

**REPUBBLICA ITALIANA  
SEZIONI RIUNITE  
DELLA CORTE DEI CONTI**

\* \* \*

**MEMORIA  
DEL PROCURATORE GENERALE  
PRESSO LA CORTE DEI CONTI  
IN SEDE DI GIUDIZIO  
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO  
PER L'ESERCIZIO 2008**

(omissis)

**B - Beni confiscati alla criminalità organizzata**

***B. 1 - Profili generali.***

I beni confiscati alle organizzazioni criminali costituiscono una peculiare voce attiva del patrimonio indisponibile dello Stato cui pervengono in base all'esito di procedimenti di prevenzione antimafia ovvero a seguito di provvedimenti di sequestro nell'ambito di procedimenti penali per gravi reati.

Il sequestro e la confisca dei beni sono stati progressivamente individuati dal Legislatore quali strumenti particolarmente importanti per l'effettivo contrasto alla criminalità organizzata nelle sue varie espressioni (mafia, n'drangheta, camorra, mafie straniere ecc.)<sup>47</sup>. I beni confiscati, inoltre, possono costituire uno strumento di sviluppo delle comunità locali, quali moltiplicatori di progettualità positiva da parte dei vari soggetti coinvolti ed idoneo a ridurre il controllo territoriale esercitato dalle organizzazioni criminali<sup>48</sup>.

Le disposizioni vigenti in materia sono costituite principalmente dagli artt. 2 *bis* e 2 *ter*, della legge 575/1965 e successive modifiche ed integrazioni, dagli artt. 18 e 19, legge 152/1975, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125 - "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" - e dall'art. 12 *sexies* della legge 356/1992 (sequestro e confisca di beni nei confronti di condannati per determinati gravi reati tra i quali l'associazione di tipo mafioso), rispettivamente nell'ambito di applicazione delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale (legge 575/1965) ovvero nell'ambito di procedimenti penali (art. 12 *sexies* della legge 356/1992). Ulteriori recenti interventi hanno riguardato la destinazione delle risorse finanziarie derivanti dai beni in relazione alla creazione del

<sup>47</sup> Direzione Nazionale Antimafia- relazione annuale 2008.

<sup>48</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri- Commissario straordinario per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali- relazione annuale 2008.

Fondo unico giustizia (art. 61, comma 23, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n.133 e decreto legge 16 settembre 2008 (G.U. n. 217), convertito nella legge n.181, del 13 novembre 2008).

Inoltre, nel disegno di legge “sicurezza” recentemente approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato (atto 733-B) sono contenute ulteriori disposizioni modificative, con particolare riguardo alle modalità di esecuzione dei sequestri e alla gestione dei compendi aziendali.

La destinazione ed utilizzazione di tali beni è definita dall'articolo 2 *undecies* della legge 575/1965 per il quale i beni immobili sono:

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

b) trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11.08.1991, n. 266, e successive modificazioni, a cooperative sociali di cui alla legge 8.11.1991, n. 381, e successive modificazioni o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al T.U. delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti o sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9.10.1990, n. 309 e successive modificazioni, nonché alle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge 8.7.1986, n. 349 e successive modificazioni. Se entro un anno dal trasferimento l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, il Prefetto nomina un commissario con poteri sostitutivi;

c) trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'art. 74 del citato T.U. approvato con D.P.R. 9.10.1990, n. 309. Il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, secondo i criteri di cui all'art. 129 del medesimo T.U., ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile.

Nel caso in cui il bene confiscato costituisca, invece, un bene aziendale esso è mantenuto al patrimonio dello Stato e può essere destinato:

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 deve essere privilegiata la soluzione che garantisce il mantenimento dei livelli occupazionali;

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

c) alla liquidazione, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. Per le somme di denaro sequestrate e per i proventi comunque derivanti dai beni il legislatore ha nel tempo previsto varie destinazioni anche di recente modificate.

Il procedimento vede attualmente coinvolti numerosi soggetti pubblici costituiti in particolare dall'Autorità giudiziaria (provvedimento di sequestro e di confisca, soggetto a gravami e a ricorso per cassazione), dall'Agenzia del Demanio (gestione e adozione del provvedimento finale di destinazione), dalle Prefetture (parere sulla destinazione e vigilanza sull'esecuzione), dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di coordinamento attraverso un apposito Commissario straordinario, dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici istituzionali e territoriali (destinatari e utilizzatori dei beni) e soggetti privati (utilizzatori finali dei beni quali cooperative sociali), oltre agli amministratori dei beni stessi.

La legge finanziaria per il 2008 (art. 2, commi 102, 103, 104, legge 24.12.2007, n. 244), ferme restando le estensioni previste dalla finanziaria 2007 in ordine ai soggetti destinatari dei beni ed alle ipotesi di confisca ex art. 12 *sexies* legge 356/1992, aveva previsto l'istituzione di un "Fondo per la legalità" presso il Ministero dell'interno nel quale far confluire i proventi derivanti dai beni mobili e le somme di denaro confiscate ai sensi della legge 575/1965. Tali norme sono state abrogate dall'art. 61, comma 25, della legge 133/2008 che ha istituito un unico fondo nel quale far confluire tutte le somme di denaro sequestrate ed i proventi derivanti dai beni confiscati nei procedimenti penali, di prevenzione e di irrogazione di sanzioni amministrative. Con decreto legge 16.9.08, n. 143, convertito con modifiche con legge 181 del 13.11.2008, il fondo è stato denominato "Fondo unico giustizia", gestito da "Equitalia Giustizia S.p.A.". Con la approvazione della legge 24.7.2008, n. 125, (legge di conversione del decreto sicurezza decreto legge 23.5.2008, n. 92 c.d. decreto sicurezza) si sono estese, come detto, le misure di prevenzione ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. ed abrogato l'art. 14 della legge 55/1990; è stata prevista la competenza anche del Direttore della Direzione Investigativa Antimafia a richiedere l'applicazione delle misure di prevenzione; introdotto il principio in base al quale le misure di prevenzione sia personali sia patrimoniali possono essere richieste ed applicate in modo disgiunto, la possibilità, ricorrendo i presupposti richiesti, di disporre sequestro e confisca per equivalente e, soprattutto, che le misure patrimoniali possano essere disposte anche in caso di morte dell'interessato proposto da tali misure. Di rilievo, ai fini che qui interessano, è la possibilità, qualora risulti che i beni definitivamente confiscati e

destinati siano rientrati, anche per interposta persona, nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca, di revocare l'assegnazione o la destinazione.

Il successivo decreto legge 23 febbraio 2009 n. 11, convertito nella legge 23 aprile 2009 n. 38, all'art. 6 bis, ha apportato una interpretazione autentica delle disposizioni contenute nel decreto legge 143/2008 convertito dalla legge 181/2008 sul Fondo unico Giustizia, precisando che il comma 2 dell'art. 2, concernente l'individuazione delle somme da versarsi al fondo, si interpreta nel senso che non vi rientrano le somme di denaro e i proventi, con i relativi interessi, di "complessi aziendali oggetto di provvedimenti di sequestro o confisca...".

## ***B. 2 - Amministrazione, gestione e consistenza patrimoniale***

La gestione dei beni confiscati è stata attribuita all'Agenzia del Demanio (decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300; decreto legislativo del 3 luglio 2003, n. 173), trasformata in ente pubblico economico dal 31 dicembre 2003. L'Agenzia con D.P.C.M. 18 aprile 2005 è stata sottoposta al controllo della Corte dei conti.

L'Agenzia svolge i propri compiti secondo un contratto di servizio di durata triennale, stipulato con l'Amministrazione finanziaria, che prevede un compenso rapportato a ciascun bene in gestione e a ciascuna procedura di destinazione conclusa nell'anno.

Il contratto di servizio vigente nel 2008, sottoscritto in data 1° aprile 2008, prevede una remunerazione pari ad euro 800,00 per ciascun bene immobile o azienda in carico all'Agenzia alla data del 1° gennaio 2008 ed euro 3.800 per ciascun bene immobile o azienda inserito nei decreti di destinazione o per ciascuna azienda chiusa nel corso del 2008. Sulla base del piano di attività dell'Agenzia la previsione di entrata a tale titolo è individuata nel 2008 per circa 5,5 milioni di euro.

Le disposizioni in materia di amministrazione dei beni sono contenute nella legge 575/1965 e ad esse fanno riferimento anche le disposizioni relative ai beni sequestrati e confiscati nell'ambito dei procedimenti penali di cui all'art. 12 *sexies* della legge 356/1992. Le stesse prevedono che le somme necessarie alla gestione dei beni sequestrati e confiscati siano tratte dai proventi della stessa procedura, salve eventuali erogazioni da parte dello Stato nel caso di disponibilità insufficienti. Tali somme sono gestite dall'amministratore giudiziario nella fase del sequestro, con la sorveglianza del giudice della prevenzione o del giudice penale competente per il giudizio, e dall'amministratore nominato dall'Agenzia del Demanio nella fase successiva alla confisca, fino alla destinazione del bene o alla liquidazione o vendita del bene aziendale. Le specifiche modalità sono indicate nel decreto ministeriale (Giustizia) 1.2.1993, n. 293, emanato in esecuzione del decreto legge 14.06.1989, n. 230 (Disposizioni urgenti per l'amministrazione e destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 575/1965) convertito nella legge del 4.8.1989, n. 482. Nella fase di competenza dell'Agenzia del

Demanio la gestione segue la disciplina delle gestioni fuori bilancio, prevista dalla legge 25 novembre 1971 n. 1041 e dal relativo regolamento, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977 n. 689, nonché dalla disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 5 del decreto ministeriale 27 marzo 1990 e di quelle di cui all'art. 8 del decreto legge 2 marzo 1989 n. 65, convertito con modificazioni, nella legge 26 aprile 1989 n. 155 (art. 6 decreto ministeriale 27 marzo 1990). Il decreto ministeriale 27 marzo 1990 (art.7) prevede che il conto della gestione, predisposto dall'amministratore e approvato dall'intendente di finanza, deve essere reso, ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, alla ragioneria centrale presso il ministero delle finanze, per il successivo invio alla Corte dei conti, nei termini e con le modalità previste dall'art. 4 del regolamento n. 689/1977 e dal decreto ministeriale 14 dicembre 1977, pubblicato nella G.U. n. 13 del 13 gennaio 1978. La resa del conto deve essere comunque effettuata entro i tre mesi dalla chiusura della gestione (art. 7 ultimo comma decreto ministeriale 27 marzo 1990).

La consistenza patrimoniale alla data del 31 gennaio 2007 (fonte - Agenzia del Demanio) risultava di 3812 beni in gestione. Al 31 dicembre 2008 i beni in gestione risultavano 3430. Il totale dei beni confiscati alla data del 31 dicembre 2008 risultava di 8.446. Di questi 3796 sono stati destinati e definitivamente trasferiti ai comuni, mentre 576 sono stati mantenuti allo Stato. Alla data del 31 dicembre 2008 risultavano inoltre 508 beni immobili destinati ai comuni ma non consegnati. Il totale delle aziende confiscate alla data del 31 dicembre 2008 era di 1.139, di cui 204 ancora in gestione all'Agenzia.

Nell'anno 2008 il coordinamento fra i vari soggetti istituzionali ha comunque consentito una consistente velocizzazione delle procedure di destinazione dei beni immobili (1046 nel 2008 rispetto a n. 684 nel 2007, con un incremento del 70% circa) e sono state incrementate le consegne effettive dei beni ai soggetti assegnatari da parte degli enti pubblici destinatari (782 nel 2008 rispetto a 567 nel 2007 e a 264 nel 2006). Fino al 30 settembre 2008 sono state inoltre effettuati n 135 sgomberi coattivi di immobili occupati senza titolo dagli ex proprietari o da soggetti ad essi collegati.

Nel corso del 2008 le procedure di sequestro attivate nell'ambito delle misure di prevenzione risultano 220 (fonte - PCM-Comm Straord. beni confiscati- Ministero della giustizia- Banca dati SIPPI).

### ***B. 3 - Criticità gestionali e interventi organizzativi e normativi***

La materia presenta peculiari criticità che sono state nel tempo affrontate mediante provvedimenti normativi ed organizzativi. Le criticità evidenziate con maggiore frequenza attengono all'esistenza di immobili occupati ovvero in stato di abbandono, inutilizzabili o da ristrutturare, gravati da mutui ipotecari o da procedure giudiziarie promosse da creditori.

Per quanto attiene alle aziende risulta che solo il 6% circa delle aziende confiscate pervengono nella disponibilità dello Stato con reali capacità operative (in tal senso anche Relazione CNEL –Rapporto di monitoraggio sulla legge 109/96) determinando particolari difficoltà nel mantenimento della funzionalità aziendale nella fase successiva alla confisca e dovendosi peraltro considerare gli effetti negativi della liquidazione delle aziende sotto il profilo dell’impatto occupazionale.

Le difficoltà attuative anzidette sono state affrontate sotto il profilo organizzativo attraverso la definizione di precisi obblighi di risultato per l’Agenzia del Demanio, contenuti nel contratto di servizio, sia attraverso la previsione di una funzione di coordinamento assunta dalla presidenza del Consiglio dei ministri attraverso l’istituzione di un Commissario straordinario attuata con il DPR 6 novembre 2007 cui sono stati attribuiti compiti di impulso e raccordo fra le varie amministrazioni interessate, comprese le Autorità giudiziarie, al fine di evitare il perdurare di situazioni nelle quali il bene, nella fase di transito dal sequestro alla definitiva destinazione e consegna agli enti territoriali, si degradi progressivamente.

Al predetto ufficio sono stati anche affidati compiti diretti di gestione di una quota delle risorse PON Sicurezza Sud (affidato al Ministero dell’interno) nel periodo di programmazione 2007-2013 (93 milioni di euro). Con particolare riferimento alle attività svolte da tale ufficio relativamente alle gestioni delle aziende sequestrate e confiscate cfr. Relazione annuale cit., ove è riferito delle sperimentazioni in atto, dirette ad individuare adeguati modelli gestionali in collaborazione con INVITALIA S.p.A. e con il Dipartimento di Sviluppo delle Economie Territoriali della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DISET).

Sotto il profilo normativo, nel recente provvedimento legislativo di riforma delle norme in materia di sicurezza (Atto senato n. 733-B) sono state inserite alcune previsioni che individuano per il Prefetto, la nuova competenza all’emissione del provvedimento finale di destinazione del bene, assegnando pertanto a tale organo dello Stato un più incisivo ruolo nel procedimento. Nello stesso provvedimento sono inoltre contenute nuove disposizioni relative alla gestione dei beni aziendali, prevedendosi una gestione maggiormente professionalizzata con la creazione di uno specifico albo e una apposita sezione relativa agli amministratori di beni aziendali.

Il tema del coordinamento delle attività di sequestro e confisca dei beni ha anche valenza comunitaria in relazione alla decisione quadro 2007/845/GAI del Consiglio dell’Unione europea concernente “la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell’identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi”. La decisione impegna gli Stati membri alla istituzione o designazione di un ufficio nazionale per il recupero dei beni incaricato di facilitare il reperimento e l’identificazione dei proventi di reato e altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento di congelamento, sequestro, ovvero confisca, emanato dall’autorità giudiziaria competente nel corso di un procedimento penale, o, per quanto possibile nel rispetto del diritto nazionale dello Stato membro interessato, di un

procedimento civile. Sono inoltre previsti la cooperazione e lo scambio di informazioni tra i diversi uffici nazionali. Va rilevato che l'estensione della competenza di tale ufficio anche ai "procedimenti civili" consente di ipotizzare di tener conto, nell'adozione degli atti di recepimento ed attuazione della decisione, anche delle competenze delle Procure contabili in correlazione a fattispecie rilevanti sotto il profilo dei reati contro la pubblica amministrazione, secondo le previsioni sugli accertamenti patrimoniali contenute nell'art. 6 della legge 97/2001.