

## **“Le mafie restituiscono il maltolto”**

### **Il riutilizzo sociale dei beni confiscati per la legalità, lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale**

#### **1. Una legge per la democrazia**

Sono trascorsi trentuno anni da quel 13 settembre 1982, quando veniva approvata la legge n. 646, nota come *legge Rognoni La Torre*, che introdusse per la prima volta nel codice penale il delitto di associazione a delinquere di tipo mafioso (articolo 416 bis del codice penale), il sequestro e la confisca dei beni alla criminalità organizzata. Due disegni di legge, presentati da Pio La Torre e da Virginio Rognoni, confluirono in un testo normativo che ha segnato una svolta decisiva nella lotta alle mafie nel nostro Paese.

*Una legge per la democrazia* la potremmo definire, perché fu proprio Pio La Torre ad affermare che “dobbiamo considerare la lotta alla mafia un aspetto molto importante e decisivo, non a sé stante, ma nel quadro della battaglia più generale per la difesa dello stato democratico”.

Il processo di confisca dei beni coinvolge, infatti, gli attori protagonisti della repressione e prevenzione dei fenomeni criminali e mafiosi.

Vi è una *dimensione investigativa e giudiziaria*, di competenza della magistratura e delle forze di polizia, con la repressione nei confronti dell'economia criminale; una *dimensione politica*, nel momento in cui si restituisce ai cittadini la fiducia nelle istituzioni e nella vita democratica del Paese; una *dimensione economica* con la restituzione diretta al territorio di risorse sottratte con la violenza, fornendo un'opportunità di crescita e sviluppo tangibile; una *dimensione sociale, culturale ed educativa*, dimostrando che le mafie non sono invincibili e ciascuno deve fare la propria parte.

La legge n.109/96 sul riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, promossa da Libera attraverso una petizione popolare con la raccolta di oltre un milione di firme, venne approvata il 28 febbraio 1996 dalla Commissione Giustizia al Senato in sede deliberante. Una legge importante che, nel corso degli anni, ha avuto varie modifiche e integrazioni che si sono succedute fino al codice delle leggi antimafia del settembre 2011 ed alla legge di stabilità approvata nel dicembre 2012.

La legislazione italiana è stata presa a modello dall'Unione europea così come previsto da ultimo nella proposta di Direttiva della Commissione europea approvata lo scorso 25 febbraio dal Parlamento europeo con un voto a larghissima maggioranza.

#### **2. La legalità conviene**

La confisca dei beni rappresenta ancora oggi uno strumento di affermazione e crescita della legalità e dell'impegno civile. Grazie all'uso sociale dei beni immobili confiscati, infatti, sono centinaia le associazioni e le cooperative di giovani che hanno operato per restituire, concretamente, alla collettività le ville, gli appartamenti, i terreni agricoli sottratti alla criminalità organizzata.

*Libera ha difeso il principio del riutilizzo sociale dei beni confiscati* in un'ottica risarcitoria e di sviluppo comunitario in termini di occupazione, di inclusione sociale, di miglioramento della qualità della vita e di partecipazione attiva.

La promozione, diffusione e attuazione di progetti per la valorizzazione e il riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, contribuiscono, infatti, al rafforzamento delle politiche di *coesione sociale, di lavoro vero per i giovani e di sviluppo di reti relazionali*, attraverso il metodo del confronto e del partenariato.

L'esperienza maturata rappresenta un prezioso bagaglio di strumenti capaci di stimolare un vero e proprio processo di infrastrutturazione sociale e di catalizzare le energie e le risorse di cui il territorio dispone, attraverso un percorso di sensibilizzazione, responsabilizzazione e di consapevolezza partecipata.

E' questo oggi un patrimonio che non va disperso ma rafforzato. Soprattutto di fronte a un duplice rischio, di cui non da oggi si avvertono purtroppo segnali preoccupanti, soprattutto in questa stagione di grave crisi economica:

1. la costante e ricorrente proposta di procedere alla vendita generalizzata dei beni immobili confiscati, stravolgendo di fatto il senso e gli obiettivi della legge 109/96, che potrà essere prevista solo in via residuale;
2. l'incapacità di assicurare un futuro economico e produttivo alle aziende confiscate, con la chiusura di imprese che potrebbero essere salvate e la perdita di numerosissimi posti di lavoro.

Valorizzare queste esperienze e sostenerle nei loro sforzi, significa, dunque, difendere una legge di democrazia e affermare, insieme, che *la legalità conviene*.

E' per queste ragioni che Libera ha voluto promuovere un percorso ampio e il più partecipato possibile, attraverso lo strumento dei Forum, in cui condividere analisi e valutazioni, buone pratiche e criticità, problemi da risolvere e soluzioni possibili.

### **3. L'Agenzia nazionale: uno strumento da rafforzare**

Con la legge n.50 del 31 marzo 2010 viene istituita l'*Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, quale unico soggetto istituzionale con il compito di amministrare e destinare i beni mobili, immobili e aziendali sottratti alle mafie.

L'Agenzia nazionale è stata fortemente voluta da Libera per evitare la frammentazione di competenze amministrative e costituire una cabina di regia nazionale sulla materia. La finalità era quella di rafforzare e migliorare l'efficienza della governance dei beni confiscati. Un percorso che richiede ancora modifiche e aggiustamenti in sede legislativa perché queste funzioni siano adeguatamente assolte. Nonostante le modifiche apportate dalla legge di stabilità 24 dicembre 2012 n. 228, infatti, è necessario prevedere ulteriori interventi che garantiscano la funzionalità dell'Agenzia nazionale, utilizzando il Fondo unico giustizia. Si tratta, in particolare, di provvedere quanto prima al potenziamento degli organici, assolutamente inadeguati, e al passaggio della stessa Agenzia alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di garantirne una maggiore capacità d'intervento rispetto alle tante e diverse competenze che devono essere

attivate per il pieno ed effettivo riutilizzo sociale di tutti i beni confiscati alle mafie, nelle diverse tipologie previste.

Allo stesso tempo non possiamo tralasciare – in questa sede – l'urgenza di assegnare adeguate risorse e personale alle sezioni Misure di prevenzione dei Tribunali di Palermo, Trapani, Agrigento, Catania, Reggio Calabria, Bari, Napoli, Santa Maria Capua Vetere, Roma, Torino e Milano. Un altro provvedimento urgente è quello finalizzato a garantire la piena e immediata operatività dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, al fine di poter contare su un gruppo di esperti con professionalità adeguate.

Per queste ragioni, l'Agenzia nazionale dovrà essere lo strumento di una strategia più ampia che deve vedere le amministrazioni locali e centrali e i soggetti del partenariato economico e sociale impegnati in uno sforzo nazionale per fare dei beni immobili e delle aziende confiscate un volano di crescita, in termini di lavoro, sviluppo e legalità.

L'Agenzia nazionale non potrà mai adempiere alla funzione della programmazione della destinazione dei beni confiscati, senza una completa e aggiornata banca dati dei beni confiscati.

Una banca dati completa e aggiornata, una mappatura completa di quali sono i beni effettivamente utilizzati, la loro reale consistenza utile a valutare il loro potenziale di riutilizzo nel contesto territoriale di riferimento, rispondono all'esigenza di meglio orientare le politiche di sostegno alla valorizzazione dei beni confiscati, che sono oggi frammentate in una serie di interventi gestiti nei diversi livelli delle amministrazioni pubbliche, costituendo un fattore di depotenziamento dell'efficacia degli incentivi.

#### **4. La gestione e la destinazione dei beni immobili**

I beni immobili confiscati in via definitiva, secondo i dati aggiornati al 31 dicembre 2012, sono in totale 11.238 (3.808 appartamenti, 2.245 terreni agricoli, 1.209 locali generici, 963 box e garage, 415 ville, 202 capannoni....).

In Sicilia sono stati confiscati 4.892 beni, in Calabria 1.650, in Campania 1.571 e in Puglia 995.

I beni destinati e consegnati per le finalità istituzionali e sociali sono 5.859 (5099 ai Comuni, 760 allo Stato per motivi di sicurezza, soccorso o altro), mentre per 907 non si è giunti ancora alla consegna. I beni usciti dalla gestione sono stati 477, a causa di revoca della confisca o di esecuzione immobiliare. I problemi da risolvere per il loro pieno ed effettivo riutilizzo sono ancora molti.

A partire da quei 3.995 *beni ancora non destinati* dall'Agenzia nazionale, di cui 1.666 bloccati dalle *ipoteche bancarie*. Gli altri ancora inutilizzati e *occupati (1.376), inagibili o da ristrutturare*.

L'obiettivo, a cui è dedicata in particolare l'iniziativa di "Libera il welfare", è quello di arrivare al 100% di beni immobili confiscati e assegnati secondo quanto previsto dalla legge 109/96, affinché la vendita, già prevista dal comma 5 dell'articolo 48, rimanga un'ipotesi residuale, secondo i criteri e i limiti indicati dalla norma.

La proposta è di attribuire all'Agenzia nazionale poteri diretti di assegnazione dei beni ai soggetti gestori (associazioni e cooperative).

Al Fondo unico giustizia si dovrebbero attingere le risorse necessarie per dare corso a quanto previsto dalla legge di stabilità del 2012, che ha accordato una tutela ai creditori ipotecari al primo gennaio 2013, consentendo loro, entro 180 giorni, ovvero entro il 30 giugno 2013, domanda di ammissione al credito in caso di accertata buona fede. In particolare l'Agenzia deve individuare beni dal valore di mercato complessivo non inferiore al doppio dell'ammontare dei credito ammessi e procedere alla liquidazione degli stessi. Un'eventualità da scongiurare. Allo stesso modo si tratta di intervenire per evitare che l'amministratore giudiziario, come previsto dall'art. 60 del Codice antimafia, dopo l'udienza di verifica effettui la liquidazione dei beni immobili per soddisfare i creditori utilmente collocati al passivo.

La vendita dei beni immobili è già prevista dal comma 5 dell'articolo 48 e deve rimanere un'ipotesi residuale di destinazione, secondo i criteri e i limiti indicati dalla norma.

L'articolo 46 del codice antimafia disciplina la restituzione per equivalente dei beni immobili confiscati. La previsione di una mera possibilità desta forti preoccupazioni circa la precarietà che di fatto ne deriva per le assegnazioni dei beni confiscati per scopi istituzionali e sociali. La restituzione per somma equivalente va prevista come unica soluzione. Occorre anche eliminare che la stessa venga posta a carico dell'amministrazione assegnataria, come indicato dal comma 3 lettera b).

Si propone, infine, di integrare l'elenco delle associazioni e delle cooperative indicate nel comma 3 lettera c) dell'articolo 48, secondo gli ultimi aggiornamenti legislativi, prevedendo l'inserimento di altre tipologie di cooperative, purché a mutualità prevalente, fermo restando il principio della mancanza dello scopo di lucro.

## **5. La gestione e la destinazione delle aziende confiscate**

Le aziende confiscate in via definitiva sono in totale 1708. Di queste, 623 in Sicilia, 347 in Campania, 161 in Calabria e 131 in Puglia.

Circa la metà operano nel commercio (471) e nelle costruzioni (477). Seguite da quelle alberghiere e della ristorazione (173). Sono ben 92 le aziende confiscate che operano nel settore dell'agricoltura. Ma non mancano le attività immobiliari e quelle finanziarie, l'informatica e i servizi alle imprese, le imprese manifatturiere e di trasporto, quelle che si occupano di sanità e servizi sociali e persino le società di produzione e distribuzione di energia elettrica, acqua e gas. Le confische più recenti hanno riguardato, infatti, alcuni impianti fotovoltaici e parchi eolici in Sicilia, Calabria e Puglia.

Quasi la metà delle aziende confiscate sono società a responsabilità limitata (796) seguite da imprese individuali (408), società in accomandita semplice (247) e in nome collettivo (141).

Delle 1708 aziende confiscate in Italia, 497 sono uscite dalla gestione, mentre 1211 sono ancora in gestione dell'Agenzia nazionale.

Le 497 uscite dalla gestione sono state cancellate dal registro delle imprese e liquidate. Per 14 di esse la confisca è stata revocata. Mentre in 45 casi si è proceduto alla vendita a soggetti privati.

Delle 1211 ancora in gestione, invece, 393 sono ancora da destinare, 342 sono state destinate alla liquidazione, 198 hanno un fallimento aperto durante la fase giudiziaria, per 189 è stata richiesta la cancellazione dal registro delle imprese e/o dall'anagrafe tributaria. La gestione di 34 aziende è stata sospesa

per pendenza di procedimenti penali, per 5 la sospensione è stata causata da varie criticità. Solo 5 aziende sono state affittate a titolo oneroso a soggetti privati e solo una a titolo gratuito, cioè a cooperative di lavoratori dipendenti della stessa azienda.

Mentre per 44 aziende la destinazione impressa è stata quella della vendita.

Questi dati dimostrano che non è più rinviabile un serio intervento in materia per garantire la continuità d'impresa e salvaguardare i lavoratori delle aziende confiscate.

Per queste ragioni si propone di approvare al più presto le misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata contenute nella proposta di legge d'iniziativa popolare n.1138 presentata lo scorso 3 giugno alla Camera dei deputati, risultato della *campagna nazionale Io riattivo il lavoro promossa dalla Cgil con il sostegno di Libera*, di cui si parla più diffusamente nel documento relativo alla *campagna "Impresa Bene comune"*.

Va nella direzione di un'effettiva salvaguardia delle aziende confiscate anche la proposta di estendere alle aziende la disciplina oggi dettata per i beni immobili e consentire allo Stato e agli Enti territoriali di acquisire a titolo gratuito le aziende confiscate.

La previsione della possibilità di assegnare per finalità sociali, quindi a titolo gratuito, aziende e/o beni immobili ai soggetti già previsti in caso di confisca definitiva, andrebbe estesa anche alla fase di sequestro.

Sempre in fase di sequestro andrebbe prevista, per quanto riguarda le aziende, una sorta di tutorship da parte di imprese del settore, da affiancare a titolo gratuito all'amministratore giudiziario, definendo in caso di confisca definitiva, vendita e/o affitto, criteri premianti o possibilità di prelazione per chi ha svolto questa attività di tutoraggio.

## **6. Il sostegno ai progetti di riutilizzo sociale dei beni confiscati**

Le strategie di valorizzazione e riutilizzo sociale dei beni confiscati non possono prescindere da strumenti finanziari pubblici e/o privati.

Una delle criticità principali che rallentano l'effettivo riutilizzo dei beni confiscati, infatti, è la *manca nza o insufficienza di risorse finanziarie* necessarie per garantire la ristrutturazione e la riconversione dei beni immobili.

In questi anni le uniche fonti di finanziamento sono state rappresentate dal PON Sicurezza del Ministero dell'interno e da alcune misure previste nei POR delle Regioni obiettivo convergenza.

Alcuni soggetti privati (tra cui le Fondazioni) hanno deciso di sostenere i progetti di riutilizzo dei beni.

I dati disponibili e l'esperienza maturata ci conducono ad un'importante considerazione: il riutilizzo dei beni confiscati non può essere relegato ad un ruolo di simbolica testimonianza. I beni e le aziende confiscate costituiscono ormai risorse diffuse sul territorio per interventi organici e strutturati di sviluppo locale (in tema ambientale, culturale, di turismo sociale, di agricoltura biologica e di qualità, di filiere di produzione del Made in Italy).

In questo senso va nella giusta direzione la destinazione dei fondi comunitari che saranno gestiti dallo Stato e dalle Regioni, prevista per la programmazione 2014-2020, predisposta dal Ministero per la coesione territoriale.

E' inoltre importante introdurre un Fondo nazionale di rotazione per garantire la realizzazione da parte degli enti locali delle opere di manutenzione e ristrutturazione dei beni immobili confiscati prima della loro assegnazione e/o ai soggetti assegnatari dei beni.

Un sostegno specifico andrebbe previsto per la fase di start up cooperative create con procedure di evidenza pubblica, mediante agevolazioni per l'accesso al credito di esercizio (contributi in conto interessi, in conto capitale, fondi di garanzia).

### **7. Per una moderna politica antimafia: Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità**

Il 23 gennaio 2014 è stato presentato il rapporto “Per una moderna politica antimafia” che raccoglie i risultati del lavoro della Commissione istituita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Consigliere Roberto Garofoli. Tra le misure proposte, condivise da Libera e per le quali si auspica una rapida approvazione, si segnalano le seguenti:

Con riguardo alle misure di prevenzione patrimoniale:

- l'estensione della legittimazione a proporre al Procuratore nazionale antimafia,
- l'istituzione di un registro nazionale delle misure di prevenzione,
- meccanismi di raccordo delle indagini e delle proposte tra Procuratore, Questore e Direttore della Direzione investigativa antimafia,
- il **rafforzamento della confisca per equivalente**, oggi limitata all'ipotesi in cui il proposto abbia manifestato finalità elusive.

La Commissione ha proposto, inoltre, misure volte ad abbattere la durata del processo di prevenzione. Il lungo lasso temporale che oggi normalmente intercorre tra sequestro e confisca (6-7 anni) determina, invero, il moltiplicarsi dei costi di gestione del bene e, soprattutto, il frequente depauperamento dei beni. All'esito della ricognizione delle principali criticità che oggi connotano il sistema, la Commissione ha proposto, pertanto, misure volte:

- a limitare nel tempo la possibilità di eccepire o rilevare l'incompetenza territoriale,
- ad assicurare la trattazione prioritaria dei processi di prevenzione patrimoniale,
- a garantire una più **spiccata specializzazione professionale dei Collegi giudicanti**.

Proprio l'ingente patrimonio di beni e di aziende confiscati, tanto in via preventiva quanto all'esito del procedimento penale, consente di cogliere quanto importante possa essere un efficiente sistema di gestione che valorizzi detti beni quali risorse per la riaffermazione della legalità e per il rilancio economico.

In questa prospettiva sono state elaborate numerose proposte di riforma, fondamentalmente volte a

garantire il superamento delle criticità strutturali e funzionali che connotano l'attuale assetto organizzativo e regolatorio.

Le robuste criticità che oggi connotano l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia e la necessità di rilanciarne ruolo ed efficacia di azione inducono la Commissione a suggerire:

- un effettivo **coinvolgimento dei Ministeri interessati e della stessa Presidenza del Consiglio** nell'espletamento di funzioni di indirizzo dell'Agenzia: coinvolgimento consigliato dalla natura interdisciplinare dei molteplici e gravosi compiti (taluni non ancora azionati) che l'odierna disciplina affida all'Agenzia, nella cui gestione sono coinvolte competenze ricadenti nelle attribuzioni di numerosi ministeri (Interno, Giustizia, Economia, Sviluppo Economico, Lavoro, etc.),
- una rivisitazione della platea delle professionalità tra le quali individuare il Direttore,
- un ampliamento della **composizione del Consiglio direttivo** dell'Agenzia al fine di arricchirlo di professionalità e di coinvolgere tutti i soggetti interessati (esperto in materia di gestione aziendale, esperto in tema di progetti di finanziamenti nazionali ed europei, rappresentante ANCI, rappresentante delle associazioni potenziali destinatarie dei beni),
- un incremento della pianta organica dell'Agenzia (oggi è presente una sola unità in organico), comprensiva di soggetti dotati di specifiche professionalità (di tipo tecnico e legale),
- un **rafforzamento delle competenze dell'Agenzia**, con la previsione che la stessa, da un lato, svolga un monitoraggio continuo e sistematico sul riutilizzo dei beni confiscati, verificandone la coerenza con il relativo provvedimento di assegnazione, dall'altro, possa assegnare direttamente alle associazioni e organizzazioni contemplate dal Codice antimafia i beni immobili di cui risulti evidente la destinazione sociale.

Con riferimento alla gestione dei beni immobili, la Commissione propone:

- meccanismi che consentano di coprire le spese ordinarie di manutenzione e gestione e di soddisfare i creditori di cui sia stata riconosciuta la buona fede,
- misure dirette ad assicurare l'effettività dello sgombero degli immobili programmando, già nel corso del procedimento (di prevenzione o penale), l'immediata occupazione del bene da parte di altro soggetto (ovviamente estraneo al proposto o ai terzi intestatari), in vista della destinazione finale (incentivando in tal senso la disponibilità di enti locali, associazioni, etc.).

Essenziali, inoltre, le misure volte a mitigare le diverse difficoltà che le aziende sottoposte a sequestro o confisca affrontano durante il percorso di emersione alla legalità e che ad oggi conducono al fallimento del novanta per cento delle attività produttive sottoposte a sequestro seguito da confisca definitiva.

Peculiari difficoltà derivano dall'inevitabile aumento dei costi di gestione, dovuto al processo di legalizzazione dell'azienda e alla necessità, quindi, di far fronte al pagamento di oneri fiscali e contributivi, oltre che alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro e alla applicazione della normativa antinfortunistica.

La Commissione propone, tra l'altro:

- misure dirette a supportare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro e la predisposizione delle garanzie per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori,
- meccanismi che consentano di ovviare al blocco dei finanziamenti, che di frequente si registra dal momento del sequestro,
- forme di "sterilizzazione", limitate nel tempo, delle azioni esecutive e cautelari intraprese dai creditori sul patrimonio dell'azienda sequestrata, sul modello di quanto avviene con il concordato preventivo disciplinato dalla legge fallimentare,
- misure dirette a garantire più spiccate capacità manageriali specifiche nella gestione delle aziende.

Quanto alla destinazione, la Commissione propone di superare talune rigidità dell'odierna disciplina, in specie suggerendo l'introduzione:

- della possibilità di far luogo al **riutilizzo sociale delle aziende**, in specie allorché le stesse siano segnate da un particolare valore simbolico nell'ambito del contrasto alla criminalità organizzata,
- della previsione di forme innovative di assegnazione "anticipata" dei beni, già nella fase del sequestro e con carattere provvisorio per quanto riguarda immobili e aziende.