

## **Il Fondo unico Giustizia, uno strumento per affrontare le criticità dei beni immobili e delle aziende sequestrate e confiscate**

**Sommario:** 1. Il contrasto patrimoniale alle mafie, i beni sequestrati e confiscati - 2. La destinazione dei beni confiscati, le ricorrenti polemiche (e le mancanze di interventi) - 3. L'utilizzo del Fondo Unico Giustizia per affrontare le criticità - 4. Le ragioni dell'istituzione del Fondo Unico Giustizia (FUG) - 5. Le *risorse* che affluiscono al FUG - 6. La gestione del FUG: Equitalia Giustizia - 7. Il (parziale) riparto delle somme sequestrate: la normativa- 8. L'attuazione della normativa, le risorse del FUG effettivamente riutilizzate - 9. Conclusioni e proposte.

### **1. Il contrasto patrimoniale alle mafie, i beni sequestrati e confiscati**

Trent'anni dopo l'approvazione della legge Rognoni-La Torre (13 settembre 1982 n. 646), vi è ampia condivisione sull'importanza del contrasto patrimoniale alle mafie per gli effetti devastanti che i sequestri e le confische producono sulle organizzazioni criminali. Minore attenzione si registra sul valore *aggiunto* che deriva dall'utilizzo per fini sociali dei beni confiscati, fortemente voluto da Libera che, nel 1996, raccolse oltre un milione di firme *imponendo* l'approvazione della legge 109/1996.

Chi opera nell'antimafia istituzionale o nell'antimafia sociale registra quotidianamente il danno *materiale e d'immagine* prodotto ad appartenenti a organizzazioni di tipo mafioso dal sequestro (con l'immediata amministrazione da parte dello Stato) e dalla destinazione del bene a fini sociali, azioni che esprimono un messaggio immediatamente leggibile e di grande valore sociale: il bene acquisito realizzando efferati delitti, ove il "mafioso" ostentava la forza dell'*illegalità*, diviene simbolo della riaffermazione della legalità dello Stato attraverso l'utilizzo in favore della collettività.

I due *testi* fondamentali che consentono il sequestro e la confisca nei confronti dei patrimoni criminali presentano una comune caratteristica che rendere ancora più chiaro il valore sociale e culturale di questo intervento:

- la l. n. 646/82, che consente il sequestro e la confisca in sede di **prevenzione**, viene approvata solo dopo l'assassinio in data 30 maggio 1982 del suo proponente - l'on. Pio La Torre - e della "scorta" rappresentata dal compagno di partito Rosario Di Salvo;
- l'art. 12 sexies d.l. n. 306/92, conv. dalla l. n. 356/92, che consente il sequestro e la confisca anche in sede **penale**, viene approvato<sup>1</sup> dopo gli efferati omicidi di Giovanni Falcone e Francesca Morvillo, Paolo Borsellino e delle donne e degli uomini della scorta.

Dopo oltre trent'anni di operatività della legge Rognoni-La Torre e a venti anni dall'introduzione dell'art. 12 sexies i beni sequestrati e confiscati sono numerosissimi.

Secondo i dati forniti dall'Agenzia nazionale<sup>2</sup> il totale dei beni immobili definitivamente confiscati ammontava alla data del 7 gennaio 2013 a ben 11.238, di cui l'89,3% nelle regioni a maggiore incidenza criminale<sup>3</sup>. Sono 1.708 le aziende confiscate definitivamente<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> All'esito di una lunga evoluzione normativa derivante anche da un intervento della Corte costituzionale.

<sup>2</sup> Presenti sul sito dell'Agenzia.

Dati più recenti si traggono dalla recente relazione al Parlamento resa dal Ministero della Giustizia<sup>5</sup> da cui risulta che nel 2013 sono stati confiscati definitivamente 1.022 immobili e 130 aziende.

La gran parte dei beni confiscati definitivamente sono pervenuti allo Stato all'esito di procedimenti di prevenzione, anche se negli ultimi anni sono incrementati esponenzialmente i sequestri penali ex art. 12 sexies d.l. n. 306/92 cit.<sup>6</sup>.

## **2. La destinazione dei beni confiscati, le ricorrenti polemiche (e la mancanza di interventi)**

A fronte di un consistente patrimonio immobiliare e di aziende sequestrate sono ricorrenti le preoccupazioni sulla scarsa capacità dello Stato di utilizzare questi beni.

Si susseguono periodicamente inchieste su quotidiani e sui diversi organi di informazione ove si riportano dati, si citano situazioni critiche o di degrado dei beni, si invocano soluzioni.

Non mancano gli interventi della politica che, nelle diverse sedi (Parlamento, Governo, Commissione parlamentare antimafia, etc.), mettono a fuoco i problemi e suggeriscono interventi che tardano ad essere adottati.

I dati più aggiornati indicano nel 50% gli immobili confiscati definitivamente destinati a fini sociali, di cui solo una parte effettivamente assegnati e utilizzati; nel 10% le aziende affittate o cedute dopo la confisca definitiva.

Di conseguenza il 50% di immobili confiscati sono ancora a disposizione dell'Agenzia nazionale (in gestione) e il 90% delle aziende cessa la sua attività nella fase del sequestro (circa il 70%) o dopo la confisca (circa il 20%). La citata relazione del Ministero della giustizia evidenzia una rilevante diminuzione dei beni immobili destinati negli ultimi anni.

In altra sede sono state affrontate le criticità che affliggono la fase del sequestro e della confisca dei beni immobili<sup>7</sup> e delle aziende<sup>8</sup> e i possibili rimedi che devono assumere carattere organico e strutturale, a partire dall'unificazione della disciplina dell'amministrazione dei beni sequestrati in sede di prevenzione o penale, dall'accelerazione (reale) dei procedimenti patrimoniali, da interventi su note e specifiche problematiche<sup>9</sup>.

E' prioritaria, comunque, una modifica strutturale dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, istituita nel 2010 per risolvere le criticità, ma che vive un momento di

---

<sup>3</sup> Beni così distribuiti: il 42,6% (5.515 beni) in Sicilia, il 14,8% in Campania (1.918 beni), il 13,9% in Calabria (1.811 beni), il 9,2% in Lombardia (1.186 beni), l'8,7% in Puglia (1.126 beni).

<sup>4</sup> 623 dislocate in Sicilia (il 36,5%), 347 in Campania (il 20,3%), 223 in Lombardia (il 13%), 161 in Calabria (il 9,4%).

<sup>5</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.wp?facetNode\\_1=0\\_10&facetNode\\_2=1\\_5\\_30&previousPage=mg\\_1\\_14&contentId=SST974470](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=0_10&facetNode_2=1_5_30&previousPage=mg_1_14&contentId=SST974470)

<sup>6</sup> Per avere un quadro dei beni sequestrati si può fare riferimento ai dati offerti dal Ministero della Giustizia in cui, alla data del 31 marzo 2013, si indicano complessivamente come sequestrati e confiscati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione 51.660 beni immobili; sottraendo i circa 13.000 immobili confiscati indicati dall'Agenzia Nazionale risulterebbero oltre 38.000 immobili in sequestro di prevenzione.

Sono utili anche i dati sulle somme definitivamente confiscate indicate nel bilancio dello Stato relative in modo preponderante alle confische di prevenzione (cfr. delibera del 13 settembre 2010 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti).

<sup>7</sup> F. Menditto, *Quale futuro per i beni immobili sequestrati e confiscati? Proposte essenziali per ridurre le criticità esistenti.*, in *penalecontemporaneo.it*, 27 settembre 2013, <http://www.penalecontemporaneo.it/area/3-/17-/2510-qual-e-futuro-per-i-beni-immobili-sequestrati-e-confiscati-proposte-essenziali-per-ridurre-le-criticita-esistenti/>

<sup>8</sup> F. Menditto, *Quale futuro per le aziende sequestrate e confiscate (e per l'Agenzia Nazionale)?*, in *Questione giustizia on line*, 13 settembre 2013, <http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/articolo.php?id=203>.

<sup>9</sup> Per gli immobili: deterioramento, manutenzione, rilascio dell'immobile, beni in comunione, immobili abusivi, ipoteche, etc. Per le aziende: chiusura dei fidi e delle linee di credito, rapporti con i fornitori e i clienti, costi della legalizzazione, etc.

profonda crisi, come dimostrano anche recenti polemiche pubbliche tra il Direttore dell’Agenzia e altri soggetti istituzionali<sup>10</sup>.

### 3. L’utilizzo del Fondo Unico Giustizia per affrontare le criticità

Un elemento ricorrente è rappresentato, come ricordato, dalle affermazioni pubbliche di sostegno all’azione di riutilizzo dei beni confiscati, cui non seguono azioni concrete, giustificate spesso dalla mancanza di risorse finanziarie.

Recentemente va registrata la pubblicazione del rapporto della commissione istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2013 col compito di elaborare “proposte in tema di lotta alla criminalità organizzata” in cui si individuano cinque linee di intervento, precedute da un’ampia analisi dei fenomeni, ove la prima linea di intervento è rappresentata dal *contrasto patrimoniale*, articolato principalmente sul *sistema di prevenzione patrimoniale*, con particolare attenzione alla gestione e destinazione dei beni immobili e delle aziende<sup>11</sup>.

Sono noti anche le prime proposte della commissione istituita presso il Ministero della Giustizia presieduta dal Prof. Giovanni Fiandaca.

Si verificherà nei prossimi giorni se i suggerimenti avanzati saranno raccolti in proposte di legge.

In ogni caso va rimarcata la necessità di interventi concreti che richiedono adeguate risorse.

Assegnare risorse in questo settore, utilizzando anche le somme sequestrate e confiscate, rappresenta non un costo ma un investimento, col recupero di immobili e di aziende (e di posti di lavoro).

Una soluzione possibile per affrontare queste criticità è rappresentata dall’utilizzo di una minima parte delle consistenti somme che affluiscono al Fondo Unico Giustizia su cui mancano dati univoci e, soprattutto, scelte chiare da parte della politica.

---

<sup>10</sup> Negli scritti da ultimo citati si suggeriva testualmente:

“Dopo il recente potenziamento dell’Agenzia non sembra che possa più farsi riferimento, per giustificare le inefficienze oggettive dell’Agenzia, al continuo richiamo alla insufficienza delle risorse. Il comando di 100 unità consente l’individuazione di personale adeguato e di figure professionali idonee, certamente presenti nella pubblica amministrazione.

L’esperienza di questi anni dimostra che per avere un’Agenzia efficiente occorre:

- predisporre una struttura agile e in grado di agire con tempestività,
- acquisire professionalità idonee,
- programmare adeguatamente nel tempo le linee di azione per evitare discontinuità,
- approvare le linee guida col coinvolgimento del mondo dell’associazionismo, in funzione di garanzia della trasparenza delle scelte,
- creare un costante contatto con la magistratura e con le associazioni del settore,
- garantire trasparenza e pubblicità nelle destinazioni e assegnazioni dei beni,

In tale ottica è necessario ripensare l’organizzazione dell’Agenzia per incrementarne l’efficienza ed inserire nei momenti decisionali dell’Agenzia la presenza di soggetti che coadiuvino nella trasparenza ed efficacia delle scelte.

Le competenze dell’Agenzia, a partire dai compiti di ausilio all’AG nella fase del sequestro, richiedono interventi agili, e il coinvolgimento di organi pubblici, istituzioni e professionalità riferibili a diversi settori: Ministero dell’Interno, della Giustizia, dell’Economia, dello Sviluppo Economico, della Coesione Territoriale, Autorità giudiziarie, etc.

In tale contesto sarebbe più utile e funzionale la collocazione istituzionale dell’Agenzia nazionale, come da tempo proposto, sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio con la conseguente scelta del Direttore (così come avveniva per il soppresso commissario) nell’ambito di una più ampia platea di soggetti.

La composizione del Consiglio Direttivo dovrebbe assicurare “una più ampia partecipazione di soggetti con competenze nei diversi ambiti di riferimento che intervengono nelle fasi interessate.”

<sup>11</sup> Il rapporto è reperibile sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri <http://www.governo.it/backoffice/allegati/74501-9198.pdf>.

L'esame della normativa e dei dati disponibili (non di semplice reperimento) dimostra la timidezza nell'utilizzo delle risorse che affluiscono al Fug, oggi quasi per il 90% *bloccate* su conti e depositi, laddove la loro disponibilità consentirebbe di affrontare numerose problematiche, a partire dal riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati alle mafie e alla criminalità, determinando un investimento non solo economico, ma anche culturale e sociale.

#### **4. Le ragioni dell'istituzione del Fondo Unico Giustizia (FUG)**

Il Fondo Unico Giustizia (FUG) è stato istituito nel 2008 (d.l. n. 112, conv. dalla l. n. 133; d.l. n. 143, conv. dalla l. n. 181) con l'obiettivo di farvi confluire le somme di denaro (contante) e i titoli (Bot, CCT, obbligazioni, azioni etc.) sequestrati, confiscati o comunque presenti a vario titolo nell'ambito di procedimenti giudiziari civili, penali e amministrativi.

Prima della modifica normativa il denaro e i titoli "appresi" nell'ambito di diverse tipologie di procedimenti erano depositati su libretti postali (infruttiferi) e in alcuni casi su conti correnti bancari; lì rimanevano "bloccati, senza alcuna possibilità di essere utilizzati, in attesa della definizione del procedimento: confisca, con acquisizione definitiva da parte dello Stato, ovvero restituzione alla persona cui erano stati provvisoriamente sottratti. Analogamente i titoli di diversa natura rimanevano bloccati, generalmente sui depositi titoli degli istituti di credito e, se soggetti a scadenza (BOT, CCT, obbligazioni, polizze "accumulative", etc. ), una volta monetizzati seguivano la sorte ora descritta del denaro contante.

Questo sistema, che trovava origine in una legislazione, mai aggiornata nonostante l'evoluzione negli ultimi decenni degli strumenti di circolazione del denaro e dell'aumento dei sequestri, presentava numerose criticità che si possono così riassumere:

- il sostanziale "abbandono" del denaro (e dei titoli) per l'intera durata dei procedimenti giudiziari, talvolta oltre il decennio;
- la mancanza di produttività del denaro (e dei titoli quando venuti a scadenza), con conseguente beneficio diretto delle Poste italiane e degli istituti di credito depositari;
- l'assenza di una banca dati delle somme e dei titoli, dispersi nell'ambito dei singoli procedimenti;
- il vero e proprio *abbandono* delle somme e dei titoli, *dimenticati* nei fascicoli di procedimenti definiti e in mancanza, talvolta, di provvedimenti sulla loro destinazione ovvero non richiesti o non ritirati dall'avente diritto alla restituzione.

Si era in presenza, dunque, di una gestione in cui somme e titoli d'importo molto consistente erano gestiti in modo confuso e, soprattutto, rimanevano inutilizzati per tempi lunghissimi.

Il FUG veniva istituito per intervenire su queste criticità e per perseguire alcuni obiettivi che si possono così sintetizzare:

- a) la necessità di censire e gestire in modo *centralizzato* il denaro e i titoli sequestrati (e poi confiscati);
- b) la volontà di mettere a reddito il denaro e, per quanto possibile, i titoli;
- c) l'opportunità di utilizzare almeno il denaro, sia quello *dimenticato* nei procedimenti, sia quello sequestrato, anticipandone la destinazione prima della confisca definitiva. Va ribadito che il sequestro

è un provvedimento che sottrae provvisoriamente il bene (denaro o titoli nel caso in esame) che può, all'esito del procedimento, o essere restituito al titolare o essere confiscato con definitiva acquisizione nelle casse dello Stato. Per tutta la durata del procedimento questo denaro ben può essere utilizzato.

## **5 . Le risorse che affluiscono al FUG**

Al Fug confluiscono le somme e i relativi proventi, ivi compresa ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale (titoli al portatore, a quelli emessi o garantiti dallo Stato anche se non al portatore, i valori di bollo, i crediti pecuniari, i conti correnti, conti di deposito titoli, libretti di deposito) presenti:

- a) nei procedimenti penali, per l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali, di irrogazione di sanzioni amministrative (ivi comprese quelle derivanti dalla responsabilità dell'Ente ex d.lgs. n. 231/2001),
  - o sequestrate,
  - o o confiscate,
- b) nei procedimenti penali, devoluti allo Stato ex art. 263, comma 3-bis, c. p. p. trascorsi cinque anni dalla sentenza non più soggetta a impugnazione, qualora non sia stata chiesta la restituzione;
- c) nei procedimenti civili di cognizione, esecutivi, non riscossi o non reclamati dagli aventi diritto entro cinque anni dalla data di definizione;
- d) nei procedimenti fallimentari, le somme depositate a seguito della ripartizione dell'attivo fallimentare e non richieste dai creditori, trascorsi cinque anni dal deposito;
- e) nei procedimenti finanziari, sequestrate dall'Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza nell'ambito delle attività di controllo sul denaro contante in entrata e in uscita ai confini comunitari.

## **6. La gestione del FUG: Equitalia Giustizia**

La gestione del Fondo Unico Giustizia è stata attribuita a Equitalia Giustizia (art. 2 d.l. n. 143/08, cit.), società del Gruppo Equitalia, interamente posseduta da Equitalia SpA, che, a sua volta, è partecipata al 51% dall'Agenzia delle Entrate e al 49% dall'INPS. I relativi dati (anche di bilancio) sono reperibili nei rispettivi siti. Equitalia giustizia deve assicurare:

- a) la tenuta dell' "anagrafe" delle risorse (somme e titoli) intestate al Fondo;
- b) la gestione amministrativa delle risorse intestate al Fondo, curando i relativi adempimenti in ordine al versamento, alla custodia, etc.;
- c) la gestione finanziaria delle risorse sequestrate, rendendole produttive (con modalità prive di rischio), utilizzando operatori finanziari. Si legge nella relazione del Collegio sindacale al bilancio 2012 che il rendimento medio ponderato dell'anno è stato tra il 3,2 e il 3,6, ottenendo un utile della gestione finanziaria di 23.058.806 euro;
- d) la destinazione finale delle risorse all'esito della definizione del procedimento: versamento allo Stato di quanto confiscato ovvero restituite agli aventi diritto;

- e) il versamento allo Stato del denaro (non del controvalore dei titoli) sequestrato, con le modalità ed entità di cui si dirà oltre. Questa è la voce che presenta particolare interesse perché rappresenta il *quantum* di risorse che ben possono essere utilizzate invece che rimanere *bloccate* sui conti.

Per le attività svolte è riconosciuto a Equitalia Giustizia un “aggio”, determinato annualmente con decreto del Ministero dell’Economia (ex art. 2, comma 6, d.l. 143/08, cit.), attualmente fissato nella misura massima prevista del 5% dell’utile annuo della gestione finanziaria dello stesso Fondo (Decreto Min. Ec. Fin del 20 aprile 2012). Si tratta di importo elevato essendo previste procedure informatizzate e standardizzate per fare confluire al Fug denaro e titoli, con adempimenti posti a carico degli istituti bancari, delle cancellerie e segreterie degli uffici giudiziari, degli amministratori e custodi.

Si legge in una dichiarazione ufficiale del novembre 2013 dei vertici di Equitalia Giustizia (conseguente a polemiche giornalistiche) che il costo di gestione del Fug è stato di 5,7 milioni di euro e l’aggio spettante a Equitalia Giustizia per lo stesso anno è stato di circa 800 mila euro “in tutto, tra rimborsi e aggio, per il 2012 Equitalia Giustizia ha percepito quindi 6,5 milioni”.

## **7. Il (parziale) riparto delle somme sequestrate: la normativa.**

L’attuale normativa prevede che solo una parte delle somme sequestrate possa essere utilizzata (quelle confiscate affluiscono all’apposito capitolo del bilancio dello Stato).

Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è stabilita la quota che può essere *riutilizzata* “fino a una percentuale non superiore al 30 per cento relativamente alle sole risorse oggetto di sequestro penale o amministrativo, disponibili per massa, in base a criteri statistici e con modalità rotativa” (art. 2, comma 7, del d.l. 143/08).

In sostanza può essere prelevata dal Fug solo una quota, peraltro limitatissima (non oltre il 30%) , perché si teme, evidentemente, che possano essere restituite nel corso del procedimento.

E’ consentito l’incremento della quota prelevabile dal 30% al 50%, con decreto del Ministro dell’economia “in funzione del progressivo consolidamento dei dati statistici” (comma 7 quater). Si vedrà oltre, invece, che il Ministero delle Finanze ha ridotto recentemente la quota al 10%.

La massa da cui si può prelevare è costituita dalle *risorse* sequestrate nei soli procedimenti penali (compresi quelli di prevenzione) e amministrativi.

Una volta individuato l’importo prelevabile, questo è ripartito, secondo quanto stabilito da un decreto del Presidente del Consiglio di Ministri, nel seguente modo:

- in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero dell’interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, fatta salva l’alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;
- per la parte residua all’entrata del bilancio dello Stato.

Ai sensi di decreti del 30 novembre 2010, del 22 luglio 2011 e del 30 ottobre 2012 il riparto è previsto nella misura del 49% al Ministero dell'Interno, del 49% al Ministero della Giustizia, del 2% all'entrata del bilancio dello Stato.

#### **8. L'attuazione della normativa, le risorse del FUG effettivamente riutilizzate.**

Non è semplice acquisire dati precisi: a) sulle risorse affluite al Fug, b) sul riparto. Si tratta di dati di diversa natura reperibili in dichiarazioni ufficiali o comunicati di varia natura, in cui non di rado vi è confusione tra quanto confiscato (che quindi affluisce integralmente allo Stato nei diversi capitoli del bilancio) e quanto sequestrato, perciò da riutilizzare (almeno in parte).

Nella fase di prima applicazione, risultavano i seguenti dati complessivi, al dicembre 2009, reperiti dal comunicato del 22.12.09 del Ministero dell'Interno:

“Sono attualmente intestate al Fondo Unico Giustizia risorse per un valore complessivo pari a euro 1.409,9 milioni. Di queste sono immediatamente disponibili:

- euro 54,5 milioni, relativi a beni confiscati;
- euro 497,8 milioni, relativi a risorse sequestrate”.

Parzialmente diversi i dati riportati dalla Corte dei Conti nella *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2009*: al 31 dicembre 2009 risultavano confluiti nel Fondo unico giustizia oltre 1.592 milioni di euro, di cui 613,4 disponibili per la assegnazione.

Nulla si diceva sul riparto.

Alcuni dati sul riparto delle risorse sequestrate si ricavano dal sito del Ministero dell'Interno (un anno di attività del Ministero, report 15 Agosto 2012 e 2013):

- alla data del 31 luglio 2012, risorse nette affluite al fondo 1.281 ml di €, versati al Ministero dell'interno (e dunque in pari misura al Ministero della Giustizia) 112, 5 ml di € (pari all'11,4 % delle risorse);
- alla data del 31 luglio 2013, risorse nette affluite al fondo 947 ml di €, versati al Ministero dell'Interno (e dunque in pari misura al Ministero della Giustizia) 72,7 ml di € (pari al 13%).

Dati più aggiornati, che fanno comprendere il reale funzionamento del *meccanismo* con cui opera il Fug sono stati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato (reperibili dal sito della camera, interrogazioni proposta il 2 agosto 2012 al Ministero dell'Interno):

- alla data del 31 dicembre 2011 le risorse intestate al Fug ammontavano a 2.212,88 milioni di euro;
- di tale importo solo 1.065,52 milioni di euro erano ritenuti effettivamente disponibili, in quanto presenti su conti correnti e depositi a risparmio; la parte residua, dunque, era composta da titoli;
- poiché una parte delle risorse non risultavano ancora definitivamente confiscate, si mettevano prudenzialmente da parte, per eventuali restituzioni, 343 milioni di euro;
- residuavano 722,52 milioni di euro, ridotti, sulla base delle stime delle entrate e delle uscite previste per il 2012, a una disponibilità al 31 dicembre 2012 di 661,59 milioni di euro;
- si aggiungeva che anche di tale parte residua (661,59 milioni di euro) non poteva tenersi integralmente conto perché dal Fug già si attingeva per alcune incombenze del Ministero della giustizia (la mediazione

delle controversie civili) e del Ministero dell'interno (l'alimentazione del Fondo delle vittime della mafia).

Anche tenendo conto dei dati offerti dalla Ragioneria Generale (peraltro senza distinzione tra somme sequestrate e confiscate) non sembra esservi corrispondenza con le somme versate ai Ministeri, in precedenza ricordate.

Dati parzialmente diversi sono stati offerti dal ministro della giustizia Severino nel corso dell'audizione in Commissione Antimafia del 22 febbraio 2012:

- alla data del 15 dicembre 2011 le risorse intestate al Fug ammontavano a circa 1,8 miliardi milioni di euro;
- di tale importo solo 700 milioni di euro erano ritenuti effettivamente disponibili, in quanto presenti su conti correnti e depositi a risparmio; la parte residua (1,1 miliardi di euro) era composta da titoli;
- di questi 700 milioni di euro “sulla base di una prima valutazione statistica (ovvero per il rischio di distribuire somme poi oggetto di dissequestro)” la percentuale massima di prelievo era stata individuata nel 25 % delle risorse liquide sequestrate disponibili”;
- in prima assegnazione, al Ministero della giustizia era stata attribuita la somma di 104.9 milioni di euro ed in seconda assegnazione l'importo di 112.5 milioni di euro;

Infine, nella scheda tecnica presente sul sito della Camera si rileva che sulla base della relazione tecnica fornita da Equitalia Giustizia, con D.M. 30 ottobre 2012, il ministro dell'Economia e delle Finanze ha ridotto al 10% la percentuale delle risorse da destinare alla riassegnazione. Percentuale, come si è ricordato, di norma da fissare entro il 30%, ma elevabile al 50%.

Nel futuro, dunque, le risorse ripartite dovrebbero ulteriormente diminuire, con aumento delle somme *bloccate* su conti e titoli.

## **9. Conclusioni e proposte**

L'esame della non agevole disciplina e dei dati forniti, spesso contraddittori, consente di porre dei punti fermi che possono costituire una base di riflessione per il riutilizzo delle risorse del Fug.

Dei 2 miliardi di euro disponibili (denaro e titoli), ne sono stati riassegnati ai ministeri delle Giustizia e degli interni circa il 10-15 %, per l'esclusione dalla massa disponibile dei titoli (circa 1 miliardo di euro) e di gran parte del denaro per ragioni prudenziali derivanti dalla possibile restituzione.

I dati rendano chiaro che si è persa una grande occasione per gestire in modo più proficuo il Fug, le cui risorse sono *congelate* per quasi il 90 %, pur in presenza di molteplici esigenze da soddisfare.

Da un lato vi è l'irrazionale blocco di gran parte delle risorse sul non condivisibile presupposto che i titoli sequestrati non si possano utilizzare e che il denaro possa essere prelevato in minima parte. Si può opporre che i titoli in parte potrebbero essere monetizzati (ad esempio nel caso di titoli di Stato a reddito fisso, con valore non oscillante in modo rilevante) ovvero essere utilizzati “a garanzia” di finanziamenti; il denaro sequestrato eventualmente restituito all'esito del procedimento sarebbe agevolmente *recuperato* con i nuovi sequestri che, come l'esperienza insegna, tendono ad aumentare.

Dall'altro lo Stato, non riutilizzando tali risorse, si indebita a tassi consistenti (attraverso l'emissione di titoli di Stato) e, soprattutto, non si serve di disponibilità idonee per molteplici fini, a partire dall'agevolazione del riutilizzo dei beni immobili e delle aziende sequestrate e confiscate che costituiscono un'occasione di sviluppo.

Poiché la gran parte delle somme sequestrate proviene dai sequestri penali e di prevenzione, sono cioè sottratte alla criminalità organizzata e a alla criminalità in genere, sarebbe congruente e utile utilizzarne almeno parte nel medesimo settore.

Si potrebbe, insomma, *prelevare* parte di queste somme e titoli per recuperare i beni immobili confiscati da riutilizzare a fini sociali e per sostenere le aziende sequestrate e confiscate che spesso sono costrette a chiudere per mancanza di liquidità o di finanziamenti. Alcune specifiche proposte sono già contenute nel disegno di legge d'iniziativa popolare presentato da CGIL, Libera e altre associazioni, attualmente all'esame della Commissione giustizia della Camera.

In conclusione, le elevatissime risorse presenti nel FUG provenienti dai sequestri penali e di prevenzione, detratta una piccola percentuale per ragioni prudenziali, potrebbero essere utilizzate nella parte relativa al denaro contante e ai titoli facilmente monetizzabili, per esigenze di carattere sociale e culturale e, prioritariamente, per finanziare l'utilizzo e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati, anche modificando quelle disposizioni del c.d. codice antimafia, approvato nel 2011, che, *tradendo* le finalità della l. 109/96 sul riutilizzo a fini sociali degli immobili confiscati, consentono di vendere i beni sequestrati (anche immobili) in numerosi casi, ivi compreso il soddisfacimento dei creditori della persona che ha subito il sequestro. I titoli non monetizzabili potrebbero, infine, essere utilizzati quale "garanzia per finanziamenti" per il recupero dei beni immobili confiscati e per il sostegno delle aziende sequestrate e confiscate<sup>12</sup>.

Francesco Menditto  
magistrato

---

<sup>12</sup> Va segnalato che recentemente l'art. 1, comma 467, l. 147/13 (legge di stabilità 2014) prevede "Esclusivamente per l'anno 2014, le risorse di cui all'articolo 2, comma 7, lettere a) e b), del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, sono destinate, in misura comunque non superiore al 50 per cento, con decreto, rispettivamente, del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia, di concerto con gli altri Ministri competenti per materia, ad alimentare i fondi di cui agli articoli 14 e 53 del decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 254, nonché i fondi per l'incentivazione del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco."

Analogamente in sede di conversione del d.l. n.136/13, attualmente all'esame del Senato, si introduce un comma 5 bis all'art. 2, secondo cui:

«5-bis. Fino alla conclusione degli interventi di cui al presente comma, una quota del Fondo unico giustizia, di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, da determinare con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, e successive modificazioni, concorre alla realizzazione di interventi prioritari di messa in sicurezza e di bonifica della regione Campania. La quota di cui al primo periodo è determinata annualmente in funzione delle somme di denaro e dei proventi derivanti dalla vendita di beni mobili e dalle attività finanziarie confiscate a seguito dell'emanazione di sentenze definitive o dell'applicazione di misure di prevenzione ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 set-tembre 2011, n. 159, nell'ambito di procedimenti penali a carico della criminalità organizzata per la repressione dei reati di cui agli articoli 259 e 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, commessi nel territorio della regione Campania»;