Beni confiscati alle mafie: strumenti per la restituzione sociale

Massimiliano Arsì - 25/03/2021 [social and political notes]

Premessa

La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata (il cui valore è stato stimato in oltre 50 miliardi di euro) è improntata, in continuità ed in conformità con le finalità, previste dalla normativa antimafia fin dall'origine, alla restituzione alla collettività dei proventi delle attività illecite. L'attuale assetto del codice antimafia ha infatti mantenuto gli obiettivi (determinati dalle l. n. 646/1982, l. n. 356/1992, l. n. 109/1996) di sottrarre i beni alla criminalità, prevedendone l'assegnazione a comunità locali e a soggetti del terzo settore per iniziative a finalità sociali e per la diffusione della cultura della legalità[1]. Attraverso l'intensa attività negli ultimi anni dell'ANBSC-Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sono stati riconvertiti e riutilizzati 13.000 su 30.000 beni confiscati[2]. Tuttavia esistono numerosissimi casi in cui la destinazione e la consegna dei beni agli enti locali non hanno determinato una loro valorizzazione nell'interesse dello sviluppo sociale ed economico del territorio[3]. Oltre al mancato utilizzo di immobili si registrano ritardi nei processi di rilancio o liquidazione delle aziende sequestrate e confiscate. Al riguardo, la previsione di forme di valorizzazione finanziaria potrebbe, innanzitutto, rafforzare le possibilità di successo delle assegnazione dei beni nelle realtà locali (del Sud ma ormai anche del Centro e del Nord Italia[4]) favorendo l'occupazione, il ripristino della legalità, maggiori disponibilità per gli stessi mezzi di contrasto alla criminalità.

In secondo luogo, la situazione venutasi a creare nello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 impone misure di sostegno alla liquidità per cittadini e imprese che potrebbero nel medio periodo necessitare anche di garanzie collaterali straordinarie per attrarre capitali freschi. La determinazione del valore dei beni confiscati, necessaria per ogni forma di valorizzazione, potrebbe costituire il presupposto per destinare parte dei beni del patrimonio disponibile a garanzia degli interventi di sostegno alla liquidità delle imprese o a garanzie di emissioni obbligazionarie straordinarie finalizzate all'assistenza alla popolazione.

Valorizzazione finanziaria dei beni confiscati

Vi sono tipologie di beni confiscati che per le loro caratteristiche o per le condizioni del territorio in cui sono ubicati potrebbero essere gestiti e destinati ad utilizzi finanziari aggiuntivi, ferme restando le finalità originarie di ripristino della legalità e di beneficio delle collettività colpite dalla criminalità[5]. A titolo esemplificativo:

Immobili per finalità sociali che necessitino di opere di adeguamento necessarie per la riconversione per finalità di pubblica utilità potrebbero essere sostenute da un *Fondo pubblico rotativo per le anticipazioni* delle disponibilità necessarie alla ristrutturazione e agli adeguamenti, che verrebbero successivamente rimborsate dagli enti territoriali o dai privati utilizzatori (ivi inclusi enti del Terzo settore, fondazioni, ecc).

Immobili residenziali potrebbero confluire in un *Fondo di social housing* per incrementare l'offerta di alloggi sociali mediante risorse e modalità di attuazione proprie del mercato immobiliare privato ma con canoni calmierati e integrando le attuali forme di ausilio pubblico basate su contributi a fondo perduto (come nel caso del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione di competenza del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e di analoghi fondi istituiti dagli enti territoriali).

Complessi immobiliari residenziali, industriali o turistico alberghieri potrebbero essere acquisiti[6] da un *Fondo immobiliare* sostenuto da investitori di lungo termine nazionali ed internazionali. Costituire fondi immobiliari aperti ad investitori istituzionali avrebbe l'effetto di "spersonalizzare" e diluire le partecipazioni e renderebbe più difficoltoso eventuali tentativi di

riappropriazione da parte delle stesse organizzazioni criminali.

Imprese confiscate o partecipazioni (quote o azioni) nelle stesse[7]: potrebbero essere acquisite da un *Fondo di turnaround*, con management selezionato in grado di adottare piani di risanamento e di recupero della redditività aziendale fino alla cessione a terzi delle società.

Valori e beni mobili: valori, depositi e beni mobili sono già gestiti dal *Fondo unico giustizia* ma potrebbero essere periziati, custoditi e posti a garanzia di finanziamenti finalizzati ai medesimi scopi di riconversione dei beni a finalità antimafia.

I diversi Fondi sopraindicati potrebbero essere gestiti da un unico gruppo societario a partecipazione pubblica (da individuare tra gli intermediari finanziari già operanti a livello nazionale e internazionale) in coordinamento con l'ANBSC e con la vigilanza del Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica (CISR) per assicurare il supporto di attività di intelligence nella scelte e nelle attività di contatto con interlocutori finanziari.

I proventi complessivi di questa gestione finanziaria (del valore doppio rispetto alla spesa per "servizi di polizia" che ammontano annualmente a circa 23 miliardi di euro e pari a un quarto del complessivo risparmio postale) potrebbero essere destinati ad incrementare dotazioni dei mezzi per la lotta alla criminalità e ad iniziative a carattere sociale a vantaggio dei territori.

Fondazione nazionale per l'innovazione

In particolare una parte dei proventi della gestione finanziaria potrebbe essere destinata alla costituzione di una fondazione, con finalità formative ed educative a carattere nazionale.

In Venezuela la Fundación del Estado para el Sistema Nacional de las Orquestas Juveniles e Infantiles de Venezuela (FESNOJIV), cd "Fondazione Abreu", ha diffuso la cultura musicale anche nelle zone più disagiate del Paese, favorendo la costituzione di orchestre, bande musicali nei villaggi e la diffusione della cultura della musica come mezzo di elevazione culturale e sociale. Con il Sistema Abreu si sono formate generazioni di artisti e musicisti di fama internazionale.

La fondazione nazionale italiana potrebbe essere finalizzata alla diffusione delle nuove forme dell'innovazione tecnologica nei territori dove insistono i beni confiscati. Uno dei vantaggi di questa scelta consisterebbe nel rendere di fatto immateriali gli investimenti, nella possibilità di effettuare formazione a distanza, di non essere soggetta come altre ad azioni di intimidazione, danneggiamento o distruzione[8].

La fondazione potrebbe sostenere finanziariamente la formazione di giovani nelle tecnologie informatiche e la loro specializzazione da addetti a servizi basici, a programmatori fino ad esperti in *cybersecurity*. La fondazione potrebbe sostenere quindi la formazione ai massimi livelli dei più capaci e meritevoli per introdurli nel sistema di sicurezza nazionale e destinarli alle investigazioni nell'economia e nella finanza digitale.

Beni confiscati a garanzia della liquidità delle imprese o a garanzia di emissioni obbligazionarie straordinarie

Per le ragioni, anche congiunturali, suindicate sarebbe opportuno creare le condizioni per attribuire a una parte dei beni confiscati una funzione aggiuntiva rispetto a quelle attuali, comunque compatibile con la destinazione a finalità sociali prevista dalla normativa antimafia vigente.

In particolare una parte dei beni confiscati, ordinati in patrimoni aggregati omogenei, potrebbe essere posta a garanzia della liquidità delle imprese o a garanzia di emissioni obbligazionarie straordinarie[9].

L'incremento della liquidità delle imprese può essere ottenuto attraverso conferimenti del valore dei beni al Fondo di garanza per le PMI di cui alla legge n. 662/1996 che per le caratteristiche strutturali si presta perfettamente a operazioni di

patrimonializzazione[10].

Al riguardo, va evidenziato che, a seguito dell'inadempimento delle imprese nella restituzione dei finanziamenti, le banche escutono il Fondo di garanzia, chiedendo la liquidazione delle perdite che, complessivamente, ogni anno, non superano il 5% dei 25 miliardi del monte delle garanzie concesse. Pertanto, "solo" 400/500 milioni annui depositati sul conto corrente di tesoreria intestato al Fondo sono versati alle banche garantite dal Fondo. Il Fondo di garanzia necessita quindi di poche risorse per le liquidazioni rispetto agli stanziamenti.

Per questo si potrebbe prevedere che le disponibilità del Fondo di garanzia possano essere incrementate anche con conferimenti di immobili confiscati al Fondo. Gli immobili potrebbero essere valutati da un soggetto indipendente e il loro valore iscritto nel patrimonio del Fondo.

Con conferimenti immobiliari del valore di 500 milioni di euro si potrebbero sviluppare circa 6 miliardi addizionali di finanziamenti bancari garantiti (considerando gli attuali criteri di accantonamento del Fondo l'effetto moltiplicatore è tale per cui con 1 euro di garanzia si assicurano 12 euro di finanziamento).

Le banche garantite potranno continuare a contare sulla piena solvibilità del Fondo dal momento che le proprie perdite potranno essere ristorate con le disponibilità finanziarie di cassa del Fondo; mentre la quota di risorse del Fondo con bassissime probabilità di escussione sarà costituita da garanzie su diritti reali inerenti ai beni confiscati valorizzati con le modalità sopraindicate.

In pratica, si tratterebbe di gestire in modo fruttifero alcuni attivi a copertura dei rischi con le logiche della gestione delle riserve tecniche costituite dalle società di assicurazioni.

Analoghe considerazioni valgono per le garanzie collaterali, costituite da diritti sui beni confiscati, conferiti in patrimoni separati, funzionali ad emissioni obbligazionarie straordinarie.

Analoghi interventi potrebbero essere adottati a sostegno di altri fondi pubblici come il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura (di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze) e il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (di competenza del Ministero dell'interno).

Un Patto inter-istituzionale per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Attualmente ANBSC sta esercitando senz'altro un ruolo rilevante nei confronti del complesso degli attori istituzionali e del Terzo settore con risultati di gestione significativi[11]. Tuttavia nel processo di ottimizzazione e di efficientamento nella gestione dei beni confiscati, occorrono continui adattamenti e modifiche normative, costanti adeguamenti nelle procedure giudiziarie e amministrative, maggiori dotazioni di personale e di mezzi finanziari, supporto nelle decisioni amministrative, fondandole su prassi validate dagli organi di controllo, evitando forme di deresponsabilizzazione e il ricorso a pratiche difensive ("blocco della firma") da parte della dirigenza pubblica statale e territoriale.

L'efficacia complessiva della gestione dei beni confiscati dipende quindi da convergenze politico-amministrative, dal Parlamento, dal Governo, nazionale e locale, dalle magistrature, dalla Corte dei conti, dalla pubblica amministrazione[12], nelle sue diverse articolazioni e competenze a livello statale e locale con ministeri, agenzie, prefetture, enti territoriali; dipende dall'efficacia del complesso dei procedimenti e provvedimenti giudiziari e dai procedimenti amministrativi, contabili, finanziari connessi a sequestri e confische.

L'efficienza di tali attività non è meno rilevante rispetto alle attività di contrasto della polizia giudiziaria e all'attività giurisdizionale; sequestri e confische sono mezzi essenziali per la lotta alla criminalità e l'efficienza delle relative procedure costituiscono la misura della capacità dello Stato di ripristinare condizioni ordinarie di legalità. Il rischio da evitare sia da una gestione prettamente amministrativa che da gestioni finanziarie è il deperimento di patrimoni confiscati per il danno sociale,

economico e d'immagine che può comportare, con effetti incompatibili per uno Stato di diritto.

La rilevanza della questione pare essere riconosciuta e considerata prioritaria in modo trasversale da pressoché tutte le parti politiche, dagli attori istituzionali, dagli stakeholder pubblici e privati e, più in generale, dall'opinione pubblica.

Nondimeno, si ha la percezione che solo un'iniziativa istituzionale di alto profilo possa garantire continuità ed attenzione per un ambito rilevante e prioritario come la lotta alla criminalità organizzata e il ripristino della legalità attraverso la confisca dei beni e dei proventi delle attività criminali.

Si tratterebbe infatti di promuovere iniziative, caratterizzate da un'ampia condivisione a livello politico, con una visione complessiva e coordinata degli apporti dei diversi attori istituzionali competenti, armonizzando e coordinando scelte dei Governi, del Parlamento, attività e procedure delle magistrature ordinarie e amministrativo-contabili, di amministrazioni statali e agenzie pubbliche, nonché di regioni e di altri enti territoriali, pubblici e privati.

Data la rilevanza nazionale della questione - che si caratterizza per il valore unitario e di difesa dello stesso regime democratico e della convivenza civile in tutto il territorio nazionale - sarebbe altamente auspicabile, in presenza di ampie convergenze politiche e istituzionali, un Patto interistituzionale per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Il solo avvio di un processo di dimensioni così rilevanti potrebbe determinare positivi impatti politici, economici, sociali e d'immagine a livello nazionale e internazionale.

**Le opinioni espresse hanno carattere personale e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'ente di appartenenza.*

---

[1] Tra le diverse iniziative istituzionali di indagine sul fenomeno v. in particolare, Camera dei deputati, XV legislatura, Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia, *Relazione sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata*, 2008.

[2] Per una compiuta rappresentazione della gestione dei beni confiscati v. le Relazioni annuali sull'attività svolta dall'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, pubblicate sul sito istituzionale dell'Agenzia. Per una mappatura degli beni immobili confiscati, basata su un'elaborazione dei dati dell'ANBSC, v. C. Denedictis, *I beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.3, 2019, p. 742 e ss.; nonché C. De Benedictis, *Focus: i beni confiscati,* in Svimez, *Rapporto Svimez sull'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2019; Fondazione Res, *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, a cura di R. Sciarrone, Roma, Donzelli, 2011.

[3] Alcune osservazioni critiche sul modello di gestione sono espresse da N. Gullo, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, in *Il Diritto dell'economia*, 2014, 1, pp. 55-130. Peraltro, tali circostanze appaiono divergenti rispetto ad una configurazione dei beni confiscati tra i "*beni comuni*" in ragione della loro "funzionalizzazione sociale", della loro destinazione a soddisfare interessi di lungo periodo e bisogni delle generazioni future, come proposto da F. Romeo, R. Di Maria, *I beni confiscati alla criminalità come "beni comuni": brevi considerazioni, tra diritto pubblico e privato*, in Diritto e società, 2016, 3, pp. 589-602.

[4] Cfr. N. Dalla Chiesa, Il riuso sociale dei beni confiscati. Le criticità del modello lombardo, in Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata, 2, 2016, p.15 e ss.

[5] Cfr., al riguardo, M. Baldascino e M. Mosca, *Il valore sociale delle aziende confiscate*, in *Rassegna Economica - Rivista Internazionale di Economia e Territorio,* n. 1, 2014, p. 153 in cui si auspica la trasformazione del capitale sociale mafioso in "capitale sociale puro" inteso come ripristino della fiducia, del rispetto delle regole civili, di spazi di cittadinanza attiva che rappresentano risorse fondamentali per lo sviluppo sociale ed economico.

[6] Nella forma di conferimenti diretti ovvero di vendita ma con il mantenimento di una funzioni sociale; sul tema v. G. Armao. *La vendita dei beni immobili confiscati e la "funzione restitutoria" nel diritto amministrativo dell'emergenza criminale dopo il d.l. n.113 del 2018*, in *GiustAmm.it*, 2019, 7, pp. 12.

[7] Sulla complessità del fenomeno delle imprese confiscate v. AAVV, *Le aziende sequestrate alla criminalità organizzata: valore, limiti e problematiche di gestione*, in *Rassegna Economica - Rivista Internazionale di Economia e Territorio*, n. 1, 2014, p. 253.

[8] Sul tema v. Senato della Repubblica, XVII Legislatura, *Relazione conclusiva della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali*, 26 febbraio 2015, Documento XXII-bis n. 1, in cui, tra l'altro, si forniscono dati ed informazioni su dimensioni, condizioni e cause delle pratiche intimidatorie e si evidenziano criticità e carenze della normativa e dei procedimenti amministrativi in essere.

[9] Peraltro tali operazioni risultano compatibili con classificazione dei beni da conferire nel patrimonio disponibile ovvero indisponibile dello Stato; sulla tematica del momento in cui viene impresso il vincolo di destinazione sul bene v. G. Torelli, *I beni confiscati alla criminalità organizzata tra decisione amministrativa e destinazione giudiziale*, in *Diritto amministrativo* , 2018, I, pp. 205-247.

[10] Si consenta di rinviare a M. Arsì, *Gli strumenti finanziari e le procedure per la dismissione e la valorizzazione dei beni pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2012, p. 260 e ss.

[11] LIBERA (Associazioni, nomi e numeri contro le mafie), *Il riutilizzo sociale di beni confiscati alla mafie per la legalità, lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale*, *Proposte di lavoro nella programmazione europea 2014-2020, 2014*, p. 7 e ss. in cui si riportano i risultati di un primo censimento delle esperienze positive di riutilizzo di beni confiscati alle mafie da parte delle realtà del terzo settore, dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione. Sugli aspetti procedurali e le migliori prassi cfr. M. Letizi, *I beni confiscati: procedure di destinazione, best practices e casi concreti di soluzione*, Roma, Edibank, 2014, 244 e S. Pellegrini (a cura di), *La vita dopo la confisca. Il riutilizzo dei beni sottratti alla mafia*, Editore Aracne, 2017, 212.

[12] Senza ovviamente dimenticare nelle strategie di contrasto le implicazioni derivanti da complessità storiche culturali, economiche e sociologiche. Per una ricostruzione storica dei fenomeni mafiosi e delle loro trasformazioni nei diversi contesti culturali, politici, economici risultano di particolare utilità i due volumi di E. Ciconte, F. Forgione, I Sales (a cura di), *Atlante delle mafie – storia, economia, società e cultura*, I e II , Rubettino edizioni, 2012 e 2013.