato, valutazione economica);
- Agenzia nazionale per i beni confiscati: il sito web dell'agenzia fornisce i dati dei beni confiscati con sentenza definitiva, in particolare di aziende e beni immobili. In linea generale le informazioni sono soddisfacenti, anche se in alcuni casi risultano incomplete;
- non risulta possibile al momento tracciare lo status del singolo bene dal sequestro all'assegnazione, passando dalla confisca.

Vi sono poi dei miglioramenti che possono essere ottenuti attraverso il metodo di raccolta dei dati:

- i dati del Ministero si basano sulle informazioni ricevute dai tribunali, ma il metodo di archiviazione e, soprattutto, il livello di digitalizzazione di questi ultimi è non uniforme e molto spesso assolutamente inadeguato.

➔ **Per poter avere dati di qualità migliore, si reputa necessaria una modernizzazione e razionalizzazione del settore della giustizia;**

- i dati forniti dall'agenzia risentono invece della recente nascita della stessa, che ha ereditato il database precedentemente organizzato dall'Agenzia nazionale del demanio. L'Agenzia per i beni confiscati sta operando un miglioramento della raccolta e della presentazione dei dati anche grazie al progetto REGIO. Rimane il problema della scarsità di personale in generale e dell'assenza, nello specifico, di figure professionali adibite alla raccolta e presentazione dei dati.

➔ **Si ritiene quindi opportuno che l'Agenzia per i beni confiscati possa destinare delle risorse per la costituzione di un database pubblico, accessibile e aperto.**

CODICE ANTIMAFIA

Il codice antimafia ha modificato il sistema di confisca creando un perimetro normativo unico per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata.

Alcune disposizioni del Decreto Legislativo n.159/2001 potrebbero tuttavia essere modificate in senso migliorativo, in particolare per ciò che riguarda l'amministrazione dei beni in fase di giudizio:

➔ **si raccomanda innanzitutto una revisione dei compiti dell'amministratore giudiziario, regolati dall'art. 37 del d.lgs. n. 159/2011, in un'ottica di armonizzazione con quanto prescritto dal Decreto Legge 1 febbraio 1991, n. 293, "Regolamento recante le modalità da osservarsi per la documentazione delle operazioni effettuate e per il rendimento del conto da parte dell'amministratore dei beni sequestrati".**

STATO DEI BENI E RISORSE ECONOMICHE

Molti beni confiscati versano in pessime condizioni. Per quanto riguarda i beni immobili ad esempio, solo il 17% di quelli confiscati dall'Agenzia si trova in buono stato.

Una delle cause principali del deterioramento dei beni è il lasso di tempo estremamente lungo che passa dal sequestro all'assegnazione, periodo in cui il bene viene in pratica abbandonato.

L'amministratore giudiziario può richiedere interventi straordinari per mettere il bene in sicurezza, ma questi non valgono per il semplice deterioramento. Per di più i beni, abbandonati per lungo tempo, possono essere oggetto di occupazione o vandalismo.

Può capitare che il criminale a cui il bene viene confiscato operi una sorta di vendetta vandalizzando il bene stesso. È successo ad esempio alla fattoria "Caccia", in Piemonte, dove, come raccontato da Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni nel libro "Per il nostro bene"⁸², la famiglia del capo mafia Domenico Belfiore distrusse l'impianto elettrico, il sistema di tubature, i legni e i marmi alle pareti, prima di abbandonare il bene, confiscato nel 2007.

⁸³ Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni, *Per il nostro bene*, 2013, pag. 94.

In questi casi i beni confiscati richiedono quindi investimenti, anche ingenti, per ristrutturazioni e ricostruzioni. Capita poi che alcuni edifici confiscati siano stati costruiti senza tener conto dei regolamenti ambientali o per la sicurezza, rendendo quindi necessari dei lavori per la messa in regola.

Anche durante il procedimento giudiziario di confisca possono rendersi necessarie alcune spese straordinarie che interessano il bene. Queste possono essere coperte o con i soldi sequestrati alla stessa persona il cui bene è sotto sequestro, o con gli introiti provenienti dal bene stesso (in caso di azienda, di immobile in affitto, etc.).

Nella fase di gestione tutti i costi gravano sui municipi o sulle associazioni che si trovano spesso a dover rinunciare al bene, non disponendo delle risorse necessarie alla ristrutturazione.

Oltretutto, l'accesso al credito è particolarmente difficoltoso in questi casi: le autorità locali mantengono infatti la proprietà del bene, che non può essere quindi utilizzato come garanzia dalle associazioni che si rivolgono a banche o finanziarie. Il problema si fa particolarmente critico per quelle cooperative o associazioni, e sono molte, che non possiedono liquidità o beni tali da permettere investimenti di elevata entità.

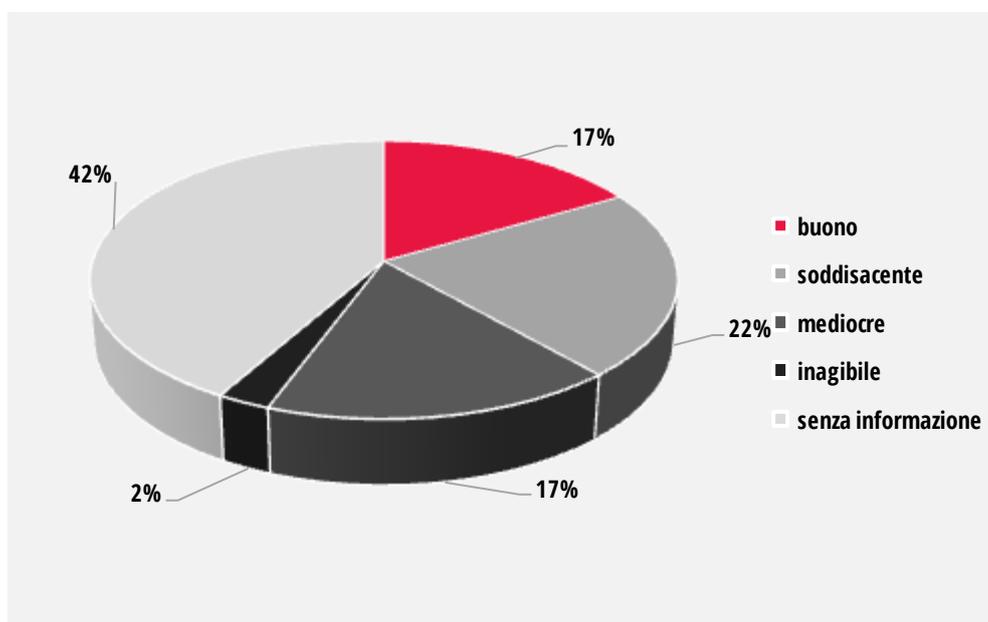
Per affrontare questo problema sono state sperimentate diverse iniziative.

GRAZIE AI FONDI MESSI A DISPOSIZIONE DEL PON, DAL 2000 AL 2013 SI SONO POTUTI ATTUARE INTERVENTI DI RESTAURO E MIGLIORAMENTO DI 227 BENI CONFISCATI

Alcune città hanno innanzitutto potuto beneficiare di fondi nazionali ed europei attraverso il *Programma Nazionale Operativo (PON) Sicurezza*, che ha messo a disposizione dal 1997 al 2013, per le quattro regioni del Sud Italia (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), risorse da dedicare per progetti di prevenzione e contrasto alla criminalità e promozione e sviluppo delle istituzioni pubbliche. Grazie ai fondi messi a disposizione del PON, dal 2000 al 2013 si sono potuti attuare interventi di restauro e miglioramento di 227 beni confiscati.

La legge n.109/1996, come riportato anche nello studio di TRANSCRIME, prevedeva inizialmente la costituzione di un fondo presso le varie prefetture alimentato dalle risorse provenienti dalla vendita dei beni mobili confiscati. Questi fondi dovevano offrire supporto agli amministratori

Figura 11: **Condizione dei beni immobili confiscati, Agenzia Nazionale**
(Dati aggiornati al 31 dicembre 2012)



dei beni o essere utilizzati per altri scopi sociali, ma nella pratica sono stati attivati per pochi mesi e solo da poche prefetture.

A livello locale si stanno sperimentando, in Sicilia e in Puglia, dei fondi speciali (Unifidi Impresa Sicilia e Coopfond), costituiti da partnership pubblico-private, per venire incontro alle esigenze degli assegnatari.

Inoltre, una recente proposta di legge di iniziativa popolare, descritta precedentemente, dispone la creazione di fondi simili a livello nazionale, per dare supporto alle imprese⁸⁴.

Come detto precedentemente, perché la gestione del bene risulti efficace e produttiva, si rende spesso necessario l'accesso a risorse economiche. Un esempio interessante è rappresentato dal Fondo Unico Giustizia (FUG), a disposizione del governo e gestito da Equitalia Giustizia S.p.A, in cui viene incamerato il denaro proveniente da diverse fonti, tra cui le somme sequestrate o confiscate. Nonostante una parte venga giustamente bloccata così da poter essere restituita in caso di revoca del sequestro, l'ammontare del fondo è comunque elevato (2,21 miliardi di euro, di cui 1,06 disponibili nel 2012)⁸⁵. Il denaro che confluisce nel FUG non viene però assegnato per scopi o per attività specifici, ma spetta ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri determinare ogni anno, entro il 30 aprile, la destinazione delle risorse del Fondo (con delle clausole particolari)⁸⁶.

Anche rispettando la volontà prevalente del governo di preservare o consolidare la liquidità del Fondo,

→ **si raccomanda di rendere disponibile il denaro quantomeno come garanzia per finanziare attività relative alla gestione dei beni confiscati. Il Fondo Unico Giustizia potrebbe andare in soccorso almeno di quelle aziende sequestrate che hanno necessità di investimenti per mettersi in regola con le normative ambientali e sulla sicurezza;**

→ **quando un bene immobile viene sequestrato, si suggerisce che una parte dei proventi provenienti dall'attività del bene venga esclusa dal Fondo, così da poter essere utilizzata senza ritardi ed eccessivi passaggi burocratici, in caso di necessità;**

→ **per recuperare ulteriori risorse si raccomanda di trattare un'adeguata riduzione della quota che Equitalia Giustizia S.p.A. riceve per la gestione del Fondo, che ammonta al 5% "dell'utile annuo della gestione finanziaria dello stesso Fondo, determinato al netto delle spese"⁸⁷;**

→ **nel decreto di sequestro, il tribunale o il Giudice delegato dovrebbero indicare un tetto massimo di spesa per l'amministrazione del bene, superato il quale ha più senso alienare o liquidare lo stesso.**

AMMINISTRAZIONE DELLE AZIENDE CONFISCATE

Secondo l'Agenzia Nazionale, le aziende confiscate ammontano a 1.708, di cui più della metà si trovano nelle sole Sicilia (36%) e Campania (20%), mentre al terzo posto per aziende confiscate troviamo la regione Lombardia con il 13%. Di queste, il 28% appartiene al settore edile, il 28% al settore commerciale e il 10% al settore della ristorazione e degli alberghi.

Il numero di aziende che riesce a sopravvivere dal momento del sequestro a quello della confisca definitiva è purtroppo molto basso, soprattutto a causa dei maggiori costi che le stesse devono sopportare per operare in maniera legale.

Come mostrato dalla Figura 12 la maggior parte delle aziende confiscate non risulta al momento

⁸⁴ Proposta di legge n.1138/2013

⁸⁵ Francesco Menditto, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale)?*, 19 settembre 2013

⁸⁶ Minimo un terzo destinato al Ministero dell'Interno, per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico; minimo un terzo destinato al funzionamento e al potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali del Ministero della Giustizia; il resto dovrà affluire nelle entrate del bilancio dello Stato.

⁸⁷ Decreto 20 Aprile 2012 del Ministero dell'Economia e delle Finanze

attiva, o perché ancora in fase di assegnazione, o perché in attesa di vendita o liquidazione oppure perché bloccate per motivi particolari (ad esempio per via di procedimenti giudiziari ancora in corso).

Invece, tra le aziende non più amministrate dall'Agenzia Nazionale, il 57% risulta chiuso e rimosso dal Registro Economico Amministrativo (R.E.A.), il 31% liquidato e il 9% venduto.

Secondo quanto riportato da Assolombarda⁸⁸, ad Ottobre 2012 solo il 4% delle aziende confiscate risultava attivo e con personale al lavoro.

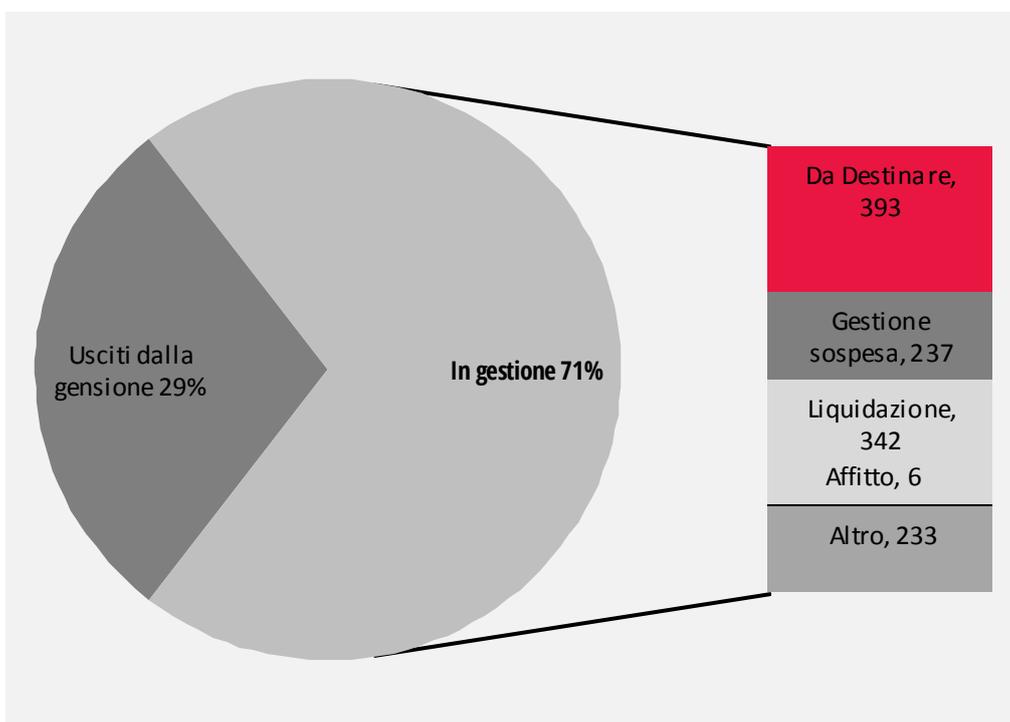
Questo dato conferma come il sistema di amministrazione delle aziende abbia bisogno di essere rivisto, poiché il periodo di sequestro può durare troppo a lungo, causando il deterioramento dei macchinari, la perdita di clienti e dei fornitori e quindi minando la possibilità dell'azienda di sopravvivere.

C'è poi un'altra causa che determina le performance negative delle aziende confiscate, prima che vengano liquidate o vendute: l'incompetenza e le limitate capacità manageriali di alcuni amministratori.

L'amministrazione di queste aziende durante la fase del sequestro o nella prima fase di confisca è infatti davvero molto complessa, e presenta difficoltà sicuramente maggiori rispetto a un'amministrazione di un'azienda "ordinaria". Per fare in modo che l'azienda confiscata abbia maggiori possibilità di sopravvivere, l'amministratore giudiziario dovrebbe possedere elevate capacità manageriali e un'approfondita conoscenza del contesto territoriale in cui opera. Le misure del sequestro precauzionale portano infatti a doversi confrontare con una serie di soggetti - banche, assicurazioni, società finanziarie - con i quali è fondamentale saper gestire rapporti spesso complessi.

AD OTTOBRE 2012 SOLO IL 4% DELLE AZIENDE CONFISCATE RISULTAVA ATTIVO E CON PERSONALE AL LAVORO

Figura 12: **Gestione delle aziende**, Agenzia Nazionale (Dati aggiornati al 31 dicembre 2012)



⁸⁸ Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati, Assolombarda e altri partner, *La valorizzazione delle competenze*

Vi sono poi ulteriori problemi connessi alla regolarizzazione dell'azienda da tenere in considerazione, come ad esempio la correttezza dei libri contabili e del bilancio, i contratti di lavoro, le misure di sicurezza; bisogna anche tener conto che alcune aziende sono state aperte con denaro riciclato o come copertura per altre attività illegali. Non è un caso infatti che la maggior parte di queste aziende faccia parte di settori in cui la fase di apertura è abbastanza semplice e veloce e l'impatto sul territorio notevole (es. alberghi o costruzioni).

Il cambio di gestione e, soprattutto, il passaggio dalla sfera dell'illegalità a quella della legalità implica spesso la necessità di ricostruire da zero la rete di clienti e fornitori. Tali difficoltà si riflettono anche sul personale dell'azienda, che si trova a vivere il non semplice passaggio da un proprietario (criminale) ad un altro (l'amministratore giudiziario), dovendo così cambiare abitudini e costumi lavorativi, come nel caso dell'Hotel San Paolo Palace di Palermo, raccontato da Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni nel libro "Per il nostro bene"⁸⁹.

Un altro esempio illuminante e riportato in questo report è quello della Calcestruzzi Ericina, in grande difficoltà non appena è rientrata nella sfera della legalità, poiché si è trovata a dover competere in un mercato dominato da pratiche e modalità criminali.

Così si spiegano facilmente i risultati delle imprese criminali rispetto a quelle messe in regola, così come le retribuzioni più elevate per i "dipendenti" e il livello di occupazione creata nel territorio. La cosa ancora più grave è che tutto ciò consolida nei cittadini che vivono in contesti dove operano le aziende criminali la presunzione che queste siano in grado di portare al territorio maggiori benefici, rispetto a quanto è in grado di fare l'economia sana. Il mito della "mafia buona" si alimenta grazie ai profitti dell'economia criminale e alle ricadute "positive" di questa (occupazione, assistenza, controllo) sul territorio.

Una recente Proposta di Legge di iniziativa popolare⁹⁰, descritta precedentemente, prevede diverse misure atte a migliorare la gestione delle imprese sequestrate.

È quindi necessario prendere dei provvedimenti per far sì che le aziende sequestrate possano rimanere competitive anche dopo l'assegnazione a seguito della confisca.

In particolare si raccomanda di:

➔ **accrescere le competenze manageriali richieste agli amministratori cui vengono affidate le aziende. Queste dovrebbero essere dettagliate in una sezione specifica dell'albo degli amministratori giudiziari;**

➔ **aumentare l'impegno diretto delle istituzioni, in particolare di quelle territoriali, nel difendere le aziende e nell'aiutarle a non disperdere la precedente rete di clienti e fornitori.**

IPOTECHE SUI BENI

Secondo il Rapporto del 2012 dell'Agenzia Nazionale per i beni confiscati, una delle criticità principali per i beni immobili sono le ipoteche che riguardano 1.666 beni su 3.995 (il 42%). Un bene può avere un'ipoteca che la banca può far valere quando questo è confiscato, rallentando o sospendendo il procedimento.

Le due condizioni affinché venga riconosciuto questo diritto di garanzia sono la registrazione dell'ipoteca in un momento anteriore al sequestro e la buona fede dell'istituto di credito che è tenuto a provare il non coinvolgimento e la non conoscenza della situazione criminale. Se mancano questi requisiti il giudice può revocare l'ipoteca, come è accaduto ad esempio per diversi beni della Famiglia Valle in Lombardia, dove il tribunale di Milano è riuscito a provare la mancanza di buona fede da parte di diversi istituti finanziari (tra i quali la Banca Nazionale del Lavoro e la Barclays Bank).

Se non avviene la revoca dell'ipoteca, il bene può essere assegnato solamente quando questa viene estinta; in questi casi l'amministrazione giudiziaria può rinegoziare con la banca un alleggerimento dell'ipoteca, come nel caso della

⁸⁹ Agenzia Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni, *Per il nostro bene*, 2013, pag. 94.

⁹⁰ Proposta di legge n.1138/2013, *Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*.

proprietà Vermuncaudo in Sicilia, dove l'Agenzia Nazionale è riuscita a rinegoziare l'ipoteca con Unicredit 20 anni dopo la confisca definitiva.

Le principali criticità legate all'assegnazione dei beni immobili riguardano proprio le ipoteche e lo stato di conservazione del bene.

In caso di sequestro si procede quindi inizialmente con un'indagine storica del bene, verificando la buona fede dell'istituto creditore; nei casi in cui la buona fede sia provata l'assegnazione del bene può risultare molto complicata, spesso viene addirittura compromessa.

La proposta di legge n.1138/2013 propone ad esempio di separare il credito che gli istituti possono vantare sul bene, dal bene stesso: il credito non sarà garantito dal bene (che lo Stato potrà quindi procedere ad assegnare) ma da un equivalente economico prelevato dal Fondo Unico di Giustizia⁹¹.

Una veloce analisi del variegato contesto normativo permette di inquadrare meglio la problematica relativa alle ipoteche. Per quanto riguarda i procedimenti di prevenzione antimafia, l'articolo 45 comma 1 prevede che i beni vengano trasferiti allo Stato senza oneri, quindi tutte le problematiche (inclusi i diritti dei terzi) devono essere risolte durante la fase giudiziale. Per risarcire i creditori è possibile vendere il bene; nei casi di comproprietà indivisibile lo Stato non può confiscare solo una parte del bene che viene quindi venduto al comproprietario o è acquisito integralmente dallo Stato⁹². Al momento della confisca definitiva del bene, se questo non viene venduto sarà liberato da ogni onere, tra cui i diritti dei creditori che vengono rimborsati fino al 60% (articolo 53) se sono rispettati determinati parametri (articolo 52).

LE PRINCIPALI CRITICITÀ LEGATE ALL'ASSEGNAZIONE DEI BENI IMMOBILI RIGUARDANO PROPRIO LE IPOTECHE

Per ciò che riguarda gli istituti di credito, la legge dovrebbe prevedere che in mancanza di buona fede, chi abbia violato la regolamentazione bancaria sia assoggettato a sanzioni specifiche da parte dell'autorità di vigilanza.

In ogni caso la vendita dei beni immobili dovrebbe rappresentare l'opzione residuale conformemente allo spirito della legge, che prevede invece la loro assegnazione a fini sociali. Nel caso in cui la vendita si renda necessaria per poter soddisfare i diritti dei creditori, questa dovrebbe essere preceduta dalla vendita di beni mobili e di aziende, o i diritti dei creditori dovrebbero essere protetti tramite denaro proveniente dal Fondo Unico di Giustizia, opzione particolarmente utile in quei casi in cui non esistano beni mobili in grado di ripagare un credito limitato.

La sentenza della Corte di Cassazione n.10532/2013 dà un'interpretazione interessante della Legge di Stabilità 2013: l'articolo 1, commi dal 194 al 205, introduce una nuova disciplina per la confisca e i titolari di diritto di pignoramento.

I creditori possono presentare una richiesta di ammissione del credito: entro dodici mesi l'Agenzia Nazionale individua beni dal valore di mercato complessivo non inferiore al doppio dell'ammontare dei crediti ammessi (comma 201) e liquida questi beni secondo le procedure previste dal d.lgs. n.159/2011⁹³; i ricavi sono poi immessi nel Fondo Unico di Giustizia, in una sezione a gestione separata per il tempo necessario alle operazioni di pagamento dei crediti (comma 202); l'Agenzia quindi pianifica i pagamenti a tutti i creditori di tutti i beni. Il risarcimento deve essere pari o al 60% del valore del bene o a quanto recuperato dalla vendita, con l'obbligo di scegliere la soluzione meno onerosa per lo Stato; le somme della gestione separata che residuano dopo le operazioni di pagamento dei crediti affluiscono al netto delle spese sostenute nel Fondo Unico di Giustizia (comma 204).

Sfortunatamente le modifiche introdotte dalla Legge di Stabilità 2013 non coprono tutte le tipologie di confisca, come ad esempio la confisca ai sensi dell'articolo 12-sexies.

⁹¹ È importante rilevare che il Fondo Unico di Giustizia è incrementato tramite versamenti derivanti dalla vendita di beni confiscati (in particolare beni mobili).

⁹² Articolo 52 comma 7 del d.lgs. n.159/2011.

⁹³ Articolo 48, comma 5 e articolo 52, commi 7, 8 e 9. I beni residui possono essere assegnati o venduti ai sensi dell'articolo 48.

➔ **Si raccomanda quindi un'estensione delle modalità di risarcimento dei crediti introdotte dalla Legge di Stabilità 2013 a tutte le tipologie di confisca.**

VENDITA DEI BENI

Il dibattito sull'opportunità di vendere o meno i beni immobili rimane sempre aperto, poiché questa soluzione sembrerebbe in contrasto con il riutilizzo dei beni a fini sociali⁹⁴.

La legge dà la possibilità di vendere o liquidare le aziende dopo attenta valutazione economica da parte dell'Agenzia Nazionale e qualora venga riscontrata una maggiore utilità per l'interesse pubblico⁹⁵. L'affitto è preferibile quando esistono possibilità ragionevoli che l'attività possa continuare o ricominciare. Altre recenti leggi speciali introducono ulteriori ipotesi di vendita per permettere di liquidare i creditori⁹⁶.

I margini interpretativi e discrezionali sono dunque piuttosto larghi, contribuendo a rendere il dibattito tra favorevoli e contrari alla vendita dei beni talvolta molto aspro.

La problematica è rilevante, poiché i beni, spesso recuperati dallo Stato dopo lunghe battaglie giudiziarie, rivestono un forte valore simbolico legato al loro recupero da parte della legalità. Per veicolare questo messaggio bisognerebbe "aprire" i beni rendendoli accessibili ai cittadini, così da farne dei "monumenti" della lotta contro la criminalità organizzata.

Talvolta però i beni sono collocati in campagna o in isolate aree di montagna, avendo i precedenti proprietari scelto località discrete per condurre attività illecite: ciò può costituire un inconveniente per le associazioni di pubblico servizio a cui sono solitamente destinati. In questi casi la vendita o l'affitto sembrano economicamente più ragionevoli.

Uno dei motivi per cui l'opzione della vendita viene spesso criticata è il rischio che il bene possa

rientrare nell'area di controllo della criminalità organizzata. Gli acquirenti possono essere affiliati all'organizzazione o essere disponibili ad accettare una compensazione economica, condizioni tanto più plausibili quanto più il contesto di illegalità è diffuso nel territorio e i controlli scarsi. Leggi e controlli più efficaci possono far calare questi rischi considerevolmente.

Un punto di vista differente è quello fornito da Umberto Ambrosoli⁹⁷, figlio di Giorgio Ambrosoli e recentemente candidato alla presidenza della Regione Lombardia: "io credo in una visione della giustizia come forza propulsiva dello sviluppo economico. Sappiamo che il sistema della giustizia è economicamente inefficiente e che questo è dovuto anche alla gestione dei beni confiscati". Ambrosoli dichiara di essere favorevole alla vendita, ma a condizione che siano poste in essere misure per non fare ricadere il bene nelle mani della collettività e che sia introdotto il divieto di rivendere il bene prima di quindici anni". Un'altra voce a sostegno della vendita dei beni è quella dello scrittore e giornalista Roberto Saviano, che vive sotto scorta ormai da sette anni e che il 14 giugno 2012 ha dichiarato in un tweet: "I beni confiscati alle organizzazioni criminali vanno venduti subito. È necessario riportare allo Stato le risorse saccheggiate".

IL FALLIMENTO DI ATTIVITÀ RICONDOTTE ALLA LEGALITÀ PUÒ AVERE UN EFFETTO CONTRARIO A QUELLO RICERCATO, CREANDO L'IMMAGINE DISTORTA DI UNA CRIMINALITÀ ABILE E CAPACE DI FARE "BUSINESS", CON RICADUTE POSITIVE SUL TERRITORIO, LADDOVE INVECE LO STATO FALLISCE

⁹⁴ Articolo 2-undecies della Legge n.575/1965, introdotto dalla Legge n.109/1996.

⁹⁵ Articolo 48 del d.lgs. n.159/2011.

⁹⁶ Articolo 1, comma 198 della Legge di Stabilità 2013.

⁹⁷ Umberto Ambrosoli, Consigliere Regionale, Regione Lombardia, intervistato il 29/11/13.

Di parere opposto Giacomo Messina, Presidente di Calcestruzzi Ericina, e intervistato in questo report, che considera la vendita come una capitolazione dello Stato, mentre Davide Pati⁹⁸, responsabile nazionale di Libera per i beni confiscati, ritiene che la vendita non costituisca né una priorità né una soluzione in tema di confisca.

La vendita dei beni confiscati dovrebbe essere considerata in un'ottica più ampia, che comprenda insieme l'economicità e il valore sociale dell'operazione.

Se da una parte la finalità sociale, come previsto dalla legge, costituisce il criterio principale di decisione, trasformando il bene confiscato in un "totem della legalità", si deve dall'altra parte anche tener conto della sostenibilità e delle capacità produttive dello stesso: il fallimento di attività ricondotte alla legalità può avere un effetto contrario a quello ricercato, creando l'immagine distorta di una criminalità abile e capace di fare "business", con ricadute positive sul territorio, laddove invece lo Stato fallisce.

La soluzione del dilemma che contrappone questi due valori - quello economico e quello sociale - rappresenta forse la sfida più difficile da affrontare nel processo di gestione dei beni.

Solo grazie ad un'analisi davvero approfondita e coscienziosa del contesto territoriale e sociale, delle caratteristiche e della sostenibilità economica del bene, è possibile prendere la decisione migliore per la collettività.

OCCUPAZIONE E DETERIORAMENTO DEI BENI IMMOBILI

La gestione dei beni immobili può complicarsi a causa dell'occupazione degli stessi da parte di persone al momento del sequestro. Esistono diverse tutele per il soggetto occupante e la sua famiglia: durante la fase del sequestro possono ad esempio essere concessi un sussidio o l'occupazione temporanea del bene.

Una recente sentenza della Corte di Cassazione⁹⁹,

in contrasto con la prassi consolidata, ha stabilito che l'occupante dell'immobile sequestrato avesse diritto ad abitarvi fino alla sentenza di confisca. Questa decisione rappresenta però un'eccezione, in quanto contrasta in modo chiaro con gli scopi del sequestro e della confisca che hanno motivazioni precauzionali.

La prassi comune vuole che i beni immobili vengano sgomberati nel momento del sequestro o della confisca di primo grado: nel momento in cui i beni risultano liberi, allora possono essere assegnati temporaneamente (specialmente nei casi in cui siano necessarie attività di conservazione). Ad ogni modo, quando viene stabilita la confisca di secondo grado, la proprietà deve essere sgomberata per permettere all'Agenzia di preparare il bene per la successiva assegnazione definitiva.

Quando gli immobili, abitazioni e uffici in primis, vengono abbandonati per lungo tempo, c'è il rischio che vengano occupati illegalmente, con ulteriori danni e rallentamenti della procedura di confisca¹⁰⁰. Un esempio emblematico - e paradossale - riguarda proprio l'Agenzia Nazionale per i beni confiscati, costretta ad affittare degli spazi perché gli uffici che le spetterebbero, sono stati occupati abusivamente¹⁰¹.

Come detto, la perdita di valore rappresenta una delle criticità principali che affligge i beni confiscati.

➔ **Si raccomanda a questo proposito di sveltire il processo che porta all'assegnazione e quindi all'utilizzo del bene, attuando delle verifiche tempestive e approfondite sullo stato dello stesso già in fase di sequestro e, possibilmente, affrontando tutte le problematiche relative alla liberazione del bene già in fase giudiziaria;**

➔ **nei casi in cui venga riconosciuto all'occupante il diritto ad utilizzare il bene immobile¹⁰², si raccomanda di limitare tale pratica emergenziale non oltre la confisca di secondo grado.**

⁹⁸ Davide Pati, Responsabile Nazionale per i beni confiscati, Libera, intervistato il 8/10/13.

⁹⁹ Cassazione civile, sez. II, sentenza 11.03.2011 n. 9908.

¹⁰⁰ In un'intervista a *Il Fatto Quotidiano* del 14/11/2013 il prefetto Giuseppe Caruso ha dichiarato che "(l)'85% degli immobili è occupato o affittato da altre criticità. Ma stiamo facendo di tutto per vincere questa battaglia".

¹⁰¹ Un avvocato ha occupato illegalmente l'edificio confiscato identificato per ospitare l'Agenzia, complicando la procedura di trasferimento.

¹⁰² Articolo 40, comma 2 del d.lgs. n.159/2011.

BENI IN COMUNIONE

La confisca a volte riguarda solo una parte di un bene, con conseguenti difficoltà di gestione, principalmente perché, come riportato da Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni nel libro *Per il nostro bene*, “il sequestro e la confisca sono atti burocratici concepiti nel chiuso di un’aula di tribunale¹⁰³”.

Ci sono molti esempi di associazioni costrette a condividere il bene assegnato con la famiglia di una persona condannata che ancora detiene alcuni diritti sulla proprietà, con ovvi conflitti e recriminazioni. È il caso di Don Giacomo Panizza, un prete di Lamezia Terme, che subì minacce e ritorsioni quando nel 2002 gli fu assegnato l’arduo incarico di aprire un centro per disabili in un edificio confiscato all’interno di un quartiere a fortissima presenza criminale¹⁰⁴.

A Casal di Principe, una delle roccaforti della camorra e sede del boss dei Casalesi Francesco “Sandokan” Schiavone, un’associazione per l’assistenza di ragazzi autistici, gestita da un ufficiale di polizia si è trovata a dover condividere gli spazi, divisi da una sorta di “muro di Berlino¹⁰⁵”, con la famiglia Schiavone.

Quando un bene è diviso tra più soggetti, la legge prevede che il comproprietario abbia il diritto di acquisire la parte confiscata al criminale.

UN’ASSOCIAZIONE PER L’ASSISTENZA DI RAGAZZI AUTISTICI, GESTITA DA UN UFFICIALE DI POLIZIA, SI È TROVATA A DOVER CONDIVIDERE GLI SPAZI, DIVISI DA UNA SORTA DI “MURO DI BERLINO”, CON LA FAMIGLIA SCHIAVONE

➔ **La legge dovrebbe prevedere una limitazione di questo diritto nel momento in cui ci sia un interesse pubblico dello Stato ad ottenere la disponibilità del bene; in questo caso la terza parte dovrebbe ricevere un risarcimento in seguito all’ablazione del bene.**

IL RUOLO DELL’AGENZIA NAZIONALE

L’Agenzia è l’organo specificamente designato all’amministrazione e alla gestione dei beni confiscati. Nonostante la creazione un ente centrale dedicato abbia un valore importantissimo per il processo, la struttura dell’Agenzia appare tuttavia inadeguata agli scopi: limitata esperienza, difficoltà a reperire personale qualificato¹⁰⁶, risorse umane insufficienti.

Si rendono necessari degli interventi atti a migliorare l’efficacia dell’Agenzia, poiché queste criticità andranno ad aumentare a causa del numero sempre maggiore di compiti attribuiti dalla legge:

- gli uffici dei procuratori locali hanno un numero sempre maggiore di confische preventive¹⁰⁷;
- l’Agenzia ha ora competenza anche su sequestri e confische per i reati disciplinati all’articolo 112-sexies¹⁰⁸.

➔ **Si raccomanda di intervenire anche in via legislativa, adeguando le risorse umane, sia nel numero che nella competenza, in proporzione ai compiti che l’Agenzia deve affrontare; di programmare strategie di medio termine per garantire una continuità d’azione; di istituzionalizzare un tavolo o una rete di lavoro con gli uffici dei procuratori della repubblica, le associazioni, gli enti pubblici e professionali; di aumentare la trasparenza e l’accessibilità delle informazioni relative allo stato e all’assegnazione dei beni.**

¹⁰³ Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni, op. cit., pagina 34.

¹⁰⁴ Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni, op. cit., pagina 40.

¹⁰⁵ Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni, op. cit., pagina 35.

¹⁰⁶ Il personale può essere assunto solo tra i membri delle pubbliche amministrazioni.

¹⁰⁷ Ad esempio le corti registrano incrementi record di misure contro gli evasori fiscali.

¹⁰⁸ Gli emendamenti sono stati introdotti dalla Legge di Stabilità 2013.

LA STRUTTURA DELL'AGENZIA APPARE INADEGUATA AGLI SCOPI: LIMITATA ESPERIENZA, DIFFICOLTÀ A REPERIRE PERSONALE QUALIFICATO, RISORSE UMANE INSUFFICIENTI

I NUCLEI RISULTANO FONDAMENTALI NEL LIMITARE LA DISCREZIONALITÀ DELLA SCELTA E NEL RENDERE IL PROCESSO DI ASSEGNAZIONE PIÙ TRASPARENTE

NUCLEI DI SUPPORTO

La legge prevede l'istituzione di nuclei di supporto presso le prefetture quali ramificazioni dell'Agenzia Nazionale, la quale strutturalmente non sarebbe in grado di operare su tutto il territorio italiano. Questi nuclei costituiscono il punto di riferimento per le attività di destinazione e hanno il compito di individuare il bene al soggetto più adatto per l'assegnazione.

I nuclei hanno una composizione eterogenea: vi partecipano amministratori pubblici, rappresentanti delle forze di polizia, magistrati, associazioni e organizzazioni no-profit del territorio.

I nuclei risultano fondamentali nel limitare la discrezionalità della scelta e nel rendere il processo di assegnazione più trasparente, dando supporto al prefetto cui spetta comunque la decisione finale.

Le procedure di assegnazione infatti non sono particolarmente stringenti, lasciando ampio spazio alla discrezionalità delle decisioni. Non sono molti i casi, come quello del Comune di Milano¹⁰⁹, in cui i bandi pubblici costituiscono una regola consolidata e sono preferiti alle consultazioni all'interno del Nucleo di Supporto.

Non tutte le prefetture hanno istituito dei nuclei di supporto o, in alcuni casi questi, seppur istituiti, risultano poco efficaci poiché non vengono convocati con regolarità.

➔ **Considerata la loro utilità, si raccomanda l'istituzione di nuclei di supporto laddove non è ancora stato fatto e di regolarne l'operatività in modo che possano risultare effettivamente efficaci.**

MANCANZA DI RESPONSABILITÀ E COMPETENZE DA PARTE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il procedimento di confisca risulta spesso deficitario in quanto non viene individuata una persona in pieno comando e responsabile per il successo o il fallimento della procedura. La mancanza di forti competenze manageriali e di pianificazione di lungo termine peggiora la situazione.

➔ **Per far fronte a queste lacune si raccomanda di aumentare il numero di corsi di formazione specifici sull'argomento destinati a pubblici ufficiali.**

MONITORAGGIO

Organizzazioni criminali e amministrazioni locali sono risultate spesso colluse fra loro, come esemplificato dal caso della villa di Archi dei Condello, dichiarata vuota dal Comune di Reggio Calabria, ma in realtà occupata dalla famiglia di un boss della *n'drangheta* già condannato. Solo grazie a un'ispezione dei Carabinieri venne riscontrata l'occupazione del bene, con la conseguente rimozione degli amministratori¹¹⁰.

Il caso della villa di Archi dei Condello mette nitidamente a fuoco due grossi problemi: la negligenza nell'amministrazione dei beni e la carenza di supervisione nel procedimento.

La legge italiana non prevede strumenti efficaci per il monitoraggio dei beni confiscati, quando invece, considerata la finalità sociale di questi, sarebbe necessaria una verifica scrupolosa sul loro utilizzo, anche grazie ai nuclei di supporto.

¹⁰⁹ Secondo Giuseppe Giuffrida (intervista), Direttore della Direzione Investigativa Antimafia di Brescia, dal 2009 ben 125 dei 130 beni confiscati a Milano sono stati assegnati attraverso bandi pubblici.

¹¹⁰ Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni, *op. cit.* pagina 93

Come già evidenziato da TRANSCRIME,

→ **si raccomanda l'istituzione di un sistema di verifica *ex ante* ed *ex post* sull'assegnazione dei beni, attraverso una valutazione dell'impatto sociale ed economico sul territorio.**

IL CASO DELLA VILLA DI ARCHI DEI CONDELLO METTE NITIDAMENTE A FUCO DUE GROSSI PROBLEMI: LA NEGLIGENZA NELL'AMMINISTRAZIONE DEI BENI E LA CARENZA DI SUPERVISIONE NEL PROCEDIMENTO

come successo alla boutique eco-sostenibile Cangiari in una via della moda di Milano o all'Associazione per disabili Club nel Comune di Corsico¹¹¹.

→ **Per favorire un cambiamento culturale diffuso, si raccomanda alle istituzioni di promuovere campagne mirate di sensibilizzazione a favore dei valori della legalità, dell'etica e della responsabilità; si raccomanda inoltre un'ampia pubblicizzazione e apertura alla cittadinanza dei siti confiscati alle mafie, così che possano fungere da messaggio positivo, in particolare per le giovani generazioni.**

CONTESTO SOCIO-PSICOLOGICO

Il soggetto a cui viene assegnato un bene, in particolare se proveniente dalla criminalità organizzata, può ritrovarsi a dover affrontare un clima ostile, a maggior ragione se la persona condannata era profondamente inserita nel territorio e vantava il sostegno e la fiducia della comunità locali o aveva legami personali ed economici con autorità, imprese e cittadinanza.

Vi sono casi di beni soggetti ad atti di vandalismo e a minacce da parte dell'organizzazione criminale o della comunità stessa. Sono purtroppo numerosi i terreni gestiti da Libera Terra, specialmente nel sud Italia, bruciati dolosamente. In alcuni contesti, come afferma il presidente della Calcestruzzi Ericina, "la legalità è percepita come un *puzzo*".

In altri casi, i servizi forniti dalle associazioni destinatarie dei beni non vengono accolti con favore dalla comunità, come accaduto ad alcuni centri di riabilitazione per tossicodipendenti. Altre volte ancora le comunità rifiutano di riconoscere la presenza di attività criminali nel proprio territorio, opponendosi all'affissione di placche o simboli che testimoniano il recupero dei beni,

¹¹¹ Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni, *op. cit.* pagina 88

INDICE GENERALE

LEGISLAZIONE NAZIONALE

Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n.62, *Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165*

Legge 24 dicembre 2012, n.228, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)*

Legge 6 novembre 2012, n.190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*

Legge 15 febbraio 2012, n.12, *Norme in materia di misure per il contrasto ai fenomeni di criminalità informatica*

Decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2011, n.235, *Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159*

Decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n.136*

Legge 31 marzo 2010, n.50, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, recante istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*

Decreto Legislativo 4 febbraio 2010, n.14, *Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n.94*

Decreto Legge 4 febbraio 2010, n.4, *Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*

Decreto Legge 30 luglio 2009 , n.127, *Regolamento di attuazione degli articoli 61, comma 23, del decreto-legge n.112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n.133 del 2008, nonché dell'articolo 2 del decreto legge n.143 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n.181 del 2008, e successive modificazioni, in materia di Fondo unico di giustizia*

Legge 15 luglio 2009, n.94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*

Decreto-legge 23 febbraio 2009, n.11, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*

Decreto Legge 25 giugno 2008, n.112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*

Decreto Legge 23 maggio 2008, n.92, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica.*

Legge 25 febbraio 2008, n.34, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 2007)*

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.152, *Norme in materia ambientale*

Legge 16 marzo 2006, n.146, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato*

transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001.

Decreto Legislativo 21 maggio 2004, n.170, *Attuazione della direttiva 2002/47/CE, in materia di contratti di garanzia finanziaria*

Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115, *Testo unico in materia di spese di giustizia*

Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n.231, *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n.300*

Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n.380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)*

Legge 13 febbraio 2001, n.45, *Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia nonché disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza*

Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*

Decreto Legislativo 24 giugno 1998, n.213, *Disposizioni per l'introduzione dell'EURO nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 1997, n.433*

Decreto Legislativo 24 febbraio 1998, n.58, *Disposizioni per l'introduzione dell'EURO nell'ordinamento nazionale, a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 1997, n.433*

Legge 7 marzo 1996, n.109, *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n.575, e all'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n.223. Abrogazione dell'articolo 4 del decreto-legge 14 giugno 1989, n.230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n.282.*

Decreto Legge 20 giugno 1994, n.399, *Disposizioni urgenti in materia di confisca di valori ingiustificati*

Decreto Legge 8 giugno 1992, n.306, *Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa*

Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285, *Codice della Strada*

Decreto Legge 1 febbraio 1991, n.293, *Regolamento recante le modalità da osservarsi per la documentazione delle operazioni effettuate e per il rendimento del conto da parte dell'amministratore dei beni sequestrati*

Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n.309, *Testo Unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*

Legge 13 dicembre 1989, n.401, *Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*

Decreto Legislativo 28 luglio 1989, n.271, *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale*

Codice di Procedura Penale, 1988

Legge 13 settembre 1982, n.646, *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n.1423, 10 febbraio 1962, n.57 e 31 maggio 1965, n.575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia*

Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n.43, *Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale*

Legge 2 ottobre 1967, n.895, *Disposizioni per il controllo delle armi*

Legge 31 maggio 1965, n.575, *Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*

Legge 20 giugno 1952, n.645, *Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione*

Costituzione italiana, 1947

Codice Civile, 1942

Codice di Procedura Civile, 1940

Codice Penale, 1930

ALTRI DOCUMENTI ISTITUZIONALI

Garante per la protezione dei dati personali, *Parere del Garante su uno schema di regolamento recante disposizioni in materia di iscrizione nell'Albo degli amministratori giudiziari*, 27 giugno 2013

Relazione sulla consistenza, destinazione e utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e sullo stato dei procedimenti di sequestro e confisca, predisposta dal Ministero della giustizia e presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo, 31 marzo 2013

Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, *Relazione Annuale*, dicembre 2012

Circolare Ministero dell'Interno, indirizzata ai Prefetti, oggetto: Azione di sottrazione dei patrimoni accumulati dalla criminalità organizzata. Istituzione dei nuclei di supporto presso le Prefetture – UTG, 13 luglio 2011

Codice Etico della Magistratura, 13 novembre 2010

DISEGNI DI LEGGE

Disegno di legge S.1180 (Senatore Gasparri e altri), *Norme per la utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata al fine di agevolare lo sviluppo di attività produttive e favorire l'occupazione*

Disegno di legge C.1555 (Deputato Picierno e altri), *Istituzione del Fondo di rotazione per il sostegno delle organizzazioni per la legalità e la lotta contro le mafie e per l'estinzione dei diritti reali di terzi sui beni confiscati alle organizzazioni criminali, istituzione dell'Albo nazionale delle organizzazioni per la legalità e la lotta contro le mafie, nonché modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e al decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181*

Proposta di legge d'iniziativa popolare c.1138. *Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*, 3 giugno 2013

Disegno di legge S.799, (Senatore Cardiello e altri), *Interventi urgenti in materia di beni della criminalità organizzata e a favore dell'agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*

Disegno di legge S.456 (Senatore Amati e altri), *Norme in materia di destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali a finalità di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza*

Disegno di legge C.380 (Deputato Garavini e altri), *Delega al Governo per l'attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca*

DISPOSIZIONI INTERNAZIONALI

COM(2012)0085 – c7-0075/2012 – 2012/0036(COD), come modificata dal Parlamento Europeo il 20 maggio 2013

Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, 13 dicembre 2007

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 13 dicembre 2007

Decisione Quadro del Consiglio 2005/212/GAI *relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato*

Decisione Quadro del Consiglio 2001/500/GAI *concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato*

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, 7 dicembre 2000

Consiglio d'Europa, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, 1953

SENTENZE GIUDIZIARIE

Corte Europea per i Diritti Umani:

A.P., M.P., e T.P. vs. Switzerland, Sentenza 20 agosto 1997

Jamil vs. France, Sentenza 8 giugno 1995

Welch vs. Great Britain, Sentenza 5 febbraio 1995

Wemhoff vs. Germany, Sentenza 27 giugno 1968

Corte Costituzionale:

Corte Costituzionale, Sentenza n.1/1997

Corte Costituzionale, Sentenza n.48/1994

Corte Costituzionale, Sentenza n.259/1976

Corte Costituzionale, Sentenza n.229/1974

Corte Costituzionale, Sentenza n.53/1968

Corte di Cassazione:

Cass, ss. UU, 7 maggio 2013, n.10532

Cass, sez. II civ., 3 marzo 2011, n.9908

Cass., sez. II pen., 16 gennaio 2009, n. 17877

Cass., sez. VI pen., 24 aprile 2008, n. 21745

Cass., sez. VI pen., 18 dicembre 2008, n. 16030

Cass., ss. UU, 17 dicembre 2003, n. 920

Cass., sez. II pen., 9 maggio 2000, n. 2542

LIBRI

Alessandra Coppola e Ilaria Ramoni, *Per il nostro bene*, 2013

Emanuele Nicosia, *La confisca, le confische : funzioni politico-criminali, natura giuridica e problemi ricostruttivo-applicativi*, Giappichelli, 2012

Francesco Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali : la confisca ex art. 12-sexies l. n. 356/92*, Giuffrè, 2012

Tomaso Emilio Epidendio, *La confisca nel diritto penale e nel sistema delle responsabilità degli enti*, CEDAM, 2011

Massimo Nunziata, *La confisca nel codice penale italiano: un'analisi critica per la riforma*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011

Francesco Vergine, *Confisca e sequestro per equivalente*, IPSOA, 2009

ALTRE PUBBLICAZIONI

TRANSCRIME e Università Cattolica, *Progetto PON Sicurezza 2007-2013 Il riutilizzo dei beni confiscati*, 2013

Tertio Millennium Onlus, *Dal bene confiscato al bene comune*, 2013

Assolombarda, Fondirigenti, ALDAI, Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati, *La valorizzazione delle competenze dei Dirigenti Industriali di Milano nella gestione delle imprese sequestrate e confiscate alla criminalità*, 2012

Fondazione Libera Informazione, *Beni confiscati alle mafie: il potere dei segni Viaggio nel paese reale tra riutilizzo sociale, impegno e responsabilità*, 2009

ARTICOLI ACCADEMICI

- Mara Auriemma, *Sequestro preventivo ai fini della confisca nella responsabilità da reato degli enti collettivi*, Giurisprudenza italiana, 2013, n.3
- Marlon Lepera, *L'ambito di applicazione della confisca per equivalente di cui all'art. 322 ter, comma 1, c.p.*, 2011, n.3
- Annalisa Mangiaracina, *Cooperazione giudiziaria e forme di confisca*, Diritto penale e processo, 2013, n.3
- Giuliano Merola, *La destinazione dei beni confiscati tra evoluzione normativa e incerte prospettive future (d.lgs. 6.9.2011 n.159: artt.45-51, 110, 120)*, La legislazione penale, 2012, n.2
- Marco Mazzamuto, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, Giurisprudenza italiana, 2013, n.2
- Salvatore Mazzamuto, *Gli aspetti civilistici della confisca dei beni alla criminalità organizzata*, Contratto e impresa, 2012, n.6
- Francesco Menditto, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale)?*, 19 settembre 2013
- Enrico Mengoni, *Confisca di prevenzione e morte del titolare: basta la pericolosità al momento dell'acquisto del bene*[Nota a sentenza] Sez. VI, 18/10/2012 (dep. 4/3/2013), n. 10153, Cassazione Penale, 2013, n.9
- Antonio Francesco Morone, *La confisca per equivalente: normative a confronto*, Giurisprudenza italiana, 2013, n.4
- Elvira Oriani, *Il sequestro preventivo funzionale alla confisca per equivalente*, Diritto Penale e Processo, 2011, n.5
- Lorenzo Pulito, *Profili problematici del sequestro preventivo per equivalente finalizzato alla confisca del profitto del reato*, Archivio della nuova procedura penale, 2013, n.2
- Antonio Scaglione, *L'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (d.l. 4.2.2010 n.4, conv., con modif., in l. 31.3.2010 n.50)*, La legislazione penale, 2010, n.3
- Vincenzo Scordomaglia, *La probatio diabolica della ingiustizia originaria della confisca antimafia*, La giustizia penale, 2012, n.5
- Francesca Scudiero, *La confisca allargata. caratteristiche e limiti di configurabilità*, Diritto penale e processo, 2012, n.10
- Marco Serraino, *Nuovi presupposti sostanziali per l'applicazione della confisca allargata*, La legislazione penale, 2013, n.33
- Gaspere Jucan Sicignano, *La confisca delle misure di prevenzione*, 2011, n.2
- Guido Sola, *Sequestro preventivo e confisca "allargata" tra disfunzioni strutturali e inversione dell'onere della prova*, Giurisprudenza italiana, 2012, n.6

ARTICOLI MEDIA

- Davide Pati, *Più impegno e coraggio nella confisca dei beni*, Il Mattino, 18 novembre 2013
- Maria Rosaria Pavia, *Il cementificio simbolo della lotta all'ecomafia*, Corriere della sera, 23 gennaio, 2012

RISORSE ONLINE

www.anbsc.it

www.libera.it

INTERVISTE E QUESTIONARI

- Umberto Ambrosoli, Consigliere Regionale, Regione Lombardia
- Gabriella Arcifa, Ricercatrice, Università di Catania
- Giuseppe Caruso, Direttore, Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata
- Giorgio Costantino, Professore, Università Roma3
- Antonella De Luca, Amministratrice giudiziaria, Napoli
- Giuseppe Giuffrida, Direttore della Direzione Distrettuale Antimafia, Brescia
- Vittorio Manes, Professore, Università del Salento e Università di Bologna
- Massimo Mazza, Capo Commissario di Polizia, Roma
- Francesco Menditto, Capo Procuratore della Repubblica, Lanciano
- Giacomo Messina, Presidente di Calcestruzzi Ericina
- Vito Monetti, Procuratore Generale, Corte d'Appello, Genova
- Nicoletta Parisi, Professoressa, Università di Catania e Università Cattolica di Milano
- Davide Pati, Responsabile Nazionale per i beni confiscati, Libera
- Ilaria Ramoni, Avvocato
- Michele Riccardi, Project Manager, Transcrime
- Francesco Vergine, Professore, Università di Bari



TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA

VIA ZAMAGNA 19 - 20148 MILANO

TEL. + 39 02 40093560

INFO@TRANSPARENCY.IT

WWW.TRANSPARENCY.IT

