

Rapporto Presidenza del consiglio - gennaio 2014

(Sintesi delle principali problematiche in materia di beni confiscati)

Il [Rapporto](#), dopo aver sottolineato la rilevanza dell'infiltrazione mafiosa nelle diverse aree del territorio italiano, sia sul versante delle attività illegali (estorsione, droga, usura, contraffazione, sfruttamento prostituzione, armi, azzardo, traffico rifiuti e tabacco) che di quelle legali (nel settore immobiliare e in quelli di produzione di beni e servizi) strettamente connessa alle azioni di controllo del territorio e per influenzare gli organi rappresentativi ed amministrativi, si sofferma sui limiti dell'attuale legislazione antimafia, proponendo possibili soluzioni ai problemi che hanno fin qui ostacolato l'effettivo riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla mafia, che rappresenta uno strumento essenziale di lotta alla mafia, in parallelo con le misure vigenti di limitazione della libertà personale dei responsabili di reato, gli interventi a tutela delle vittime della mafia ed i complessivi programmi di natura sociale ed economica nelle aree più colpite dal fenomeno mafioso.

Qui di seguito sono riassunte le proposte più significative riguardanti proprio le misure di contrasto patrimoniale previste dalla **normativa italiana**, che devono affiancarsi ad una revisione della **normativa comunitaria**: infatti la Convenzione europea del 1990 (recepita in Italia dalla [legge n. 328 del 1993](#)) non offre strumenti immediati di intervento di natura cautelare; non è stata inoltre attuata la delega per l'adozione di misure preventive per beni collocati all'estero: ciò comporta l'adozione di limitate misure di prevenzione patrimoniali all'estero nei soli casi di esistenza di accordi bilaterali: si tratta di un grosso limite, tenuto conto della rilevanza degli investimenti immobiliari effettuati dalle organizzazioni mafiose all'estero; né è stato recepito l'accordo quadro europeo 2006/283 GAI sulle confische dopo un procedimento penale di condanna. E' in corso una discussione a livello europeo per l'adozione di regole comuni che consentano di aggredire i patrimoni mafiosi: ma i principi si discostano in parte da quelli della legislazione italiana in materia, in particolare per quel che riguarda l'onere della prova sulla provenienza illecita dei beni, l'esistenza di una preventiva condanna in sede penale e l'utilizzo a fini sociali dei beni sequestrati (prevale invece logica liquidatoria). Va ricordato che l'ordinamento italiano ha introdotto da tempo misure preventive, volte a controllare soggetti socialmente pericolosi, che prescindono dalla commissione di un reato perché basate su semplice sospetto o su indizi di pericolosità: è stato così previsto il sequestro e la confisca dei beni di provenienza illecita nella disponibilità, diretta o indiretta, degli indiziati di appartenenza alla mafia. Leggi succedutesi nel tempo che hanno trovato una loro sistematizzazione nel Codice antimafia ([decreto legislativo n. 159 del 2011](#)), oggetto di successive modifiche. Tale normativa ha superato anche il vaglio della Corte costituzionale. Va sottolineato che la maggioranza dei beni confiscati deriva proprio dall'adozione delle misure preventive.

Sequestro e confisca

Il sequestro (art. 20 CA) è la misura cautelare, adottata nella prospettiva del provvedimento definitivo di confisca (art. 24 CA) e che dà luogo ad una gestione provvisoria da parte di un organo dello Stato. La finalità delle norme non è volta tanto a colpire il soggetto socialmente pericoloso quanto a sottrarre i beni di origine illecita dal circuito economico dell'organizzazione criminale. Gli aspetti critici riguardano.

Competenza per la proposta: attualmente limitata al procuratore della repubblica del Tribunale dove il soggetto ha la dimora, il Questore e il Direttore della DIA: il Rapporto critica l'esclusione del procuratore nazionale antimafia (abilitato oggi solo per misure di prevenzione personale ai sensi dell'art. 5 CA), con rischi di sovrapposizione e di mancato coordinamento.

Istituzione di un registro nazionale delle misure di prevenzione: si propongono modifiche agli artt. 17 e 81 superando l'attuale sistema basato su una pluralità di registi, in modo da facilitare il raccordo tra i soggetti che operano anche sul versante delle indagini.

Competenza territoriale: superamento della "dimora" come criterio di individuazione dei soggetti competenti: l'esperienza concreta ha evidenziato numerosi problemi applicativi: il Rapporto propone di limitare eccezioni di incompetenza al primo grado.

Rafforzamento della confisca per equivalente, oggi limitata all'ipotesi in cui il proposto abbia manifestato finalità elusive (con esclusione perciò di sottrazione colpose o inconsapevoli): si tratta di adottare le norme già previste per le confische penali (artt. 322 ter e 640 quater c.p.) per evitare la sottrazione dei beni da parte del titolare per eludere confisca.

Durata del processo di prevenzione. Occorre accelerare le procedure dando priorità a tali processi e creando sezioni specializzate perché la lunghezza dei tempi incide anche sul valore del bene e sul suo concreto riutilizzo.

Confisca allargata

Si tratta di una misura di sicurezza, disciplinata dall'art. 12 sexies del [decreto legge n. 306 del 1992](#), molto importante ed utilizzata. Nei casi di condanna è disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito.

Il Rapporto giudica essenziale una integrazione dell'attuale normativa con riferimento ai seguenti aspetti.

Successivo proscioglimento per prescrizione. La misura dovrebbe restare operativa anche in presenza di una sentenza che prosciogla per prescrizione, a condizione tuttavia che nel processo intervenga l'accertamento, in contraddittorio, del reato.

Decesso del condannato. La misura di sicurezza patrimoniale dovrebbe essere applicabile (analogamente a quanto previsto per le misure di prevenzione patrimoniali) anche quando il condannato sia deceduto dopo il passaggio in giudicato della sentenza che ne abbia accertato la responsabilità, con la previsione quindi della possibilità di procedere nei confronti degli eredi del de cuius.

Amministrazione dei beni. Appare opportuna l'integrale estensione delle norme dettate dal Codice antimafia in materia di amministrazione dei beni oggetto di misure di prevenzione patrimoniali.

Velocizzare il procedimento applicativo. Si propone l'estensione della disciplina di cui all'art. 132 bis del cpp.

Gestione e destinazione dei beni confiscati

La destinazione a fini sociali è operata dall'Agenzia sulla base di linee guida dalla stessa stabilite. Per i beni mobili è prevista anche la vendita con destinazione a Fondo unico per la giustizia; per i beni immobili è disposto il trasferimento al patrimonio dello stato o degli enti locali per lo svolgimento di attività istituzionali oppure per finalità sociali.

Ci sono molti problemi da affrontare (ad esempio le occupazioni beni immobili sia legali che abusive; l'inagibilità connessa allo stato manutentivo del bene; gestione dell'azienda in attesa della confisca definitiva): ruolo importante svolto dall'Agenzia per coadiuvare l'autorità giudiziaria nella fase preliminare e poi gestire direttamente i beni dopo il provvedimento di sequestro. In caso di aziende, di norma si procede alla continuazione dell'attività, rispettando i contratti in essere e garantendo l'occupazione, sempre nel rispetto della legislazione vigente (casi licenziamento straordinari e formalmente autorizzati) anche con

riferimento all'utilizzo della CIG (la legge Fornero ha però soppresso tale possibilità dal 2016); in caso contrario alla sua liquidazione, ad es. per il risarcimento delle vittime di reati mafiosi. Le criticità evidenziate dal Rapporto riguardano i seguenti aspetti.

Risorse umane e finanziarie dell'Agenzia risultano inadeguate (anche dopo la legge di stabilità 2013), sia dal punto quantitativo che delle professionalità coinvolte (ad es esperti in materia di gestione aziendale e di progetti di finanziamenti nazionali ed europei), data la natura interdisciplinare dei molteplici e gravosi compiti (taluni non ancora azionati) affidati all'Agenzia, cui si deve accompagnare un maggior coinvolgimento dei ministeri (Interno, Giustizia, Economia, Sviluppo Economico, Lavoro, etc.) e delle realtà territoriali interessati.

Vincoli su beni confiscati. Esistenza di ipoteche (per i beni soggetti a vecchie procedure) e problema creditori da soddisfare ciò che ostacola destinazione dei beni: proposta di istituire fondi ad hoc anche per impedire vendita del bene per pagamento di importi creditori modesti; occorre poi individuare meccanismi che consentano di coprire le spese ordinarie di manutenzione e gestione.

Beni aziendali. Elevatissima percentuale di fallimento o vendita delle aziende per difficoltà varie (mancanza manager, tempi lunghi procedura definitiva, blocco finanziamenti, fine contratti, costi "legalizzazione" attività etc) con conseguente grave riduzione di possibili introiti fiscali. Si propone la creazione di fondi ad hoc, l'accelerazione procedure di rating legalità, premi fiscali per chi fa ordinativi alle nuove aziende e agevolazioni fiscali per aiutare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, la sterilizzazione azioni esecutive da parte di fornitori e creditori, l'accelerazione tempi per regolamento amministratori giudiziari etc.

Destinazione dei beni. Numero limitato di richieste di destinazione per le difficoltà oggettive a gestirle (perlopiù enti territoriali): proposta di ampliare i casi di alienazione a titolo gratuito in particolare nei casi con notevole valore simbolico; tempi troppo lunghi procedura anche per quanto riguarda lo sgombero, da affidare anch'essa al giudice penale per abbreviare i tempi (si potrebbe procedere all'immediata occupazione del bene da parte di altro soggetto). Occorre infine un monitoraggio continuo e sistematico da parte dell'Agenzia sul riutilizzo dei beni confiscati, verificandone la coerenza con il relativo provvedimento di assegnazione; l'Agenzia dovrebbe inoltre assegnare direttamente alle associazioni e organizzazioni contemplate dal Codice antimafia i beni immobili di cui risulti evidente la destinazione sociale

Velocizzazione procedure. Occorre abbattere in tempi che oggi normalmente intercorrono tra sequestro e confisca (6-7 anni) con conseguente aumento dei costi di gestione del bene e la perdita di valore dei beni.

(settembre 2014)