



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CARDIELLO, MUSSOLINI, SERAFINI, COMPAGNA, CARIDI, FALANGA, TORRISI, FLORIS, CASSANO, Eva LONGO, MILO, SCIASCIA, Giuseppe ESPOSITO, DE SIANO, FASANO, RAZZI, GENTILE, D’ASCOLA, VILLARI e SIBILIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2013

Interventi urgenti in materia di beni della criminalità organizzata e a favore dell’agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata

ONOREVOLI SENATORI. – Le organizzazioni criminali ovunque operanti tendono a trovare i modi più idonei per penetrare il sistema produttivo. Il loro progressivo inserimento nel sistema economico, finanziario e imprenditoriale, fa sì che le organizzazioni delinquenziali arrivino a perdere quei connotati criminogeni che le caratterizzavano originariamente per divenire un vero e proprio potere economico finanziario in grado di competere nel sistema produttivo. Parallelamente i Governi si attivano per introdurre o rafforzare le proprie leggi al fine di prevenire e contrastare la attività della criminalità organizzata nonché per promuovere forme di cooperazione tra Stati.

Il nostro ordinamento giuridico, ad esempio, dal secondo dopoguerra, registra l'adozione di provvedimenti legislativi volti a contrastare il fenomeno delle attività illecite e della criminalità organizzata ed anche il recepimento dei contenuti di convenzioni internazionali in materia, e tra esse quelle che discendono dall'Organizzazione delle nazioni unite e dal Consiglio d'Europa.

Si rammenta che sul piano giuridico interno la legge 27 dicembre 2006, n. 296, (legge finanziaria 2007) ha ampliato sia i destinatari dei beni immobili confiscati, individuando oltre ai comuni, alle province e alle regioni, quali riceventi i suddetti beni, anche gli utilizzatori finali dei beni confiscati: organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, comunità terapeutiche, università, eccetera, nonostante l'entrata in vigore della predetta legge, per l'anno 2008, le regioni e le province non inoltrarono alcuna richiesta di assegnazione dei beni confiscati ricadenti nel loro territorio). Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante il

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, contiene specifiche misure di prevenzione patrimoniali, di amministrazione, di gestione e di destinazione dei beni sequestrati e confiscati, nonché disposizioni riguardanti l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Nella trascorsa XVI legislatura un'articolata disamina delle questioni connesse ai beni sottratti alla disponibilità della criminalità organizzata e all'attività svolta dalla succitata Agenzia si ebbe in occasione delle audizioni del 18 e 25 gennaio 2012 del suo direttore, prefetto Giuseppe Caruso, presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. In quella sede furono evidenziate alcune criticità incontrate dall'Agenzia nello svolgimento delle sue funzioni che potrebbero ora trovare soluzione attraverso delle modifiche ed integrazioni legislative.

Alcune criticità erano state evidenziate anche dalla Corte dei conti (adunanza del 14 settembre 2010) per ciò che attiene le aziende, precisando che – «dalla documentazione fornita dall'Agenzia del demanio, è emerso che la gestione delle stesse si è dipanata attraverso numerose e svariate difficoltà, non solo a causa del pericolo di nuove infiltrazioni della criminalità nei suoi quadri dirigenti, ma anche dal punto di vista meramente tecnico: le aziende, spesso, sono gravemente debilitate, strutturalmente ed economicamente e, altrettanto spesso, sono tra-

ghettate attraverso procedure concorsuali fino alla cancellazione dal registro delle imprese». Questo anche perché, prosegue la Corte «l'Amministratore giudiziario opera sovente in una situazione di particolare ostilità ambientale, sia all'interno che all'esterno dell'azienda».

L'analisi dei dati consente di rilevare che, in molti casi, sono necessari anni perché i beni immobili confiscati siano effettivamente consegnati e, dunque, fruibili, per ragioni di varia natura che vanno da occupazioni abusive fino a gravami ipotecari, da impugnazioni giudiziarie, fino alla presenza di quote indivise, etc.

A premessa di quanto si esporrà in questa relazione si rammenta che la fase giudiziaria relativa a beni mobili o immobili della criminalità organizzata è compresa tra il provvedimento di sequestro e la confisca definitiva. In questa fase si individuano tre interventi: il sequestro, la confisca e la confisca definitiva:

- il sequestro è una misura patrimoniale cautelare adottata con provvedimento urgente dal giudice su impulso dell'organo proponente ed è la fase che precede la confisca. Non si perde la proprietà del mezzo ma questo resta a disposizione dell'Autorità che deciderà in seguito se restituirlo o disporre la confisca;

- la confisca è un provvedimento impugnabile che tuttavia consente di mantenere il sequestro in previsione di una maggiore aspettativa di espropriazione definitiva del bene in considerazione dell'intervenuto contraddittorio. A decorrere dalla confisca, l'amministrazione dei beni è affidata all'Agenzia che assume i compiti che durante il sequestro erano affidati all'amministratore giudiziario nominato dal giudice;

- la confisca definitiva è la sottrazione definitiva del bene non prevedendo una sua restituzione. Il bene è devoluto allo Stato e si apre la fase del procedimento amministrativo.

I costi sostenuti per la gestione dei beni confiscati sono di vario tipo: oneri condominiali e spese di manutenzione degli immobili; spese di custodia per beni mobili di varia natura (beni registrati, gioielli e preziosi, etc...), compensi agli amministratori responsabili della gestione, altri oneri relativi alla gestione (spese legali, assicurazioni, spese per l'esecuzione degli sfratti, etc...).

Ricordo che marzo 2013 ha segnato come data il terzo anno di attività dell'Agenzia, la cui sede principale è a Reggio Calabria: la città fu allora scelta dal Governo Berlusconi per dare un significato preciso a quella che doveva essere la lotta alla *'ndrangheta*, all'indomani di gravi episodi intimidatori che avevano interessato gli uffici giudiziari di quella città. Alla data 7 gennaio 2013 risultano sequestrati 11.238 immobili e 1.708 aziende, per un totale di 12.946 beni: al Nord la regione con il maggior numero di beni sequestrati è la Lombardia (1.186), al centro il Lazio (645) e al Sud sono la Campania (1.918), la Puglia (1.126), la Calabria (1.811) e la Sicilia (5.515).

L'Agenzia ha un organico, in forza del provvedimento legislativo che l'ha istituita (decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 50), limitato a 30 persone: fu inoltre concessa all'Agenzia la possibilità di avvalersi di altre unità o provenienti dalla pubblica amministrazione o con contratti di lavoro a tempo determinato che non potevano avere durata superiore al 31 dicembre 2012 (decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217).

Nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2012 il direttore dell'Agenzia precisava che per «i beni immobili confiscati, si registrano criticità, per oltre l'80 per cento dell'ammontare degli stessi. Il 65 per cento, statisticamente, consiste nelle ipoteche, nei gravami ipotecari che hanno questi immobili». Per tale motivo il Direttore aveva «avanzato

all'Avvocatura dello Stato delle varie regioni oltre 200 istanze finalizzate a chiedere immediatamente l'accertamento della buona o mala fede degli istituti di credito, che a suo tempo hanno concesso al mafioso il credito da porre sull'immobile». Inoltre segnalava che «Oltre a questo numero di gravami ipotecari che insiste sui beni immobili, vi sono tante altre situazioni problematiche che ci creano grossi problemi di tempistica per poter assegnare i beni» (beni pro quota, beni occupati o in affitto, beni impossibili da amministrare, ad esempio a motivo della loro ubicazione) e che «Altre criticità riguardano la gestione degli amministratori giudiziari che tendono ad una gestione conservativa del bene».

Tali criticità in effetti recano danno diminuendo o scoraggiando un interesse fattivo da parte delle pubbliche amministrazioni centrali o periferiche ad acquisire il bene in quanto rappresenta da subito un onere di spesa, a volte molto consistente. Di particolare interesse per le finalità del disegno di legge da noi proposto sono le successive puntualizzazioni:

- «dal momento del sequestro del bene fino alla confisca definitiva - parliamo di diversi anni, anche dieci [...]»;

- «siccome compito dell'Agenzia è avere una gestione non solo conservativa, ma anche produttiva dell'azienda, abbiamo una difficoltà di gestione e una difficoltà relativa alla professionalità e managerialità che, dal momento del sequestro, posso individuare e affiancare all'amministratore giudiziario designato dal giudice. In tal modo, quando dal sequestro si passerà alla confisca di primo grado, sarà possibile ottenere reddito da quella azienda. Questo perché, a proposito dei beni aziendali, la legge dice che, in questo caso posso o vendere, o affittare, o liquidare»;

- «un problema che, spesso mediaticamente viene sollevato e che io ritengo essere un falso problema riguarda la vendita dei

beni confiscati. Di immobili confiscati ad ora non si è fatto alcunché. [...] materialmente e giuridicamente non si può fare alcunché. La legge - forse è sfuggito a qualcuno - stabilisce che si può procedere alla vendita solo dopo che un'Amministrazione statale venutane a conoscenza non ne ha richiesto l'utilizzo a fini governativi. Dopo questo passaggio, vi devono essere gli enti territoriali - in ordine, i comuni, le province e le regioni - a non ritenere di utilizzare il bene. Malgrado ciò, la vendita è resa possibile solamente nei confronti di enti pubblici con finalità economiche, fondazioni bancarie e associazioni di categoria, quindi, non ai privati»;

- «per quanto riguarda i beni mobili registrati, ricordo che la magistratura - in fase di sequestro - e l'Agenzia - in fase di confisca - possono decidere di destinarli alle Forze dell'Ordine, di rottamarli, di venderli, ma non possono essere assegnati ad un Ente territoriale» (il punto evidenziato è stato risolto con l'articolo 1, comma 189, lettera c), n. 2), della legge 24 dicembre 2012, n. 228).

Con riferimento ai gravami ipotecari venne inoltre evidenziato che l'Agenzia si attiva per transigere con gli istituti di credito: vi sono casi in cui si decide di assegnare il bene con gravame ad un Ente pubblico che lo patrimonializza per sgravarlo dall'ipoteca, ed altri in cui l'Ente pubblico stanziava delle risorse a fondo perduto per poter rendere utilizzabile il bene. La procedura per liberare il bene da questo peso comunque allunga la tempistica di assegnazione dello stesso causando quindi deterioramento, e perdite di valore (il punto evidenziato è stato risolto con l'articolo 1, commi da 194 a 200, della legge 24 dicembre 2012, n. 228).

Le precisazioni del direttore dell'Agenzia ribadiscono quindi quanto sia importante che emerga il ruolo positivo e costruttivo dello Stato ed il suo successo nel contrasto

alla criminalità organizzata e quanto sia necessario giungere ad un'accelerazione nell'utilizzo dei beni sottratti, con le cautele dovute per evitare che possano, nell'assegnazione, ritornare ad essere utilizzate nuovamente dalla criminalità o non siano utilizzate in maniera appropriata. Su questo ultimo punto si rammenta che l'Agenzia ha la possibilità di chiedere all'ente assegnatario, trascorso un anno dall'assegnazione del bene, di dare conto e motivare la destinazione dello stesso e qualora il bene non sia utilizzato per scopi sociali di revocare l'assegnazione.

Il direttore (resoconto stenografico della seduta del 25 gennaio 2012) elencava anche alcune sue valutazioni volte a migliorare l'attuale impianto legislativo di riferimento:

- includere i privati nella platea dei possibili acquirenti dei beni sequestrati;

- individuare un *menager* e non un amministratore giudiziario per garantire la prosecuzione effettiva delle attività aziendali in sequestro (e quindi ora in uno stato di legalità) e per prevenire una loro liquidazione (sia perché il lasso temporale che intercorre tra il sequestro e la confisca è lungo, sia perché l'amministratore giudiziario ha una funzione più conservativa che gestionale dell'azienda e ciò può mettere a rischio negli anni i livelli occupazionali). La mancanza infatti di una gestione aziendale competente e interessata alla continuazione dell'attività conducono a un forte indebolimento e, più generalmente, al fallimento delle imprese, le quali quando arrivano in gestione all'Agenzia sono spesso in una situazione che preannuncia il fallimento;

- non equiparare le aziende ai beni immobili. L'attuale *iter* giudiziario è uguale per entrambi e questo non è compatibile con le esigenze di un'impresa che intende proseguire l'attività produttiva e non può conseguentemente reggere situazioni di stallo, crisi od incertezza;

- con riferimento alla buona fede degli istituti bancari e creditizi sull'accensione di ipoteche sui beni rivelatisi collegati alla criminalità organizzata, prevedere il caso dell'incauto affidamento. Si precisa infatti che può accadere che le stesse banche che hanno concesso mutui e prestiti agli *ex* proprietari rivelatisi legati alla criminalità organizzata, rallentano, in sede di confisca, la destinazione dei beni, per via dei gravami ipotecari pendenti.

Si rammenta che per quanto riguarda i beni aziendali, l'articolo 48, comma 8, del già ricordato codice delle leggi antimafia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, prevede che questi sono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati, con provvedimento dell'Agenzia che ne disciplina le modalità operative:

a) all'affitto, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo oneroso, a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. Nella scelta dell'affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali;

b) alla vendita, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima eseguita dall'Agenzia, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. Nel caso di vendita disposta alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dalla comunicazione della vendita del bene da parte dell'Agenzia;

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

tipo mafioso. Il successivo comma 9 prevede che i proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo unico giustizia.

Con il presente disegno di legge si intende innanzitutto proporre un rafforzamento della pianta organica dell'Agenzia necessario per la quantità di beni che essa deve gestire e, più in generale, per permetterle di rispettare gli scopi prefissati, consentendole di reperire le competenze tecniche ad essa necessarie prioritariamente nel-

l'ambito delle pubbliche amministrazioni e qualora non siano rinvenibili dando la possibilità di reclutare persone di alto profilo esterne alla stessa individuando anche a quali risorse finanziarie essa possa attingere per fare fronte ad ulteriori impegni di spesa. Sono inoltre introdotte alcune disposizioni finalizzate ad evitare che beni sottratti alla criminalità organizzata possano rimanere inutilizzati per anni e si traducano per lo Stato più in un onere di spesa che in una possibile fonte legale di sviluppo economico per il Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al codice delle leggi antimafia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 dell'articolo 38 è sostituito dal seguente:

«*I.* Fino al decreto di confisca di primo grado l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di cui all'articolo 110, coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato»;

b) al comma 5 dell'articolo 48 il quinto periodo è sostituito dal seguente: «Fatto salvo il disposto dei commi 6 e 7 del presente articolo, la vendita è effettuata agli enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico, alle fondazioni bancarie e a soggetti privati»;

c) all'articolo 110 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«*I.* L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è un ente pubblico economico dotato di autonomia organizzativa e contabile, ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno. La città nella quale l'Agenzia ha sede principale è disposta con decreto del Ministro dell'interno. La sede e gli eventuali uffici distaccati di collegamento dell'Agenzia

devono essere collocati in beni immobili sequestrati alla criminalità organizzata»;

2) al comma 2 sono apportate le seguenti modificazioni:

2.1) la lettera *a*) è sostituita dalla seguente:

«*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 di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; istruzione e programmazione delle richieste di assegnazione e della destinazione dei beni confiscati in raccordo con le amministrazioni pubbliche interessate nel cui territorio il bene insiste; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione»;

2.2) dopo la lettera *e*) sono inserite le seguenti:

«*e-bis*) promozione della definizione di accordi con gli istituti bancari per l'estinzione di ipoteche o di altri gravami, trascritti sugli stessi beni, che ne ostacolano la destinazione;

e-ter) predisposizione di procedure semplificate e adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la destinazione tempestiva dei beni confiscati anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*;

e-quater) predisposizione di bandi regionali concernenti beni confiscati alla criminalità organizzata e presentazione di domande per l'uso sociale di tali beni;

e-quinquies) nei territori in cui la disoccupazione e il disagio sociale sono particolarmente elevati promozione della costituzione di cooperative di lavoratori per la gestione dei beni aziendali o dei terreni confiscati»;

d) la lettera f) è abrogata;

e) il comma 3 dell'articolo 111 è sostituito dal seguente:

«3. Il Consiglio direttivo è presieduto dal Direttore dell'Agenzia ed è composto:

a) da un magistrato designato dal Ministro della giustizia;

b) da un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia;

c) da un esperto in materia di gestioni aziendali e patrimoniali designato dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Presidente dell'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI) o suo delegato»;

f) all'articolo 113, il comma 4 è abrogato;

g) all'articolo 113-bis sono apportate le seguenti modificazioni:

1) al comma 1, le parole: «La dotazione organica dell'Agenzia è determinata in trenta unità complessive,» sono sostituite dalle seguenti: «La dotazione organica dell'Agenzia è determinata in centotrenta unità complessive,»;

2) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«5. Fino al 31 dicembre 2016, il Direttore dell'Agenzia, è autorizzato, al fine di assicurare la piena operatività dell'Agenzia, ad avvalersi di ulteriore personale tecnico di alta specializzazione da assumersi con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di diritto privato, rinnovabile»;

3) dopo il comma 5 è aggiunto, in fine, il seguente:

«5-bis. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono disciplinate le modalità con cui parte delle risorse del Fondo unico giustizia sono destinate all'estinzione delle ipoteche o degli altri gravami trascritti sui beni confiscati alle organizzazioni criminali nonché agli oneri di spesa per il personale dell'Agenzia».

