

Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata.

1. Premessa

Uno dei pregi della legge Rognoni-La Torre che, circa venticinque anni or sono, ha concentrato in poche, ma efficaci, parole l'essenza dell'azione della mafia - volta ad acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o il controllo delle attività economiche ed a condizionare l'attività amministrativa -, consiste anche nell'aver predisposto gli strumenti per l'aggressione alle mafie sul versante economico e finanziario.

Se, nella strategia di contrasto, l'individuazione di tale aspetto fu di eccezionale importanza allora, l'evoluzione del fenomeno mafioso rende oggi forse ancora più attuali quegli strumenti.

Il notevole lasso di tempo intercorso dalla emanazione della legge Rognoni-La Torre, l'esperienza maturata nella sua applicazione, nonché gli sviluppi che hanno interessato l'intera società civile, rendono necessario ora un momento di verifica che costituisca il preludio di modifiche ed aggiornamenti alle norme per ridare nuovo slancio e vigore al contrasto alle mafie.

È maturo il tempo per dare una svolta positiva all'aggressione dei patrimoni ed alla gestione dei beni confiscati. Intorno a questi obiettivi si qualifica oggi una efficace lotta alla mafia.

Gli stessi principi che hanno spinto la società civile verso una crescente globalizzazione, anche in ragione delle riconosciute libertà di movimento di

persone, di merci e di capitali, sono stati sfruttati dalla criminalità organizzata, in particolare dalla criminalità di tipo mafioso, per accrescere la propria efficienza ed assumere sempre più i caratteri della internazionalità e della transnazionalità.

Sebbene le associazioni mafiose abbiano allargato gli ambiti operativi in cui operano, che da palcoscenici locali si sono proiettati anche su scenari internazionali, la componente economica e finanziaria mantiene intatta, se non accresciuta, la propria importanza.

Appare accresciuta, infatti, la capacità delle organizzazioni mafiose di agire come soggetti economici sui mercati, distorcendone i meccanismi di funzionamento, attraverso l'utilizzo delle enormi risorse economiche e finanziarie reperite nella gestione delle molteplici attività illecite - dal traffico degli stupefacenti al contrabbando, dalla speculazione edilizia agli appalti pubblici, al racket ed all'usura - svolte anche oltre i confini nazionali, e spesso in sinergia con gruppi criminali stranieri.

Come spesso è accaduto nella legislazione antimafia italiana, la piena consapevolezza della assoluta importanza dell'aggressione dei patrimoni e della finanza delle mafie fu raggiunta anche sull'onda della reazione della società civile agli efferati crimini perpetrati dalla mafia in danno di esponenti delle istituzioni, autori dell'efficacia delle aggressioni alle ricchezze; quella consapevolezza indusse tutte le forze politiche a trovare le soluzioni che condussero il Parlamento a varare la legge 13 settembre 1982, n. 646.

Nel 1982, la legge Rognoni – La Torre indicò strumenti e percorsi, che allora risultavano di assoluta novità, per aggredire le mafie sul terreno economico e finanziario colpendo, anche attraverso le misure di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca, le ricchezze e le risorse economiche che costituiscono il risultato economico delle illecite attività, la fonte del finanziamento delle stesse organizzazioni criminali mafiose e, dunque, la

ragione profonda della loro persistente pericolosità per i sistemi economici e per la convivenza civile.

La necessità di una specifica disciplina che assicurasse la razionale gestione e destinazione dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali, completando sul piano sistematico un quadro legislativo che - verosimilmente proprio a causa della sua origine emergenziale - aveva trascurato il problema della sorte dei beni sottratti ai mafiosi, fu al centro di una intensa mobilitazione, che culminò nella petizione sostenuta da oltre un milione di firme.

L'approvazione dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, rapidamente intervenuta in Commissione Giustizia in sede deliberante, alla fine della legislatura, ha rappresentato un passaggio fondamentale che ha finalmente sbloccato i meccanismi che fino ad allora impedivano l'uso sociale dei beni confiscati alle mafie.

La legge 109 del 1996, infatti, introdusse gli articoli 2-*nonies* e seguenti della legge 31 maggio 1965, n. 575, aggiungendo, alla sequenza di disposizioni in tema di misure di prevenzione patrimoniale, norme specifiche concernenti la destinazione dei beni confiscati alla mafia, in tal modo completando opportunamente, sul piano sistematico, il quadro legislativo che non si era occupato della questione almeno fino alla legge 4 agosto 1989, n. 282, di conversione del decreto legge 14 giugno 1989, n. 230, che dettò le prime norme in materia di destinazione dei beni confiscati.

L'indifferibile necessità di una legge che affrontasse organicamente la questione della destinazione dei beni confiscati alla mafia era suggerita almeno da due riflessioni.

La prima riflessione scaturiva dalla constatazione che i beni confiscati deperivano senza alcuna utilità; avveniva, cioè, che aziende confiscate alla criminalità organizzata conducessero solo alla disoccupazione di chi era precedentemente occupato in esse, e che immobili interi, talvolta anche di

pregio, andassero sostanzialmente in rovina perché nessuno se ne curava, con il rischio aggiuntivo che servissero solo a far lievitare le spese sostenute dallo Stato per amministrare tali beni.

Tale situazione accentuava naturalmente l'idea di uno Stato che limitava la propria azione alla fase meramente repressiva e si mostrava incapace di trasformare l'utile mafioso in utile legale.

Ciò, oltretutto, induceva ad un'altra riflessione, che non poteva sfuggire a chi si rese promotore della legge 109 del 1996: essa attiene alla strategia antimafia ed in particolare alla “convenienza” dell'antimafia.

Se l'azione antimafia dello Stato si limita esclusivamente al momento repressivo, essa può apparire contraria allo sviluppo dei territori.

Diversa può apparire, invece, l'azione di contrasto alla criminalità mafiosa se essa, oltre ad avere gli strumenti giustamente ed equamente repressivi, riesce a sottrarre alla struttura mafiosa i beni accumulati ed a restituirli alla collettività, così incentivando l'utilizzazione sociale e dimostrando che legalità e sviluppo sono insieme una grande risorsa: la villa del mafioso che ospita una casa di riposo per anziani, il palazzo del mafioso che accoglie uffici pubblici, in sostanza, inviano un segnale positivo che si aggiunge a quello di avere assicurato alla giustizia il mafioso; segnalano, infatti, la restituzione alla collettività di ciò che la criminalità aveva sottratto ad essa.

In definitiva, la misura dell'efficacia delle misure di prevenzione, intesa come capacità di produrre effetti significativi, può essere compresa proprio sul piano della riconversione delle ricchezze a finalità che non solo siano lontane dal crimine, ma che abbiano un segno inverso rispetto ad esso (il volontariato, il soddisfacimento delle esigenze abitative dei non abbienti, il recupero dei tossicodipendenti, il risanamento dei quartieri degradati, l'educazione alla

legalità e la promozione di aziende agricole e di nuove attività produttive, sono solo alcuni esempi).

La legge sulla confisca dei beni e sul loro riutilizzo a fini sociali fu adottata come strumento in grado di distruggere il “capitale sociale” della mafia neutralizzandone l'intrinseca potenzialità a divenire volano per la creazione di relazioni di collusione e complicità con pezzi della politica, delle istituzioni, del mondo dell'economia e dell'imprenditorialità.

Poiché, inoltre, la mafia impedisce l'affermazione di un tessuto sociale fondato sulla fiducia e sulla condivisione e fa proprio, nelle zone in cui è fortemente radicata, anche questo patrimonio di relazioni sottraendo risorse alle forme di sviluppo nella legalità, il valore simbolico, educativo e culturale dell'uso sociale dei beni confiscati si rivela idoneo a produrre ricadute negative sul consenso di cui godono i mafiosi.

I beni confiscati rappresentano, dunque, un valore sociale ed economico tangibile e possono costituire, come di fatto è stato in alcune circostanze, uno strumento per far crescere le comunità locali, diventando moltiplicatori di progettualità positiva da parte dei vari soggetti coinvolti.

Il valore simbolico della destinazione a fini socialmente utili dei patrimoni in possesso delle organizzazioni criminali ha rappresentato, per le comunità segnate dalla presenza mafiosa, il segnale più forte e concreto della riaffermazione positiva dell'autorità dello Stato che, attraverso i nuovi strumenti, restituiva alla collettività quanto illecitamente era stato ad essa sottratto con l'intimidazione e la violenza e mascherato in forma di legittima disponibilità.

2. I lavori della Commissione

La Commissione antimafia ritiene fondamentale l'azione di aggressione dei patrimoni illecitamente costituiti, nella strategia di contrasto alle mafie

operanti sul territorio nazionale. E ritiene, altresì, fondamentale che detti beni, attraverso l'uso sociale di essi, ritornino alla collettività depauperata.

La centralità di tali temi nei lavori di questa Commissione emerge in tutta la sua evidenza già dal discorso programmatico del Presidente del 6 dicembre 2006 ove, nel merito, è stata individuata la necessità di un “cambio di paradigma al quale uniformare tutta la nuova strumentazione legislativa –il nuovo Testo Unico – con il passaggio dal concetto di pericolosità sociale del soggetto indiziato di appartenere alla criminalità organizzata di tipo mafioso, al concetto di pericolosità sociale dei beni, delle ricchezze e dei patrimoni mafiosi”.

Su questi temi il dibattito e la discussione sono stati e continuano ad essere ricchi ed articolati.

Tuttavia, al di là del giudizio positivo sull'impianto della legge vigente, l'introduzione di procedure amministrative più rapide e la semplificazione delle fasi in cui si articolano i procedimenti di sequestro, confisca e destinazione non hanno impedito che si verificassero lentezze, ritardi, ostacoli.

Quello che appare importante mettere in evidenza è la necessità di confermare una scelta alla luce dei risultati conseguiti. Se la legge 109 del 1996 aveva inteso imprimere una direzione all'azione pubblica tesa a sottrarre i patrimoni illeciti alla disponibilità delle mafie, attribuendo un vincolo finalistico ai beni definitivamente confiscati, si impone ora una verifica sulla base dei dati acquisiti dopo più di un decennio dall'emanazione di quella norma.

Se gli esiti non confortano, è necessario ripercorrere gli schemi attraverso i quali l'azione in argomento si svolge per individuare i punti di debolezza e le eventuali opportunità di miglioramento.

L'assoluta importanza strategica delle norme che disciplinano l'intero ciclo che, partendo dall'individuazione dei patrimoni illeciti nella disponibilità delle organizzazioni criminali, conduce alla definitiva acquisizione dei beni al patrimonio dello Stato per restituirli alla collettività sotto forma di strumenti per conseguire finalità sociali e produttive, ha indotto questa Commissione ad

avviare - in conformità con le previsioni della legge istitutiva 27 ottobre 2006, n. 277 - un'inchiesta al fine di valutare l'adeguatezza della normativa e delle prassi applicative in tema di prevenzione e di contrasto delle varie forme di accumulazione dei patrimoni illeciti - a cominciare proprio dalla legge 646 del 1982, e successive modificazioni -, nonché sull'adeguatezza delle norme sulle misure di prevenzione patrimoniale, sulla confisca dei beni e sul loro uso sociale e produttivo.

In tale contesto è stata decisa l'esecuzione di un ciclo di audizioni dei vari soggetti istituzionali che intervengono nel processo che porta alla destinazione a fini sociali dei patrimoni illeciti sottratti alle organizzazioni mafiose; si sono, pertanto, svolte le audizioni del Procuratore Nazionale Antimafia, dei prefetti delle province di Napoli e Palermo, del Direttore della Direzione Investigativa Antimafia, dei Questori delle province di Napoli e Palermo e del Direttore Generale dell'Agenzia del Demanio, alle quali si è aggiunta l'audizione del presidente dell'Associazione Libera.

3. Criticità del sistema

Gli esiti delle predette audizioni hanno fatto emergere i fattori di criticità del sistema, in corrispondenza dei quali sono state fornite utili indicazioni nella prospettiva di una loro risoluzione.

Per comodità di esposizione, l'intero *iter* viene suddiviso in due grandi aree di azione: dalle indagini alla confisca dei beni, la prima area; dalla confisca alla destinazione del bene, la seconda.

La nota di metodo consente di porre in diretto raffronto tra loro le due aree di azione, in maniera da rilevare con ogni evidenza il grado di congruità degli strumenti predisposti rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore nelle relative norme.

Procedendo in tal modo, risulta innanzitutto evidente che le risorse mobilitate per procedere alla gestione ed alla destinazione a fini sociali dei beni appaiono notevolmente sottodimensionate rispetto all'entità delle risorse impiegate nelle fasi di individuazione, sequestro e confisca dei beni.

Se, pertanto, è da tenere in debita considerazione la necessità di rinforzare adeguatamente la fase di aggressione ai patrimoni illeciti, a maggior ragione occorre operare in tal senso per la fase di gestione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Una tale sproporzione avrebbe potuto trovare ragionevole spiegazione qualora si fosse trattato semplicemente di gestire beni demaniali, prima di imprimere ad essi una destinazione, senza alcuna altra implicazione; e se, soprattutto, la confisca definitiva dei beni determinasse nelle organizzazioni criminali la rassegnazione alla perdita dei predetti beni.

Così, però, non è. Gli episodi che sono avvenuti solo negli ultimi mesi in Calabria, in Puglia ed in Sicilia, infatti, dimostrano che l'attenzione della criminalità organizzata verso i beni illecitamente costituiti e confiscati non accenna a diminuire, neanche quando ai beni è stata data una destinazione sociale¹.

Ciò pone in condizione di attribuire una notevole importanza al momento della gestione e della destinazione dei beni confiscati che, anzi, può divenire determinante per esaltare o vanificare l'azione precedentemente svolta con notevole impiego, appunto, di risorse pubbliche umane e materiali.

Ovviamente, le ulteriori implicazioni - legate specificamente alla provenienza dei beni ed al valore assegnato all'azione di sottrazione dei patrimoni alla criminalità - non consentono di ridurre la questione ad un problema di

¹ A Gioia Tauro sono stati distrutti i macchinari e danneggiati i capannoni della cooperativa agricola Valle del Marro, gestita dall'Associazione Libera sulle terre confiscate a membri delle famiglie Piromalli e Mammoliti. A Bitonto (Ba) sono state arrestate tre donne, tra le quali due figlie di Cosimo Zonno, narcotrafficante barese ritenuto il capo dell'omonimo gruppo criminale; le donne sono ritenute responsabili del tentativo di sottrarre la gestione economica di due macellerie e di un'azienda agricola, sottoposte a sequestro preventivo dalla magistratura barese alle famiglie Zonno e Valentini, imponendo il pagamento del 'pizzo' al custode giudiziario. A Monreale (Pa) sono stati gravemente danneggiati i vigneti confiscati a Giovanni Simonetti e gestiti dalla

remuneratività dell'azione pubblica; detta azione, in quanto pubblica, deve comunque essere improntata a criteri di buona amministrazione, vale a dire di efficienza, efficacia ed economicità, ma occorre rendere espliciti i valori in ragione dei quali lo Stato si impegna ad integrare gli obiettivi di economicità con quelli tipici della moderna protezione dei diritti e dello sviluppo sostenibile. Gli intenti solidaristici ed anche simbolici perseguiti dalla legge 109 del 1996 consentono, in effetti, di fare la scelta di condurre un'azione che non sia improntata esclusivamente alla logica del profitto in senso stretto; occorre, però, che gli obiettivi fissati dalla legge 109 del 1996 non siano solo apparenti e che anche l'azione condotta per il loro perseguimento sia improntata ai criteri di efficienza ed efficacia. Più degli altri obiettivi dell'azione pubblica, infatti, essi sembrano capaci di determinare negative ricadute di immagine nel caso in cui il mancato conseguimento di essi sia dovuto alla pervicace opposizione della criminalità organizzata, destinataria dei provvedimenti di ablazione dei patrimoni.

Poiché la Commissione ritiene che non siano in discussione né l'attualità né l'opportunità delle previsioni normative che imprimono un vincolo alla destinazione dei beni confiscati, appare allora necessario procedere ad una riflessione sull'adeguatezza dei mezzi predisposti per attuare quelle previsioni.

I lavori svolti dalla Commissione Antimafia negli ultimi mesi hanno messo in evidenza che tuttora sussiste l'esigenza di approntare sistemi operativi idonei ad imprimere un significativo impulso alle previsioni della legge 109 del 1996 in materia di destinazione a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità.

Il punto critico, che è parso caratterizzante, attiene proprio alla particolare origine dei beni, che sono divenuti demaniali per effetto dell'azione di prevenzione; tale origine determina la continua pressione della criminalità destinataria dei provvedimenti, tesa al recupero dei beni o, quantomeno, a

cooperativa "Lavoro e non solo"; a Castelvetro (Tp) si sono verificati danneggiamenti all'azienda agricola gestita dalla cooperativa "Casa dei giovani".

renderli inutilizzabili, in un'ottica che suona come aperta sfida alle istituzioni incaricate di affermare la sovranità delle ragioni democratiche.

È evidente come, a fronte di tali e tante implicazioni, non appaia adeguato far rientrare la gestione e la destinazione dei beni confiscati alle mafie nell'alveo delle competenze generali che l'Agenzia del Demanio possiede in materia di beni demaniali.

La natura particolare dei beni che giungono al Demanio dopo che sono stati sottratti alla criminalità organizzata richiede particolari modalità di gestione, e cura ancora più particolare nella destinazione prevista dalla legge; ciò risulta ancor più vero quando si versi in materia di beni organizzati in forma di azienda, per le evidenti implicazioni in termini di mantenimento dei livelli occupazionali e di garanzie per i creditori dell'imprenditore mafioso.

Questa constatazione, unita alla sperequazione - oggettivamente rilevabile - tra le risorse impegnate nella delicata fase di gestione e destinazione e le risorse impegnate nella fase più propriamente investigativa e giudiziaria, induce a raccogliere le proposte - giunte da autorevoli rappresentanti di vertice delle istituzioni interessate alla procedura - su una sorta di Agenzia centrale alla quale affidare compiti specifici (al fine di imprimere una svolta decisiva alle previsioni di legge, in parte rimaste inattuate) e soprattutto sulle strutture sulle quali l'azione dovrà essere articolata in sede provinciale.

Lo sforzo necessario all'emanazione della legge 109 del 1996 testimonia la notevole importanza annessa alla destinazione sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Diviene allora necessario imprimere una svolta. I dati forniti alla Commissione riferiscono che oltre la metà dei beni confiscati non ha ricevuto una destinazione: l'individuazione e la successiva rimozione degli ostacoli appare la strada da seguire.

a. Il sequestro e la confisca dei beni.

In apertura della presente sezione, appare quanto mai utile fornire preliminarmente pochi dati, tra quelli forniti dal Ministero della Giustizia nella *“Relazione sulla consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e stato dei procedimenti di sequestro e di confisca (Doc. CLIV, n. 3, aggiornata al 31 agosto 2007)”*, predisposta ai sensi dell’articolo 2-duodecies, comma 4, della legge 31 maggio 1965, n. 575, che forniscono una prima immagine dello stato in cui versa il sistema di cui la Commissione si sta occupando.

MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI E PATRIMONIALI: MONITORAGGIO DELLA L. 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”: SITUAZIONE AL 31/7/07							
Tot. beni sottoposti a provvedimento	beni immobili	beni mobili	titoli	<u>Tot. beni immobili confiscati e assegnati</u>	beni immobili confiscati e assegnati allo Stato	beni immobili confiscati e assegnati ai Comuni	<u>Valore stimato dei beni immobili confiscati e assegnati</u>
29.835	15.967	6.741	7.127	2.377	490	1.887	€ 460.762.149

Fonte: Ministero della Giustizia

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
Dipartimento per gli Affari di Giustizia
Procedimenti patrimoniali inseriti nel database al
31/07/2007

anno di iscriz.	Totale
1968	1
1969	1
1972	3
1973	4
1977	2
1979	1
1980	2
1981	2
1982	17
1983	44
1984	44
1985	21
1986	17
1987	10
1988	5
1989	14
1990	19
1991	40
1992	73
1993	110
1994	108
1995	171
1996	117
1997	198
1998	188
1999	203
2000	201
2001	240
2002	222
2003	215
2004	170
2005	125
2006	71
2007	18
Totale	2.681

I dati provenienti dal Ministero della Giustizia testimoniano con sufficiente chiarezza che il procedimento di confisca, destinazione ed assegnazione giunge a dare frutti concreti su meno del 15% degli immobili sottoposti a provvedimento; ma indicano anche con altrettanta chiarezza il deciso calo dei procedimenti patrimoniali negli ultimi anni.

In questo quadro è, però, necessario operare un'attenta verifica e una lettura articolata dei dati comunicati dal Ministero della Giustizia al Parlamento nelle