

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale

Salvatore Costantino, Barbara Vettori,
Andrea Di Nicola, Alessia Ceresa,
Giuseppina Tumminelli

LA DESTINAZIONE DEI BENI CONFISCATI ALLE MAFIE NELL'UNIONE EUROPEA

Normative e prassi applicative a confronto

Prefazione di Costantino Visconti



Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale

Direttore: Salvatore Costantino (Università di Palermo)

Comitato scientifico: Raymond Boudon† (École des Hautes Études en Sciences Sociales di Parigi), Vincenzo Cesareo (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano), Rosaria Conte (Istituto di Scienze e Tecnologie della Cognizione, CNR, Roma), Marina D'Amato (Università di Roma 3), Marcello Fedele (Università di Roma la Sapienza), Raimondo Ingrassia (Università di Palermo), Antonio La Spina (Luiss "Guido Carli", Roma), Fabio Lo Verde (Università di Palermo), Carlo Pennisi (Università di Catania), Alberto Trobia (Università di Palermo)

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale. Ciascuno di questi tre ambiti viene trattato sia autonomamente, sia talvolta coniugandolo con gli altri. Vista anche la collocazione territoriale di alcuni di noi, vi è anche un'attenzione ai temi del ritardo e delle distorsioni dello sviluppo, e di conseguenza alle politiche e alle istituzioni relative a quest'ultimo. Se per un verso, infatti, "nuova comunicazione", società dell'informazione e globalizzazione possono rappresentare delle risorse per uscire dalle situazioni di stasi o declino socio-economico, per altro verso, di nuovo a seconda dei vincoli istituzionali dati e delle storture endemicamente presenti, esse possono invece ben convivere con il sottosviluppo, senza scalfirlo.

È stata attivata una procedura di referaggio anonimo cui vengono sottoposti gli scritti presi in considerazione ai fini della pubblicazione nella collana.

La Collana "Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale" si articola in due sezioni: "testi", riservata a temi generali e a riflessioni di più ampio respiro teorico, e "ricerche", in cui vengono presentati i risultati originali di ricerche empiriche a medio e breve raggio, e vengono discusse questioni di metodo.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Salvatore Costantino, Barbara Vettori,
Andrea Di Nicola, Alessia Ceresa,
Giuseppina Tumminelli

LA DESTINAZIONE DEI BENI CONFISCATI ALLE MAFIE NELL'UNIONE EUROPEA

Normative e prassi applicative a confronto

Prefazione di Costantino Visconti

FrancoAngeli
OPEN  ACCESS

Lo studio RECAST (REuse of Confiscated Assets for Social purposes: Towards common EU standards) è stato co-finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del Programma ISEC 2010.



È stato coordinato dall'Università degli Studi di Palermo, DEMS, e condotto in collaborazione con CSD e Flare Network, e con il supporto di ANBSC e UNICRI.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PALERMO

Immagine di copertina: www.istockphoto.com

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non opere derivate 3.0 Italia* (CC-BY-ND 3.0 IT)

L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/it/legalcode>

Indice

Prefazione , di <i>Costantino Visconti</i>	pag.	7
I. La destinazione dei beni confiscati nell'UE		
1. Lo stato dell'arte in materia di destinazione dei beni confiscati nell'Unione europea , di <i>Andrea Di Nicola</i>	»	11
2. Normative e prassi applicative in materia di amministrazione e destinazione dei beni confiscati negli Stati membri dell'UE: una mappatura , di <i>Andrea Di Nicola e Barbara Vettori</i>	»	15
3. Normative e prassi applicative in materia di amministrazione e destinazione dei beni confiscati negli Stati membri dell'UE: un'analisi comparata , di <i>Barbara Vettori</i>	»	68
4. Le attuali esperienze di riuso sociale nell'UE: normative e prassi applicative a confronto , di <i>Barbara Vettori</i>	»	77
II. Focus sul riuso sociale dei beni confiscati nell'UE		
5. Le ferite sociali prodotte dalla criminalità organizzata come categoria interpretativa del cambiamento , di <i>Giuseppina Tumminelli</i>	»	95

6. Il riuso sociale dei beni confiscati in chiave comparata: casi studio , di <i>Salvatore Costantino</i>	pag.	104
7. Gestione “diretta” dei beni confiscati: il caso italiano , di <i>Giuseppina Tumminelli</i>	»	159
8. Gestione “indiretta” dei beni per fini sociali: il caso francese , di <i>Alessia Ceresa</i>	»	181
Nota	»	209
Ringraziamenti	»	211

Prefazione

di *Costantino Visconti**

Proprio mentre il volume va in stampa, il Parlamento ha dato il via libera definitivo alla riforma del Codice antimafia: un provvedimento molto atteso e che vede la luce all'esito di una faticosa gestazione durata addirittura quattro anni. La riforma incide non poco e a vari livelli sul sistema normativo che disciplina il sequestro e la confisca di prevenzione e, soprattutto, ne estende la portata applicativa. Non solo i patrimoni illeciti riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso, ma anche i profitti della corruzione saranno infatti aggredibili con gli strumenti ablatori previsti dalle misure di prevenzione. Si tratta di una scelta molto controversa e che certamente non mancherà di sollevare problemi di diversa natura non appena la riforma comincerà a dare i suoi frutti nella realtà giudiziaria. Comunque sia, la tenuta del sistema nel suo complesso dipenderà anche dall'impatto che la riforma avrà sulla fase di gestione e destinazione dei beni acquisiti allo Stato per mezzo di sequestro e confisca. Da questo punto di vista, va detto che significative modifiche sono state apportate pure alla struttura dell'Agencia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), l'ente creato nel 2010 a cui è stato affidato il difficilissimo compito di assicurare una riutilizzazione efficiente dei patrimoni sottratti alla criminalità ma che nei primi sette anni di vita non ha minimamente soddisfatto le aspettative. Più in particolare e in estrema sintesi, la riforma mette mano, anzitutto, alla governance dell'Anbsc: adesso il Direttore potrà essere scelto anche tra Dirigenti dello Stato e magistrati di Cassazione e non più soltanto tra i prefetti; il consiglio direttivo si avvale di figure professionali nuove più legate ai temi dello sviluppo e dell'impresa; è stato varato un comitato consultivo destinato a rappresentare il punto di vista della società civile, dei produttori,

* Professore ordinario di diritto penale presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Palermo, insegna le materie "Mafie, economia e prevenzione penale" e "Giustizia penale e Costituzione". È responsabile scientifico del Corso di Alta Formazione per Amministratori giudiziari e del gruppo di ricerca su Modelli di organizzazione e prevenzione del crimine.

del sindacato e perfino degli enti no profit potenziali assegnatari dei beni confiscati. Sul versante delle funzioni e del ruolo, è stata spostata in avanti l'entrata in campo dell'Anbsc quale gestore diretto dei beni: non più dal decreto di confisca di primo grado (nelle misure di prevenzione) o dall'udienza preliminare (nel processo penale), bensì in entrambi i casi dal provvedimento di confisca di secondo grado. Viene anche rinforzata in parte la dotazione organica, con la previsione di afflussi di personale più professionalizzato da assumere tramite concorsi pubblici. La sede centrale ritorna a Roma (come originariamente previsto) mentre Reggio Calabria rimane sede dell'unica filiale (le sedi di Milano, Napoli, e Palermo non vengono espressamente previste ma verosimilmente e auspicabilmente rimarranno attive in forme da definire). Certo, a seconda del punto di vista da cui si valutano tali novità, si può fin d'ora dire che il bicchiere è rimasto mezzo vuoto oppure che adesso è mezzo pieno. Ma, più plausibilmente, sarà la prassi a cui daranno vita queste riforme che potrà dirci se il legislatore ha riempito il bicchiere o se lo ha lasciato mezzo vuoto. E giusto in questo percorso che si prefigura questo libro potrà rivelarsi prezioso per fornire strumenti di analisi e valutazione diversi da quelli fin qui disponibili, ricco di spunti comparatistici a livello europeo e di riflessioni ben più ampie rispetto al dato meramente giuridico-istituzionale. Un pingue materiale conoscitivo, un patrimonio di ricerca che il Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali dell'Università di Palermo mette a disposizione degli studiosi e, più in generale, dell'opinione pubblica non solo italiana, con il sostegno dell'Unione europea che ha finanziato il progetto Recast di cui questo volume raccoglie i principali esiti. E che, è bene non trascurarlo, è frutto della passione, della competenza e della dedizione dei tanti studiosi e ricercatori che si sono impegnati nel progetto europeo: a loro deve andare il ringraziamento di tutti gli interessati alla materia che da questo momento dispongono di uno strumento prezioso in più nel loro lavoro.

*I. La destinazione
dei beni confiscati nell'UE*

1. Lo stato dell'arte in materia di destinazione dei beni confiscati nell'Unione europea

di *Andrea Di Nicola*

1.1. Studi

Ad oggi pochissimi studi si sono occupati del tema della destinazione dei beni confiscati. Si ricordano qui i principali. Nel 2006 uno degli autori di questo volume ha mappato le legislazioni in materia di confisca, e le relative prassi applicative, negli allora 15 Stati membri dell'Unione, concentrandosi su ciascuna delle tre fasi della procedura, ossia la fase investigativa, quella giudiziaria e quella, per l'appunto, di destinazione. Con riferimento a quest'ultima, lo studio ha segnalato il problema della lunga durata della parte finale del procedimento, anche a causa delle limitate risorse disponibili. Si è inoltre rilevato che «mentre l'esecuzione di ordini di confisca relativi a somme di denaro è generalmente poco problematica, lo stesso non può dirsi per i beni mobili e immobili. In questi casi di solito si procede alla loro vendita in asta, dove i prezzi di aggiudicazione sono spesso esigui. Può accadere che i criminali riescano a ricomprarli. Le procedure di vendita sono spesso molto complesse e lunghe, specie in relazione agli immobili. In generale le previsioni relative alla vendita sembrano funzionare meglio di quelle relative al riuso sociale dei beni in vigore in alcuni Paesi: queste ultime sono o raramente applicate (Belgio e Lussemburgo) o prevedono una procedura eccessivamente complessa e lenta; i beni, inoltre, sono spesso in cattive condizioni nel momento della loro assegnazione ai beneficiari [...]» (Vettori 2006: 115-116). Nel 2009 uno studio commissionato dalla Direzione Generale Giustizia, Libertà e Sicurezza della Commissione europea si è ancora una volta concentrato sulle tre fasi del procedimento di confisca nei Paesi dell'Unione, identificando criticità e buone prassi. Lo studio ha concluso che «la gestione e destinazione dei beni risentono della mancanza di capacità e competenze, soprattutto in relazione a: beni immobili; beni mobili di elevato valore; veicoli di ogni genere, per problemi connessi al loro deprezzamento e ai costi di deposito; aziende» (Matrix Insight Ltd. 2009: 84). Il tema della destinazione è stato poi approfondito, nel 2012, in uno studio commissionato dalla Commissione europea, Direzione Generale

Affari Interni, che aveva il fine ultimo di suggerire alla Commissione europea opzioni politiche di intervento a livello di UE. Una delle opzioni proposte (n. 21) si riferisce al riutilizzo sociale, e afferma che «per promuovere il riutilizzo sociale in altri Stati membri, l'Unione europea potrebbe richiedere agli Stati membri di introdurre meccanismi che consentano, ove opportuno, di restituire i beni confiscati a comunità svantaggiate e vittime della criminalità, attraverso schemi di riuso sociale» (Rand Europe 2012: 74). Un'ulteriore ricerca del 2012, condotta dal *Basel Institute on Governance* per il Parlamento europeo, ha analizzato in dettaglio le legislazioni in materia di confisca nell'Unione europea e in 6 Stati membri (Bulgaria, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna), per valutare la fattibilità di una normativa europea sull'uso dei beni confiscati a favore della società civile e in particolare per fini sociali. Lo studio ha inoltre esaminato i vantaggi del riuso sociale, concludendo che «c'è chiaramente bisogno di un approccio europeo coerente» in materia (*European Parliament, Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs*, 2012: 54).

Per concludere, gli studi condotti ad oggi in ambito europeo presentano una serie di limiti: 1) non si sono concentrati esclusivamente sulla destinazione dei beni e non hanno sempre coperto, in termini geografici, tutti i Paesi dell'UE; 2) hanno suggerito problemi che meritano una disamina più approfondita; 3) hanno evidenziato la necessità di una presa di posizione a livello di Unione europea, soprattutto in relazione al riutilizzo sociale dei beni. Lo studio RECAST ha colmato queste lacune: 1) concentrandosi esclusivamente sull'ultima fase del procedimento di confisca, in tutti i Paesi dell'Unione europea; 2) esaminando in dettaglio problemi e *best practices* in materia di destinazione dei beni confiscati e 3) esplorando la trasferibilità del riuso sociale agli Stati membri che ad oggi non lo prevedono o lo contemplano solo in modo del tutto marginale.

1.2. Atti dell'Unione europea

Sino a poco tempo fa, il tema della destinazione dei beni confiscati è stato trascurato non solo dal mondo accademico, ma anche da quello politico. Questa situazione è cambiata solo negli ultimi anni. Le istituzioni dell'Unione europea hanno infatti recentemente espresso un interesse per la tematica, ed in particolare per il riuso sociale dei beni confiscati ai mafiosi. Ciò emerge da numerosi atti:

- la *Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea* invita gli Stati membri

- a «valutare se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale» (art. 10, paragrafo 3). Si chiarisce, inoltre, che tali misure possono comprendere, ad esempio, l'utilizzo di tali beni per progetti di contrasto e di prevenzione del crimine, e per altri progetti di interesse pubblico e di utilità sociale;
- la *Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea*, dove si afferma che «il riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati consente un approccio positivo alle strategie di contrasto, poiché il bene confiscato non viene più inteso solamente come una risorsa sottratta ad un'organizzazione criminale ma rappresenta un fattore doppiamente costruttivo, sia per ciò che attiene alla prevenzione del crimine organizzato sia per il suo effetto promotore di sviluppo economico e sociale» e si invita la Commissione a «sostenere e far propria l'improcrastinabilità di una legislazione europea sul riutilizzo dei proventi di reato a scopi sociali [...], in modo da permettere che i capitali delle organizzazioni criminali o ad esse collegati vengano reimmessi in circuiti economici legali, puliti, trasparenti e virtuosi»;
 - le *Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni sulla confisca e recupero dei beni* del 2010 affermano che è importante concentrare l'attenzione su tutte le fasi del procedimento di confisca e raccomandano l'adozione di misure volte a preservare i beni durante l'intero iter procedurale e a favorire il loro riutilizzo;
 - la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura»* del 22 novembre 2010 invita gli Stati membri, entro il 2014, ad adottare «le necessarie disposizioni istituzionali, ad esempio creando uffici di gestione dei beni per garantire che i beni bloccati non perdano valore prima della confisca. Parallelamente, nel 2013, la Commissione fornirà orientamenti relativi alle migliori prassi per impedire che i gruppi criminali tornino in possesso dei beni confiscati»;
 - il *Programma di Stoccolma - «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini»* del 2010, in cui il Consiglio europeo invita gli Stati membri e la Commissione, tra le altre cose, a «migliorare l'efficacia nell'individuazione dei beni dei criminali, disporre il sequestro e, ogniqualvolta possibile, ipotizzarne un riutilizzo nel luogo in cui sono stati rintracciati all'interno dell'Unione»;
 - la *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 20 novembre 2008 sui proventi della criminalità organizzata: garantire che il "crimine non paghi"*, che riconosce che «negli Stati membri le modalità di destinazione dei beni confiscati e recuperati differiscono». Il documento aggiunge che sarebbe «auspicabile promuovere le pratiche che a livello nazionale si sono rivelate valide»,

tra cui alcune forme di riutilizzo dei beni a fini istituzionali e sociali espressamente citate nel documento, come quelle presenti nel Regno Unito e in Italia.

Riferimenti bibliografici

- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura», COM(2010) 673 definitivo, Bruxelles, 22 novembre 2010.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sui proventi della criminalità organizzata: garantire che il "crimine non paghi", COM(2008) 766 definitivo, Bruxelles, 20 novembre 2008.
- Conclusioni del Consiglio Giustizia e Affari Interni sulla confisca e recupero dei beni, 7769/3/10 REV 3, Bruxelles, 2010.
- Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 2014, L127/39.
- European Parliament, Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2012), *The need for new EU legislation allowing the assets confiscated from criminal organisations to be used for civil society and in particular for social purposes*, European Parliament, Brussels.
- Matrix Insight Ltd. (2009), *Assessing the Effectiveness of EU Member States' Practices in the Identification, Tracing, Freezing and Confiscation of Criminal Assets – Final Report*, European Commission, Brussels.
- Programma di Stoccolma - «Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini», *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 2010, C115/01.
- Rand Europe (2012), *Study for an impact assessment on a proposal for a new legal framework on the confiscation and recovery of criminal assets - Technical Report*, European Commission, Brussels.
- Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea (2010/2309(INI)), *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 2013, C131E/08.
- Vettori B. (2006), *Tough on Criminal Wealth. Exploring the Practice of Proceeds from Crime Confiscation in the EU*, Springer, Dordrecht.

2. Normative e prassi applicative in materia di amministrazione e destinazione dei beni confiscati negli Stati membri dell'UE: una mappatura

di *Andrea Di Nicola e Barbara Vettori*¹

2.1. Premessa

Questo capitolo mappa normative e prassi applicative in materia di amministrazione e destinazione dei beni confiscati negli Stati membri dell'Unione europea. La scelta di concentrarsi anche sul tema dell'amministrazione dei beni si spiega in considerazione del fatto che la gestione dei beni sequestrati o comunque sottoposti a confisca provvisoria può avere un grande impatto sulla loro successiva destinazione. Una gestione inefficace/inefficiente può infatti determinare deprezzamento, vandalismo, distruzione dei beni prima della confisca definitiva, e dunque compromettere la fase di destinazione.

Per ciascun Stato membro si include un breve profilo che si sofferma sui seguenti aspetti:

- normativa in materia di amministrazione dei beni sequestrati;
- normativa sulla destinazione dei beni confiscati;
- attori coinvolti nella destinazione dei beni;
- tempistiche della fase di destinazione;
- prassi applicative in materia di destinazione;
- risorse umane/materiali e formazione.

Le informazioni sono state raccolte, nell'ambito del progetto RECAST, attraverso un questionario a cui hanno risposto uno o più esperti per ciascun Paese².

¹ Andrea Di Nicola è autore della premessa (paragrafo 2.1) e dei sottoparagrafi 2.2.1, 2.2.3, 2.2.7, 2.2.9, 2.2.10, 2.2.15, 2.2.17, 2.2.20, 2.2.21, 2.2.22, 2.2.23, 2.2.25, 2.2.26. Barbara Vettori è autrice dei sottoparagrafi 2.2.2, 2.2.4, 2.2.5, 2.2.6, 2.2.8, 2.2.11, 2.2.12, 2.2.13, 2.2.14, 2.2.16, 2.2.18, 2.2.19, 2.2.24.

² Le informazioni qui fornite fotografano la situazione presente negli Stati membri nel corso dello svolgimento di RECAST; non tengono pertanto conto di novità normative e istituzionali intervenute dopo la chiusura dello studio.

2.2. Profili Paese

2.2.1. Austria

La confisca in Austria può essere adottata solo nell'ambito del procedimento penale, ed è pertanto regolata dal codice penale e di procedura penale.

Esistono previsioni sulla gestione dei beni sequestrati volte a ottimizzare il loro valore/minimizzare il loro deterioramento. La sezione 115e del codice di procedura penale, come modificata nel 2012, consente di vendere i beni sottoposti a sequestro o a congelamento. La loro conservazione comporta infatti spesso problemi di ordine organizzativo e notevoli costi di gestione, il cui superamento dovrebbe essere favorito proprio dalla possibilità, ora prevista dalla legge, di vendere beni soggetti a rapido deterioramento/notevole deprezzamento, o la cui conservazione è eccessivamente onerosa. I proventi ottenuti dalla vendita vanno a sostituire i cespiti alienati. La decisione di procedere alla vendita è adottata dal giudice su richiesta del pubblico ministero; essa non è mai consentita in relazione a beni che hanno un valore probatorio (sezione 110 (4) codice di procedura penale). Con riferimento a beni che comportano elevati costi di deposito, non è possibile alienarli nell'ipotesi in cui l'interessato paghi tempestivamente quanto necessario per far fronte a tali spese. Nel caso in cui venga disposta dal tribunale la confisca, la confisca estesa o la confisca di cui alla sezione 26 del codice penale, qualora i beni non siano ancora nel possesso del tribunale, la persona condannata o i terzi interessati dalla misura (sezione 64) sono invitati per iscritto a depositarli entro 14 giorni o, in alternativa, a trasferire comunque la facoltà di disporre degli stessi al tribunale. In caso contrario, l'ufficio per la raccolta dei debiti (*Einbringungsstelle*) provvede al loro recupero.

Secondo le attuali disposizioni in materia di destinazione dei beni confiscati contenute nel codice di procedura penale, gli oggetti di interesse scientifico o storico o di interesse per le attività di insegnamento, sperimentazione, ricerca devono essere trasferiti alle competenti istituzioni pubbliche. Inoltre, i beni che possono essere utilizzati direttamente per coprire i costi del sistema giudiziario devono essere impiegati in questo modo. Altri oggetti devono essere venduti, come previsto dalla sezione 377. Ciò che non può essere né utilizzato né alienato è soggetto a distruzione (sezione 408). Secondo la sezione 409b del codice di procedura penale, le multe, il denaro confiscato e il denaro ricavato dalla vendita dei beni (sezioni 115e, 377) sono trasferiti allo Stato. Le sezioni 20 e 20b del codice penale prevedono infine che il 20% dei beni confiscati sia trasferito al Ministero dell'Interno.

2.2.2. Belgio

In Belgio, la confisca è una sanzione che può essere irrogata solo a seguito di una condanna penale.

Per quanto riguarda la gestione dei beni sequestrati, la legge del 26 marzo 2003 ha istituito l'Ufficio centrale per il sequestro e la confisca (*Central Office for Seizure and Confiscation*, COSC). L'art. 6 assegna al pubblico ministero (o al giudice istruttore) il compito di garantire che i beni siano amministrati in modo tale da mantenere un "valore costante", attraverso: 1) la loro vendita; 2) la loro restituzione, dietro pagamento di una somma di denaro; 3) la loro conservazione. Un altro articolo rilevante è l'art. 28 *octies* (e l'art. 61 *sexies*, per la fase istruttoria) del codice di istruzione penale: d'ufficio o su richiesta del COSC, il pubblico ministero/giudice istruttore che decide di mantenere alcuni beni sotto sequestro può autorizzare il COSC a venderli o può restituirli al convenuto a fronte del pagamento di una somma di denaro commisurata al loro valore. La decisione di vendere può riguardare: beni fungibili, beni il cui valore è di facile determinazione e la cui conservazione può determinare deprezzamento, danneggiamenti o costi sproporzionati. La legge del 2003 ha reso quindi possibile vendere i beni mobili sequestrati. Le vendite sono gestite dal COSC in collaborazione con i Servizi Patrimoniali (un ufficio all'interno del Servizio Pubblico Federale delle Finanze) o con altri venditori specializzati (art. 10 della legge del 26 marzo 2003). Gli immobili sotto sequestro possono al momento invece essere venduti solo con il consenso dell'imputato.

La destinazione dei beni confiscati è disciplinata da una pluralità di atti. I provvedimenti definitivi di confisca sono eseguiti, per conto del pubblico ministero, dai Servizi Patrimoniali, in base alle istruzioni fornite dal COSC. I Servizi Patrimoniali svolgono le attività necessarie per garantire allo Stato i diritti riconosciuti dalla sentenza di confisca (art. 197 *bis* del codice di istruzione penale). Altri atti rilevanti includono il regio decreto del 10 dicembre 1868, la legge del 31 maggio 1923, la legge del 17 luglio 1991 e la legge del 22 maggio 2003. Queste leggi regolano, in generale, la vendita di beni che sono proprietà dello Stato.

Sono previste le seguenti opzioni:

- vendita, che rappresenta la modalità di destinazione di più frequente utilizzo. Gli articoli dal 117 al 120 della legge del 2003 stabiliscono che i beni mobili o immobili dello Stato che non possono essere riutilizzati vanno alienati con l'assistenza dei Servizi Patrimoniali;
- affitto degli immobili: qualora il momento non sia ottimale per procedere alla vendita, i Servizi Patrimoniali possono optare per l'affitto di tale tipologia di beni, attraverso una procedura pubblica;

- trasferimento temporaneo dei beni mobili a altri dipartimenti federali, sulla base di protocolli (su richiesta): ad esempio, in molti casi le auto confiscate sono richieste dalla polizia federale;
- distruzione/riciclo di beni mobili: oggetti pericolosi o il cui valore è irrisorio sono distrutti, mentre carta/metallo/componenti elettroniche sono riciclati;
- restituzione alle vittime;
- riuso sociale (per gli immobili, solo nella regione fiamminga): questa possibilità è prevista dal *Décret contenant le Code flamand du Logement* del 15 luglio 1997.

I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono:

- tribunali penali, che emanano la sentenza definitiva di confisca;
- COSC, che svolge il ruolo di intermediario tra tribunali e Servizi Patrimoniali;
- Servizio Pubblico Federale delle Finanze - Servizi Patrimoniali, che procede concretamente alla destinazione di tutto ciò che è proprietà dello Stato.

La procedura di destinazione varia a seconda che si tratti di mobili o immobili. In generale, la sentenza finale di confisca è trasmessa al Servizio Pubblico Federale delle Finanze, dove un ufficiale viene incaricato del caso. Trascorsi 90 giorni (periodo in cui eventuali terzi possono avanzare pretese), può essere organizzata la vendita. Più in dettaglio: 1) beni mobili: se precedentemente sequestrati, devono essere trasferiti fisicamente ai Servizi Patrimoniali; 2) beni immobili: l'ordine di confisca è trascritto al catasto e i Servizi Patrimoniali subentrano nella gestione. È stato di recente istituito a tal fine un ufficio dedicato, FINDOMMO, per garantire una gestione più efficiente di tutti gli immobili dello Stato, inclusi quelli confiscati. Questo ufficio fa sì che le proprietà arrivino in condizioni ottimali alla vendita, che viene effettuata, all'interno dei Servizi Patrimoniali, da un altro ufficio specializzato.

Per quanto riguarda la durata della fase di destinazione, non esistono previsioni normative. Di fatto la vendita dei beni mobili avviene a cadenza regolare. Gli immobili in teoria dovrebbero essere alienati entro 6-12 mesi dalla confisca; le criticità che affliggono tali beni in pratica sono così numerose che spesso occorre più tempo.

Passando alla prassi applicativa, vanno rilevati alcuni problemi. In primo luogo, gli attori coinvolti non sempre collaborano in modo efficace; così, ad esempio, non tutti i provvedimenti definitivi di confisca sono trasmessi ai Servizi Patrimoniali (questo accade soprattutto nel caso di impugnazioni nel corso del procedimento, a causa del coinvolgimento di diversi uffici giudiziari).

I seguenti beni, in particolare, sono di difficile destinazione:

- veicoli immatricolati o rubati all'estero;

- beni di scarso valore, ma la cui distruzione comporta costi elevati (es. oggetti usati);
- beni mobili che non sono stati sequestrati prima della decisione finale di confisca;
- immobili, nel caso in cui vengano intraprese azioni legali da parte di terzi, o nel caso di proprietà ipotecate, occupate abusivamente, costruite in violazione della normativa in materia edilizia e ambientale;
- beni che appartengono a terzi (sia mobili sia immobili), che possono agire contro la sentenza di confisca.

I beni di più agevole destinazione sono:

- beni mobili precedentemente sequestrati e fisicamente disponibili presso i Servizi Patrimoniali;
- automobili da rottamare, che possono essere rapidamente vendute a centri autorizzati a smaltirle (questi ultimi possano fare offerte su liste di auto inviate per email a tutti i centri riconosciuti);
- immobili non occupati, ipotecati, non costruiti in violazione dei regolamenti edilizi e della normativa ambientale (questa situazione è piuttosto eccezionale).

Per quanto riguarda la destinazione di beni immobili a fini sociali, è prevalentemente utilizzata ad Anversa, mentre in altre parti della regione fiamminga i casi sono esigui.

Con riferimento alle risorse disponibili, all'interno dei Servizi Patrimoniali è stato recentemente creato un ufficio (2 persone) per fronteggiare le criticità che sorgono in relazione ai beni confiscati. Al COSC sono impiegati 3 ufficiali di collegamento dei Servizi Patrimoniali. Presso i Servizi Patrimoniali ogni anno si tengono numerose giornate di formazione su tema del sequestro e della confisca, dove sono però fornite solo informazioni di base, considerato che la vendita dei beni è il *core business* dell'ente, indipendentemente dalla loro provenienza.

2.2.3. Bulgaria

Attualmente, in Bulgaria è possibile confiscare sia in sede penale sia in sede civile.

I principali atti giuridici che regolano la gestione dei beni sequestrati sono: (1) la legge sulla confisca dei proventi di reato, in vigore dal novembre 2012, per la confisca civile; (2) il codice di procedura civile; (3) il codice penale; e (4) il codice di procedura penale. Il sequestro è, in entrambe le sedi, adottato dal giudice competente. Al momento non esistono previsioni, né in sede penale né civile, per ottimizzare il valore/minimizzare il deterioramento dei beni sequestrati nelle more del procedimento.

I principali atti che regolano la destinazione dei beni confiscati sono la legge sull'Agenda Nazionale delle Entrate e il codice di procedura in materia fiscale e di contributi sociali (TSIPC). I principali attori coinvolti in questa fase sono:

- uffici del pubblico ministero: richiedono l'adozione di sequestro e confisca in sede penale e civile;
- Commissione per la confisca dei beni illecitamente acquisiti: richiede l'adozione di sequestro e confisca in sede civile;
- tribunali civili/penali: ordinano sequestro e confisca;
- Agenzia Nazionale delle Entrate: provvede alla destinazione dei beni confiscati;
- Comitato interistituzionale (a cui partecipano i seguenti Ministeri: Ministero della Giustizia, Ministero delle Finanze, Ministero dell'Economia, dell'Energia e del Turismo, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dello Sviluppo Regionale e dei Lavori Pubblici): in relazione alla confisca civile, riceve informazioni sui beni dalla Commissione per la confisca dei beni illecitamente acquisiti e propone al Consiglio dei Ministri il loro trasferimento a enti pubblici o la vendita attraverso l'Agenda Nazionale delle Entrate.

La procedura di destinazione inizia con l'emissione di un ordine di confisca da parte del tribunale. Il pubblico ministero e la Commissione per la confisca dei beni illecitamente acquisiti inviano l'atto all'Agenda Nazionale delle Entrate affinché possa procedere alla loro vendita tramite asta pubblica, secondo le disposizioni del TSIPC. In un numero limitato di casi l'Agenda trasferisce i beni, principalmente autoveicoli, a altri enti pubblici che li possano utilizzare. La nuova normativa del 2012 prevede che la Commissione per la confisca dei beni illecitamente acquisiti invii informazioni sui beni al Comitato interistituzionale, che formula proposte in merito alla loro destinazione al Consiglio dei Ministri (art. 89); i beneficiari possono essere enti statali o locali (comuni). L'Agenda Nazionale procede all'alienazione dei beni non allocati ad alcun ente (art. 90).

Con riferimento alle prassi applicative, l'Agenda Nazionale delle Entrate incontra le seguenti criticità: questioni legate alla proprietà dei beni (mutui e beni in comunione); problemi procedurali (con documenti di proprietà incompleti/imprecisi). L'ostacolo più serio e frequente alla vendita degli immobili è l'esistenza di ipoteche. Poiché il valore di mercato degli immobili è crollato dopo il 2009, nella maggior parte dei casi i creditori hanno richiesto allo Stato l'intera somma ricavata dalla vendita. Un'altra criticità è legata al potere intimidatorio dei gruppi criminali organizzati: per le proprietà che fanno capo a loro membri è arduo trovare compratori. Fattori di mercato, come la domanda e il valore degli immobili, hanno inoltre un forte impatto sulla capacità dell'Agenda di venderli. Nel corso degli ultimi anni il crollo e la contrazione del mercato immobil-

iare hanno ostacolato molte alienazioni. Questi problemi sono aggravati dalla procedura seguita dall’Agenzia, che è pensata per il recupero di tasse o contributi sociali non pagati. La mancanza di una procedura *ad hoc* per le aste pubbliche di beni confiscati nell’ambito del TSIPC non consente di procedere alla loro vendita in modo ottimale, anche a causa di lacune normative.

Inoltre, l’esperienza mostra che la cooperazione tra la Commissione per la confisca dei beni illecitamente acquisiti e l’Agenzia Nazionale delle Entrate va migliorata. La Commissione non sempre informa tempestivamente l’Agenzia di potenziali problemi che interessano i cespiti confiscati. Inoltre, nonostante la legge consenta di riutilizzarli, tale opzione fino ad oggi è stata applicata principalmente ai beni mobili (automobili), e in misura molto minore al settore immobiliare. La preferenza data alla vendita rispetto al riutilizzo, il numero relativamente limitato di immobili confiscati e la mancanza di consapevolezza del loro potenziale da parte dei possibili beneficiari sono tra i principali motivi dello scarso livello di riutilizzo.

La vendita dei beni nell’ambito del TSIPC richiede tra 4 mesi e 2 anni.

Tutte le istituzioni coinvolte dispongono di sufficienti risorse umane e materiali, anche se sarebbe opportuno fornire maggiore formazione in materia al personale degli uffici del pubblico ministero, della Commissione per la confisca dei beni illecitamente acquisiti e dell’Agenzia Nazionale delle Entrate.

2.2.4. Cipro

La confisca è regolata dalle leggi sulla prevenzione e repressione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo del 2007 e del 2010.

Per quanto riguarda la gestione dei beni sequestrati, la sezione 14 prevede la nomina di un amministratore. Di fatto, quest’ultimo viene nominato per i beni mobili, in modo da prevenire il loro deprezzamento (es. veicoli). Il denaro viene mantenuto su conti correnti bancari, che sono in tutto/in parte congelati. Per quanto riguarda beni immobili e titoli, che non possono essere venduti, la sezione 15 prevede i cosiddetti *charging orders*, che impediscono all’imputato di disporre dei beni nelle more del procedimento, pregiudicando così eventuali interessi dello Stato sugli stessi al termine della procedura. In generale, non sussistono particolari ostacoli ad una gestione tempestiva ed efficace dei beni sequestrati, anche perché la maggior parte dei casi non sono molto complessi.

Le sopra citate leggi del 2007 e 2010 regolano anche la destinazione. Le opzioni previste sono due:

- il trasferimento del denaro (ottenuto anche dalla vendita dei beni) al bilancio dello Stato: la sezione 17 (1) prevede che, in presenza di un ordine di confisca definitivo e non ancora eseguito, il giudice possa, su richiesta del pubblico ministero: (a) nominare un amministratore per la vendita dei beni; (b) autorizzare l'amministratore così nominato, o quello già incaricato di gestire i beni sequestrati o in connessione con un *charging order*, ad eseguire le misure previste dalla sezione 15 e a prendere possesso di qualsiasi altra proprietà suscettibile di vendita non precedentemente sottoposta a *charging order*; (c) ordinare a qualsiasi persona che possiede beni suscettibili di vendita di trasferirli all'amministratore; (d) consentire all'amministratore di alienare i beni suscettibili di vendita secondo le indicazioni fornite dal tribunale;
- il risarcimento alle vittime: se ci sono vittime, il denaro ottenuto dalla confisca viene utilizzato per soddisfare le loro richieste.
Gli attori coinvolti nella fase di destinazione sono:
 - i tribunali penali, che emanano la sentenza di confisca;
 - il pubblico ministero incaricato del caso, che ha il compito di dimostrare in giudizio la responsabilità penale dell'imputato;
 - MOKAS (Unità di Informazione Finanziaria), che assiste, con uno dei pubblici ministeri in servizio presso l'Unità, il pubblico ministero incaricato della procedura di confisca, che ha inizio dopo la condanna penale; l'Unità esegue inoltre la sentenza di confisca;
 - ragioneria generale di Stato: trasferisce i beni confiscati al bilancio statale.

La confisca definitiva viene trasmessa a MOKAS, che attende che la misura diventi definitiva e intima quindi al condannato di pagare l'importo indicato in sentenza. Qualora il soggetto non adempia, MOKAS richiede al tribunale di nominare un amministratore per la cessione dei beni precedentemente sequestrati (in alternativa, il condannato può essere autorizzato a venderli in proprio) o di altri beni ad esso appartenenti. Il denaro ricavato dalla vendita viene restituito alle eventuali vittime o trasferito alla ragioneria generale per il successivo trasferimento al bilancio statale.

Per quanto riguarda la durata della fase di destinazione, non ci sono norme specifiche. Di regola occorrono un paio di mesi, anche se in casi complessi (es. fallimento) i tempi si dilatano parecchio.

Con riferimento alla prassi applicativa, i diversi attori coinvolti collaborano efficacemente tra di loro. Le principali criticità sorgono in relazione a:

- casi in cui il valore dei beni sequestrati non è sufficiente a coprire l'importo previsto nella sentenza di confisca;
- casi di fallimento;
- casi in cui i beni confiscati devono essere recuperati, in tutto o in parte, all'estero.

Denaro e conti correnti bancari sono di facile destinazione. Al contrario, le seguenti tipologie di beni sono normalmente più difficili da destinare:

- immobili: occorre nominare un amministratore e trovare compratori interessati;
- immobili ipotecati, soprattutto quando il valore dell'ipoteca è più elevato del valore di mercato del bene.

Le risorse umane e materiali a disposizione sembrano essere sufficienti. È inoltre prevista una formazione sul campo all'interno di MOKAS, effettuata dal personale che partecipa a eventi e iniziative rilevanti a livello internazionale ed europeo.

2.2.5. Danimarca

In Danimarca, la confisca segue tipicamente una condanna penale.

Il sequestro è disciplinato dall'*Administration of Justice Act*. I beni sequestrati sono gestiti dai distretti di polizia locale (ce ne sono 12 nel Paese, ciascuno dei quali copre una specifica regione) o – in casi di rilevanza nazionale o in cui i distretti di polizia richiedono ad ARO (*Asset Recovery Office*) di procedere al sequestro – da ARO, presso lo *State Prosecutor for Serious Economic Crime*.

Non esistono disposizioni volte a ottimizzare il valore/ridurre il deprezzamento dei beni sequestrati. Ciò pone problemi soprattutto in relazione a 1) automobili, che nel corso del procedimento restano depositate in garage presso il distretto di polizia locale, dove il loro valore decresce rapidamente; 2) beni di difficile gestione: così, ad esempio, gli animali, anche se di grande valore economico, non sono sequestrati perché non si sa come gestirli.

Il quadro normativo sulla destinazione non è molto sviluppato. Le due principali opzioni sono la vendita dei beni (e il successivo trasferimento del denaro ottenuto al bilancio dello Stato) o il loro utilizzo per soddisfare le richieste di risarcimento danni avanzate dalle vittime. Per beni quali droga e armi è prevista la distruzione. Di norma, i beni confiscati sono trasferiti al Tesoro, in genere dopo la loro vendita (qualora non si tratti di denaro). Va sottolineato che tale disciplina non è prevista da alcuna specifica previsione contenuta nel codice penale; è, piuttosto, menzionata solo nella relazione di accompagnamento al progetto di codice, discusso dal Parlamento prima della sua approvazione. Allo stesso modo, non vi sono disposizioni specifiche in materia di alienazione dei beni confiscati diversi dai contanti. A tal fine si fa semplicemente riferimento alle prassi sviluppate dalle istituzioni preposte.

Gli attori coinvolti nella fase di destinazione sono i seguenti:

- distretti di polizia locali/ARO;
- tribunali penali;
- tribunali incaricati dell'esecuzione (di sentenze e di altri provvedimenti).
La procedura da seguire, nel caso in cui, come accade normalmente, i beni confiscati debbano essere venduti, è la seguente:
 - un tribunale penale emette un ordine finale di confisca;
 - la decisione viene trasmessa al competente distretto di polizia locale (o alla ARO), che procede alla alienazione dei beni in asta;
 - in genere la ARO chiede all'imputato come preferisce vendere i beni, se cioè in asta o sul libero mercato (dove normalmente si può ottenere un corrispettivo più elevato), tramite un operatore. Questa consultazione è di particolare interesse per il condannato nei casi in cui i proventi di reato sono stati solo parzialmente recuperati, e occorre ottenere il restante ammontare attraverso la cessione di altri beni;
 - se il condannato si oppone alla vendita, si avvia una procedura dinnanzi a tribunali speciali, i cosiddetti tribunali dell'esecuzione, che possono ordinare la vendita dei beni in asta;
 - il ricavato della vendita è trasferito al bilancio dello Stato.

Non ci sono previsioni normative relative alla durata della fase di destinazione. In genere i beni confiscati sono venduti molto rapidamente (quando la vendita è gestita dalla ARO, entro pochi giorni). Quando si opta per l'asta (anziché per il libero mercato) occorre un po' più di tempo.

Con riferimento alle prassi applicative, non sorgono particolari criticità. Tutti gli attori coinvolti collaborano in modo proficuo. Contanti e conti bancari, così come automobili e gioielli, sono di agevole destinazione. Sono invece di più difficile destinazione le seguenti tipologie di beni:

- immobili: in Danimarca è possibile acquistare un appartamento, e in connessione alla compravendita, acquisire il diritto di utilizzare un giardino adiacente l'abitazione. Quando queste proprietà sono confiscate, la loro vendita è ardua, in quanto non è possibile trasferire ai potenziali acquirenti anche questo ulteriore diritto. Ciò le rende poco appetibili;
- quote di società, in particolare di piccole imprese a conduzione familiare: a meno che gli altri membri della famiglia decidano di acquistare le azioni del condannato, può essere difficile trovare altri acquirenti.

Quando il criminale è membro di una *motorcycle gang*, può inoltre accadere che i potenziali acquirenti siano minacciati.

La destinazione di immobili gravati da ipoteche non è problematica in quanto la polizia apre un procedimento davanti al giudice dell'esecuzione, chiedendo l'autorizzazione di vendere la casa all'asta. La banca è invitata alla procedura e all'asta, alla cui conclusione riceverà la somma di denaro equivalente all'importo dell'ipoteca. La stessa procedura viene seguita per proprietà immobiliari confiscate pro-quota.

Anche se le risorse destinate alla fase di destinazione sembrano essere sufficienti, non vi è alcuna formazione specifica. I funzionari degli uffici competenti si formano sul campo.

2.2.6. Estonia

In Estonia la confisca segue tipicamente una condanna penale.

Nel 2007 è stata introdotta una norma specifica per ottimizzare la gestione dei beni sequestrati, ossia il § 126 (2¹) del codice di procedura penale, che prevede la possibilità di trasferirli/venderli con il consenso del proprietario e su richiesta della procura della Repubblica, sulla base di una ordinanza del gip. Se la vendita si rende necessaria per prevenire una riduzione di valore del cespite, il consenso del proprietario non è necessario. Questa previsione si applica non solo ai beni mobili e di consumo, ma anche agli immobili; tuttavia, in pratica non viene utilizzata spesso. La principale criticità che ostacola una efficiente gestione dei beni sequestrati sono le loro cattive condizioni.

Le principali fonti normative che regolano la destinazione dei beni sono il codice penale, § 83¹-85 (requisiti per la confisca); il codice di procedura penale, § 126 e capitolo 16¹ (procedimento di confisca); la legge sui beni dello Stato (2010), capitolo 4 (sul trasferimento dei beni pubblici); la procedura del 2004 per il trasferimento, la consegna e la distruzione dei beni confiscati, il rimborso dei fondi derivanti dal trasferimento dei beni dal bilancio al loro legittimo proprietario, la registrazione e distruzione di prove, la custodia, la valutazione e il trasferimento di beni, e la valutazione, il trasferimento e la destinazione di prove deperibili, capitoli 2, 4, 5 (procedura per la registrazione, lo stoccaggio, il trasferimento e la distruzione di beni sequestrati e confiscati); la legge sulle dogane, § 45, 97-99 (requisiti e procedura per la destinazione dei beni confiscati dalle autorità doganali).

Le opzioni disponibili sono le seguenti:

- vendita: tutte le tipologie di beni sono alienate in asta pubblica, organizzate dai governi di ciascuna contea (ce ne sono 15 nel Paese). Il denaro viene poi trasferito al bilancio dello Stato. Quando i beni sono venduti ai sensi del § 126 (2¹) del codice di procedura penale, dunque prima della confisca definitiva, la vendita è organizzata dalla polizia e il denaro rimane depositato fino alla decisione finale;
- riutilizzo sociale a favore di persone giuridiche pubbliche, organizzazioni senza scopo di lucro o fondazioni: si applica a qualsiasi tipologia di bene, a condizione che questi enti ne abbiano bisogno per svolgere i loro compiti;

– riutilizzo sociale a favore di istituzioni statali, enti locali e organizzazioni che forniscono assistenza sanitaria e sociale: tale opzione vale per attrezzature informatiche, merci contraffatte da cui sono stati rimossi i marchi e, infine, merci e mezzi di trasporto abbandonati o confiscati dalle autorità doganali. Le attrezzature informatiche possono essere trasferite gratuitamente alle forze di polizia; i beni contraffatti, altri beni e i mezzi di trasporto a enti locali e organizzazioni che forniscono assistenza sanitaria e sociale;

– distruzione: i beni che non possono essere venduti e quelli che violano la proprietà intellettuale devono essere distrutti.

Le istituzioni coinvolte nella fase di destinazione sono le seguenti:

– procura della Repubblica: richiede la confisca;

– tribunali penali (a livello statale): adottano la decisione finale di confisca;

– governi delle contee: gestiscono i beni confiscati (ad eccezione di quelli destinati dalle autorità doganali e dalle autorità di polizia) nella contea e sono incaricati della loro destinazione; così, ad esempio, organizzano le aste pubbliche per cederli o assegnarli ai beneficiari designati;

– autorità fiscale e doganale (a livello statale);

– uffici della polizia di frontiera: sono responsabili della destinazione di specifiche tipologie di beni confiscati che non possono essere riutilizzati a fini sociali (come armi, droga, alcool).

La procedura di destinazione è la seguente:

– un tribunale penale emana l'ordine finale di confisca;

– i beni confiscati sono contabilizzati come proprietà dello Stato e l'ordine viene trasmesso per l'esecuzione al governo della contea dove si trovano i beni;

– il governo della contea valuta se è fattibile assegnare i beni ai beneficiari designati dalla legge (riutilizzo sociale). L'assegnazione avviene con provvedimento del governatore della contea;

– il governo della contea consegna i beni confiscati al/ai beneficiari/o;

– per i beni suscettibili di riuso nell'ambito della normativa doganale, la decisione finale di confisca viene trasmessa alla polizia, che a sua volta li trasferisce alle autorità doganali.

Per quanto riguarda la tempistica della fase di destinazione, non ci sono norme dedicate. Di solito il provvedimento del governatore è attuato entro un mese da quando i beni passano allo Stato. Gli stessi sono consegnati ai beneficiari circa una settimana dopo la decisione del governatore. In caso di vendita, le aste sono regolarmente organizzate dai governi delle contee.

Con riferimento alle prassi applicative, la cooperazione tra le varie agenzie coinvolte sembra funzionare in modo efficiente.

I tipi di beni la cui destinazione non è problematica sono quelli in buone condizioni e che sono suscettibili di utilizzo immediato (abbigliamento, attrezzature sportive, biciclette). Beni obsoleti e in cattive condizioni sono invece di difficile destinazione.

Per quanto riguarda i beni contraffatti da cui sono stati rimossi i marchi, che possono essere utilizzati a fini sociali, non sorgono problemi nell'individuazione dei potenziali beneficiari. Le autorità doganali hanno un elenco di tali beni, disponibile sul sito dell'autorità fiscale e doganale; le organizzazioni che operano in ambito sanitario e sociale, così come gli enti locali, possono presentare domanda per la loro assegnazione. Un problema rilevante riguarda il riutilizzo sociale dei beni confiscati che sono gestiti dai governi delle contee. In questi casi può essere complicato identificare e informare i potenziali beneficiari, perché non c'è un database dedicato (a causa della mancanza di risorse e di un obbligo di legge in merito). Questo ostacola il coinvolgimento della società civile nel riuso dei beni. Di fatto le organizzazioni non governative possono avanzare proposte ai governi di contea, ma tale facoltà risulta di difficile esercizio in quanto esse non dispongono di una visione completa dei beni disponibili.

Le risorse umane e materiali a disposizione sembrano essere sufficienti. Non è però fornita alcuna formazione *ad hoc* al personale: il numero di beni confiscati non è molto elevato e quindi non sono previsti funzionari dedicati presso i governi di contea.

2.2.7. Finlandia

In Finlandia la confisca è possibile solo nell'ambito del procedimento penale ed è regolata dal codice penale. Nonostante sia prevista anche la confisca di proprietà, il sistema si fonda sulla confisca di valore.

Esistono disposizioni volte a ottimizzare il valore dei beni sequestrati/minimizzare il loro deterioramento. Ai sensi della sezione 10, capitolo 4 della legge sulle misure coercitive (n. 450/1987), un oggetto può essere venduto in caso di rapido deprezzamento, oppure se è facilmente danneggiabile o, infine, se la sua manutenzione è molto costosa. Di fatto si procede raramente alla vendita, che viene di solito effettuata per beni deperibili (cibo) o animali (che richiedono cure particolari).

Le norme chiave in materia di destinazione sono le sezioni 38-45 del *Criminal Sanctions Enforcement Act* (n. 672/2002), e il codice dell'esecuzione (*Enforcement Code*, n. 705/2007). Prevedono che il *Legal Register Centre* (<http://www.oikeusrekisterikeskus.fi/en/index.html>), che è un'agenzia del Ministero della Giustizia incaricata dell'esecuzione delle sanzioni (inclusa la confisca), chieda alla polizia di eseguire gli ordini di

confisca di proprietà. In caso di confisca di valore l'agenzia richiede invece ai suoi uffici territoriali di farlo. Sono previste le seguenti opzioni:

- vendita: la sezione 38 del *Criminal Sanctions Enforcement Act* stabilisce che tutte le tipologie di beni sono soggette a alienazione. I proventi vanno allo Stato;
- trasferimento a istituzioni statali o autorità locali: la sezione 38 lo prevede per tutti i tipi di beni. Non sono previste limitazioni circa le modalità di utilizzo (può dunque anche trattarsi di riuso sociale);
- distruzione: la sezione 38 stabilisce che i beni diversi dagli immobili (ad esempio strumenti di reato, armi, droga) possono essere distrutti.

Più in dettaglio: il cespite viene venduto (questa è l'opzione prevalentemente usata) o messo a disposizione di istituzioni statali o enti locali. Se non si riesce a venderlo, si considera l'utilizzo da parte di enti statali/locali. Oppure la distruzione. Nei casi di destinazione di immobili ipotecati, a seguito della vendita la banca ottiene il corrispettivo dell'ipoteca, mentre il resto va allo Stato; si procede all'alienazione di questi beni anche qualora si preveda che essa non generi alcun provento per lo Stato.

I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono:

- pubblico ministero (o la vittima, quando agisce in qualità di accusa privata): richiede l'adozione della confisca;
- tribunale: dispone la misura;
- *Legal Register Centre*: esegue la misura, attraverso i propri uffici territoriali o con la collaborazione della polizia;
- polizia: esegue le sentenze relative alla confisca di proprietà;
- uffici territoriali del *Legal Register Centre*: eseguono le sentenze relative alla confisca di valore.

La procedura prende avvio dalla richiesta di confisca avanzata dal pubblico ministero o dalla vittima. Qualora tale richiesta sia accolta dal tribunale, viene trasmessa al *Legal Register Centre*. A seconda che si tratti di confisca di proprietà o di valore, la decisione viene eseguita dalla polizia o dall'ufficio territoriale competente. Al termine dell'esecuzione, viene inviata una notifica al *Legal Register Centre*.

La durata della fase di destinazione non è definita per legge; la maggior parte dei casi si concludono entro un anno.

Con riferimento alle prassi applicative, la vendita è l'opzione più utilizzata. L'alienazione degli immobili pone alcune criticità; tuttavia, essendo questi raramente confiscati, non sorgono grossi problemi dovuti a ipoteche o confische pro-quota. La comunicazione tra polizia e *Legal Register Centre* deve essere rafforzata, in modo da garantire tempestive notifiche circa l'avvenuta esecuzione a favore di quest'ultima agenzia. Il *Legal Register Centre* fornisce informazioni sulle sentenze da eseguire alla polizia e, a livello locale, agli ufficiali giudiziari. Tuttavia, ha accesso solo al database di questi ultimi (dove si trovano informazioni sulle sentenze

eseguite), mentre la polizia spesso non aggiorna l'agenzia in merito ai provvedimenti eseguiti dai suoi uffici.

Le risorse umane e materiali sono scarse a causa di vincoli di bilancio; finora, tuttavia, i funzionari incaricati dell'esecuzione sono riusciti ad agire in modo efficace. Lo staff del *Legal Register Centre* non ha una formazione specifica in materia. Il *Police College* fornisce una formazione di base al personale di polizia in materia di indagini sulla criminalità finanziaria. Chi è coinvolto in tali investigazioni ha anche la possibilità di partecipare ad eventi di formazione a livello internazionale, tra cui i corsi di CEPOL. Il *National Police Board* organizza ulteriori incontri sulla criminalità finanziaria. La *Unit for Assessment of Economic Crimes* è inoltre responsabile per la formazione in materia; ad esempio, ogni anno organizza, per gli ufficiali che lavorano su questi temi, un seminario nazionale sulla criminalità finanziaria. Il *National Bureau of Investigation* offre corsi di formazione in materia legale e un training mirato in materia di criminalità finanziaria, sequestro e confisca. L'amministrazione delle dogane prevede una formazione simile.

2.2.8. Francia

In Francia la confisca segue tipicamente la condanna penale dell'imputato. La previsione chiave in materia è l'articolo 131-21 del codice penale. I beni che possono essere sottoposti a confisca ai sensi dell'art. 131-21 possono essere sequestrati.

Prima del 2011 non era prevista alcuna gestione dei beni sequestrati. Esistono ora alcune disposizioni in proposito nel codice di procedura penale. Il *juge des libertés et de la détention* (che è il magistrato che decide in merito alla custodia cautelare e ad altre questioni inerenti la libertà individuale) o il giudice istruttore possono decidere, in relazione ai soli beni mobili, di affidarli ad AGRASC (*Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués*) per la loro vendita prima della confisca definitiva, se essi non devono più essere conservati a fini probatori e se è probabile che il mantenimento della misura determini una riduzione del loro valore. Se non viene disposta l'alienazione, o in presenza di immobili, la conservazione degli stessi è a carico del loro proprietario/detentore. Qualora quest'ultimo non vi provveda, i cespiti possono essere trasferiti ad AGRASC, a cui può inoltre essere affidato il compito di gestire i cosiddetti "beni complessi", ossia società, obbligazioni e proprietà immobiliari.

Infine, dal 2011 il *juge des libertés et de la détention*/giudice istruttore può assegnare a titolo gratuito a polizia, unità della gendarmeria e uffici

doganali coinvolti in operazioni di polizia giudiziaria i beni mobili soggetti a svalutazione. Questa disposizione non è stata finora applicata.

Le principali opzioni in materia di destinazione sono le seguenti:

- vendita (art. 707-1 codice di procedura penale);
 - assegnazione gratuita allo Stato (per i soli immobili) o alle forze dell'ordine (per i beni mobili). Il trasferimento di immobili confiscati a enti statali è disciplinato dall'1124-1 del codice generale del patrimonio degli enti pubblici, che statuisce che i beni confiscati, mobili o immobili, spettano allo Stato. Prima di procedere alla vendita degli immobili, AGRASC consulta l'Agenzia del Demanio per verificare se qualche amministrazione pubblica sia interessata. Con riferimento alla cessione alle forze dell'ordine (art. 2222-9 del codice generale del patrimonio degli enti pubblici), si prevede che i beni mobili trasferiti allo Stato a seguito di sentenza passata in giudicato possano essere assegnati gratuitamente a polizia, unità della gendarmeria o uffici doganali che svolgono attività di polizia giudiziaria. Ciascuna di queste agenzie, previa autorizzazione del Ministero degli Interni, può chiedere al tribunale, prima della confisca definitiva, l'assegnazione dei beni al termine della procedura;
 - riutilizzo sociale/incentivi a favore di istituzioni statali, come previsto dal decreto n. 322 del 17 marzo 1995 istitutivo del fondo in cui confluiscono i proventi dei beni confiscati in connessione al traffico di droga. Il fondo è gestito dalla Missione interministeriale per la lotta contro la droga e la tossicomania (*Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie*, MILDT);
 - restituzione alle vittime (sezioni 99 e 478 del codice di procedura penale);
 - distruzione, prevista dall'articolo 131-21 del codice penale e dalle sezioni 41-4, 41-5 e 99-2 del codice di procedura penale per i beni illegali (come droga, armi) o pericolosi;
 - risarcimento a favore delle vittime (art. 706-164 codice di procedura penale);
 - incentivi a favore di AGRASC: parte del bilancio di AGRASC è finanziato con i proventi derivanti dalla vendita di alcuni beni confiscati.
- I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono:
- tribunali penali, che emanano la sentenza finale di confisca;
 - Demanio dello Stato, che vende i beni mobili confiscati ed è sentito da AGRASC prima dell'alienazione degli immobili;
 - AGRASC, che vende gli immobili confiscati e i beni mobili "complessi";
 - MILDT, che gestisce il fondo sopra menzionato.

La procedura varia a seconda della tipologia di bene. Beni mobili: dopo la sentenza, il pubblico ministero li trasmette al Demanio dello

Stato, che li vende in asta. Il ricavato viene trasferito al fondo per la lotta contro la droga (se il bene è stato confiscato in connessione a reati di droga) o al bilancio dello Stato. Beni immobili: il tribunale trasmette la sentenza ad AGRASC, che consulta il Demanio dello Stato per verificare se lo Stato è interessato alla proprietà. In caso negativo, AGRASC si affida ad un notaio per la vendita all'asta. Eventuali ipoteche sono pagate alla banca con parte del ricavato; i rimanenti proventi sono trasferiti al fondo per la lotta contro la droga (se l'edificio è stato confiscato in connessione a reati di droga) o al bilancio statale.

Non esiste alcuna disposizione legale che regoli la durata della fase di destinazione. La destinazione delle automobili richiede in media due o tre mesi. Per gli immobili serve di solito un po' più tempo (dai 3 ai 4 mesi).

Con riferimento alle prassi applicative, l'attuazione delle disposizioni esistenti è rapidamente migliorata a seguito dell'istituzione di AGRASC. Nonostante ciò, permangono alcuni problemi. In primo luogo, la sentenza finale di confisca non sempre include tutte le informazioni necessarie per procedere alla destinazione. In secondo luogo, criticità sorgono in relazione agli immobili complessi: questi casi richiedono all'Agenzia di raccogliere vari documenti per trasferire la proprietà, e ciò, a volte, è problematico. In terzo luogo, destinare alcuni edifici residenziali e macchinari tecnici può essere complicato se il precedente proprietario è un noto/pericoloso criminale o i beni hanno un mercato limitato. Infine, per molti anni il fondo gestito da MILDT non ha funzionato a pieno regime: a lungo, a causa di dubbi/incertezze dei tribunali circa i meccanismi di imputazione di risorse a favore del fondo, quest'ultimo non ha raccolto tutti i proventi di sua spettanza.

L'alienazione è l'opzione più utilizzata, soprattutto per gli immobili. Nonostante la legislazione permetta di assegnarli ad enti statali, nella prassi questa opzione non è mai stata sfruttata, soprattutto perché lo Stato è interessato a edifici ad uso commerciale (e non residenziale, come la maggior parte degli edifici confiscati). Si fa invece ampiamente ricorso all'assegnazione dei beni mobili (soprattutto automobili e computer) alle forze dell'ordine, che funziona in modo efficiente.

Per quanto riguarda le risorse, quando AGRASC è stato istituito, nel 2011, il suo staff era composto da 11 persone. Questa cifra sta gradualmente aumentando negli ultimi anni. A tutto lo staff viene fornito un addestramento iniziale e successivamente una formazione continua, su tutti i principali temi di interesse. Il personale dell'Agenzia del Demanio, invece, non riceve alcuna formazione specifica.

2.2.9. Germania

In Germania la confisca è adottata in sede penale, ed è regolata dal codice penale. L'esecuzione della misura avviene a livello statale, non federale.

Esistono specifiche disposizioni per ottimizzare la gestione dei beni sequestrati. Il § 111 (1) del codice di procedura penale stabilisce che «i beni possono essere destinati prima della confisca definitiva se vi è il rischio di deterioramento o sostanziale riduzione del loro valore, o se deposito, conservazione, manutenzione e custodia degli stessi presentano costi o difficoltà sproporzionati». La decisione di confisca determina il passaggio della proprietà dei beni allo Stato (più in particolare, al Dipartimento del Tesoro dello Stato del giudice di prima istanza). La decisione stabilisce inoltre il divieto di disporre dei beni nell'arco di tempo che intercorre tra la sua emissione e la sua entrata in vigore. Qualora i beni non siano ancora sotto la custodia dello Stato, l'autorità competente per l'esecuzione della misura procede a sottrarli alla persona condannata.

Le fonti normative che disciplinano la destinazione dei beni confiscati sono il codice penale, il codice di procedura penale e il codice dell'esecuzione penale. Le opzioni previste sono le seguenti:

- vendita in asta pubblica o vendita privata (in quest'ultimo caso, solo individui o organismi autorizzati all'acquisto di determinati beni sono invitati a partecipare);
- trasferimento a istituzioni statali o enti locali: la proprietà di tutti i beni è trasferita allo Stato Federale (Tesoro);
- trasferimento a organizzazioni no profit: ciò vale per i beni confiscati in connessione a violazioni della proprietà intellettuale. A queste organizzazioni viene riconosciuta preferenza nella vendita privata di tali beni;
- trasferimento alla polizia: oggetti rilevanti per fini di formazione/ricerca forense sono offerti allo Stato o alla polizia criminale federale;
- restituzione alle vittime, per i beni mobili;
- distruzione: per oggetti di scarso valore, inutilizzabili, pericolosi o la cui detenzione e uso sono illegali.

Gli attori coinvolti nella fase di destinazione sono:

- tribunale penale: ordina la confisca, su richiesta del pubblico ministero;
- ufficiale giudiziario (*Gerichtsvollzieher*): è incaricato di eseguire la misura attraverso la vendita dei beni;
- ufficiale giudiziario (*Rechtspfleger*): è incaricato di eseguire la misura in presenza di terzi che vantano diritti sui beni;
- notaio: prende parte alla vendita degli immobili con l'ufficiale giudiziario.

Nel caso, più frequente, in cui i beni devono essere venduti, la procedura prende avvio dalla richiesta di confisca del pubblico ministero. Se il

giudice la accoglie, l'ufficiale giudiziario esegue la sentenza. Gli oggetti di scarso valore, inutilizzabili, pericolosi o illegali di solito sono distrutti. Tutti i restanti beni sono riutilizzati o venduti, se non diversamente specificato. I beni vengono normalmente destinati tramite asta pubblica. Se questa via sembra, nel caso di specie, infattibile/impraticabile, sono alienati privatamente. L'autorità responsabile per l'esecuzione incarica dell'asta pubblica o della vendita privata un funzionario di polizia/ufficiale giudiziario. Ciascun tribunale statale dispone di una lista di funzionari di polizia autorizzati. In alcuni casi ci si può affidare ad una società operatore privato. I proventi della vendita sono trasferiti al Tesoro dello Stato Federale. Se vi è il concreto rischio che l'oggetto perda rapidamente valore o se la sua manutenzione/conservazione è eccessivamente problematica o costosa, la destinazione avviene in tempi più rapidi. Se i beni confiscati sono di rilievo per fini di formazione/ricerca in campo criminologico, sono offerti allo Stato o alla polizia criminale federale.

Non c'è alcuna previsione relativa alla tempistica della fase di destinazione. Le aste pubbliche richiedono da una a otto settimane; di solito non sorgono particolari problemi nella vendita dei beni mobili. I tempi si allungano per quei cespiti invenduti per la mancanza di acquirenti, che sono posti nuovamente in asta dopo 3 anni.

Con riferimento alle prassi applicative, il ruolo della società civile nella destinazione dei beni è limitato. La legge prevede che sia data precedenza, nella vendita privata dei beni che possono soddisfare le esigenze quotidiane delle organizzazioni no profit e delle persone bisognose, a queste categorie. Allo stesso modo, i beni confiscati in violazione della normativa in materia di proprietà intellettuale, e che si prestano ad essere utilizzati a fini di beneficenza o umanitari, dovrebbero essere trasferiti gratuitamente alle organizzazioni competenti. Tuttavia, nella prassi, queste opzioni normative non sono di frequente utilizzo. Al di là di queste previsioni, la società civile non può esercitare alcuna influenza nella fase di destinazione. Un vero e proprio riutilizzo a fini sociali non è previsto dalla legislazione vigente, anche perché i servizi sociali sono in gran parte finanziati dal bilancio dello Stato. Di fatto si favoriscono le vittime, e dunque le loro richieste di risarcimento.

In generale, non esistono in questo settore problemi legati alle risorse umane e materiali che siano specifici rispetto al contesto generale della pubblica amministrazione; inoltre, ci sono varie opportunità formative in materia. Gli uffici del pubblico ministero dispongono generalmente di sufficienti risorse umane. Con riferimento agli ufficiali giudiziari, a titolo esemplificativo, nel Würzburg vi è un solo ufficiale giudiziario che gestisce la maggior parte delle decisioni di confisca, che coprono circa il 20% del suo carico di lavoro. Per tutti gli altri ufficiali giudiziari della città la materia assorbe al massimo il 5% della loro attività.

2.2.10. Grecia

I proventi di reato possono essere confiscati sia in sede penale sia in sede non penale (quest'ultima forma di confisca è disciplinata dalla legge n. 3691/2008).

L'amministrazione dei beni sequestrati è regolata dall'art. 266, par. 1 del codice penale: essi sono posti sotto la custodia della cancelleria del tribunale o, se ciò non è possibile, di qualsiasi altra persona competente o di fiducia designata dal magistrato. Di fatto sono solo depositati.

Le principali opzioni di destinazione sono le seguenti:

- alienazione, disciplinata dalla legge n. 251/1976, che prevede la vendita all'asta di tutti i beni mobili aziendali, in particolare veicoli, navi, macchinari;
- trasferimento a istituzioni statali o enti locali, disciplinato dalla legge n. 2168/1993, per armi e munizioni;
- riutilizzo sociale a favore di istituzioni statali/comuni, regolato dalla legge n. 251/1976; è un'altra opzione prevista per i beni mobili aziendali, in particolare veicoli, navi e macchinari, volta a favorire il loro uso da parte di enti pubblici, anche *pro bono*;
- riutilizzo sociale a favore di organizzazioni non governative, disciplinato dalla legge n. 251/1976, che stabilisce che i veicoli possono essere trasferiti ad un prezzo non inferiore alla metà del loro valore stimato a istituzioni caritatevoli;
- risarcimento alle vittime, come disciplinato dal codice penale;
- distruzione, secondo le previsioni del codice penale; è prevista per oggetti di scarsa utilità e valore, ed avviene a cinque anni dal sequestro. Beni che inquinano o pericolosi per la salute pubblica possono essere distrutti prima di questo termine.

Le istituzioni coinvolte nella fase di destinazione sono le seguenti:

- Direzione Generale delle Dogane e delle Accise del Ministero delle Finanze (per la destinazione dei mezzi di trasporto, di macchinari e di altri beni);
- Direzione per il Trasferimento di Capitali, Garanzie, Prestiti e Titoli della Ragioneria Generale di Stato del Ministero delle Finanze (per i titoli);
- Direzione del Demanio del Ministero delle Finanze (per gli immobili).

Con riferimento alle prassi applicative, i principali problemi derivano dalla mancanza di un'agenzia centrale che coordini i diversi attori, così come dalle disorganiche norme in materia. A ciò si aggiunga la scarsa comunicazione tra le istituzioni coinvolte e le lungaggini burocratiche, che fanno sì che la fase di destinazione duri ben oltre ciò che si può considerare un tempo ragionevole. Anche fattori di mercato possono giocare un ruolo importante, in quanto la mancanza di interesse per i beni offerti in asta può spesso rendere la loro vendita impossibile.

In termini di risorse, negli ultimi anni il Paese ha affrontato una profonda crisi finanziaria, che ha determinato significativi cambiamenti istituzionali e organizzativi, e una conseguente riduzione delle risorse materiali e umane disponibili (non sempre ai pensionamenti hanno fatto seguito nuove assunzioni). Non è prevista alcuna formazione *ad hoc*.

2.2.11. Irlanda

La confisca può essere disposta sia in sede penale (*Criminal Justice Act 1994*, CJA) sia in sede civile (*Proceeds of Crime Act 1996-2005* e successivi emendamenti, PCA).

Per ciò che concerne la gestione dei beni sequestrati in sede penale, esiste una specifica disposizione volta ad ottimizzare il loro valore/minimizzare il loro deterioramento, ma essa ha un'applicazione limitata e si riferisce solo a somme di denaro (che devono essere depositate in un conto corrente fruttifero). Non esiste una simile previsione per altre tipologie di beni. L'esperienza dimostra che in alcuni casi il cespite (soprattutto in caso di motoveicoli) si svaluta notevolmente.

Con riferimento alla gestione dei beni sequestrati in sede civile, esistono specifiche norme. Nel momento in cui viene emesso, sulla base del PCA, un ordine volto a trasferire allo Stato il possesso dei beni, la *High Court* nomina un curatore. Questi è responsabile del loro mantenimento e della preservazione del loro valore, ove possibile, e deve aggiornare il giudice sulle modalità di gestione. Prima di procedere alla vendita il curatore informa il tribunale dell'imminente alienazione e del ricavo atteso, in modo da ottenere l'autorizzazione della *High Court*. Va segnalato che sorgono delle criticità soprattutto nelle fasi iniziali della procedura, quando è stato disposto solo un *restraint order* ed occorre attendere del tempo (spesso parecchio) prima che si giunga alla sentenza finale di confisca, il cosiddetto *disposal order*³, e alla cessione del bene. In questi casi il curatore si può trovare a dover pagare la manutenzione del bene ed eventuali assicurazioni. In particolare le automobili sono soggette a un rapido deprezzamento.

Le principali disposizioni in materia di destinazione sono contenute nei seguenti atti:

- *Proceeds of Crime Act 1996/2005* (e successivi emendamenti) (sezione 4 e 4A);
- *Criminal Justice Act 1994* (sezione 4, come modificato dalla sezione 25 del *Criminal Justice Act 1999*, per crimini diversi dal traffico di droga;

³ Il *disposal order* può infatti essere adottato solo successivamente all'*interlocutory order*, che è un atto provvisorio di durata non inferiore ai 7 anni.

sezioni 9 e 20, per i reati connessi alla droga).

Le principali opzioni sono le seguenti:

- vendita al pubblico: in base al PCA la *High Court* può ordinare l'alienazione di tutti i beni confiscati in applicazione delle sue previsioni. Le somme raccolte sono poi trasferite allo Stato;
- risarcimento alle vittime: in determinate circostanze le somme derivanti dalla vendita (di cui al precedente punto) possono essere assegnate alla vittima del reato, se identificabile;
- affitto al pubblico e trasferimento a istituzioni pubbliche o enti locali: in base al PCA, la *High Court* può ordinare al curatore precedentemente nominato di dare la proprietà in locazione. Le somme percepite sono trasferite su un conto corrente gestito dal curatore sino all'ordine finale di confisca, quando il bene passa allo Stato. Il Ministero delle Finanze può a quel punto utilizzarlo o consentire ad altro dipartimento di farlo;
- distruzione: in base al codice penale, il bene può essere distrutto. In genere, si procede in questi termini in caso di droghe.

Le principali istituzioni coinvolte nella fase di destinazione sono le seguenti:

- *Criminal Assets Bureau (CAB)*: il *Bureau Legal Officer* è nominato curatore in tutti i casi in cui si applica il PCA;
- Ufficio responsabile della pubblica accusa (*Director of Public Prosecutions*): gestisce tutti i beni sequestrati in base al codice penale;
- Ministero delle Finanze: riceve le somme derivanti dalla vendita dei beni.

La procedura varia a seconda della natura del bene. Gli immobili sono venduti in asta, mentre le automobili sono generalmente alienate attraverso offerte di acquisto da concessionarie di autoveicoli. I gioielli sono spesso venduti direttamente a rivenditori autorizzati. La modalità di vendita viene preventivamente approvata dai tribunali. Di fatto i beni sono ceduti nel minor tempo possibile. Le somme di denaro incassate sono trasferite al Ministero delle Finanze.

Per quanto concerne la tempistica della fase di destinazione, non sono previsti limiti temporali alla vendita, che di fatto avviene rapidamente e in modo trasparente.

Per quanto riguarda le prassi applicative, le seguenti problematiche si riferiscono al PCA: quando una sentenza *ex* sezione 3 è adottata (*interlocutory order*), devono trascorrere 7 anni prima che la sentenza finale *ex* sezione 4 (*disposal order*) venga emessa. La procedura standard prevede la vendita del bene e il trasferimento della somma percepita su un conto corrente fruttifero, ma ciò non accade sempre.

Abitazioni e automobili sono cedute facilmente, in quanto sono alienate attraverso canali ordinari, largamente utilizzati da chiunque; in ogni caso, non ci sono tipologie di beni difficili da destinare. Non sorgono par-

ticolari problemi né in relazione agli immobili in comproprietà (che sono venduti come descritto in precedenza), né in relazione agli immobili gravati da ipoteche o soggetti ad altre procedure esecutive (CAB in questi casi tiene informati i creditori sull'andamento del procedimento, e questi possono far valere i propri diritti in giudizio attraverso i loro avvocati).

Le risorse umane e materiali disponibili sembrano essere sufficienti. Il *Bureau* si avvale del suo *Legal Officer*, oltre che dei servizi offerti dai banditori incaricati della vendita dei beni e da altri esperti che sono coinvolti di volta in volta.

2.2.12. Italia

L'Italia ha sviluppato un complesso sistema di confisca. La misura può essere irrogata sia in sede penale sia nell'ambito del procedimento di prevenzione (confisca di prevenzione).

Per ciò che concerne la gestione dei beni sottoposti a sequestro di prevenzione o nell'ambito di procedimenti penali di cui all'art. 12-*sexies* della legge n. 356/1992 (confisca di proventi non giustificati), l'art. 35 del d.lgs. n. 159/2011 (e successive modifiche) – il cosiddetto codice antimafia – stabilisce che il tribunale, con il provvedimento con cui dispone il sequestro, nomina il giudice delegato alla procedura e un amministratore, scelto fra gli iscritti nell'albo nazionale degli amministratori giudiziari. L'amministratore ha il compito di provvedere alla custodia, conservazione e amministrazione dei beni, anche al fine di incrementare, se possibile, la loro redditività. Ai sensi dell'art. 36 del codice antimafia, entro 30 giorni dalla nomina l'amministratore presenta al giudice delegato una relazione dettagliata sui cespiti sequestrati, con informazioni su stato e consistenza dei singoli beni e delle singole aziende, provvedimenti da adottare per la loro liberazione, presumibile valore di mercato, eventuali diritti dei terzi e forme di gestione più idonee e redditizie.

Nella gestione dei beni sequestrati sorgono alcune criticità, riconducibili all'operato di amministratori (che non sempre hanno le necessarie competenze) e tribunali. Con riferimento a questi ultimi, in alcune Regioni (es. Calabria) prevale un atteggiamento orientato ad un'amministrazione passiva (conservazione) dei beni, mentre in altre (es. Lazio, Sicilia, Campania) si favorisce una gestione più attiva.

Le fonti normative in materia di destinazione sono le seguenti:

- per i beni sottoposti a confisca di prevenzione e a confisca dei valori ingiustificati ai sensi dell'art. 12-*sexies* della legge n. 356/1992 (solo per alcuni specifici reati): la legge n. 575/1965 (ora inserita nel codice antimafia), che prevede il riuso sociale dei beni, assegna all'Agenda nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e

confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) un ruolo chiave nella procedura e specifica le modalità di destinazione per le diverse tipologie di beni;

- per i restanti beni confiscati ai sensi dell'art. 12-*sexies* della legge n. 356/1992 e per i beni confiscati, in generale, in sede penale: l'art. 88 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

Le principali opzioni previste per i beni confiscati in sede di prevenzione e ai sensi dell'art. 12-*sexies* della legge n. 356/1992 sono (art. 48 del codice antimafia):

- per le somme di denaro, trasferimento al Fondo Unico Giustizia;
- per i beni mobili (anche registrati), vendita e trasferimento del ricavato al Fondo Unico Giustizia;
- per i beni mobili (anche registrati), utilizzo da parte dell'ANBSC in attività istituzionali o trasferimento a altri organi dello Stato, enti territoriali o associazioni di volontariato che operano nel sociale;
- per le aziende, affitto, quando vi sono fondate prospettive di continuazione o ripresa dell'attività. Le aziende possono essere affittate a cooperative di lavoratori dipendenti delle stesse (a titolo gratuito) o a società e ad imprese pubbliche o private (a titolo oneroso);
- per le aziende, vendita: questa opzione è prevista quando soddisfa maggiormente l'interesse pubblico o quando la stessa è finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. Il valore a cui il bene è assegnato non può essere inferiore a quello stimato da ANBSC;
- per le aziende, messa in liquidazione: questa opzione, come quella precedente, è prevista quando soddisfa maggiormente l'interesse pubblico o quando è finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- per gli immobili, mantenimento al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile, e ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse;
- per gli immobili, mantenimento al patrimonio dello Stato e loro utilizzo da parte di ANBSC, per finalità economiche;
- per gli immobili, trasferimento – per ragioni istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali – in via prioritaria al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, o, in alternativa, alla relativa Regione/Provincia. Gli enti territoriali possono gestire i beni direttamente o assegnarli in concessione, gratuitamente, a comunità o associazioni con finalità sociali;
- per i beni immobili, in casi eccezionali, vendita ad enti designati: i beni immobili di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse di cui ai punti precedenti sono

destinati con provvedimento dell'ANBSC all'alienazione. La vendita può essere effettuata solo a enti pubblici il cui mandato includa investimenti nel settore immobiliare, associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e fondazioni bancarie;

- risarcimento alle vittime di mafia, attraverso la vendita di beni immobili o aziende.

I beni confiscati in sede penale *ex artt. 240 e 416-bis* del codice penale sono venduti o distrutti.

Le principali istituzioni coinvolte nella fase di destinazione, sono le seguenti:

- tribunali penali (per la confisca penale) e tribunali di prevenzione (per la confisca di prevenzione);
- Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC): è responsabile della gestione dei beni dopo la confisca di primo grado, così come della loro destinazione; prima di tale momento, ANBSC svolge attività di ausilio e supporto all'autorità giudiziaria, proponendo altresì tutti i provvedimenti per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione (art. 38 del codice antimafia);
- enti territoriali;
- Agenzia del Demanio: verifica le concrete necessità di beni immobili da parte delle istituzioni pubbliche;
- Prefettura: supporta ANBSC, in quanto quest'ultima è sottodimensionata.

Per ciò che attiene la tempistica della fase di destinazione, il codice antimafia (art. 47) raccomanda una durata di 90+90 giorni. In concreto, ci vogliono circa 15-20 giorni, anche se in casi complessi la procedura può durare anni (persino 5/10 anni nel caso di immobili ipotecati).

Per quanto riguarda le prassi applicative, gli ostacoli ad una rapida ed efficace destinazione sono svariati. In primis, ANBSC è di recente istituzione, e la relativa normativa non è chiara in merito alle sue competenze. In secondo luogo, a volte le sentenze di confisca sono notificate a ANBSC con (molto) ritardo. Sorgono anche problemi di cooperazione, in quanto le pubbliche amministrazioni e gli enti locali non sono sempre cooperativi con ANBSC. In alcuni casi si riscontra una mancanza di professionalità nelle Prefetture.

In genere, i beni destinati con maggiore facilità sono quelli mobili. Quelli che invece presentano difficoltà sono:

- immobili occupati abusivamente o gravati da ipoteche;
- beni in comproprietà;
- beni oggetto di una pluralità di procedimenti (es. azienda confiscata sottoposta a procedura fallimentare);

- beni in pessime condizioni;
- immobili destinati alla vendita (gli enti che li possono acquistare di solito non sono interessati).

In termini di risorse, ANBSC è sottodimensionata considerate le molteplici attività che la legge le attribuisce. Non è prevista alcuna formazione specifica.

2.2.13. Lituania

In Lituania, la confisca segue la condanna penale di un individuo.

Non esistono previsioni volte ad ottimizzare il valore/minimizzare il deterioramento dei beni sequestrati. L'art. 152 del codice penale stabilisce che – al fine di garantire eventuali pretese avanzate in sede civile o la successiva confisca dei beni – il pubblico ministero può limitare temporaneamente l'esercizio dei diritti di proprietà nei confronti di un indagato (persona fisica o giuridica), o dei soggetti che, in base alla legge, sono materialmente responsabili delle azioni di quest'ultimo. In questi casi i beni possono essere assegnati, a seguito di decisione del pubblico ministero, al Comune competente, al loro proprietario, ad un parente di quest'ultimo o ad altra persona, affinché provvedano alla loro custodia. Questi soggetti sono informati che saranno considerati penalmente responsabili in caso di dissipazione o occultamento. Per quanto riguarda i conti correnti, è vietata qualsiasi transazione.

Di conseguenza i beni rimangono di solito sotto il controllo degli individui o delle istituzioni che ne detengono il possesso (es. l'imputato e i suoi parenti; la banca, per i conti correnti). In generale non sorgono particolari problemi nella loro gestione.

Il principale atto normativo in materia di destinazione è la decisione del Governo della Repubblica della Lituania n. 634 del 26 maggio 2004; esso prevede che i beni confiscati siano venduti, e che i relativi proventi vengano trasferiti al bilancio statale.

Gli attori chiave sono i seguenti:

- tribunali penali, che emettono la sentenza di confisca;
- pubblici ministeri, che monitorano l'esecuzione delle sentenze;
- ufficiali giudiziari, che trasferiscono i cespiti al competente ispettorato fiscale territoriale;
- ispettorati fiscali territoriali dello Stato, che li destinano (ce ne sono 10 su tutto il territorio, a livello di contea).

La procedura è la seguente. Dopo che la sentenza di confisca è diventata definitiva, il tribunale invia una copia della sentenza, copie dei documenti relativi ai beni e un mandato di esecuzione all'ufficiale giudiziario competente; informa inoltre l'ispettorato fiscale territoriale dello Stato.

L'ufficiale giudiziario deve trasferire i beni all'ispettorato fiscale territoriale competente entro 10 giorni lavorativi dall'emanazione della sentenza, e entro i 3 giorni successivi informare il tribunale dell'avvenuta esecuzione. L'ispettorato fiscale territoriale registra i beni, li aliena (di solito in asta) e trasferisce le somme così ottenute al bilancio dello Stato.

Non esistono previsioni normative in merito alle tempistiche della fase di destinazione. Di fatto ciò che richiede più tempo è organizzare la vendita, che va anche adeguatamente pubblicizzata (di solito occorrono mesi, anche se i tempi cambiano a seconda di tipologia e condizione degli oggetti).

Per ciò che concerne le prassi applicative, non sorgono particolari criticità. La cooperazione tra gli attori coinvolti non pone problemi; ciò è dovuto anche al fatto che gli ufficiali giudiziari lavorano nel settore privato, e la loro remunerazione dipende dalla quantità di beni che riescono a trasferire agli ispettorati fiscali territoriali.

In linea generale, le somme di denaro sono di facile destinazione. Non sorgono comunque particolari ostacoli neppure quando si procede all'alienazione dei beni. Se questi non sono venduti alla prima asta, si tenta con una seconda. Nel caso in cui risultino ancora invenduti le linee guida approvate dal governo prevedono il loro trasferimento a enti statali o locali o la distruzione (in caso di svalutazione).

Le risorse disponibili per la fase di destinazione appaiono essere sufficienti. Gli ufficiali degli ispettorati fiscali territoriali beneficiano di una formazione *ad hoc*, anche attraverso corsi di aggiornamento sulla legislazione e incontri con magistrati.

2.2.14. Lussemburgo

In Lussemburgo, la confisca segue la condanna penale di un soggetto. La previsione chiave è l'art. 31 del codice penale.

Il sequestro è disciplinato dall'art. 66 del codice di istruzione penale. Non esistono previsioni volte a favorire una gestione attiva dei beni, che, in base all'art. 66, sono depositati presso l'ufficio del registro o custoditi da un curatore. Si tratta di una grave lacuna normativa. La misura intende prevenire atti di disposizione da parte del proprietario; le autorità, senza il consenso di quest'ultimo, non possono tuttavia effettuare alcuna attività di gestione. La conseguenza è che spesso i beni perdono di valore. Per ciò che concerne gli immobili, una previsione *ad hoc* è stata introdotta nel 2007 per disciplinare il loro sequestro a fini conservativi (art. 66-1 codice di istruzione penale). La disposizione statuisce che, in caso di sequestro conservativo di immobili, il decreto del giudice debba indicare le circostanze fattuali che giustificano il provvedimento e includere informa-

zioni chiave su proprietà e proprietario. L'atto va notificato a quest'ultimo e al curatore del registro delle ipoteche immobiliari del luogo in cui si trova il bene, per la trascrizione. Questa norma non è di frequente applicazione, perché spesso, in casi che vedono il coinvolgimento di organizzazioni criminali, gli immobili sono intestati a società e occorre quindi provare che l'imputato è il titolare effettivo (*beneficial owner*) degli stessi.

I principali atti normativi in materia di destinazione sono elencati di seguito, insieme alle opzioni che essi consentono:

- vendita al pubblico (decreto ministeriale dell'8 ottobre 1844, relativo all'uso dei beni confiscati a favore dello Stato), disposta periodicamente in asta pubblica. Oggetti pericolosi, dannosi per la salute o che si deteriorano rapidamente devono essere alienati entro 24 ore;
- trasferimento a enti pubblici (art. 5 del sopra citato decreto ministeriale del 1844): è previsto per quei beni che, anziché essere venduti, possono essere più utilmente usati per fornire servizi pubblici;
- riuso sociale dei proventi confiscati in connessione a traffico di droga e riciclaggio, come previsto dalla legge del 17 marzo 1992, il cui art. 5 ha istituito il *Fonds de lutte contre le trafic de stupéfiants* (Fondo per la lotta al traffico di stupefacenti). Dal 2010 è stato rinominato *Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité* (Fondo per la lotta a certe forme di criminalità), in modo da coprire altri reati, come il riciclaggio;
- risarcimento alle vittime (articoli da 194-1 a 194-7 del codice di istruzione penale).

Gli attori chiave della fase di destinazione sono:

- tribunali penali: emettono la sentenza definitiva di confisca;
- ufficio del procuratore generale (che ha una sola sede, nella città di Lussemburgo): è responsabile per l'esecuzione delle sentenze di confisca;
- un ufficio fiscale, la *Administration de l'Enregistrement et des Domaines* (AED): vende i beni confiscati;
- *Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité*: come visto in precedenza è responsabile della raccolta e utilizzo dei proventi confiscati in relazione a determinati reati;
- i beneficiari del *Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité*, che includono organizzazioni internazionali, istituzioni nazionali e ONG.

La procedura è la seguente:

- una sentenza definitiva di confisca è emessa dal tribunale penale competente;
- la sentenza deve essere eseguita dall'ufficio del procuratore generale, che informa dell'atto la Tesoreria. Come statuito dall'art. 197 del codice di istruzione penale, le procedure di recupero di multe e confische sono

condotte dal direttore di AED per conto dell'ufficio del procuratore generale;

- gli oggetti confiscati sono trasferiti in depositi pubblici, gestiti dai tribunali. Sono venduti in aste pubbliche organizzate da AED, o, se privi di valore, sono distrutti;
- con riferimento alle somme definitivamente confiscate, il pubblico ministero richiede alla banca di trasferirle alla Tesoreria di Stato. Se si tratta dei proventi di traffico di droga o riciclaggio, affluiscono al *Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité*.

Non esiste alcuna disposizione che regoli la tempistica della fase di destinazione. Di fatto le aste si svolgono regolarmente, e sono organizzate all'incirca ogni 2 settimane.

Per ciò che concerne le prassi applicative, la vendita è l'opzione più frequentemente utilizzata. Il *Fonds de lutte* è stato creato nel 1993 e dalla sua istituzione ha finanziato progetti per oltre 34 milioni di euro. La cooperazione tra gli attori coinvolti funziona bene. Fra tutte le tipologie di beni, le somme di denaro sono quella di più facile destinazione. A causa della mancanza di un sistema centralizzato di raccolta delle informazioni (il sequestro è trascritto solo nel registro del tribunale), può accadere che un cespite continui a comparire come sequestrato anche dopo che è intervenuta la sentenza finale di confisca.

Non ci sono risorse umane o materiali dedicate esclusivamente al recupero dei proventi criminali, eccezion fatta per alcuni magistrati che si occupano del tema (anche se non in via esclusiva). Lo stesso vale per la polizia (ci sono alcuni agenti specializzati in materia). Non è prevista una formazione specifica per gli ufficiali incaricati della fase di destinazione. Competenze *ad hoc* si rinvengono solo presso il *Fonds de lutte*.

2.2.15. Malta

La confisca è regolata dal codice penale (capitolo 9 delle leggi di Malta), che prevede esclusivamente la confisca di proprietà.

Non esistono previsioni sulla gestione dei beni sequestrati volte a ottimizzarne il valore/minimizzarne il deterioramento prima della confisca.

Il codice penale prevede che tutti i beni sono confiscati in favore del Governo di Malta, incaricando la cancelleria del tribunale della loro destinazione. Il Governo, in qualità di proprietario, ha la facoltà di scegliere tra varie opzioni di riutilizzo, nonostante non esista una disciplina specifica in proposito. Fra le opzioni usate si possono citare: vendita al pubblico (*sub-basta*), trasferimento a istituzioni o autorità pubbliche (es. veicoli assegnati alle forze di polizia), riuso sociale, distruzione (capitolo 9, art. 679),

affitto (es. nel caso di immobile confiscato al proprietario/locatore, il conduttore è tenuto al pagamento dell'affitto al Governo).

2.2.16. Olanda

Il presupposto per l'adozione della confisca è una sentenza penale di condanna.

Esistono specifiche previsioni normative in materia di gestione dei beni sequestrati, volte a ottimizzare il loro valore/minimizzare il loro deterioramento. In particolare, in base all'art. 117 del codice di procedura penale i beni sequestrati non possono essere alienati in assenza di autorizzazione. Quest'ultima può essere rilasciata dall'ufficio del pubblico ministero in relazione a beni: a) non idonei ad essere depositati; b) i cui costi di deposito sono sproporzionati al loro valore; c) fungibili, di valore è facilmente determinabile. Un attore che opera nell'ufficio del pubblico ministero gioca un ruolo chiave in questa fase: si tratta del *Criminal Assets Deprivation Bureau* (BOOM), ora rinominato *Functioneel Parket*. A tale ufficio è infatti assegnato il ruolo di *Asset Management Office* (AMO), e dunque il compito di gestire i beni sequestrati nel Paese. Il sequestro è automaticamente segnalato a tale agenzia, che adotta tutte le necessarie precauzioni il più rapidamente possibile.

I principali fattori che ostacolano la rapida ed efficace gestione dei beni sequestrati possono essere riassunti come segue: 1) la registrazione dei cespiti non è sempre aggiornata o completa; 2) la stima del valore non è sempre corretta (oppure può capitare che precedenti valutazioni diventino, col passare del tempo, inattendibili).

Le principali fonti normative che disciplinano la fase di destinazione sono:

- il codice di procedura penale: art. 574, paragrafo 1 (sulle modalità di recupero/destinazione); art. 577b, paragrafo 2 (sulle vittime);
- il codice di procedura civile: artt. 439-474 (relativi ai beni mobili); artt. 475-479a; artt. 502-529 (relativi agli immobili);
- il codice penale: art. 36e, paragrafo 6 (prevede che le somme liquidate a titolo di risarcimento alle vittime vengano detratte dalla cifra indicata nella sentenza di confisca).

Le opzioni previste sono tre:

- vendita al pubblico: è possibile sia per i beni mobili (*ex* artt. 517 e 519 del codice di procedura civile) sia per gli immobili (*ex* artt. 462 e 463 dello stesso codice);
- restituzione alle vittime (del corrispettivo economico dei beni): quest'opzione è disciplinata dall'art. 36e(8) del codice penale e dall'art. 577b(2) del codice di procedura penale;

- distruzione, per i beni non suscettibili di deposito o il cui costo di conservazione è sproporzionato al loro valore, come previsto dall'art. 117 del codice di procedura penale.
- I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono:
- *Openbaar Ministerie* (pubblico ministero): esegue le confische di proprietà;
- *Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie* (BOOM), ora rinominato *Functioneel Parket*: si occupa delle indagini patrimoniali e provvede al sequestro e all'amministrazione dei beni sequestrati;
- tribunali penali: ordinano l'esecuzione delle confische di valore. Anche i tribunali civili sono coinvolti nella fase in caso di contenzioso relativo all'esecuzione della misura (procedimenti sommari/*kort geding, voorlopige voorziening*);
- *Korps Landelijke Politie Diensten*, KLPD (polizia): distrugge droga e armi confiscate (in caso di confisca di proprietà);
- *Domeinen Roerende Zaken*: distrugge, conserva o vende beni sequestrati dalle autorità giudiziarie o investigative;
- *Central Justitieel Incassobureau* (CJIB): è l'unico attore coinvolto nell'esecuzione delle sentenze di confisca di valore; provvede infatti al recupero delle relative somme;
- *Deurwaarders*: ufficiali incaricati, per il diritto civile, del recupero di beni in presenza di creditori; intervengono nell'esecuzione della confisca, se l'ordine di pagare che la misura prevede non viene rispettato dalla persona condannata;
- notai: sono coinvolti nelle vendite dei beni.

La confisca di proprietà è eseguita dal pubblico ministero. Il denaro è trasferito alla Tesoreria di Stato. Armi e droga sono distrutti dal KLPD. Beni come automobili e computer possono essere distrutti o venduti dal *Domeinen*. Per quanto riguarda la confisca di valore, quando la sentenza è definitiva il pubblico ministero la trasmette a CJIB. A questo punto si può procedere in due modi: 1) se i beni sono stati previamente sequestrati, CJIB li realizza (vendendoli o prendendo possesso dei conti correnti), e invia poi alla persona condannata una richiesta di pagamento per la somma restante. Se il condannato non paga, viene inviato un sollecito e, se ancora una volta l'ordine non viene rispettato, intervengono ufficiali incaricati del recupero della somma attraverso la vendita di beni che rientrano nel suo patrimonio; 2) se i beni non sono stati preventivamente sequestrati, si applica la procedura di cui al punto precedente, senza i passaggi connessi al sequestro.

La tempistica della fase di destinazione è disciplinata dagli artt. 70 e 76 del codice penale, che prevedono che la misura deve essere eseguita in un arco di tempo uguale al termine di prescrizione previsto per un determinato reato, incrementato di un terzo. Di fatto gli ordini di confisca relativi ai

beni mobili sono eseguiti immediatamente, con la vendita. La destinazione degli immobili richiede un po' più tempo.

Per quanto riguarda le prassi applicative, vanno segnalate alcune criticità. In alcuni casi le sentenze di confisca contengono informazioni incomplete o insufficienti. Inoltre, in molti casi i beni preventivamente sequestrati non risultano essere sufficienti a coprire l'ammontare indicato nell'ordine finale di confisca, e a quel punto può essere problematico recuperarne altri (il soggetto può non averne, almeno formalmente, oppure parte del suo patrimonio può trovarsi all'estero). I beni non precedentemente sequestrati possono, per questo motivo, essere di difficile destinazione. In genere sono facili da destinare denaro, conti correnti bancari, proprietà immobiliari e beni mobili.

Gli immobili in proprietà non pongono particolari problemi, e neppure quelli ipotecati, anche se in quest'ultimo caso i proventi ricavati dalla loro vendita possono essere molto esigui. In quest'ipotesi la legge prevede comunque una procedura chiara, supervisionata da un notaio.

Per aumentare l'efficacia della fase di destinazione, e in particolare la cooperazione fra i diversi attori coinvolti – che ora funziona bene – è stato lanciato il programma *Afpakken*, volto a promuovere una migliore comunicazione e condivisione dei problemi.

In generale, gli attori coinvolti nella fase di destinazione possono contare su un numero sufficiente di risorse umane e materiali. È prevista una formazione specifica per gli ufficiali di CJIB.

2.2.17. Polonia

La confisca può essere irrogata solo a seguito di una sentenza penale di condanna.

La gestione dei beni sequestrati e confiscati è disciplinata dal codice penale e dal codice di procedura penale. I beni sono sequestrati nell'ambito delle indagini preliminari o nel successivo procedimento giudiziario (artt. 291 e 292 del codice penale). Se l'imputato è condannato, la gestione dei cespiti è effettuata da un ufficiale incaricato dell'esecuzione dei provvedimenti giudiziari. L'art. 232 del codice di procedura penale stabilisce che gli oggetti deperibili, o la cui custodia comporti difficoltà/costi eccessivi o determini con tutta probabilità un significativo deprezzamento degli stessi, possono essere venduti all'asta da un operatore qualificato. La gestione dei beni sequestrati è effettuata dal tribunale o dal pubblico ministero, se il sequestro è disposto durante le indagini preliminari; è attuata sulla base delle indicazioni contenute nell'ordine di sequestro, che definisce le più opportune modalità di conservazione. Se l'imputato è giudicato colpevole, il tribunale gestisce i beni in base alla

normativa di cui al codice di procedura civile. Il principale ostacolo ad una efficace gestione è l'assenza di norme, nel codice di procedura penale, che indichino termini rigidi per la destinazione.

Le fonti normative in materia di destinazione sono il codice penale, il codice di procedura civile e il codice dell'esecuzione penale. Quest'ultimo rimanda alla disciplina di cui al codice di procedura civile, i cui articoli da 758 a 1088 stabiliscono che gli ufficiali incaricati dell'esecuzione dei provvedimenti giudiziari sono responsabili della destinazione dei beni confiscati. Le opzioni previste sono:

- vendita al pubblico (art. 25 codice dell'esecuzione penale): i beni immobili e mobili possono essere alienati in asta. Chiunque vi può partecipare. Questo è il metodo più utilizzato;
- trasferimento a istituzioni statali o enti locali (art. 45(6) codice penale);
- riuso sociale attraverso istituzioni statali o enti locali (art. 52 codice penale);
- riuso sociale attraverso ONG: per alcuni tipi di reato (es. incidenti stradali, lesioni fisiche; artt. 47-49 codice penale) il tribunale è obbligato a comminare sanzioni pecuniarie, il cui ammontare viene trasferito a ONG;
- restituzione alle vittime (art. 46 codice penale);
- distruzione (per merci contraffatte, droghe, ecc.).

Gli attori chiave coinvolti nella fase di destinazione sono:

- ufficio della procura: richiede la confisca;
- tribunale: decide sulla richiesta di confisca;
- ufficio dell'esecuzione giudiziaria: è incaricato della destinazione;
- ufficio fiscale: è incaricato della destinazione.

L'ufficio dell'esecuzione giudiziaria vende i cespiti (normalmente, anche se non sempre, in asta). Quando la Tesoreria è la beneficiaria dei beni l'esecuzione viene portata avanti dall'ufficio fiscale.

Non ci sono norme che regolano la durata della fase di destinazione. Nella maggior parte dei casi occorre fino ad un anno.

Per quanto riguarda le prassi applicative, i beni più frequentemente confiscati sono denaro, auto e immobili. La cooperazione fra gli attori coinvolti funziona piuttosto bene. Tuttavia, la mancanza di previsioni normative relative alla tempistica della fase ostacola una rapida destinazione e favorisce il sorgere di quesiti e incertezze sulla gestione.

Non sono disponibili dati sull'adeguatezza delle risorse umane e materiali.

2.2.18. Portogallo

Prerequisito per l'adozione della confisca è, anche in Portogallo, una condanna penale.

Il sequestro è disciplinato dal codice di procedura penale (artt. 178-186). Esistono specifiche norme finalizzate a ottimizzare il valore/minimizzare il deterioramento dei beni prima della confisca. In particolare, la legge n. 45/2011 – che ha istituito l'ARO (*Asset Recovery Office*) portoghese, ovvero il *Gabinete de Recuperação de Activos* (GRA) – assegna al *Gabinete de Administração de Bens* (GAB) il ruolo di *Asset Management Office* (AMO), e dunque il compito di gestire i beni sequestrati. Queste disposizioni sono ancora relativamente recenti e pertanto in questa fase di passaggio va ricordata la disciplina precedente, che prevede che la gestione dei beni venga effettuata su iniziativa del pubblico ministero, richiedendo al giudice l'autorizzazione di:

- vendere un determinato oggetto (che ha un valore commerciale); in questo caso, se il giudice acconsente, nomina una persona per effettuare la cessione o incarica un pubblico ufficiale presso la procura;
- trasferire i beni deperibili (es. abiti, cibo, merci contraffatte a cui sono stati rimossi i marchi) a istituzioni/enti che operano nel sociale;
- mantenere gli immobili, che sono amministrati da un curatore nominato dal giudice per prevenire la loro svalutazione.

Il denaro è custodito in un conto corrente bancario. Le obbligazioni sono invece più difficili da amministrare; in questi casi la decisione di alienarle (o meno) è presa dal giudice sulla base delle indicazioni date da un curatore. Le auto sono distrutte o vendute dalla Direzione Generale del Demanio (*Direção-Geral do Património do Estado*) del Ministero delle Finanze.

Le principali criticità che sorgono nella gestione dei beni dipendono dalla circostanza che i pubblici ministeri e i giudici non sono ancora pienamente consapevoli dell'importanza di amministrare efficacemente i cespiti sotto sequestro; a questo si aggiungono gli scarsi mezzi disponibili per farlo. La conseguenza è che i beni perdono spesso di valore.

Le opzioni in materia di destinazione – e gli atti normativi che le prevedono – sono le seguenti:

- vendita dei veicoli (art. 10 decreto legge n. 31/1985), quando non si trovano nelle condizioni ottimali per essere usati dalle autorità pubbliche;
- trasferimento dei veicoli a polizia/amministrazione centrale (art. 7 decreto legge n. 31/1985), quando sono in buone condizioni;
- riuso sociale a favore di scuole, istituzioni pubbliche, ecc. (per i veicoli) (art. 7 decreto legge n. 31/1985);
- restituzione alle vittime;
- distruzione di beni pericolosi o deperibili (art. 185 codice di procedura penale).

Infine, l'art. 17 della legge n. 45/2011 prevede che i proventi derivanti dalla gestione dei beni confiscati a favore dello Stato debbano essere ridis-

tribuiti come segue: a) 50% al Fondo per la Modernizzazione della Giustizia; b) 50% all'*Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, I.P.* (IGFIJ).

I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono:

- tribunali penali: emettono la sentenza di confisca;
- pubblico ufficiale del tribunale: esegue la decisione;
- Direzione Generale del Demanio: esegue le sentenze di confisca concernenti le auto.

La normale procedura (che vale per tutti i beni) è la seguente: il pubblico ufficiale del tribunale adotta le misure necessarie per la vendita o la consegna dei beni confiscati ai beneficiari. In particolare, l'alienazione è effettuata dall'ufficiale del tribunale o da un venditore privato, sotto la sorveglianza del pubblico ministero. Con riferimento ai veicoli, l'autorità giudiziaria informa la Direzione Generale del Demanio già al momento del sequestro; se tale Direzione ritiene che il cespite sia di interesse per lo Stato, verifica se c'è un ente pubblico che ha presentato una richiesta in tal senso. In caso positivo, si verifica se il veicolo in questione possa rispondere ai bisogni dell'ente richiedente. In caso negativo, si pubblica la vendita su un giornale ad alta tiratura e il bene viene assegnato al miglior offerente.

Non esistono norme che disciplinano la durata della fase di destinazione. Di fatto, quando il pubblico ministero chiede al giudice di vendere o consegnare un bene al termine del processo, ciò viene eseguito nel giro di poche settimane; in alcuni casi, però, i tempi si possono allungare parecchio (mesi o anche anni). Una lunghezza eccessiva della fase è nella maggior parte dei casi dovuta alla mancanza di consapevolezza circa l'importanza di destinare i beni rapidamente da parte degli attori coinvolti.

Con riferimento alle prassi applicative, nella maggior parte dei casi i beni non sono in condizioni ottimali ed è quindi difficile trovare acquirenti. Gioielli e altri beni di valore (orologi, anelli, ecc.), così come auto in buono stato, possono invece essere assegnati agevolmente. Pongono invece problemi le proprietà immobiliari di grande valore, così come oggetti di scarso valore/che si sono svalutati. Con riferimento a questi ultimi, qualora la loro vendita non vada a buon fine essi possono essere distrutti o dati a istituti caritatevoli; mentre le proprietà immobiliari possono essere alienate al miglior offerente.

Una criticità della vendita come modalità di destinazione è la possibilità che il soggetto privato incaricato dal giudice/pubblico ministero della transazione cerchi di ottenere un indebito profitto. Ci sono alcuni procedimenti pendenti a riguardo.

Problemi sorgono anche in relazione agli immobili in comproprietà e a quelli ipotecati, poiché occorre tutelare terzi in buona fede. Gli ostacoli maggiori sorgono comunque quando la proprietà è trasferita all'acquirente

solo dopo il versamento dell'intero prezzo, in caso di pagamenti frazionati.

Alcune norme nella legislazione istitutiva della ARO (capitolo III) forniscono alcune soluzioni a queste criticità. In particolare, l'AMO (GAB) può ora vendere i beni (ad eccezione degli immobili) prima della confisca definitiva. GAB ha inoltre il mandato di amministrare i beni sequestrati in modo da prevenire la loro svalutazione, e ciò è molto importante in caso di auto, aziende, azioni e titoli.

Prima della creazione del GAB non vi era personale dedicato alla destinazione dei beni, né formazione *ad hoc* in materia.

2.2.19. Regno Unito

La confisca dei proventi da reato è regolata dal *Proceeds of Crime Act 2002* (POCA). La misura può essere adottata a) nei procedimenti penali, normalmente a seguito di una sentenza di condanna, o b) in sede civile. Il sistema è incentrato sulla confisca di valore.

Per quanto riguarda la gestione dei beni sequestrati, nel POCA ci sono alcune disposizioni volte a ottimizzare il valore dei beni/minimizzare il loro deterioramento. La sezione 45 consente il sequestro di proprietà soggette a *restraint order* (quest'ultimo è adottato ai sensi della sezione 41 per prevenire atti di disposizione dei beni). La sezione 48 prevede la possibilità di nominare un curatore per gestire quanto sottoposto a *restraint order*; a questa figura si ricorre quando i beni richiedono, per la loro natura, una gestione attiva e l'imputato non può garantirla (es. è sottoposto a custodia cautelare o non è una persona affidabile). I poteri del curatore sono definiti dalla sezione 49 come segue: prendere possesso della proprietà, gestirla o comunque amministrarla in altro modo (anche attraverso la vendita, in tutto in parte, del bene e degli interessi ad esso relativi); avviare e prendere parte a procedure legali che la riguardano; disporre della proprietà in modo tale da ottenere quanto necessario per coprire remunerazione e spese. Il problema principale è che spesso i costi del curatore superano il valore di ciò che viene gestito. Simili problematiche – di costi, ma anche di tempo – sorgono anche in sede civile, dove non esiste una procedura semplificata o tribunali dedicati alla trattazione di questi casi.

La principale fonte normativa che disciplina la destinazione dei beni confiscati è il POCA, insieme ai regolamenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (*HM Treasury*). Le opzioni previste sono:

- incentivi a istituzioni pubbliche: le somme che derivano dal pagamento delle sentenze di confisca (incluse quelle emanate in sede civile) passano allo Stato. Sono poi suddivise utilizzando la seguente formula (che è tuttora controversa e fonte di conflitti tra le diverse agenzie), basata

sull'*Asset Recovery Incentive Scheme* del Ministero dell'Interno (*Home Office*):

- a) il 50% è mantenuto dal Governo e utilizzato dal Ministero dell'Interno per accrescere i fondi disponibili per la polizia;
 - b) il 18,75% è trasferito all'organismo che ha svolto le indagini sul caso;
 - c) il 18,75% va al *Crown Prosecution Service*;
 - d) il 12,5% è dato al *Courts Service*⁴;
- incentivi a enti locali e ONG: i consigli locali, che sono autorità locali a cui la legge assegna specifiche funzioni e poteri, dispongono di investigatori per determinate attività criminali che non sono oggetto d'inchiesta da parte della polizia. Questi investigatori inviano le informazioni di cui dispongono alla polizia e, sulla base di un preventivo accordo scritto, ottengono una percentuale delle somme derivanti dagli ordini di confisca che ne conseguono, che varia di caso in caso; inoltre, altre agenzie locali come la polizia possono utilizzare i propri fondi per supportare cause/interessi collettivi dell'area in cui operano, se lo desiderano;
 - riuso sociale (Scozia): i proventi illeciti che sono recuperati vengono investiti nel programma *CashBack for Communities*, vale a dire in programmi, strutture e attività per la comunità, prevalentemente a favore di giovani a rischio di comportamenti criminali/devianti (<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Justice/public-safety/17141/cashback>);
 - restituzione alle vittime: i *compensation orders* possono fondarsi sugli ordini di confisca.

Le principali istituzioni coinvolte nella fase di destinazione sono:

- *Crown Prosecution Service* (per l'esecuzione dei casi più gravi);
- *HM Courts e Tribunal Service* (per l'esecuzione della maggior parte dei casi, che sono di valore esiguo).

Per quanto riguarda la tempistica della fase di destinazione, considerato che il sistema è incentrato sulla confisca di valore, sono previsti per legge dei 'termini per pagare', il cui mancato rispetto è sanzionato con la detenzione. Tale meccanismo ha una certa efficacia, anche se non è così incisivo come ci si aspetterebbe. Uno studio ha suggerito che in media per ottenere il pagamento occorre attendere 22-24 mesi dal momento in cui il tribunale ha emesso l'ordine di esecuzione.

Per ciò che concerne le prassi applicative, ci sono alcuni fattori critici che ostacolano la completa riuscita della fase di destinazione. Essendo un sistema basato sulla confisca di valore, quando i beni sono occultati dal

⁴ Ian Davidson (2011), *Use of recovered Criminal Assets – a comparative study between the English and Scottish Models*, documento non pubblicato.

criminale (specialmente all'estero), il loro recupero è quasi impossibile. In genere, la mancanza di collaborazione da parte del criminale costituisce sempre un problema. La cooperazione tra le agenzie coinvolte funziona abbastanza bene, poiché esistono rapporti consolidati tra gli attori del sistema di giustizia penale e numerosi gruppi di lavoro ufficiali che promuovono la risoluzione dei problemi e una comprensione di problematiche condivise.

Le tipologie di beni generalmente facili da destinare sono quelle in possesso del convenuto e quelle sottoposte a *restraint order*. Al contrario, sono normalmente di difficile destinazione gli immobili, a causa di pretese di terzi (soprattutto coniugi/figli) o ipoteche (che vanno pagate alla banca). Queste criticità possono essere mitigate con un più ampio utilizzo dei *restraint orders*, e attraverso intese su base locale (non ancora applicate in modo sistematico) che prevedono la trattazione di tematiche matrimoniali/familiari da parte dello stesso tribunale competente per la destinazione dei beni.

Le risorse disponibili sembrano essere sufficienti. Gli ufficiali ricevono una formazione, ma non è chiaro quanto sia approfondita. Non sembra essere così accurata come quella prevista per gli investigatori che operano in ambito finanziario.

2.2.20. Repubblica Ceca

La confisca – sia di proprietà sia di valore – è possibile solo in ambito penale, ed è regolata dal codice penale.

L'amministrazione dei beni sequestrati è effettuata dagli uffici del pubblico ministero, in linea con la legge 279/2003. Chi gestisce temporaneamente i beni è tenuto a tutelare la proprietà e a prendersi cura della sua manutenzione, e ad utilizzarla in modo efficiente affinché non si verifichino danni o una riduzione ingiustificata del suo volume, valore o dei ricavi che essa genera.

I principali atti giuridici che disciplinano la destinazione sono la legge 219/2000 (legge sui beni della Repubblica Ceca) e la legge 141/1961 (codice di procedura penale). Due le modalità previste: (i) i beni finanziari sono amministrati dal Ministero delle Finanze; essi diventano direttamente parte del bilancio dello Stato; (ii) i beni materiali sono amministrati dopo la confisca dall'ufficio che rappresenta il governo negli affari concernenti la proprietà (*Office of Government Representation in Property Affairs*, OGRPA) e da altre autorità, secondo le disposizioni della legge 219/2000. Sono previste le seguenti opzioni:

- vendita al pubblico attraverso gara pubblica (§ 22 legge 219/2000);
- affitto al pubblico attraverso gara pubblica (§ 27 legge 219/2000);

- trasferimento ad autorità locali o istituzioni statali (§ 22 (2) e § 19 (3) legge 219/2000);
- riutilizzo sociale: qualsiasi tipo di bene può essere usato per far fronte agli obblighi sociali dello Stato (§ 19 (3) legge 219/2000);
- restituzione alle vittime (§ 47-49 codice di procedura penale);
- distruzione di beni mobili che non hanno valore (§ 81 (3) codice di procedura penale);
- altro (§ 9 (1) legge 219/2000): tutte le istituzioni statali di cui al § 11 della legge possono usare i beni per assolvere i loro fini istituzionali.
I principali organi coinvolti nella fase di destinazione sono:
 - gli uffici della procura: richiedono la confisca;
 - i tribunali: dispongono la misura;
 - le autorità doganali: confiscano beni in connessione alla violazione dei regolamenti doganali;
 - l'autorità per il deposito dei rifiuti radioattivi: è coinvolta in caso di confisca di rifiuti radioattivi;
 - Ministero dell'Ambiente: interviene in caso di confisca di piante e animali;
 - polizia: è coinvolta in caso di confisca di computer, veicoli, attrezzature per le tele/radio-comunicazioni;
 - l'ufficio che rappresenta il governo negli affari concernenti la proprietà (OGRPA): è coinvolto in relazione a tutti i beni che non rientrano nelle categorie sopra elencate.

In pratica, il 99% delle procedure di destinazione coinvolgono polizia e OGRPA. Quest'ultimo ufficio agisce per conto dello Stato nei procedimenti giudiziari che coinvolgono beni di proprietà statale e li gestisce quando non sono affidati ad autorità specializzate o quando non soddisfano i bisogni di altre autorità statali (es. edifici utilizzabili come sedi di Ministeri). Non ha poteri amministrativi, ispettivi o esecutivi; può solo ispezionare i beni pubblici trasferiti a titolo gratuito a soggetti privati, e eseguire sanzioni, ove necessario. La procedura è la seguente. Il primo passaggio, che è obbligatorio, prevede che i beni siano offerti alle istituzioni statali, per un uso conforme al loro mandato istituzionale. Se nessuna istituzione li richiede, essi diventano non necessari per lo Stato e sono destinati a favore di beneficiari non statali (incluse le autorità locali), attraverso cessione gratuita o vendita mediante gara pubblica. Se i beni non sono venduti o trasferiti a titolo gratuito, si può procedere al loro affitto mediante gara pubblica o comodato d'uso a titolo gratuito. I contratti di locazione o comodato durano sempre un periodo fisso di massimo 8 anni.

Non ci sono statistiche relative alla durata della fase di destinazione.

Per quanto riguarda le prassi applicative, non si incontrano grossi ostacoli, se non in relazione alle quote di società. Si tratta infatti di un

pacchetto di diritti e obblighi che lo Stato non ha interesse a mantenere, e che è di difficile valutazione e vendita. La società civile non viene coinvolta nella destinazione dei beni confiscati: essi si mescolano con le altre proprietà dello Stato.

Le risorse umane e materiali dedicate alla fase di destinazione appaiono sufficienti. Per quanto riguarda la formazione in materia, il personale è periodicamente aggiornato (in media una volta ogni due anni) in materia di proprietà statale. Non si tratta, tuttavia, di una formazione specializzata su confisca e destinazione.

2.2.21. Romania

La confisca penale è disciplinata dal codice penale. La misura può essere disposta anche nei procedimenti amministrativi che prevedono il sequestro civile (legge 115/1996 per la dichiarazione e controllo dei beni di ufficiali, magistrati, persone in posizioni di gestione e controllo e pubblici ufficiali; legge 176/2010 riguardante l'integrità nell'esercizio di pubblici ufficiali e dignitari).

Esistono delle disposizioni che hanno l'obiettivo di ottimizzare il valore/minimizzare il deterioramento dei beni sequestrati. Esse sono contenute nella legge 28/2012, che ha emendato l'ordinanza governativa 14/2007 e il codice di procedura penale. A seguito delle modifiche al codice di procedura penale, durante il processo penale, prima che sia adottata la decisione finale, il pubblico ministero o il tribunale che ha disposto il sequestro può ordinare la vendita dei beni mobili sequestrati, su richiesta del proprietario o comunque con il suo consenso. In mancanza di tale consenso, si può procedere all'alienazione in casi particolari (significativa riduzione del valore nel primo anno; cespiti che comportano spese di gestione sproporzionate al loro valore; prodotti infiammabili o petroliferi; bestiame). Esistono inoltre delle specifiche disposizioni per la cessione di veicoli il cui proprietario non può essere identificato. In caso di confisca civile, misure di questo tipo non possono essere imposte; ciò costituisce una rilevante criticità.

Le principali fonti sulla destinazione sono le seguenti: O.G. 14/2007, che regola modalità e condizioni per la destinazione dei beni presi in consegna dallo Stato; O.G. 731/2007, che approva le norme metodologiche per l'applicazione dell'O.G. 14/2007; legge 381/2004 recante misure finanziarie per la prevenzione e la lotta al traffico illecito di droga e all'abuso; ordinanza del Ministro delle Finanze 1071/2004 relativa ai sigilli per i liquori; legge 571/2003 recante il codice fiscale; legge 344/2005 su misure relative alla protezione dei diritti di proprietà intel-

lettuale nel corso delle procedure doganali. Sono previste le seguenti opzioni:

- vendita al pubblico: con rare eccezioni (es. sostanze tossiche o radioattive), qualsiasi tipologia di proprietà può essere alienata;
- trasferimento a istituzioni pubbliche o enti locali: questo vale per i beni che hanno particolari caratteristiche, come, ad esempio, medicine o equipaggiamenti medicali, sostanze tossiche, materiali nucleari/radioattivi, patrimonio culturale, valuta, armi, munizioni/prodotti militari, auto, imbarcazioni, attrezzature informatiche, prodotti per ufficio, materiali per la riparazione e manutenzione;
- riuso sociale mediante il trasferimento a istituzioni statali, enti locali e ONG: si applica a qualsiasi tipologia di bene (ad eccezione degli oggetti di cui al precedente punto). I beni possono essere trasferiti ad asili nido, scuole/istituti culturali, biblioteche, orfanotrofi e centri per l'infanzia, case di riposo, unità che forniscono assistenza medica e sociale, persone disabili, chiese, la croce rossa e persone vittime di disastri naturali;
- distruzione: si applica al tabacco lavorato, a beni che non possono essere venduti, a prodotti alimentari scaduti, a cespiti il cui valore è inferiore al costo per la loro destinazione e a quelli che violano il diritto di proprietà intellettuale.

I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono:

- Ministero delle Finanze, mediante le Direzioni Generali delle Finanze (delle contee e di Bucarest), e gli uffici territoriali amministrativi delle Pubbliche Finanze (autorità per la destinazione);
- ufficio nazionale per la prevenzione del crimine e la cooperazione per il recupero dei beni di origine criminale (ARO) (monitora l'esecuzione degli ordini di confisca);
- agenzia nazionale anti-droga (monitora gli ordini di confisca relativi a condanne per reati connessi alla droga);
- varie commissioni, con ruoli specifici: commissione per la valutazione dei beni; commissione per la distruzione dei beni; commissione interministeriale per la distribuzione dei beni trasferiti ad altri enti.

Per quanto concerne le tempistiche della fase di destinazione, in base ai dati forniti dall'agenzia nazionale fiscale, il tempo medio intercorrente fra l'ordinanza di destinazione e l'effettiva destinazione era, nel 2011, di 103.87 giorni, dato inferiore al limite temporale stabilito per legge (180 giorni).

Con riferimento alle prassi applicative, prodotti alimentari e elettronici sono facili da destinare. Per il cibo è prevista una procedura semplificata volta a garantirne il consumo prima della scadenza. Metalli e pietre preziose sono invece gli oggetti di più ardua destinazione, a causa delle complesse procedure previste. Devono infatti essere sottoposti a perizia; il bacino dei potenziali acquirenti è ridotto, così come il numero di operatori

autorizzati a commercializzarli. Un ostacolo al rapido completamento della fase di destinazione è la eccessiva lunghezza dei procedimenti penali, che causa il deprezzamento dei beni prima della loro confisca definitiva e la conseguente assegnazione ad un valore molto esiguo.

Le risorse umane disponibili presso l'ufficio nazionale per la prevenzione del crimine e la cooperazione per il recupero dei beni di origine criminale sono insufficienti a gestire il carico di lavoro. All'interno dell'agenzia nazionale anti-droga ci sono due impiegati che seguono gli ordini di confisca relativi a condanne per reati connessi alla droga. Il personale dell'agenzia nazionale fiscale è altresì insufficiente a livello centrale per gestire le statistiche e coordinare l'esecuzione degli ordini di confisca. Si è regolarmente fornita formazione specializzata fino al 2008, quando tagli al budget hanno reso preferibile ricorrere a consulenze di esperti per telefono o e-mail. L'ARO ha sviluppato un programma di formazione che include le migliori pratiche in materia di amministrazione.

2.2.22. Slovacchia

Le principali norme sulla confisca di proprietà in sede penale sono contenute nel codice penale. Misure ablatorie sono contemplate, al di fuori del procedimento penale, dalla legge 101/2010 sulla prova della provenienza di proventi. In base a questo atto, la polizia fiscale investiga se le proprietà che fanno capo a una persona fisica/giuridica corrispondono al reddito lecitamente acquisito dalla stessa; il tribunale può confiscare un valore pari alla differenza fra reddito legale e valore complessivo del patrimonio.

La gestione dei beni sequestrati e confiscati è regolata dalla legge 278/1993 sull'amministrazione delle proprietà dello Stato. I beni sono gestiti da un amministratore fiduciario temporaneo, ossia da un ufficio distrettuale situato nella capitale della regione in cui la proprietà è stata sequestrata. Questi uffici distrettuali sono parte dell'amministrazione pubblica e riferiscono al Dipartimento di Pubblica Amministrazione del Ministero degli Interni, che guida, coordina e supervisiona la loro attività. Non ci sono previsioni volte a prevenire il deterioramento dei beni o a massimizzarne il valore.

Le principali fonti normative in materia di destinazione dei beni confiscati sono la legge 278/1993 sull'amministrazione delle proprietà dello Stato (obbligo di bandi di gara per enti statali o finanziati dallo Stato; procedure di vendita e affitto dei beni dello Stato; procedure per la gestione dei beni inutilizzabili) e la legge 101/2010. Le opzioni di destinazione previste sono:

- la vendita dei beni mediante asta pubblica;

- il trasferimento della proprietà o della facoltà di utilizzarla a titolo gratuito;
- la concessione (gratuita o a fronte del pagamento di un canone): la forma gratuita è applicata di solito a organizzazioni statali, comunali o regionali, istituzioni pubbliche e organizzazioni no-profit;
- la liquidazione: si applica quando i beni sono considerati non idonei a usi diversi o quando non potrebbero essere destinati in alcuno dei modi sopra descritti.

In termini di attori, non esiste un'agenzia centralizzata responsabile della gestione e coordinamento dell'intero processo di destinazione; ciò complica la gestione della fase. Vi è, piuttosto, una pluralità di soggetti che interviene, ossia:

- polizia: esegue la confisca penale in conformità all'art. 21 del *Police Force Act*. Non ci sono unità di polizia dedicate;
- ufficio del pubblico ministero: richiede la confisca;
- tribunali: emanano la sentenza di confisca;
- Ministero dell'Interno: amministra i beni che sono diventati proprietà dello Stato a seguito di sequestro o confisca in sede penale.

La procedura standard inizia con un ordine di confisca emesso dal tribunale. Il Governo diventa il proprietario dei beni, a meno che il tribunale non statuisca diversamente sulla base di una convenzione internazionale o di un trattato che vincola legalmente la Repubblica Slovacca. Appena l'ordine diventa esecutivo la proprietà viene acquisita dai rappresentanti dell'ufficio distrettuale competente e inserita nel sistema di registrazione. Una volta che i cespiti sono stati registrati, si stima il loro valore e li si sottopongono all'attenzione di una commissione, che decide la destinazione (ad esempio, riuso o liquidazione). Se sono suscettibili di riutilizzo, la commissione formula una proposta in merito. La decisione finale è adottata dal capo dell'ufficio distrettuale, che abitualmente rispetta la proposta della commissione. Di regola, gli oggetti devono essere offerti, *in primis*, alle organizzazioni statali che possono effettivamente utilizzarli per lo svolgimento dei loro compiti nell'ambito della regione. Il diritto di prelazione delle organizzazioni statali non si applica ai beni mobili di valore inferiore a 10.000 €. Per quanto riguarda gli immobili, i soggetti interessati devono dimostrare la necessità degli stessi per adempiere al loro mandato e devono impegnarsi ad utilizzarli per tale finalità per almeno cinque anni. Nel caso in cui nessuna organizzazione statale manifesti interesse, l'ufficio distrettuale organizza una gara pubblica o un'asta online per la vendita; la proprietà è così trasferita al migliore offerente.

Questa procedura non si applica a immobili utilizzabili per fini scolastici o di assistenza sociale e sanitaria; in questi casi, gli uffici distrettuali non sono obbligati ad organizzare un'asta. L'ufficio distrettuale può inoltre decidere di donare beni mobili a organizzazioni senza scopo di lucro

che operano in ambito scolastico, sanitario, socio-assistenziale, umanitario e di protezione dei beni culturali. La condizione di base per tale donazione è che il beneficiario debba svolgere con gli stessi specifiche attività per almeno un anno. I beni mobili possono anche essere donati ai governi locali (comunali e regionali) o, come aiuti umanitari, a Paesi esteri.

La legge 278/1993 sull'amministrazione delle proprietà dello Stato non prevede alcun limite temporale per l'adozione delle decisioni concernenti l'utilizzo dei beni confiscati; il tempo medio che intercorre tra la sentenza del tribunale e la consegna ai nuovi proprietari/utilizzatori è di circa un anno. La legge impone solo al nuovo proprietario/utilizzatore di gestire la proprietà senza ritardi ingiustificati, nel modo più appropriato ed economico possibile.

Con riferimento alle prassi applicative, non ci sono problemi in termini di cooperazione fra le agenzie, anche grazie a un quadro normativo che non fa sorgere incertezze e conflitti in termini di giurisdizione/competenze nel corso dell'*iter* di sequestro, confisca e destinazione. Nonostante esponenti della società civile siano fra i potenziali beneficiari dei beni, essi non partecipano in alcun modo ai processi decisionali relativi alla loro destinazione. I beni sono confiscati a favore dello Stato e la loro destinazione è decisa dall'amministrazione statale, senza il coinvolgimento di soggetti esterni.

Le principali criticità che sorgono nella fase di destinazione dipendono dalla tipologia di beni: ci sono oggetti, equipaggiamenti o veicoli molto difficili da riutilizzare perché sono obsoleti o si sono svalutati. Si registrano ostacoli anche in connessione a grandi quantità di merci (es. migliaia di pacchetti di sigarette o migliaia di bottiglie di alcolici), in quanto gli enti coinvolti hanno limitate risorse finanziarie e umane per la loro gestione. Un altro elemento che pone criticità è la necessità che i beni siano liquidati da personale autorizzato.

Non sono stati segnalati problemi relativi alle risorse umane e materiali deputate all'amministrazione delle proprietà di Stato. Non ci sono programmi di formazione mirati specificamente a supportare la gestione di ciò che viene sequestrato e confiscato; è, infatti, prevista una formazione generale, il cui scopo è la corretta applicazione della legge sull'amministrazione delle proprietà dello Stato.

2.2.23. Slovenia

Nel Paese è prevista sia la confisca che segue una condanna penale (regolata dal codice penale, che è stato promulgato nel 2008 e modificato nel 2008 e 2011), sia la confisca che prescinde dalla condanna penale di

un soggetto (disciplinata dal *Forfeiture of Assets of Illegal Origin Act* (ZOPNI), in vigore da maggio 2012).

Per ciò che concerne la gestione dei beni sequestrati in connessione a procedimenti volti alla condanna penale di un soggetto, il *Criminal Procedure Act* (CPA) prevede che il tribunale che ha ordinato la custodia degli stessi o di cespiti di valore equivalente ai proventi criminali debba agire rapidamente. Se la custodia dei beni sequestrati comporta dei costi sproporzionati o se il valore della proprietà si sta riducendo, il tribunale può ordinarne la vendita, distruzione o donazione per uso pubblico. I regolamenti relativi alle procedure di custodia, gestione e vendita in caso di procedimenti di confisca che non richiedono una condanna penale sono stati adottati in base allo ZOPNI.

Le principali fonti normative in materia di destinazione sono CPA, ZOPNI, il Regolamento riguardante le registrazioni in materia di confisca di proprietà di origine illegale, il Regolamento sulla procedura di gestione di oggetti, beni e valori sequestrati (RPMSIAS) e il Regolamento sulle procedure di custodia, gestione e vendita dei beni di origine criminale. Le opzioni di destinazione previste sono le seguenti:

- vendita al pubblico: il CPA statuisce che il denaro ricavato dalla vendita di cespiti debba essere trasferito al budget dello Stato. L'art. 40 dello ZOPNI individua l'alienazione come modalità standard di destinazione;
- trasferimento ad istituzioni statali o autorità locali: ai sensi dell'art. 13 del RPMSIAS, si ricorre a questa opzione se gli enti sono in grado di dimostrare la necessità dei beni per lo svolgimento delle loro attività;
- riuso sociale: lo stesso articolo appena citato stabilisce che i beni possono essere trasferiti a ONG se la loro vendita risulta impossibile, se i costi associati alla stessa sono superiori al loro valore o se gli enti ne dimostrano la necessità per lo svolgimento delle loro attività;
- distruzione: l'art. 38(2) dello ZOPNI stabilisce che, se il deposito o la gestione comporta costi sproporzionati o se il valore dei beni tende a diminuire, il pubblico ministero può chiedere al tribunale di ordinarne la distruzione.

L'*Enforcement and Securing Civil Claims Act* include previsioni relative alla destinazione di proprietà gravate da ipoteche (o soggette ad altre procedure esecutive) e di immobili in comproprietà. L'art. 30 dello ZOPNI statuisce che la confisca non deve pregiudicare i diritti di proprietà vantati da terzi, a meno che questi ultimi, nel momento in cui hanno acquisito tali diritti, fossero (o avrebbero potuto essere) a conoscenza della loro provenienza illecita. Il CPA non contiene invece previsioni specifiche in proposito. In ogni caso, il CPA stabilisce che l'*Enforcement and Securing Civil Claims Act* debba essere applicato, ove non previsto diversamente.

I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono i seguenti:

- ufficio del pubblico ministero: richiede il sequestro e la confisca;
- tribunale (in base allo ZOPNI) e giudice istruttore (in base al CPA): si pronuncia sulla richiesta di sequestro;
- tribunale, organizzazioni statali, ONG, soggetti incaricati dell'esecuzione, consulenti esterni: custodiscono i beni sequestrati;
- tribunale: decide la modalità di destinazione;
- tribunale, soggetti incaricati dell'esecuzione: procedono alla vendita all'asta di quanto confiscato;
- commissione, designata dal Ministro della Giustizia, competente in relazione al tribunale distrettuale incaricato del caso (giudici, pubblici ministeri, rappresentanti del Ministero degli Interni): supervisiona l'asta.

A ciò si aggiunga che, ai sensi dell'art. 37 dello ZOPNI, la custodia e gestione dei beni sequestrati e sottoposti a confisca provvisoria/definitiva è assegnata alle seguenti agenzie:

- agenzia per la gestione dei patrimoni: per i titoli azionari, in base alla normativa che disciplina il mercato degli strumenti finanziari e le partecipazioni azionarie in società;
- Ministero delle Finanze: per altri prodotti finanziari;
- dogane: per i beni mobili;
- fondo agricolo e forestale: per aree agricole e forestali;
- catasto pubblico: per altri beni immobili.

Per ciò che concerne la tempistica della fase di destinazione, non esistono disposizioni al riguardo. Limiti temporali sono fissati solo per le indagini finanziarie, nell'ambito dello ZOPNI, e per la durata del sequestro.

Le prassi applicative mostrano che la cooperazione tra gli attori coinvolti non funziona bene. La gestione dei beni sequestrati è eccessivamente frammentaria, con troppe autorità e diverse procedure. In concreto, è facile mantenere il valore di metalli, pietre preziose e immobili. Le maggiori difficoltà s'incontrano nella vendita di veicoli, telefoni cellulari e altri beni mobili. Criticità sorgono anche in relazione a proprietà ipotecate o in comproprietà.

La mancanza di adeguate risorse umane e materiali e di una formazione mirata è il principale ostacolo ad una efficace gestione e destinazione nel Paese.

2.2.24. Spagna

Salvo rare eccezioni, la confisca in Spagna è una pena che segue la condanna penale di un soggetto.

Con riferimento alla gestione dei beni sequestrati, esistono specifiche disposizioni normative volte ad ottimizzare il loro valore/minimizzare il loro deterioramento, in particolare attraverso la vendita anticipata. Ai sen-

si dell'art. 367-*quater* del codice di procedura penale, i beni possono essere alienati prima della confisca definitiva nelle seguenti ipotesi: a) quando sono deteriorabili; b) quando il proprietario li abbandona; c) quando i costi di manutenzione e custodia eccedono il loro valore; d) quando la loro conservazione può essere pericolosa per la salute o la sicurezza, o può comportare una significativa diminuzione del valore, o comprometterne seriamente l'utilizzo; e) se si svalutano in modo significativo nel tempo. Il principale ostacolo ad una gestione tempestiva e efficace è la mancanza di un ufficio di gestione dedicato. Tutto è rimesso ai giudici, che non hanno molto tempo per occuparsene.

Le fonti normative in materia di destinazione sono:

- l'articolo 127.5 del codice penale del 1995 (come modificato dalla legge 5/2010): i beni che non derivano dal traffico di droga e dal riciclaggio di denaro associato a tale traffico devono essere venduti;
- la legge istitutiva del fondo dei beni confiscati (legge 17/2003): i beni derivanti dal traffico di droga e dal connesso riciclaggio devono essere alienati e i proventi sono imputati a questo fondo statale, che distribuisce poi le somme tra i beneficiari.

Sono previste le seguenti opzioni:

- vendita al pubblico, che è la principale modalità di destinazione, applicabile ai proventi di qualsiasi reato (con l'unica eccezione del traffico di stupefacenti e del riciclaggio ad esso connesso);
- riutilizzo sociale (per i proventi ricavati da traffico di droga e da connesse operazioni di riciclaggio): i profitti di tali crimini sono alienati, e il ricavato confluisce nel fondo istituito dalla legge 17/2003. Ai sensi dell'articolo 2 di questa legge, le somme sono destinate a: programmi di prevenzione della tossicodipendenza; assistenza e reinserimento sociale dei tossicodipendenti; rafforzamento delle attività di prevenzione, investigazione, esercizio dell'azione penale e condanna dei reati connessi al traffico di stupefacenti; cooperazione internazionale in quest'ambito. Ai sensi dell'articolo 3, possono essere beneficiari del fondo: forze dell'ordine ed uffici della procura incaricati di operazioni anti-droga; ONG e enti senza scopo di lucro operanti nel settore dell'abuso di sostanze stupefacenti; governi e enti regionali e locali; la Delegazione Governativa per il Piano Nazionale sulle Droghe (*Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas*, DGPNSD); organizzazioni e istituzioni internazionali.

I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono:

- tribunali penali, che emettono la sentenza definitiva di confisca;
- cancellerie dei tribunali, che gestiscono l'intera fase di destinazione;
- DGPNSD, che, nei casi di traffico di droga e riciclaggio, vende i beni e distribuisce i proventi tra i beneficiari del fondo sopra menzionato.

La procedura è la seguente. In caso di beni non derivanti da traffico di stupefacenti e riciclaggio di denaro, a seguito della sentenza definitiva del tribunale, un ufficiale della cancelleria ordina la vendita dei beni, li mette in asta e trasferisce il ricavato alla Tesoreria (oppure, in alternativa, li assegna al beneficiario indicato nella sentenza). Per i beni derivanti da traffico di droga e riciclaggio, il tribunale invia la sentenza e tutte le informazioni relative ai beni alla DGPNSD, dove un'apposita commissione (*Mesa de Coordinación de Adjudicaciones*) decide la vendita della proprietà e la distribuzione del ricavato tra i beneficiari del fondo.

Non c'è nessuna disposizione relativa alla tempistica della fase di destinazione.

Per ciò che attiene le prassi applicative, gli immobili sono di solito facili da destinare (vengono alienati in asta). Poiché il catasto riporta tutti i dati relativi a tale tipologia, non sorgono particolari problemi.

I beni difficili da destinare sono quelli mobili. Questi ultimi sono anche più ardui da rintracciare, se non sono stati preventivamente sequestrati. Altrettanto problematica è la destinazione di aziende o fondi agricoli, poiché è difficile mantenerli produttivi e garantire i livelli occupazionali.

Per quanto riguarda le risorse disponibili, non esiste un organismo centralizzato. Quindi, tutto dipende dalle risorse a disposizione dei singoli tribunali. Non è prevista alcuna formazione specifica in materia.

2.2.25. Svezia

La confisca segue la condanna di un individuo, ed è regolata dal codice penale. La sezione 5(c), capitolo 36 del codice penale consente di applicare la misura anche ai proventi criminali (o a un ammontare equivalente al loro valore) che fanno capo a terzi che hanno tratto beneficio dal reato.

Il capitolo 26 del codice di procedura giudiziaria disciplina la gestione di ciò che è sotto sequestro. Se una persona è indagata per un reato e c'è ragionevole motivo di prevedere che possa occultare i suoi averi per sottrarli alla futura ed eventuale confisca, il tribunale può ordinarne il sequestro.

Il tribunale ordina la misura su richiesta del pubblico ministero. Quest'ultimo può assumere la custodia dei beni mobili in attesa dell'ordine di sequestro da parte del tribunale. A ciò può provvedere, nel caso in cui sia necessario agire rapidamente, anche un agente di polizia, ma questi deve immediatamente informare delle azioni intraprese il pubblico ministero, affinché quest'ultimo possa stabilire immediatamente se mantenere la proprietà in custodia. I beni sequestrati possono essere alienati in caso di rapida svalutazione o se la loro manutenzione è eccessivamente onerosa. La vendita viene decisa dall'*Enforcement Authority*, che è l'autorità competente, tra le altre cose, per il recupero crediti, pubblici (es.

tasse, multe, contributi sociali) e privati (titoli esecutivi, sentenze); tuttavia, in caso di immobili, l'*Enforcement Authority* è obbligata a consultare il proprietario. In questi casi, qualora la decisione dell'*Enforcement Authority* di vendere sia contraria al parere del proprietario, quest'ultimo può appellare la decisione.

I fattori critici che ostacolano una tempestiva ed efficace gestione dei beni sequestrati sono l'incapacità di prevedere la svalutazione/deprezzamento di determinate proprietà, per la mancanza di conoscenze specifiche, e l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari. In molti casi, l'imputato richiede la vendita dei beni sotto sequestro per evitare i costi di custodia o problematiche connesse alle ipoteche.

La fonte normativa che disciplina la destinazione dei beni confiscati è l'*Enforcement Code*, che prevede le seguenti opzioni:

- vendita al pubblico: l'alienazione dei beni mobili è disciplinata dai capitoli da 8 a 11 dell'*Enforcement Act*; la vendita degli immobili dai capitoli 8 e 12. Immobili, partecipazioni societarie, veicoli, ecc. possono essere alienati tramite asta. L'asta è organizzata dall'autorità pubblica per l'esecuzione (*Enforcement Service*) o dal suo delegato. Il capitolo 12 dell'*Enforcement Act* contiene specifiche disposizioni per la vendita di beni ipotecati e in comproprietà. Previsioni relative a questi ultimi sono incluse anche nel *Joined Ownership Act* (1904). Questi atti dispongono che il comproprietario possa pagare il valore di mercato per acquisire l'intera proprietà del bene. Se quest'ultima è indivisibile, viene alienata. I beni mobili possono essere venduti privatamente, se è probabile che tale strategia consenta di ricavare un profitto maggiore, e se tale forma di vendita è comunque coerente con lo scopo. Una vendita privata non può essere effettuata se la proprietà è gravata da ipoteca in ambito marittimo o aereo, o se c'è incertezza in proposito e non è noto chi sia il creditore o dove questi sia domiciliato;
- restituzione alle vittime: i capitoli 8, 9 e 12 dell'*Enforcement Code* contengono disposizioni sul risarcimento dei danni a favore delle vittime. Secondo tali previsioni, l'*Enforcement Authority* trasferisce direttamente i fondi alle vittime;
- distruzione: tutti i tipi di beni possono essere distrutti ai sensi del capitolo 27 del codice di procedura giudiziaria. Si procede a distruzione quando non si trovano acquirenti o se l'alienazione dei beni potrebbe risultare offensiva per i cittadini.

I principali attori coinvolti nella fase di destinazione sono:

- polizia (nazionale e regionale): indaga e individua i beni;
- ufficio della procura: chiede il sequestro dei beni;
- tribunale: decide sulla richiesta di sequestro e di confisca;
- *Enforcement Authority* (autorità competente per l'esecuzione): sequestra e vende i beni.

La procedura è piuttosto semplice: dopo la confisca, la proprietà è messa in vendita e il ricavato viene trasferito allo Stato o ai privati che vantano diritti sui beni.

Per quanto riguarda le tempistiche, in genere intercorrono tra i 2 e i 4 mesi tra l'emissione della sentenza di confisca e la vendita dei beni mobili (veicoli). Per gli immobili questo lasso di tempo è pari ad almeno 3 mesi. Per altri beni occorrono 1-2 mesi.

Le prassi applicative mostrano che il flusso d'informazioni è un punto cruciale nella fase di destinazione. Una rapida destinazione è infatti favorita dalla corretta e tempestiva comunicazione di tutte le informazioni rilevanti all'*Enforcement Authority*. È altresì fondamentale che le informazioni circolino correttamente all'interno di quest'agenzia, e in particolare che siano trasmesse in modo chiaro e tempestivo dal team incaricato dell'esecuzione a quello incaricato della vendita. Per migliorare la cooperazione interistituzionale, il Dipartimento di Giustizia ha favorito una più stretta collaborazione tra la polizia, l'ufficio per la criminalità economica e l'ufficio della procura, attraverso la creazione della *National Function for Proceeds of Crime*. Quest'agenzia ha la funzione di supportare le diverse autorità nella gestione e sequestro dei beni.

Con riferimento alle criticità, nella maggior parte dei casi accade che l'alienazione non possa avvenire in asta pubblica. Quest'ultima funziona bene per immobili e veicoli, ma non è adatta a tutti i beni. Ad esempio, le azioni e le obbligazioni sono vendute attraverso le istituzioni finanziarie e i proventi vengono poi trasferiti all'*Enforcement Authority*. Il Paese ha sviluppato un'interessante prassi relativa alle proprietà gravate da ipoteca. Se il valore dell'immobile confiscato non copre sia l'ipoteca sia il costo della vendita, non viene applicata alcuna misura restrittiva.

La Svezia non incontra particolari problemi nella destinazione di beni in comproprietà e di immobili gravati da ipoteca. L'unico aspetto critico riguarda le istanze avanzate da terzi. Possono anche sorgere criticità dovute alla specifica tipologia di beni (es. materiali deperibili) o a restrizioni legali (es. prodotti soggetti ad accisa).

Le risorse umane e materiali sembrano essere sufficienti, anche se potrebbero essere usate in modo più efficiente. Non esiste alcun programma specifico di formazione sulla destinazione dei beni confiscati.

2.2.26. Ungheria

La confisca dei proventi di reato è adottata in sede penale. La condanna non è sempre il necessario presupposto per la sua adozione.

Per quanto riguarda la gestione dei beni sequestrati, ai sensi della sezione 154(1) del codice di procedura penale essi devono sempre essere

custoditi in deposito. Se un determinato bene non si presta a ciò o se altri motivi importanti lo giustificano, occorre provvedere alla sua conservazione diversamente. Ulteriori norme in materia sono contenute nel decreto n. 11 del 2003: l'autorità investigativa, il pubblico ministero o il tribunale provvedono al deposito degli oggetti sequestrati che hanno valore probatorio e/o che devono essere identificati ed esaminati. Se un cespite non si presta ad essere depositato, può rimanere nella disponibilità del suo proprietario, utilizzatore, etc., che ha l'onere di gestirlo a proprie spese, garantendo che condizioni, qualità e valore non si deteriorino più di quanto sia ragionevole aspettarsi.

Ai sensi della sezione 156(1)-(2) del codice di procedura penale, il tribunale ordina la vendita dei beni soggetti a rapido deterioramento o non adatti ad essere conservati per lungo tempo. Il tribunale può disporre l'alienazione dell'oggetto anche quando la gestione, stoccaggio e conservazione comporterebbero spese elevate e irragionevoli o quando il valore del bene sarebbe destinato a diminuire notevolmente a seguito di un deposito protratto nel tempo. Di fatto, si procede all'alienazione in casi eccezionali, a causa di una eccessiva cautela dei pubblici ministeri. I beni sequestrati sono conservati dalle autorità per lunghi periodi, fino alla conclusione del procedimento penale (quindi a volte anche per 5-6 anni), risultando per lo più inutilizzabili al termine della procedura.

Le principali opzioni di destinazione sono le seguenti:

- vendita, ai sensi della sezione 55-61 del decreto n. 11 del 2003 del Ministero della Giustizia, del Ministero degli Interni e del Ministero delle Finanze, e della sezione 89(1) del decreto n. 11 del 1979 sull'esecuzione delle pene. La vendita avviene, di norma, tramite asta (ovvero, aste elettroniche), o avvalendosi di attività commerciali;
- trasferimento a istituzioni statali o locali, come previsto dalla sezione 120(8) dell'atto CXXVII del 2003 sulle accise e le norme speciali di distribuzione dei prodotti soggetti ad accisa; si applica ai prodotti petroliferi confiscati in casi di disastri o inondazioni;
- trasferimento ad organizzazioni non governative, ai sensi dell'atto XIII del 2000 sul riutilizzo sociale dei beni confiscati. Si applica ai prodotti alimentari, di abbigliamento, per il sonno, la toelettatura, la scuola, l'istruzione, la manutenzione della casa, così come ad elettrodomestici, apparecchiature per le telecomunicazioni, giocattoli, attrezzature da cucina e per lo sport/tempo libero. I membri del *Council of Charity* adottano le relative decisioni e dispongono il trasferimento dei beni a soggetti bisognosi;
- restituzione alle vittime, ai sensi della sezione 54-55 del codice di procedura penale;
- distruzione, ai sensi della sezione 50-51 del decreto n. 11 del 2003 del Ministero della Giustizia, del Ministero degli Interni e del Ministero del-

le Finanze, e della sezione 89 del decreto n. 11 del 1979 sull'esecuzione delle pene; vale per le merci che non possono essere vendute o quelle la cui vendita può compromettere l'ordine pubblico, la salute/morale pubblica e i diritti di proprietà intellettuale.

Le istituzioni coinvolte nella fase di destinazione sono:

- polizia: sequestro, gestione dei beni e loro destinazione;
- amministrazione fiscale e doganale: sequestro, gestione, destinazione, confisca (in procedure relative alle accise);
- ufficio del pubblico ministero: sequestro, gestione, destinazione;
- tribunale: competenza esclusiva di disporre la confisca in sede penale;
- segretariato del *Council of Charity*: organizzazione degli incontri del Consiglio, adozione di decisioni, coordinamento;
- enti membri del *Council of Charity*: assegnazione dei beni confiscati a beneficiari bisognosi, ai sensi dell'atto XIII del 2000.

Per quanto riguarda i tempi della fase di destinazione, alcune disposizioni sono incluse nell'atto XIII del 2000 sul riutilizzo sociale dei beni confiscati. Da quando riceve la notifica del provvedimento da parte dell'autorità competente, il *Council of Charity* ha 15 giorni di tempo per esprimere la sua intenzione di avviare la procedura di riutilizzo sociale e 30 giorni per consegnare i beni. Nella prassi, dal sequestro alla confisca trascorrono parecchi anni, e dalla confisca all'assegnazione dei beni diversi mesi, a volte più di un anno. Quando i beni confiscati sono offerti per fini sociali, dalla decisione di confisca al momento in cui l'amministrazione fiscale e doganale li offre al *Council of Charity* passano di solito 5-6 anni.

Con riferimento alle prassi applicative, le principali criticità che ostacolano la tempestiva ed efficace destinazione dei beni sono la lunga durata del procedimento penale, lo sporadico ricorso alla vendita dei beni sequestrati e alcuni aspetti pratici (marchi e loghi devono essere rimossi dai capi di abbigliamento contraffatti). Un altro fattore avverso è la qualità delle informazioni fornite dall'amministrazione fiscale e doganale sui beni disponibili per il riutilizzo sociale (spesso non è indicata la data di adozione della confisca, e non è disponibile documentazione fotografica relativa agli oggetti).

Inoltre, altre procedure esecutive prevalgono sulla confisca penale. Questo è il caso, ad esempio, delle ipoteche, degli obblighi legati al mantenimento dei figli e dell'obbligo di prestare gli alimenti.

Difficoltà sorgono anche nella destinazione di computer/hardware, a causa del rapido deprezzamento. Macchinari e linee di lavorazione sono pure di non agevole destinazione; la loro manutenzione è inoltre problematica. La confisca degli immobili è rara, e pertanto non esistono molte informazioni al riguardo. Uno dei problemi principali che sorge in relazione alle proprietà immobiliari è la carenza di informazioni sulle stesse. I

beni facili da destinare sono quelli di piccole dimensioni e poco costosi, come attrezzi e minerali.

A causa della situazione finanziaria ed economica, le risorse disponibili (umane e finanziarie) sono limitate. Per il personale che opera in ambito giudiziario si tengono regolarmente (ogni anno o due) corsi di formazione. L'amministrazione fiscale e doganale organizza un congresso annuale sulle modifiche al quadro giuridico. Le risorse umane e materiali e gli aspetti relativi alla formazione rappresentano, in generale, un problema.

Riferimenti bibliografici

Davidson I. (2011), *Use of recovered Criminal Assets – a comparative study between the English and Scottish Models*, documento non pubblicato.

3. Normative e prassi applicative in materia di amministrazione e destinazione dei beni confiscati negli Stati membri dell'UE: un'analisi comparata

di *Barbara Vettori*

3.1. Premessa

Questa sezione presenta i principali risultati della mappatura delle normative (incluse quelle che definiscono gli attuali assetti istituzionali) e prassi applicative in materia di destinazione dei beni confiscati negli Stati membri dell'Unione europea¹. Nel farlo, si è scelto di dedicare attenzione anche al tema dell'amministrazione dei beni sequestrati, in considerazione dell'impatto che tale gestione ha sulla loro successiva destinazione, una volta sopraggiunta la confisca definitiva.

In primo luogo è importante fornire alcune informazioni di base sui sistemi di confisca presenti all'interno dell'Unione. La stragrande maggioranza degli Stati membri prevede solo la confisca penale. In otto è possibile confiscare anche in sede non penale; si tratta di Bulgaria, Grecia, Irlanda, Italia, Regno Unito, Romania, Slovacchia e Slovenia. La confisca di proprietà è la regola, anche se il sistema di diversi Paesi si basa sulla confisca di valore (Cipro, Finlandia, Olanda, Regno Unito, Svezia).

3.2. Normative e assetti istituzionali

Si fornisce di seguito una comparazione di legislazioni e assetti istituzionali.

¹ Lo strumento utilizzato per la raccolta delle informazioni è stato un questionario sviluppato congiuntamente dall'Università di Palermo e dal *Centre for the Study of Democracy* e somministrato a uno (o più) esperti in ogni Stato membro. Tutti i Paesi hanno risposto, eccezion fatta per la Lettonia.

Le informazioni qui fornite fotografano la situazione presente negli Stati membri nel corso dello svolgimento di RECAST; non tengono pertanto conto di novità normative e istituzionali intervenute dopo la chiusura dello studio.

In primo luogo, va segnalato che molti Stati membri hanno introdotto disposizioni volte a promuovere una gestione efficace dei beni sequestrati: in tutti i Paesi, ad eccezione di Danimarca, Lituania, Lussemburgo e Malta, esistono previsioni sull'amministrazione dei beni sotto sequestro che mirano a ottimizzarne il valore e/o a ridurre al minimo il loro deterioramento/deprezzamento nelle more del procedimento.

In secondo luogo, la vendita è la principale opzione di destinazione, praticamente in tutti gli Stati membri. Nonostante ciò, la maggior parte dei Paesi (circa 2/3) ha introdotto – quasi mai come prima scelta, tuttavia – diverse forme di riutilizzo dei beni/proventi, tramite il loro trasferimento ad enti statali/locali (*riutilizzo istituzionale*, con schemi di incentivazione) o a società/ONG (*riutilizzo sociale*). Queste forme di riutilizzo variano in termini di beneficiari, modalità e tipologie di beni a cui si applicano. Il riutilizzo istituzionale sembra essere più frequente del riutilizzo sociale. La distruzione è la terza modalità più utilizzata, anche se solo per alcune tipologie di beni (ad es. farmaci, prodotti soggetti ad accisa) o al ricorrere di determinate condizioni (beni non riutilizzabili o deperibili).

In terzo luogo, significative esperienze di riutilizzo sociale sono presenti in Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Regno Unito (Scozia), Spagna e Ungheria. Queste esperienze differiscono notevolmente l'una dall'altra (per ulteriori dettagli si rinvia al capitolo seguente: “*Le attuali esperienze di riutilizzo sociale nell'UE: normative e prassi applicative a confronto*” e, nella Parte II, ai contributi di Salvatore Costantino, Giuseppina Tumminelli e Alessia Ceresa).

In quarto luogo, in termini di assetti istituzionali, salvo rare eccezioni non esiste un'unica entità incaricata in via esclusiva della destinazione dei beni confiscati negli Stati membri. Una sentenza di confisca è generalmente eseguita come qualsiasi altra pena, con il coinvolgimento di una molteplicità di attori, che possono includere un'autorità centrale incaricata della riscossione delle tasse (ad esempio i Servizi Patrimoniali all'interno del Servizio Pubblico Federale delle Finanze in Belgio, l'Agenzia Nazionale delle Entrate in Bulgaria, il Ministero delle Finanze in Romania), della gestione del demanio pubblico (OGRPA; che è l'ufficio che rappresenta il governo negli affari concernenti la proprietà nella Repubblica Ceca) o dell'esecuzione di sanzioni penali o amministrative (ad esempio, *Legal Register Centre* in Finlandia, *Administration de l'Enregistrement et des Domaines* in Lussemburgo, *Openbaar Ministerie* in Olanda, *Enforcement Authority* in Svezia). Molti Stati membri contemplano sistemi più decentralizzati, dove le operazioni connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sono ripartite tra diverse istituzioni o gestite a livello locale dai tribunali.

Va tuttavia rilevato che è in atto una tendenza alla specializzazione di tali attività, che si è tradotta, per ora in un numero limitato di Stati membri

(Cipro, Francia e Italia), nella creazione di agenzie dedicate. In Francia AGRASC (*Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués*) è un ente amministrativo pubblico istituito nel 2010², che dipende dal Ministero della Giustizia e dal Ministero del Bilancio. A questa agenzia la legge assegna una pluralità di compiti volti a migliorare le procedure di sequestro, amministrazione dei beni e confisca; AGRASC ha inoltre un ruolo chiave nella fase di destinazione, poiché ha il compito di procedere alla vendita o alla distruzione di tutte le proprietà che ha precedentemente gestito. In Italia, ANBSC (*Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*) è stata creata nel 2010³. A Cipro, MOKAS è l'unità per la lotta contro il riciclaggio di denaro, operativa dal gennaio 1997. È un esempio di *Asset Recovery Office* (ARO) con competenze sull'intero procedimento penale, dalla fase investigativa a quella di destinazione (è infatti incaricata dell'esecuzione delle sentenze di confisca).

In quinto luogo – nonostante sia essenziale che la parte conclusiva del procedimento si svolga rapidamente, in modo da minimizzare il rischio di deprezzamento dei cespiti – nella maggior parte degli Stati membri non esistono norme che specifichino la durata della fase. Le uniche eccezioni sono: Grecia (la destinazione deve avvenire entro 3 mesi dal sequestro), Ungheria, Italia (durata massima raccomandata della fase di destinazione: 90 + 90 giorni), Lituania (i beni vanno trasferiti all'ispettorato fiscale territorialmente competente entro 10 giorni lavorativi dalla data di entrata in vigore della sentenza di confisca), Olanda, Regno Unito e Romania (l'assegnazione dei beni deve avvenire entro 180 giorni dal provvedimento di destinazione).

3.3. Prassi applicative: le criticità

Analizzando le prassi applicative in materia di destinazione, vanno segnalate numerose problematiche. *In primis*, anche in quei Paesi dove esistono norme volte a promuovere una efficace amministrazione dei beni sotto sequestro, sorgono criticità nel momento della loro applicazione. Per esempio, queste previsioni hanno talora una limitata portata applicativa (Irlanda), o valgono solo per certe tipologie di beni, come accade in Belgio, dove solo i beni mobili sequestrati possono essere alienati (non gli immobili). In alcuni Paesi gli amministratori sono parecchio costosi (Regno Unito), e può così accadere che le loro parcelle superino il valore di ciò che è recuperato. Inoltre, gli amministratori non sono sempre competenti, come accade in Ita-

² Vedere legge n. 768 del 9 luglio 2010.

³ Vedere decreto legge n. 4 del 4 febbraio 2010.

lia, dove si assiste anche a difformità nelle modalità di azione dei tribunali nelle diverse Regioni (in Regioni come la Calabria, nonostante un quadro normativo che incoraggia un'amministrazione attiva, si provvede alla semplice conservazione). Allo stesso modo, in Grecia ciò che è sequestrato viene solo custodito.

Un problema ricorrente sono le pessime condizioni in cui versano i beni sequestrati: per esempio, in Estonia essi sono spesso inutilizzabili o danneggiati. Inoltre, i sistemi di registrazione sono lungi dall'essere perfetti; in Olanda, ad esempio, la raccolta di informazioni sui cespiti non è sempre aggiornata o completa. Un'efficace gestione può anche essere ostacolata, come succede in Portogallo, da una scarsa sensibilità di pubblici ministeri e giudici nei confronti della tematica, così come dalla mancanza di sufficienti mezzi per conservare adeguatamente gli oggetti o dal ritardo con cui sono adottate misure preventive (Romania).

In secondo luogo, il quadro normativo in materia di destinazione è spesso scarno (Bulgaria, Danimarca, Polonia), poco chiaro (Italia) o obsoleto (Lussemburgo). Per esempio, in Lussemburgo la legislazione risale al 1844; mentre in Italia non sono completamente chiare le competenze di ANBSC.

In terzo luogo, anche nei pochi Stati membri che regolano la tempistica della fase di destinazione, si assiste a ritardi. Per esempio, in Italia la durata massima prevista è di 90 + 90 giorni; di fatto, nei casi più complessi, per giungere all'assegnazione dei beni occorrono anche 5/10 anni, specie se ci sono questioni ipotecarie pendenti.

In quarto luogo, accade sovente che non vengano sequestrati beni per un valore sufficiente a coprire l'ammontare di cui alla successiva sentenza di confisca. In questi casi, rintracciare ulteriori proprietà in un secondo momento può essere arduo, soprattutto se si trovano all'estero (Belgio, Cipro, Olanda, Regno Unito, Spagna).

Un quinto problema è legato alle modalità di redazione degli ordini di confisca, che sono a volte poco chiari, incompleti o addirittura privi di qualsivoglia informazione sui beni, o comunque di indicazioni sufficienti e aggiornate in merito agli stessi; questa criticità è stata segnalata in Belgio, Francia e Olanda. Per esempio, in Francia le sentenze definitive di confisca non includono sempre tutte le necessarie informazioni per procedere alla destinazione; ciò si traduce, per AGRASC, in difficoltà nell'esecuzione di confische che hanno ad oggetto denaro o conti correnti bancari. In Belgio, spesso mancano dettagli fondamentali (es. ubicazione, documenti e chiavi di auto). Problemi simili sorgono anche in connessione a proprietà immobiliari: per esempio, si sono verificati casi in cui queste non erano immediatamente identificabili (es. sentenza che statuisce la confisca di un immobile per 5.000 €, lasciando poi ai Servizi Patrimoniali l'onere di rintracciarlo o di acquisire maggiori informazioni).

Il sesto problema consiste nel deprezzamento o deterioramento dei beni: ciò accade in molti Paesi (es. Bulgaria, Grecia, Italia, Portogallo, Romania, Ungheria), ed è a volte dovuto alla lunga durata dei procedimenti.

Una settima criticità, segnalata da Belgio e Francia, è connessa alle trascrizioni (per gli immobili): per esempio, in Francia la destinazione di grosse proprietà immobiliari presuppone che AGRASC raccolga parecchia documentazione (tra cui visure dal registro del catasto e delle ipoteche), e ciò qualche volta risulta problematico.

L'ottavo ostacolo è la mancanza di registri centrali dedicati. A causa di ciò, in Lussemburgo può accadere che i beni risultino sotto sequestro anche dopo che il tribunale ha emesso la sentenza definitiva di confisca, perché quest'ultima risulta solo dagli atti del tribunale.

Di conseguenza, la nona criticità è la mancanza di statistiche e di sistemi ICT per la gestione dei beni. Un argomento cruciale da considerare è proprio "se" e "come" le informazioni sui beni sequestrati e confiscati siano raccolte ed utilizzate. Questo tema è strettamente connesso a quello della produzione di statistiche utili per monitorare non solo i singoli cespiti, ma anche efficacia e efficienza delle attività di gestione e destinazione. Nella maggior parte dei Paesi la raccolta dei dati avviene su supporto cartaceo; solo in pochi Paesi esiste un sistema ICT dedicato (Francia, Irlanda, Italia, Romania, Slovenia e Regno Unito). Nonostante molti Stati membri raccolgano qualche statistica sulle sentenze definitive di confisca, le cifre sulla destinazione scarseggiano.

Un decimo problema sorge da procedure parallele e spesso non coordinate con il procedimento di confisca, legate a rivendicazioni sui beni da parte di terzi (es. bancarotta e cause matrimoniali): ciò si verifica in Ungheria (dove altre procedure esecutive hanno la priorità sulla confisca penale), Belgio, Cipro, Italia e Regno Unito. Per esempio, in Belgio in molti casi occorre fare i conti con terzi che non sono stati ufficialmente informati del processo penale e che, appena ne vengono a conoscenza nella fase di destinazione, agiscono contro i Servizi Patrimoniali (ad es. la moglie che vive nella casa di famiglia confiscata al marito). Criticità sorgono anche in relazione a immobili confiscati a persone giuridiche. In molti casi, queste società vengono poste in liquidazione e il tribunale fallimentare nomina un liquidatore. Questo contenzioso si svolge all'insaputa dei tribunali penali, e spesso i tribunali fallimentari sono più propensi a soddisfare le richieste dei creditori della società che a rispettare la sentenza di confisca.

In undicesimo luogo, esistono problemi di comunicazione tra i diversi attori coinvolti: ciò accade in Belgio, Bulgaria, Finlandia e Italia. Per esempio, in Italia le sentenze di confisca a volte sono notificate all'ANBSC con (notevole) ritardo.

Un dodicesimo problema sorge dalla mancanza di cooperazione interistituzionale: ciò avviene in Grecia, Italia (dove la pubblica amministrazione

e gli enti locali non sono sempre cooperativi con ANBSC) e Slovenia. In Italia l'esistenza di strutture regionali che appaiono essere dei cloni di ANBSC (ad es. ABECOL in Lazio) favorisce l'insorgere di malintesi e inefficienze.

Un tredicesimo problema riguarda gli immobili confiscati, che in molti Stati membri sono gravati da ipoteche o sono comunque soggetti ad altre procedure esecutive (Belgio, Bulgaria, Cipro, Italia, Portogallo, Regno Unito), connesse anche a pretese di terzi. La situazione è ancora più delicata nei casi in cui il valore dell'ipoteca supera il valore di mercato del bene. La contrazione del mercato immobiliare, in occasione della crisi economica iniziata nel 2008, ha reso difficile la vendita di queste proprietà, sia per la mancanza di acquirenti (Bulgaria e Grecia) sia perché la loro cessione comporta costi maggiori rispetto ai benefici che genera (Belgio, Bulgaria, Cipro). In Bulgaria, l'esito negativo di queste vendite è dovuto anche alla mancanza di una procedura *ad hoc*. Criticità simili sorgono con riferimento a immobili in comproprietà (Belgio, Bulgaria, Danimarca, Italia, Portogallo, Slovenia), confiscati pro-quota (es. una cantina di pertinenza di un immobile non inclusa nell'ordine di confisca) (Belgio, Italia), occupati abusivamente (Belgio, Italia), oggetto di contenzioso legato a contratti di locazione (Belgio, Svezia) o con problematiche connesse al mancato rispetto dei permessi in ambito edilizio e/o della normativa ambientale (Belgio, Italia). Per esempio, in Belgio molte case confiscate sono state costruite senza le necessarie autorizzazioni edilizie; la conseguenza è che vanno demolite a spese dello Stato. In Danimarca si può acquistare un appartamento, e in connessione alla compravendita, acquisire il diritto di utilizzare un giardino adiacente l'abitazione. Quando queste tipologie di appartamento sono confiscate, la loro vendita è ardua, in quanto non è possibile trasferire ai potenziali acquirenti anche questo ulteriore diritto. Ciò ne ostacola la vendita. In Ungheria il principale problema che sorge in relazione agli immobili è la mancanza di qualsivoglia informazione sugli stessi durante il processo penale, con la conseguenza che la loro esistenza resta celata sino al momento in cui occorre procedere alla destinazione. Certe tipologie di immobili sono poi più difficili da vendere, ad esempio complessi di grande valore (Portogallo). La reputazione del precedente proprietario è un altro fattore che può scoraggiare i potenziali acquirenti (ciò vale anche per i beni mobili) (Bulgaria, Danimarca, Francia, Svezia). Vi è poi la possibilità, come accade in Portogallo, che il venditore privato incaricato dal tribunale della vendita ottenga un indebito profitto dalla stessa; ci sono dei procedimenti in corso in cui si contesta l'appropriazione da parte di questi soggetti della differenza fra la reale somma ottenuta dalla transazione e la cifra (più bassa) riferita al giudice.

In quattordicesimo luogo, sorgono difficoltà in relazione a prodotti di tipo finanziario (es. azioni, partecipazioni, obbligazioni) e società: questi

beni possono essere difficili da valutare e vendere (Repubblica Ceca). Le quote di piccole società a conduzione familiare sono raramente d'interesse e, a meno che altri membri della famiglia le riscattino, sono praticamente invendibili (Danimarca). Problemi si riscontrano anche nei casi in cui le società confiscate sono sottoposte a procedure fallimentari concorrenti (Cipro, Italia). Proprietà industriali e fondi agricoli sono altresì di ardua destinazione, per la difficoltà di mantenerli attivi e garantire i livelli occupazionali (Spagna).

In quindicesimo luogo, sorgono numerose criticità in relazione ai beni mobili, che si possono sintetizzare nel loro rapido deterioramento e negli sproporzionati costi di custodia, spesso aggravati dall'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari (es. Estonia, Portogallo, Slovacchia, Svezia e Ungheria). Per esempio, in Slovacchia i maggiori ostacoli si registrano in connessione a oggetti, attrezzature e veicoli molto difficili da riutilizzare a causa di vetustà o deprezzamento; qualche sporadica difficoltà sorge anche nella destinazione di grandi quantitativi (es. migliaia di confezioni di sigarette o di bottiglie di alcolici), in quanto gli attori coinvolti hanno limitate risorse finanziarie e umane. Un'altra criticità deriva dalla necessità di ricorrere a personale autorizzato per la liquidazione. In Germania, i casi più delicati sono quelli che coinvolgono animali (animali esotici, cani da combattimento). In Ungheria, sorgono problemi nella destinazione dell'hardware, a causa del suo rapido deprezzamento. Macchinari e linee di lavorazione sono di difficile alienazione e manutenzione. Metalli preziosi e pietre non sono facilmente destinabili in Romania, a causa di complesse procedure: occorre una perizia redatta da esperti, lo spettro dei potenziali acquirenti è circoscritto e il numero di operatori autorizzati a commercializzarli è esiguo. In Slovenia, i maggiori ostacoli si riscontrano nella vendita di veicoli, cellulari e altri beni mobili. In Svezia, cibo e altri beni deperibili non possono essere sempre venduti velocemente, mentre sigarette e alcol sono sottoposti ad un complesso regime fiscale. Altri beni di ardua alienazione sono quelli che hanno un mercato ristretto, come i macchinari tecnici (Francia) e quelli privi di valore economico, ma la cui distruzione è onerosa (come gli oggetti usati) (Belgio). Le merci contraffatte pongono ulteriori sfide, in quanto la violazione dei diritti di proprietà intellettuale ne preclude la vendita e rende complicato destinarli in un modo diverso dalla distruzione (es. Ungheria, dove i marchi e i loghi devono essere rimossi dai capi di vestiario).

Un sedicesimo problema è la mancanza di risorse dedicate alla destinazione dei beni confiscati: in circa un terzo degli Stati membri non ci sono risorse dedicate o quelle disponibili sono insufficienti. Il diciassettesimo, ed ultimo, problema è la mancanza di formazione: nella maggior parte dei Paesi manca una formazione specifica in materia (anche perché i beni confiscati sono trattati come qualsiasi altra proprietà dello Stato).

3.4. Prassi applicative: best practices

Sono emerse le seguenti migliori prassi. In primo luogo, è una buona prassi ridurre i costi di gestione dei beni attraverso meccanismi simili al c.d. “sequestro senza spossessamento” (Francia). In Francia AGRASC non amministra i beni complessi sotto sequestro, in quanto questi comportano costi di amministrazione troppo elevati; dal 2010 si è introdotta la possibilità di sequestrare i beni senza che ciò comporti la perdita di possesso degli stessi da parte del loro proprietario. Ciò consente di lasciarli in custodia a quest’ultimo, che deve continuare a sostenere i relativi costi di gestione⁴.

Un secondo esempio di buona pratica è l’uso di database volti a supportare la gestione dei beni, la creazione di una rete tra gli attori coinvolti e la destinazione (Italia). Il Tribunale di Roma ha sviluppato, in due mesi e a costo zero, un database *ad hoc* per mappare tutti i beni sequestrati⁵. Esso comprende dettagliate informazioni geolocalizzate sugli stessi, incluse eventuali criticità (es. bancarotta). È accessibile a utenti registrati, che comprendono le forze dell’ordine e altri enti rilevanti (es. Libera, che sostiene l’assegnazione dei beni; ABI, per garantire che le società sequestrate e confiscate possano continuare ad avere accesso al credito; ANCI, visto che i comuni giocano un ruolo chiave nella fase di destinazione). Il database, pertanto, coinvolge e mette in rete una pluralità di soggetti, promuovendo così una rapida gestione e destinazione. Esso supporta inoltre una buona prassi sviluppata dallo stesso Tribunale di Roma, cioè l’assegnazione provvisoria di beni sequestrati o temporaneamente confiscati a fini di riutilizzo sociale (sul tema si veda il capitolo successivo). Altri tribunali stanno sviluppando sistemi simili (es. Bari, Napoli, Reggio Calabria, Torino e Trapani), ponendo così le basi per future sinergie (es. una società sequestrata in Toscana potrà essere il fornitore di una società sequestrata in Calabria).

Un terzo esempio di *best practice* è l’attenta valutazione degli immobili gravati da ipoteca prima di procedere al loro sequestro (Svezia): qualora il valore del bene non copra sia i costi dell’ipoteca sia quelli connessi alla vendita, non si applica alcuna misura restrittiva e si sposta l’attenzione su altri averi.

Quarto, la costituzione di agenzie centrali dedicate (Cipro, Francia e Italia) sembra essere una buona prassi: l’esistenza di tali autorità – a patto che si superi il problema della carenza di risorse umane che affligge alcune delle attuali agenzie centrali – può potenziare la fase di destinazione.

Quinto, è una buona pratica promuovere la cooperazione interistituzionale (Svezia): il Dipartimento di Giustizia svedese ha emanato

⁴ Si veda l’articolo 706.158 del codice di procedura penale.

⁵ Due ufficiali della Guardia di Finanza lo hanno ideato; Aste Giudiziarie, una società, ha sviluppato il software gratuitamente.

un'ordinanza volta a favorire una più stretta cooperazione fra la polizia, l'Ufficio dei Crimini Economici e l'Ufficio del Pubblico Ministero, che ha portato alla costituzione di un organo (*National Function for Proceeds of Crime*) che supporta e fornisce assistenza a tutti gli attori coinvolti.

Sesto, è una buona prassi creare uffici *ad hoc* per la vendita dei beni confiscati in asta (Belgio). Consente infatti di vendere qualsiasi tipo di bene mobile in tempi molto brevi (es. attraverso Finshop Brussels)⁶.

Settimo, l'istituzione di uffici centrali dedicati per la gestione e la vendita degli immobili confiscati (Belgio) sembra essere un'altra buona prassi: dopo la sentenza definitiva di confisca, i Servizi Patrimoniali subentrano nella gestione. Uno speciale ufficio centrale, chiamato FINDOMMO, ha il mandato di gestire gli immobili destinati alla vendita entro breve tempo. L'ufficio prepara la proprietà in vista dell'alienazione, e quando tutto è a posto (pulito, con nuove serrature, libero da eventuali occupanti, ecc.) trasmette un ordine di vendita all'ufficio specializzato nella vendita di proprietà immobiliari.

Ottavo, promuovere la firma di protocolli fra enti locali e/o associazioni per facilitare il riutilizzo dei beni (Italia) è un'altra buona prassi: per esempio, in occasione della conferenza organizzata da Libera a Roma nell'ottobre 2010, sono stati siglati accordi con i ristoranti sequestrati in centro città per offrire ai partecipanti pasti a prezzi ridotti.

Nono, è una buona pratica promuovere sinergie fra le società confiscate, in modo da garantire continuità alle attività d'impresa e scongiurare una riduzione dei livelli occupazionali (Italia): per esempio, a Roma i lavoratori di un ristorante confiscato lungo la costa sono stati assunti nei mesi invernali in un ristorante in centro città che era a corto di personale.

La decima e ultima buona prassi è il coordinamento dei procedimenti penali e di quelli non penali che coinvolgono terzi (Regno Unito): ci sono state alcune iniziative a livello locale che hanno previsto la trattazione di contenzioso matrimoniale/familiare da parte dello stesso tribunale competente in materia di destinazione.

⁶ Per maggiori informazioni si veda: <http://www.finshop.belgium.be> (ultimo accesso 11 marzo 2018).

4. Le attuali esperienze di riuso sociale nell'UE: normative e prassi applicative a confronto

di Barbara Vettori

4.1. Premessa

In aggiunta al tradizionale trasferimento dei proventi illeciti al bilancio dello Stato, alcuni Stati membri prevedono una forma innovativa di destinazione, che sta suscitando grande interesse a livello di Unione europea: il riuso dei beni confiscati per finalità sociali. Come evidenziato in precedenza, le principali esperienze di riuso sociale nell'UE sono in Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Regno Unito (Scozia), Spagna e Ungheria¹. Ciascuna di queste esperienze rientra in uno di questi due modelli: riuso sociale *diretto* e riuso sociale *indiretto*.

Il riuso *diretto* è presente in Belgio (regione fiamminga), Italia e Ungheria. I beni sono riutilizzati a beneficio della collettività, attraverso una variazione della loro destinazione d'uso (es. conversione dell'abitazione precedentemente appartenuta ad un boss in un asilo nido).

Il riuso *indiretto* ricorre quando i proventi da reato (e quelli eventualmente derivanti dalla vendita dei beni confiscati) sono utilizzati, attraverso appositi fondi, a supporto di a) progetti per la prevenzione della criminalità, oppure b) schemi di incentivazione a favore delle agenzie di contrasto al crimine. Nell'ambito di questo modello, quanto confiscato non viene direttamente messo a disposizione della società, piuttosto lo sono i proventi derivanti dalla sua vendita. Inoltre, questi ultimi possono essere utilizzati nell'interesse della società non solo in modo immediato, ma altresì mediato (attraverso gli schemi di incentivazione appena menzionati). Questo modello è presente in Francia, Lussemburgo, Scozia e Spagna².

¹ Le informazioni qui fornite fotografano la situazione presente negli Stati membri nel corso dello svolgimento di RECAST; non tengono pertanto conto di novità normative e istituzionali intervenute dopo la chiusura dello studio.

² Il modello spagnolo contempla sia il riuso sociale diretto sia quello indiretto. Poiché quest'ultimo è il modello prevalentemente utilizzato nella prassi applicativa, la Spagna è qui classificata nella relativa categoria.

Si passa ora ad analizzare le esperienze di riuso sociale, diretto e indiretto, nei diversi Stati membri.

4.2. Una panoramica

4.2.1. Belgio

In Belgio, il riuso sociale degli immobili è contemplato solo nella regione fiamminga. Il decreto del 1997 che contiene il *Flemish Housing Code*³ sancisce il diritto dei comuni di gestire temporaneamente proprietà non idonee/inabitabili o abbandonate da proprietari negligenti, a condizione che queste vengano ristrutturate e utilizzate come alloggi sociali per un certo periodo di tempo. Il proprietario conserva i suoi diritti, ma il Comune acquisisce il diritto di gestire il bene temporaneamente per nove anni (o più, a seconda del tempo necessario per recuperare l'investimento fatto per ristrutturare la proprietà) e di affittarlo a persone bisognose.

L'idea di applicare questo regime agli immobili sotto confisca è nata a seguito della confisca di alcune proprietà abbandonate occupate abusivamente, che il Servizio Pubblico Federale delle Finanze non sapeva come gestire. L'utilizzo in chiave sociale è apparso come un'opzione vincente per tutte le parti coinvolte: da un lato, fornisce alle autorità locali l'opportunità di investire in queste proprietà, di recuperare le risorse spese attraverso il loro affitto e di arginare le carenze abitative; dall'altro lato, il governo federale previene in questo modo un ulteriore deterioramento e, in quanto proprietario, al termine del periodo sopra indicato rientra in possesso di immobili di recente ristrutturazione, senza aver sostenuto costi di amministrazione.

Il Comune recluta le imprese per rinnovare la proprietà, e questa è poi affittata al canone agevolato per l'edilizia residenziale pubblica. L'ente locale non gestisce l'affitto degli immobili direttamente, ma attraverso una pluralità di enti (società che si occupano di edilizia pubblica, il *Flemish Housing Fund for Large Families*, associazioni di inquilini di case popolari e agenzie specializzate nella loro locazione, enti pubblici per il welfare sociale). Sebbene il decreto elenchi specificamente questi enti qualificati, esso non fornisce alcuna indicazione circa la procedura di selezione da seguire di volta in volta.

³ Vedere il *Décret contenant le Code flamand du Logement* del 15 luglio 1997 (art. 90).

4.2.2. Francia

MILDT (*Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie* - Missione interministeriale per la lotta contro la droga e la tossicodipendenza) è stata istituita nel 1982. Il suo mandato è l'organizzazione e il coordinamento delle attività intraprese a livello nazionale in materia di lotta alle droghe e alle dipendenze (particolarmente in tre aree: monitoraggio, ricerca e prevenzione del consumo di droga; trattamento e reinserimento di tossicodipendenti; formazione). MILDT amministra il fondo (*Fonds de concours*) istituito con decreto n. 322/1995, che raccoglie i proventi derivanti dai beni confiscati in connessione al traffico di stupefacenti⁴.

La procedura è la seguente. Tutto ha inizio con una sentenza definitiva di confisca che include la specifica dichiarazione che determinati beni mobili o immobili confiscati in relazione a reati di droga devono essere trasferiti alla MILDT. AGRASC organizza l'alienazione dei cespiti in asta e i proventi sono trasferiti dal conto corrente di AGRASC a quello di MILDT. Quest'ultima attende sino alla fine di ciascun anno per presentare il bilancio annuale del *Fonds de concours*. Allo stesso tempo, le istituzioni pubbliche che possono beneficiare delle risorse confluite nel fondo sottopongono i loro progetti. Esse sono distribuite, a seconda delle necessità dei vari enti e dei progetti presentati, come segue: (60%) Ministero degli Interni; (20%) Ministero della Giustizia; (10%) Ministero dell'Economia e della Finanza; (10%) MILDT. MILDT gode di assoluta discrezionalità nel selezionare i progetti da finanziare. Mentre le percentuali attribuite agli altri Ministeri possono essere considerate alla stregua di schemi d'incentivazione, e sono utilizzate per acquisire attrezzature utili nella lotta al traffico di stupefacenti, il 10% che fa capo a MILDT è direttamente impiegato per fini sociali. Gran parte di questa quota è destinata al Ministero degli Affari Sociali e al Ministero della Salute per promuovere campagne sociali e sanitarie contro l'abuso di droga e contro altre forme di dipendenza. Il Ministero dell'Educazione Superiore e della Ricerca e il Ministero dell'Educazione Nazionale usano di solito questi fondi per campagne di prevenzione nelle Università e nelle scuole; il Ministero dell'Agricoltura per strategie di prevenzione sul posto di lavoro.

4.2.3. Italia

In Italia dal 1996 è possibile riutilizzare per fini sociali i beni confiscati alla mafia nell'ambito dei procedimenti di prevenzione e nei procedimenti

⁴ Si veda il decreto n. 322 del 17 marzo 1995.

penali istituiti ai sensi dell'art. 12-*sexies* della legge n. 356/1992⁵. Un ruolo chiave è giocato da ANBSC, che subentra dopo la sentenza di primo grado nell'amministrazione e destinazione dei beni. Il tribunale informa ANBSC della sentenza definitiva di confisca; dalla notifica dell'atto decorrono 90 giorni (o 180 nei casi più complessi) per l'adozione della decisione relativa al riuso sociale dei beni da parte del comitato esecutivo dell'agenzia.

I beni che si prestano a questa forma di destinazione sono gli immobili, i mobili (anche registrati) e le aziende. Più in dettaglio, per ciò che concerne i primi, entro 6 mesi dalla sentenza definitiva di confisca ANBSC pubblica sul suo sito le liste degli immobili disponibili a fini sociali, in modo da informare i potenziali beneficiari e metterli in condizione di presentare i loro progetti. Le proprietà immobiliari possono essere:

- utilizzate dallo Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile, o per altre necessità governative o pubbliche connesse ad attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse;
- mantenute nel patrimonio dello Stato e, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, utilizzati da ANBSC per finalità economiche;
- trasferite per finalità istituzionali o sociali (ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali), in via prioritaria, al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, ovvero a quello della relativa Provincia o Regione. Gli enti territoriali redigono un apposito elenco dei cespiti, da aggiornare con cadenza mensile. Essi possono gestirli direttamente o assegnarli in concessione, a titolo gratuito, a comunità, anche giovanili, associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, associazioni di protezione ambientale, altre tipologie di cooperative, operatori dell'agricoltura sociale e enti parco nazionali e regionali. L'assegnazione avviene in base ad apposita convenzione che definisce la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo. I beni che non sono allocati possono essere usati dalle autorità locali per attività senza fine di lucro e gli introiti devono essere riutilizzati per scopi sociali. Se entro un anno l'ente locale non riesce ad assegnare il bene, l'agenzia può revocare il trasferimento e nominare un commissario con poteri sostitutivi.

Per quanto concerne i beni aziendali, questi, qualora vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, possono

⁵ Il riuso sociale è stato originariamente previsto dalla legge n. 109 del 1996. Le relative norme sono ora contenute nel decreto legge n. 159 del 2011 (e successive modifiche).

essere affittati da ANBSC a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata (in comodato); in alternativa, possono essere affittati a società e ad imprese pubbliche o private (a titolo oneroso), venduti o messi in liquidazione. I beni mobili (anche quelli registrati) possono essere usati da ANBSC per attività istituzionali o possono essere assegnati ad altri organi dello Stato, enti locali o caritatevoli.

I beni sono assegnati da ANBSC agli enti locali (e dagli enti locali alle comunità e associazioni sopra menzionate) in base alle loro necessità e ai progetti di riuso presentati. Anche se la decisione di assegnazione è ampiamente discrezionale, deve essere garantita parità di trattamento.

4.2.4. Lussemburgo

Dal 1992 il *Fonds de lutte contre le trafic de stupéfiants* (Fondo per la lotta contro il traffico di stupefacenti) promuove lo sviluppo, il coordinamento e l'implementazione di strumenti per la lotta al traffico di droga, le tossicodipendenze e tutti i loro effetti diretti e indiretti⁶. Il fondo raccoglie tutti i beni mobili e immobili, divisi e indivisi, confiscati in base alla sezione 8-2 della legge del 19 febbraio 1973 (sulla vendita di sostanze medicinali e la lotta alle droghe) e all'art. 5, paragrafo 4 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope. A seguito della promulgazione di una nuova legge nel 2010⁷, nel fondo confluiscono ora anche i proventi da altri reati, come il riciclaggio di denaro e altri gravi crimini, e lo stesso è stato pertanto rinominato *Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité* (Fondo per la lotta contro certe forme di criminalità).

Il fondo è quindi l'ente governativo che raccoglie tutti i proventi confiscati in connessione a reati gravi e che li utilizza per finanziare programmi di prevenzione e contrasto. I suoi beneficiari includono organizzazioni internazionali, istituzioni nazionali e ONG. Dalla sua istituzione nel 1993 il fondo ha finanziato progetti per oltre 36 milioni di euro⁸. Nel 2014 i suoi beneficiari hanno compreso, per esempio: a) UNODC (per progetti in Africa e Asia); b) le aree polizia e giustizia in ambito nazionale, con progetti a sostegno degli uffici del pubblico ministero e della polizia granducale (con formazione e attrezzature per combattere il traffico di droga); c) i settori della salute e delle politiche giovanili, attraverso, per esempio, un progetto con il Ministero della Salute per costruire un centro di recupero per i toss-

⁶ Si veda la legge del 17 marzo 1992 (art. 5).

⁷ Si veda la legge del 27 ottobre 2010 (art. 5).

⁸ Grand Duché de Luxembourg, *Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité* (2015) *Rapport d'activité 2014* (Luxembourg, Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité) 2.

icodipendenti e per attività di prevenzione nelle scuole; d) il settore finanziario, con formazione in materia di antiriciclaggio; e) ONG e altre organizzazioni, come la Caritas, con un progetto per il trattamento e la riabilitazione dei tossicodipendenti in Bangladesh, e il Pompidou Group (Consiglio d'Europa), con un progetto per la prevenzione del consumo di droga nelle prigioni in Moldavia, Ucraina, Romania e nei Balcani⁹. Il fondo monitora costantemente l'andamento dei progetti finanziati e in caso di anomalie li sospende.

4.2.5. Scozia

In Scozia i proventi illeciti confluiscono nel programma *CashBack for Communities*. Si tratta di un'iniziativa del governo scozzese che investe i proventi criminali recuperati in base al *Proceeds of Crime Act* (POCA) del 2002 in progetti a favore della comunità, in particolare strutture e attività prevalentemente orientate a giovani a rischio di sviluppare comportamenti criminali e anti-sociali. Dal suo lancio nel 2007, la maggior parte dei proventi di cui al POCA sono stati investiti in questo programma (i restanti sono stati assegnati alla polizia scozzese e al *Crown Office*, con schemi d'incentivazione volti a massimizzare l'ammontare dei proventi confiscati ai sensi del POCA), con un tetto massimo di 30 milioni di sterline l'anno. Ad oggi, oltre 74 milioni di sterline sono stati investiti in attività sportive, culturali, educative e di tutoraggio a favore dei giovani e delle loro comunità. Il programma intende essere: 1) positivo (salutare, divertente, attivo, coinvolgente); 2) aperto a tutti (accessibile, ben pubblicizzato, gratuito, d'interesse per tutti indipendentemente da età, genere, origine etnica, ecc.); 3) in grado di modificare i comportamenti e gli atteggiamenti e di far sviluppare capacità; e 4) sostenibile.

La procedura è la seguente: una sentenza di confisca nei confronti di un individuo o di una società è emessa dallo *Scottish Courts Service* (SCS). I destinatari pagano la somma indicata in sentenza allo SCS, che poi la trasferisce al governo scozzese. Quest'ultimo utilizza queste risorse per sostenere organizzazioni e associazioni nell'ambito di programmi di finanziamento triennali. I fondi sono distribuiti attraverso bandi. I richiedenti spaziano da grandi organizzazioni nazionali a piccoli enti del terzo settore attivi a livello locale. Tutte le richieste di finanziamento devono prevedere attività in linea con gli scopi del programma. Inoltre, sono sottoposte ad un accurato monitoraggio finanziario e organizzativo. *CashBack for Communities* può inoltre fornire un'ulteriore sovvenzione per rafforzare, se neces-

⁹ Grand Duché de Luxembourg, Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité (2015) *Rapport d'activité 2014* (Luxembourg, Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité) 5-11.

sario, le capacità di un determinato ente di realizzare le attività previste. I beneficiari nel 2016/2017 comprendono: *Scottish Football Association, Scottish Rugby Union, Scottish Sports Futures, Basketball Scotland, Princess Trust Scotland, Creative Scotland, Youth Scotland, Youth Link Scotland, Glasgow Clyde College, Sportscotland, Street Soccer Scotland, Action for Children, Celtic Foundation e Ocean Youth Trust*.

I singoli progetti e il programma nel suo complesso sono soggetti a valutazione del loro impatto e dei diversi risultati raggiunti. I rapporti di valutazione delle singole iniziative sono disponibili sul sito di *CashBack*¹⁰. Una valutazione esterna e indipendente del programma è stata pubblicata a giugno 2014¹¹; essa ha evidenziato che *CashBack* è in grado di cambiare in meglio la vita di giovani individui, con un significativo impatto in termini di partecipazione, diversificazione e coinvolgimento su tutto il territorio scozzese. Inoltre, è ben pubblicizzato e le sue attività attraggono l'attenzione della stampa regionale di tutta la Scozia.

4.2.6. Spagna

La destinazione dei proventi confiscati in connessione con il traffico di droga è regolata dalla legge 17 del 29 maggio 2003¹². Questa normativa prevede che essi confluiscono in un apposito fondo e vengano usati per: 1) finanziare programmi di prevenzione delle dipendenze e di riabilitazione dei tossicodipendenti; 2) promuovere misure di prevenzione e contrasto dei reati connessi alla droga; 3) favorire la cooperazione internazionale in materia. Qualsiasi tipologia di bene confiscato in relazione ai reati sopra menzionati può essere destinata per fini sociali, quindi sia beni (mobili e immobili) sia società. I beneficiari del fondo sono le forze dell'ordine attive nella lotta alla droga; ONG e organizzazioni senza scopo di lucro che operano nell'area dell'abuso di sostanze; enti e autorità regionali e locali; la Delegazione Governativa per il Piano Nazionale sulle Droghe (DGPNSD); organizzazioni e istituzioni internazionali.

La DGPNSD – che fa parte del Ministero della Sanità, dei Servizi Sociali e dell'Uguaglianza – è l'ente incaricato di provvedere al riuso sociale dei beni. La sentenza definitiva di confisca viene notificata alla DGPNSD, insieme alla lista di beni. All'interno della DGPNSD c'è un organo specificamente incaricato della gestione del fondo, la *Mesa de Coordinación de Adjudicaciones* (Ufficio di Coordinamento delle Assegnazioni). I suoi

¹⁰ Si veda <http://www.cashbackforcommunities.org/impact>.

¹¹ ODS Consulting (2014) *National Evaluation of the CashBack for Communities Programme (April 2012 - March 2014), Final Report* (Glasgow, ODS Consulting).

¹² Questa normativa ha ulteriormente sviluppato le regole originariamente contenute nella legge n. 36 del 1995 (la cosiddetta *Ley del Fondo*).

compiti includono l'identificazione dei beni da allocare al fondo e l'adozione di decisioni in merito alla loro assegnazione ai beneficiari¹³. A meno che i cespiti non debbano essere abbandonati (a causa di deterioramento o alti costi di gestione), o siano definitivamente assegnati alle forze dell'ordine autorizzate dal tribunale al loro utilizzo temporaneo nelle more del procedimento, sono previste due opzioni: (1) vendita, i cui proventi sono trasferiti al fondo (riuso sociale indiretto); o (2) assegnazione gratuita a potenziali beneficiari (riuso sociale diretto), su loro richiesta. Di fatto la maggior parte dei beni sono alienati piuttosto che assegnati direttamente.

Nel periodo 1996-2014, al di là del denaro (circa 230 milioni di euro), il fondo ha raccolto 31,945 beni, come segue¹⁴: il 46% erano veicoli; il 2% era costituito da proprietà immobiliari; l'8% erano barche; il 6% erano gioielli e il 38% oggetti (ovvero, merci non classificabili in nessuna delle categorie precedenti, come hardware, elettrodomestici, abbigliamento, attrezzature audio-visive, telefoni, mobilio). Nello stesso arco di tempo, 26,394 beni sono stati destinati come segue: il 53% è stato abbandonato, il 7% assegnato in via definitiva alle forze dell'ordine (soprattutto veicoli), il 16% venduto e l'8% assegnato a titolo gratuito.

4.2.7. Ungheria

Dal 2000, i beni confiscati possono essere dati in beneficenza¹⁵. La relativa procedura fa riferimento ad un "uso per interesse pubblico". Si applica solo a determinate tipologie di beni mobili (i veicoli sono esclusi, così come gli immobili). In particolare, i cespiti che si prestano a riuso sociale devono adempiere a uno dei seguenti scopi: nutrizione, vestiario, attrezzature per il riposo, spazzole/igiene, pulizia, lavaggio, educazione e cultura. Ciò vale anche per i beni che ricadono in queste ulteriori categorie: alloggi provvisori, manutenzione dell'abitazione, attrezzature per la casa, elettrodomestici e utensili da cucina, attrezzature per le comunicazioni, giocattoli e attività sportive per il tempo libero¹⁶. In pratica, il 98% di tutti i beni offerti in beneficenza sono prodotti contraffatti (es. indumenti, scarpe o giocattoli). I fruitori finali devono essere individui in difficoltà (né istituzioni

¹³ Per maggiori informazioni si veda:

<http://www.pnsd.msssi.gob.es/delegacionGobiernoPNSD/organigrama/funciones/coordinacion.htm>.

¹⁴ Questi dati sono tratti da Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (2015) *Informe sobre la actividad del fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados durante el año 2014* (Madrid, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas).

¹⁵ Si veda la legge XIII del 2000 e il decreto governativo n. 65 del 2000.

¹⁶ Si veda l'art. 2 della legge XIII.

pubbliche né organizzazioni private). La legge definisce anche la tempistica della procedura (due mesi circa).

Il *Charity Council* è responsabile di questi procedimenti, che prendono avvio da una sentenza definitiva di confisca emessa in sede penale o in relazione a procedimenti in materia fiscale/di imposte. I cespiti sono trasferiti agli uffici per la gestione del tribunale territorialmente competente, affinché ne assumano la custodia; essi valutano se sia possibile un loro riuso sociale e, in caso positivo, offrono i beni al *Charity Council*. I membri del *Charity Council* valutano le offerte mensilmente e decidono se accettarle o meno sulla base di determinati criteri (es. se il bene soddisfa dei bisogni attuali; fattibilità). I membri del *Charity Council* sono organizzazioni caritatevoli di comprovata esperienza, con capacità logistiche e un'ampia rete di uffici locali che raccolgono le richieste di donazione; pertanto, in ogni momento, esse hanno una buona conoscenza dei bisogni locali. Nel momento in cui il *Charity Council* accetta un'offerta, affida a uno di questi enti il compito di distribuire i beni ai destinatari finali. Posto che la maggior parte dei beni riutilizzati socialmente sono prodotti contraffatti, la distribuzione non può iniziare senza il consenso del proprietario del marchio. Qualora tale consenso venga negato, il *Charity Council* può avviare un contenzioso dinanzi al tribunale competente.

4.3. Analisi comparata

Le esperienze menzionate in precedenza variano significativamente in termini di beneficiari, modalità e tipologie di beni interessati. *In primis*, i beneficiari variano notevolmente da Paese a Paese. Si tratta, di volta in volta, di organizzazioni internazionali (Lussemburgo, Spagna), istituzioni nazionali (Francia, Italia, Lussemburgo, Spagna), enti locali (Belgio, Italia, Spagna), ONG, organizzazioni caritatevoli e cooperative (Belgio, Italia, Lussemburgo, Scozia, Spagna, Ungheria). In secondo luogo, l'allocazione dei beni nei Paesi che seguono un modello di riuso sociale diretto (Italia, Belgio, Ungheria) è decisa dalle autorità competenti su richiesta formale dei potenziali beneficiari. L'assegnazione dei proventi negli Stati membri che privilegiano invece modelli di riuso sociale indiretto (Lussemburgo, Francia, Scozia e Spagna) avviene con due diverse modalità. Una prima modalità, usata in Francia, consiste nello stabilire a priori i beneficiari dello schema di riuso e le relative quote, senza alcuna procedura competitiva. Quest'ultima è invece prevista in Lussemburgo, Scozia e Spagna, dove vi sono maggiori poteri discrezionali in capo agli enti che gestiscono i fondi. In terzo luogo, il tipo di beni suscettibili di riutilizzo sociale varia da Paese a Paese. In alcuni Stati membri, questa forma di destinazione vale solo per i beni mobili (es. Ungheria), mentre in altri può riguardare anche aziende,

fondi agricoli e proprietà immobiliari (es. Italia, Spagna). In quarto luogo, in alcuni Paesi il riuso sociale è possibile solo per i proventi originati da determinati reati (di solito il traffico di droga, come accade in Spagna e Francia), mentre altrove (es. Lussemburgo, Italia) è previsto per tutti i reati (gravi). Varia infine il campo di applicazione geografica: di solito il riutilizzo sociale vale per l'intero territorio nazionale, con l'eccezione del Belgio, dove è previsto solo nella regione olandese/fiamminga.

4.4. Principali criticità

Le attuali esperienze di riuso sociale sono affette da criticità che si possono classificare come segue: 1) problematiche connesse al quadro normativo; 2) problematiche connesse ai beni; 3) problematiche relative agli attori e alle procedure; 4) problematiche connesse ai beneficiari; 5) problematiche in termini di pubblicità delle informazioni e di valutazione di questa politica.

Si discutono innanzitutto i problemi legati al quadro normativo. In alcuni Stati membri si registra nei potenziali beneficiari una mancanza d'interesse: in Belgio, la maggior parte degli enti che possono per legge locare gli immobili confiscati a canone agevolato non sono interessati a questo schema di gestione sociale, a causa della sua natura temporanea. In Italia, alcuni articoli del codice antimafia scoraggiano i potenziali beneficiari dal richiedere i beni (es. art. 46, che dispone che, nel caso in cui i beni debbano essere ridati al proprietario, i beneficiari debbano restituire una somma di denaro equivalente al loro valore). In aggiunta a ciò, ci sono restrizioni legali in merito ai potenziali destinatari: in Ungheria la legge consente solo alle persone fisiche di ricevere i cespiti, riducendo così il novero dei soggetti idonei (es. non è possibile trasferire i beni a scuole o ospedali).

In secondo luogo, esistono criticità connesse ai beni. Tra queste vanno menzionate rivendicazioni di terzi su beni in comproprietà. Per fare un esempio, nel 2011 il Comune di Anversa stava amministrando una proprietà in base allo schema di gestione sociale quando ha scoperto che una parte di questa era stata confiscata dal Servizio Pubblico Federale delle Finanze. Uno dei proprietari ha fatto valere i suoi diritti, e ne è seguito un contenzioso giudiziario fra questi e il Servizio Pubblico Federale delle Finanze, oltre ad un appello contro il procedimento di riutilizzo sociale. Altrettanti ostacoli sorgono in Italia, dove i beni possono essere di valore esiguo, in pessime condizioni, soggetti a rivendicazioni di terzi (incluse questioni ipotecarie, che riguardano circa la metà degli immobili) o a procedimenti paralleli; inoltre, ci sono beni confiscati pro-quota, così come criticità dovute a caratteristiche tecniche o logistiche (es. difficoltà di accesso a una proprietà immobiliare, edifici non in sicurezza).

Sempre con riferimento ai problemi legati ai beni, alcuni Stati membri hanno incontrato ostacoli nella vendita dei cespiti che vanno ad alimentare il regime di riuso sociale indiretto. In Francia AGRASC ha il mandato di alienare i beni confiscati nei casi di droga, e i proventi ottenuti confluiscono nel fondo gestito da MILDT. Mentre i beni mobili sono venduti velocemente, la cessione d'immobili è più complicata. In un caso, il condannato, a seguito della confisca, ha vandalizzato la sua proprietà. Ci sono poi varie limitazioni in termini di tipologie di beni che si prestano al riuso sociale. In Ungheria, queste ultime sono definite dalla legge, e includono una pluralità di beni. In pratica, le offerte al *Charity Council* riguardano principalmente indumenti e scarpe, in quanto altre tipologie di oggetti hanno solitamente un valore economico superiore e se ne privilegia la vendita.

In terzo luogo, si riscontrano problematiche relative agli attori e alle procedure, tra cui carenza di personale. Per esempio, in Italia e Francia – dove ANBSC e AGRASC sono stati istituiti quali organi centrali per l'utilizzo dei beni – tali agenzie sono sottodimensionate, anche per la difficoltà di reperire esperti in materia. Anche in Ungheria vi è carenza di risorse umane a causa di tagli al bilancio. Inoltre si riscontrano incertezze, a livello dei tribunali, circa i meccanismi per imputare i proventi confiscati a fondi dedicati. Per molti anni il fondo gestito da MILDT non è stato in grado di raccogliere tutte le risorse che vi sarebbero dovute confluire perché lo stesso era praticamente sconosciuto agli addetti ai lavori. La situazione è migliorata a partire dal 2008¹⁷. Ci sono anche problemi di limitata applicazione: in Belgio la procedura per il riuso sociale non è stata finora utilizzata in ampia misura. A volte le procedure sono eccessivamente complesse e non sempre trasparenti, come accade in Italia, dove sarebbe inoltre auspicabile un più ampio coinvolgimento diretto della società civile nella fase di assegnazione dei beni, senza il filtro degli enti locali. Connessa a questi ostacoli procedurali è la lunga durata dei meccanismi di riuso sociale: nonostante in Ungheria sia prevista una tempistica chiara, essa è rispettata solo in connessione a prodotti originali (2% di tutti i casi), mentre per quelli contraffatti (il restante 98%) è difficile stare nei tempi, che si allungano a seconda della capacità delle società incaricate della rimozione dei marchi, della quantità dei beni e della risposta del proprietario del marchio. A volte questi ultimi non rispondono nei termini prescritti, in quanto sono informati dalle autorità in ritardo. Ulteriori criticità dipendono dalla lunga durata dei procedimenti di confisca e dal negativo impatto di ciò sulla successiva gestione sociale: in Ungheria, i processi durano in media tre an-

¹⁷ Per superare questo problema, per esempio, il 4 agosto 2008 è stata fatta girare una circolare con cui si è chiesto ai tribunali di stilare su base annua una lista di beni confiscati in casi di droga e di verificare che fossero stati effettuati i pagamenti al fondo. Questa iniziativa ha contribuito a far incrementare il fondo di oltre il 400% rispetto all'anno precedente.

ni, ma alcuni si protraggono anche per sei. La conseguenza è che circa il 20% degli oggetti sequestrati non si prestano a riutilizzo in quanto deteriorati; allo stesso modo ciò preclude il riuso del cibo. Va infine segnalato un aspetto connesso ai diritti di proprietà intellettuale: in Ungheria la rimozione dei marchi è costosa e in molti casi non praticabile. La maggior parte dei proprietari rifiuta di cooperare o non risponde nei termini stabiliti. Ciò restringe il novero dei beni che possono essere riutilizzati.

In quarto luogo, ci possono essere problematiche relative ai beneficiari, in particolare la mancanza di capacità tecniche e finanziarie in capo agli stessi: in Italia, i beneficiari sono in genere gli enti locali, che raramente hanno sufficienti risorse economiche per la gestione dei beni. Inoltre, la maggior parte di essi non ha un ufficio dedicato in materia. Di conseguenza, in molti casi, le autorità locali presentano progetti di riuso impraticabili e irrealizzabili.

In quinto luogo, è importante considerare le problematiche in termini di pubblicità delle informazioni e di valutazione di questa modalità di destinazione. Può capitare che il regime di riuso sociale non sia pubblicizzato: per esempio, in Ungheria, anche se sono prodotte alcune statistiche, il pubblico non è informato in modo sistematico. A volte le informazioni sui beni disponibili sono molto limitate: in Italia, malgrado il quadro normativo lo richieda, la maggior parte degli enti locali non pubblica la lista dei beni che sono stati loro assegnati. Manca inoltre una sistematica valutazione dei risultati di queste politiche: al di là di qualche analisi degli effetti prodotti da singoli progetti di riuso (es. Italia, Lussemburgo, Ungheria), i risultati e l'impatto complessivo di un determinato schema di riuso sociale non sono costantemente valutati. In alcuni casi, ciò è dovuto alla limitata esperienza disponibile ed alla recente implementazione (Belgio). Nella maggior parte dei casi, sono prodotte solo alcune statistiche (es. Spagna). In Francia, si effettua solo una semplice verifica formale *ex post* a livello finanziario.

4.5. Best practices

Passando ora alle *best practices*, queste possono essere classificate come segue: 1) quelle volte a prevenire il deterioramento dei beni; 2) quelle volte a rafforzare le capacità di beneficiari e istituzioni; 3) quelle volte ad evitare che i criminali tornino in possesso dei beni; e 4) quelle volte a favorire il rilascio di informazioni a favore del pubblico e la valutazione di questa politica. Esse sono ora analizzate più in dettaglio, partendo da quelle che mirano a ridurre la perdita di valore dei beni. Rileva in tal senso, in Italia, l'assegnazione provvisoria a fini sociali delle proprietà sotto sequestro. Questa prassi è stata sviluppata a partire da una norma che consente di affidare i beni mobili (es. auto) sequestrati alla polizia o ad altri enti pubblici.

Il Tribunale di Roma ha esteso quanto previsto da questa norma agli immobili. Ciò al fine di utilizzare immediatamente i beni, e di restituirli eventualmente all'imputato in buone condizioni (anziché svuotati del loro valore) alla fine del procedimento.

Il secondo gruppo di buone prassi comprende attività volte a rafforzare la capacità di beneficiari e attori istituzionali di implementare progetti di riuso sociale: in Scozia, attraverso il programma *CashBack for Communities*, le organizzazioni che ricevono i fondi usufruiscono di assistenza volta a metterli in condizione di assumere piena responsabilità dei loro progetti e di potenziare la loro capacità di portarli a termine con successo. Tale supporto è fornito da un partner esterno, su alcuni aspetti chiave (es. gestione, profili finanziari, amministrazione, comunicazione e valutazione). In questa categoria di *best practices* rientrano anche meccanismi volti a connettere istituzioni e enti di beneficenza. Per esempio, il punto di forza del sistema ungherese è il costante dialogo, tramite il *Charity Council*, fra governo e organizzazioni caritatevoli. Ciò rende il regime di riuso credibile e garantisce la cooperazione fra partner locali (che assicurano una valutazione dei reali bisogni delle comunità e una distribuzione efficiente dei beni) e i titolari dei marchi (che acconsentono con sempre maggiore frequenza alla distribuzione dei prodotti contraffatti senza che sia necessario rimuovere il marchio). Vi rientra, infine, la previsione di canali di finanziamento: in Ungheria, gli enti caritatevoli devono sostenere tutti i costi relativi al riutilizzo dei beni. Tuttavia, il Ministero delle Risorse Umane fornisce un supporto finanziario mediante bandi che coprono un terzo delle spese.

Il terzo insieme di *best practices* raggruppa meccanismi volti ad evitare che i criminali rientrino in possesso dei loro beni. Ciò è possibile, ad esempio, attraverso un monitoraggio dell'assegnazione: in Italia, l'art. 48 comma 15 del codice antimafia dispone la revoca dell'atto di assegnazione qualora – in base a segnalazioni dei cittadini o informazioni a disposizione delle Prefetture – emerga che i beni confiscati sono stati riacquisiti dai criminali. Un caso interessante di revoca è avvenuto nel Comune di Formia, dove il sindaco, che aveva ricevuto una proprietà immobiliare confiscata, ha dichiarato falsamente lo stato d'indigenza della moglie del mafioso a cui il bene era stato sottratto, permettendole di continuare a viverci. Un altro metodo per raggiungere lo stesso scopo è chiedere a coloro che fanno richiesta dei beni di integrare una serie di requisiti molto stretti: in Spagna, nel cosiddetto caso *Pazo Baión*¹⁸, è stata pronunciata nel 2006 la confisca del *Pazo*, di altri edifici e di alcune aziende vinicole. Per evitare che i proprietari precedenti riacquistassero la proprietà sono stati fissati dei rigidi requisiti per le aziende interessate a presentare un'offerta: pregressa esperienza

¹⁸ Per maggiori informazioni su questo caso, si veda: E. Lois, "El pazo del narco se convierte en hotel de lujo", *El País*, 2 gennaio 2011; I. Calle, "Los millones de los 'narcos' se pudren en un almacén", *El Mundo*, 27 settembre 2014.

nella produzione vinicola (almeno quattro anni); volume di affari annuo di circa 5 milioni di euro; impegno a rispettare tutti i diritti dei lavoratori; prosecuzione della produzione vinicola per almeno 15 anni; dare impiego per almeno 15 anni ad individui con problemi di tossicodipendenza; devoluzione, nei primi 15 anni, di almeno il 5% dei profitti in programmi sulle dipendenze. Un'azienda della Galizia ha presentato la migliore offerta e l'intera proprietà è stata venduta per 15 milioni di euro a luglio 2008. Da allora l'azienda ha rispettato tutte le obbligazioni.

Vanno infine considerate le buone prassi in termini d'informazione a favore del pubblico e valutazione del riuso sociale. In Scozia, i singoli progetti e l'intero programma *CashBack* sono soggetti a valutazione interna ed esterna del loro impatto e dei risultati conseguiti. Tutti i rapporti di valutazione sono disponibili online.

4.6. Conclusione: il riuso sociale è una modalità di destinazione trasferibile ad altri Stati membri?

Da quanto discusso sino a qui risulta chiaro che il riuso sociale non è immune dagli innumerevoli problemi che affliggono le più tradizionali opzioni in materia di destinazione. Tuttavia, appare anche evidente il suo significativo valore aggiunto, che risiede nella visibilità dei beni confiscati fra i cittadini che esso assicura e nel suo forte impatto sociale. Il riuso sociale opera in modo radicalmente differente rispetto ad altre forme di destinazione: queste ultime riutilizzano comunque i beni per finalità pubbliche (in quanto essi divengono parte del bilancio statale), ma poiché questi si mescolano e confondono con altre risorse pubbliche, la loro natura di beni confiscati si perde, anche agli occhi dei cittadini. Il riuso sociale rende esplicito questo legame: ciò che proviene dal crimine è apertamente restituito alla società ed utilizzato in conformità alle necessità della comunità. È pertanto sia un meccanismo di riequilibrio sociale (ciò che era precedentemente illecito si converte in un beneficio per la comunità) sia uno strumento per diffondere in modo tangibile il messaggio che “il crimine non paga”. I cittadini consapevoli di questo messaggio e testimoni di come l'amministrazione della giustizia può rispondere alle necessità delle loro comunità tenderanno a preferire la legalità all'illegalità; ad avere fiducia nello Stato; a denunciare attività/condotte sospette e a crescere figli rispettosi della legge; in breve il riuso sociale può rappresentare una barriera efficace al crimine. Per tutti questi motivi, il riutilizzo sociale può essere visto come una modalità che incentiva le comunità locali a prendere una posizione contro il crimine (organizzato), attivando, così, una “lotta sociale” allo stesso. Sembra pertanto essere una forma di destinazione promettente.

Per valutare pienamente ciò, occorre tuttavia comprendere quanto gli altri Stati membri siano aperti all'introduzione di questa opzione nelle loro legislazioni. Al fine di valutare la trasferibilità del riuso sociale dei beni confiscati ad altri Stati membri, tenendo in considerazione potenziali benefici e ostacoli, si sono raccolte informazioni da esperti di 12 dei 20 Paesi che non hanno, come i Paesi illustrati in precedenza, un sistema di riuso sociale/un sistema di riuso sociale ben sviluppato/ampio¹⁹. I potenziali benefici del riuso sociale comprendono: la soddisfazione di bisogni della collettività (particolarmente attraverso il riuso diretto); il rendere esplicita la volontà dello Stato di combattere la criminalità; la maggiore consapevolezza dell'importanza delle procedure di sequestro e confisca; il comunicare efficacemente alla collettività il messaggio che il crimine non paga; l'aumentata visibilità del lavoro delle forze dell'ordine e della magistratura tra i cittadini; una più efficiente destinazione di alcuni beni che perderebbero valore o non sarebbero altrimenti destinabili in mancanza di procedure di riutilizzo (es. beni deperibili, automobili ed anche immobili)²⁰. Questi benefici sono stati ampiamente riconosciuti dagli esperti intervistati. Allo stesso tempo, questi ultimi hanno segnalato i potenziali ostacoli all'inserimento di questa forma di destinazione nelle loro giurisdizioni; essi possono essere raggruppati come segue:

- fattori legali: scegliere di assegnare i beni/proventi al soddisfacimento di determinati fini sociali può creare difficoltà nella procedura di selezione (si tratta di dare preferenza a alcuni beneficiari, escludendo altri); inoltre, esistono vincoli legali (regole di bilancio che prevedono che i beni siano usati diversamente, di solito imputandoli al bilancio dello Stato); in alcuni casi il sistema di confisca è incentrato sui proventi da reato (e non sui beni; si confiscano solo somme di denaro), quindi incompatibile con alcuni degli attuali regimi di riuso sociale;
- fattori economici: i beni confiscati sono spesso in pessime condizioni e pertanto lo Stato deve sostenere ulteriori costi per ripararli e renderli utilizzabili.

¹⁹ Si tratta di Austria, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Svezia.

²⁰ Questo è stato rilevato anche dall'esperto belga nel commentare l'esperienza di riuso sociale nella regione fiamminga. A suo avviso, il riuso sociale è un'opzione preferibile alla vendita per le proprietà immobiliari in aree poco attrattive. In Belgio molte proprietà confiscate sono situate in zone problematiche, con la conseguenza che la loro vendita risulta difficile e che le stesse spesso rientrano nel possesso dell'organizzazione criminale. Il riuso sociale appare un'alternativa capace di prevenire quest'ultimo accadimento e di tutelare il valore economico dei beni. Sembra inoltre un'opzione preferibile alla vendita per gli immobili di basso valore, anche a causa delle pessime condizioni in cui si trovano. Assegnando questi beni alle autorità locali, i Servizi Patrimoniali possono ridurre i costi di gestione e ottenere immobili restaurati e di maggior valore al termine della procedura. Allo stesso tempo, i Comuni possono rispondere alle carenze abitative con alloggi a prezzi accessibili.

C'è, pertanto, il rischio concreto che la procedura generi più costi che vantaggi. Ciò deve essere valutato alla luce dei complessivi benefici, tra cui rientra il messaggio culturale che il riuso sociale diffonde e il contributo che esso può fornire, nel lungo termine, alla lotta contro il crimine. Si tratta di benefici intangibili, di ardua misurazione, ma che vanno ovviamente considerati.

Il modello di riuso sociale che sembra essere meglio in grado di adattarsi alle esigenze di altri Paesi, secondo quanto segnalato da tutti gli esperti intervistati (ad eccezione di uno), è il riuso indiretto, in quanto consente di superare i principali problemi associati al riuso diretto: non tutti i beni sono in buone condizioni e/o possono essere direttamente riutilizzati; i proventi garantiscono una maggiore flessibilità di impiego; il riuso dei proventi ricavati dalla vendita dei beni confiscati attraverso fondi dedicati è considerato più efficiente e rapido, e soddisfa meglio i più disparati bisogni di cittadini e istituzioni; il riuso indiretto può essere più facilmente incorporato in sistemi incentrati sulla confisca di valore. È ora rimessa agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione europea la scelta del se e come mantenere vivo il dibattito sul tema ed eventualmente trasformare il riuso sociale da opzione promettente a realtà, alla luce degli insegnamenti che le attuali esperienze ci forniscono. Con riferimento al ruolo dell'Unione, la normativa europea potrebbe incoraggiare la diffusione del riuso sociale e aiutare il superamento dei problemi sopra evidenziati promuovendo sistemi di riuso sociale che siano al contempo efficienti ed equi, con procedure di assegnazione dei beni trasparenti e un sistema di monitoraggio dopo l'allocazione, informazioni pubblicamente accessibili e garanzie procedurali per i soggetti coinvolti. Ciò potrebbe contribuire a mettere al centro delle politiche di confisca, finalmente, un attore finora molto trascurato: il cittadino.

Riferimenti bibliografici

Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (2015) *Informe sobre la actividad del fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados durante el año 2014*, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Madrid.

Grand Duche de Luxembourg, Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité (2015), *Rapport d'activité 2014*, Fonds de lutte contre certaines formes de criminalité, Luxembourg.

ODS Consulting (2014), *National Evaluation of the CashBack for Communities Programme (April 2012 - March 2014), Final Report*, ODS Consulting, Glasgow.

*II. Focus sul riutilizzo sociale
dei beni confiscati nell'UE*

5. Le ferite sociali prodotte dalla criminalità organizzata come categoria interpretativa del cambiamento

di *Giuseppina Tumminelli*

5.1. Premessa

Il presente contributo vuol essere una cornice epistemologica degli interventi seguenti, proponendo una riflessione di carattere sociologico sulle “ferite sociali” derivanti dalla violenza delle azioni della criminalità organizzata nel tessuto sociale e sulle conseguenze che queste ferite innescano a livello collettivo.

Di fronte al dolore e alla sofferenza, la società civile riesce ad attivare meccanismi di resilienza che danno impulso a capacità pro-attive, che diventano strumenti di trasformazione positiva di dinamiche distorte come quelle messe in atto dalla criminalità organizzata e di dinamiche negative che hanno afflitto e affliggono la società in precisi momenti e contesti storici.

In questa cornice, anche l’analisi di carattere “tecnico-giuridica” delle conseguenze dalla criminalità organizzata, nell’analisi dei risultati RECAST, è assunta a modalità pro-attiva di reazione ad un fenomeno sempre più transnazionale, come la criminalità organizzata in tutte le sue forme (fra cui la mafia), e richiede pertanto una reazione “collettiva”, ove la “collettività” non è più soltanto la singola “Società” o Nazione, ma è l’insieme degli Stati Membri dell’UE e della “Società Internazionale” in senso olistico.

5.2 Ferite sociali tra emarginazione e rimarginazione

Quando si parla di ferite e di fratture, il primo ambito di studio al quale si pensa è quello della medicina. Del resto, il carico che esse esercitano sull’uomo in termini di preoccupazioni, pressioni, dubbi e incubi è consistente.

Le ferite sono fonte di ansia. Questa è superata solo quando il momento è passato, si è risolta la causa del danno o si è analizzata la perdita. Quando

nella quotidianità si verificano eventi imprevisti, la paura insieme all'insicurezza sono la reazione più usuale.

Gli attori si muovono spinti dal fare, esprimendo in tal modo un bisogno di allontanarsi, indietreggiare o scappare dall'evento, dalla perdita, dalla strage, dal terremoto, ... Ma è anche possibile che le situazioni di danno possano divenire percorsi di trasformazione o possano innescare forme di impegno civile.

Lo scenario attuale è caratterizzato dal bisogno che lo spazio simbolico dell'“essere insieme”, si rigeneri. Le ferite sociali portano in sé un sapere che è espressione della percezione collettiva del dolore. Le ferite, però, non hanno una valenza soltanto fisica, ma anche simbolica: il dolore di un familiare, di un amico, di un conoscente, che peso e significato ha sull'individuo e sul gruppo?

Se spostiamo l'attenzione dalla dimensione individuale a quella collettiva, alla quale si vuol fare riferimento, è possibile individuare “ferite sociali” che hanno segnato le società. Si pensi, nel 1968, a Jan Palach che, davanti ai carri armati sovietici, si diede fuoco nella Piazza San Venceslao o, nel 2001, allo studente davanti ai carri armati in Piazza Tien-Anmen. Il 3 ottobre 2013 si ricorda una delle più gravi tragedie verificatesi nel Mediterraneo, vicino alle coste dell'isola di Lampedusa, con il naufragio di un'imbarcazione libica che trasportava migranti, provocando 366 morti e circa 20 dispersi. Il 3 settembre del 2015 muore il bambino curdo Aylan insieme alla madre e a un fratellino, mentre sono in fuga da Kobane; sopravvive solo il padre.

Obiettivo del saggio è avviare una riflessione che parta dalla seguente domanda conoscitiva: in che modo le “ferite sociali”, intese anche come “fratture sociali”, determinate dalla criminalità organizzata si pensi a stragi e omicidi, possono diventare strumenti in grado di innescare cambiamenti?

Questi eventi possono essere letti come “ferite sociali” e, se sì, che cosa hanno innescato?

E allora, ci si chiede quali siano le ferite che possano incrementare e innescare forme d'inclusione sociale e di coesione sociale in un momento nel quale il coraggio dell'azione collettiva viene meno, e come si possa superare la paura e valorizzare l'essere in relazione.

La riflessione sarà strutturata in una prima parte, nella quale sarà costruita la cornice teorica all'interno della quale poter leggere l'oggetto di studio proposto, e in una seconda, nella quale si procederà ad un focus sul tema che potrebbe aprire future piste di ricerca e di azione.

5.3. Cornice di riferimento

Il dolore si conosce per esperienza. [...] L'esperire è la modalità propria attraverso cui si ha cognizione dell'accadere, poiché solo tramite l'esperienza si ha percezione e notizia di quanto accade: se così è, si deve allora dire che la conoscenza, in quanto accadimento, prende ad esistere nel campo d'esperienza (Natoli 2010: 7).

Parlare di ferite provocate dalle mafie fa riferimento alla dimensione del dolore, che è un concetto polisemico nel quale i significati sono differenti, dove la scienza medica è la prima disciplina alla quale si pensa, ma che include aspetti individuali, oltre che sociali, culturali, psicologici, che devono fare i conti con aspetti etici, religiosi, morali. Si tratta di un tema molto complesso perché in esso confluiscono diversi elementi che lasciano però poco chiaro quale sia l'impatto del dolore sulla società.

Avviare un discorso sul dolore come base per riflettere sulle ferite che nascono dalle attività criminali, richiede il pensare all'esperienza come "flusso di accadimenti" (ivi).

Provare dolore, trasforma la visione del mondo e delle relazioni; fare esperienza del dolore, diviene espressione di un vissuto individuale ma anche collettivo. In quest'ultimo aspetto, è possibile riconoscere la sofferenza, comunicarla e trovare sostegno e/o solidarietà.

Ma il dolore crea anche "confini" tra chi soffre e chi ascolta, tra chi racconta e chi prova empatia, tra chi è stato colpito dalla perdita di un familiare per essersi rifiutato di pagare il "pizzo" e chi è stato ucciso nell'esercizio dei suoi compiti. Ascoltare il dolore altrui diviene un'occasione per riflettere sulla propria sofferenza, tanto in atto, tanto potenziale.

Ogni dolore individuale rinvia [...] ad una cosmologia del dolore [...]. Tutte le cosmologie del dolore ospitano le sofferenze dei singoli e, a loro modo, ne danno esplicazione. Il perpetuo rinviarsi di individuale e di universale genera quell'insieme di luoghi comuni entro cui gli uomini si scambiano continuamente le loro esperienze di dolore e dove il parlarne diviene legittimo. Tutto ciò senza pretesa di consolazione, ma per poter, almeno coltivare la speranza (ivi: 11-12).

L'esperienza del dolore coinvolge tutti coloro che provano a trovarne un senso e darne risposte.

L'umanità, provata dal dolore, si cimenta con esso e tenta risposte: ora lo sublima, ora lo subisce, ora lo vanifica come apparenza, ora la percepisce come ineluttabilità. Il dolore, come contrassegno di ciò che esiste, diviene allora occasione di prova e di giudizio per l'intero senso dell'esistenza. Da qui gli scenari del dolore. [...] tuttavia il dolore dei singoli non può essere separato dal dolore di tutti, dal dolore del mondo (ivi: 12-13).

Quest'ultima affermazione è la cornice all'interno della quale si vuole provare a leggere il dolore collettivo che proviene dalle vittime della mafia e che negli ultimi anni, attraverso la mobilitazione collettiva, è diventata una "ferita collettiva" e, in quanto tale, ha innescato cambiamento portando, ad esempio in ultima istanza, al potere riutilizzare i beni confiscati come risposta al dolore e a ciò di cui ci si è sentiti privati.

I termini di dolore e sofferenza sono stati utilizzati spessissimo come sinonimi ma indicano ambiti semantici differenti: con il primo si fa riferimento al corpo mentre con il secondo allo spirito. È superfluo precisare il superamento tra la dimensione del "corpo" e quella dello "spirito", tra corpo e mente.

In tal modo, il dolore non è determinato in maniera esclusiva dalla anatomia e dalla fisiologia, ma dall'interazione tra il corpo, la mente e la cultura (Morris 1991; Bendelow, Williams 1995). La sofferenza non è sentita dal corpo ma dalla persona nella sua complessità: «La sofferenza non è un'afflizione del corpo, ma qualcosa che accade alla persona. La sofferenza richiede la coscienza dell'io, implica emozioni, ha effetti sulle relazioni sociali della persona, ha un impatto sul corpo» (Cassell 2004: 224).

Il dolore così definito è caratterizzato da elementi naturali ma anche culturali, sociali, psicologici, emotivi. È un'esperienza individuale e sociale poiché accomuna tutti, ma è vissuto in maniera diversa.

Se nell'Antica Grecia il dolore svolgeva una funzione pedagogica perché strumento attraverso il quale «gli Dei fanno rinsavire gli uomini» (Garaventa 2008: 211), nell'Antico Testamento, esso è la conseguenza di un peccato, è «una sorta di giudizio di Dio, di punizione divina, che ha lo scopo di indurre l'uomo alla conversione» (ivi). Nel Testo Sacro, sia il dolore sia la malattia compaiono dopo il peccato originale di Adamo ed Eva, nel momento in cui si rompe l'unità con Dio e l'uomo sperimenta il dolore, il male e la malattia.

Con l'avvento della religione cristiana, l'idea del dolore come conseguenza del peccato dell'uomo, e di conseguenza come punizione, è centrale. È l'uomo responsabile del dolore poiché con le sue azioni è responsabile del male, mentre Dio ha creato l'uomo e l'ha reso libero di scegliere e di decidere.

Per i cristiani, il dolore deve essere sopportato ed è un'occasione di salvezza per accedere al regno eterno e quindi, di ottenere un risarcimento.

Il ruolo della Chiesa è stato di offrire agli uomini strategie per adattarsi al dolore e «la pedagogia cristiana ha formato categorie persuasive per infondere in chi soffre un appassionamento per ciò che gli nuoce, un amore per il proprio dolore» (Natoli 2010: 25).

Con la nascita della società industriale, i significati attribuiti dalla religione al dolore mutano. Dal secondo medioevo in poi, con la diffusione della ricerca tecnica scientifica ci si concentra sulla ricerca di strumenti e

rimedi che possano alleviare o rimuovere il dolore. Nel novecento, i modi di affrontare il dolore vengono problematizzati e la tecnica assume un ruolo centrale nella vita degli individui, dettando anche le condizioni all'interno delle quali poter fare esperienza del dolore. Questo è inteso come un'esperienza che può essere dominata. Oggi ci si rapporta «al mondo con l'idea che l'uomo è capace di manipolarlo a tal punto da prodursi la propria salute». Sono mutati gli strumenti che l'individuo ha a disposizione: «se, nella disperazione, in tempi antichi, l'ultima chance era la preghiera, oggi il più credente tra gli uomini dimentica la preghiera fin quando non ha consumato tutte le ultime chance della medicina» (Natoli 2010: 33).

Nell'età contemporanea si è modificato il significato del dolore, così come la relazione tra uomo e dolore, anche se è possibile fare riferimento a posizioni e a interpretazioni differenti, ad esempio che prendono in considerazione il carattere religioso, educativo o puramente scientifico che fanno riferimento alla cultura occidentale.

Gadamer (2004), ad esempio, considera il dolore come un'esperienza dotata di senso e, in quanto tale, necessaria, poiché costituisce «una grossa opportunità, forse la maggiore opportunità, per venir finalmente a capo di ciò che ci è stato imposto. Se gli impediremo di sconfiggerci, il dolore ci permetterà di intuire la vera dimensione dell'esistenza» (Ibidem: 28). La sofferenza è funzionale alla crescita, poiché attraverso essa se ne può ricercare il significato e sperimentare la forza individuale.

È mutato il posto che ha il dolore, i suoi significati sociali e culturali, ma anche le modalità con le quali viene vissuto e il ruolo che ha nella vita dei singoli. Proprio perché inevitabile, vi è l'esigenza di individuare il significato e la sua giustificazione che nel tempo sono cambiati, poiché sono soggettivi ma sono anche sociali, culturali, religiosi. Il dolore, anche se è in primo luogo un'esperienza individuale, ha in sé una dimensione sociale (Ardigò 1997).

Tralasciando, in questa sede, la dimensione del dolore determinata da danni al corpo di diversa natura ed entità (ad esempio malattie, tumori, ecc.), l'attenzione è rivolta a quali aspetti etici, morali, religiosi, sociali e culturali possano innescare trasformazioni collettive partendo dalla condivisione di un dolore come elemento comune, come cioè risultato di una responsabilità condivisa. Guardando al contesto italiano, la ferita come espressione di fragilità si è trasformata a partire dal 1992, anno della strage di Falcone (23 maggio) e Borsellino (19 luglio), in una cornice caratterizzata dal desiderio e dalla necessità di rigenerare lo spazio simbolico dello stare insieme, in un consapevole impegno civile.

5.4. Una riflessione...

Ardigò (1997) definisce la persona come soggetto costituito da due dimensioni: da una parte l'io, l'attore intenzionale che è dotato di coscienza, e dall'altra il sé, o *social self*, che attraverso l'auto-osservazione prova a capire come gli altri lo vedono e lo vorrebbero.

La persona non è esclusivamente un essere individuale, ma anche sociale, poiché fa riferimento al proprio mondo vitale. Com'è stato detto in precedenza, il significato soggettivo che è attribuito al dolore è strettamente legato al contesto socio-culturale: «[...] pur essendo prossima la soglia di sensibilità per l'insieme delle società umane, la soglia dolorifera cui reagisce l'individuo e l'atteggiamento che da quel momento utilizza sono essenzialmente legati al tessuto sociale e culturale» (le Breton 1995: 110). La letteratura sull'argomento si concentra sull'analisi delle dimensioni socio-culturali del dolore, su come ad esempio i gruppi sociali e culturali rispondono al dolore, su come gli individui percepiscono e rispondono al dolore, su come viene comunicato il dolore e la malattia ai medici. La domanda posta in questa sede, invece, tiene in considerazione tutto quello che è stato precedentemente detto, anche se in sintesi, e lo proietta in una nuova dimensione: il dolore e la sofferenza che sentiamo raccontate anche tramite i media, come possono diventare collettivi e innescare cambiamento?

Com'è possibile modificare il comportamento nei rapporti personali e sociali sotto l'effetto del dolore?

Ognuno attribuisce significati alla sofferenza propria e degli altri in connessione al contesto, ma anche in relazione alle trasformazioni sociali e culturali.

Le Breton pone l'accento sulla relazione tra dolore e sofferenza: «Non c'è dolore senza sofferenza, cioè senza un significato a livello affettivo che traduce lo spostamento di un fenomeno fisiologico verso il centro della coscienza morale dell'individuo» (1995: 11).

Il dolore è ciò che si prova e che mette alla prova. Questa è una convinzione pressoché universale – almeno nella cultura dell'Occidente – o, ad ogni modo, un'opinione comunemente condivisa. [...] Il dolore è prova nel doppio significato che da un lato è esperienza di chi soffre, sia nel senso generale del patire sia in quello più determinato del tormento e del travaglio [...]; dall'altro quest'esperienza si traduce in una pretesa universale, e a suo modo, oggettiva: il dolore diviene richiesta di validificazione di tutto ciò che esiste e più propriamente interrogazione sul valore dell'esistenza. [...] il dolore è esperienza probatoria: esso si subisce ma questo subire si trasforma in una richiesta che si avvanza, in un'istanza di giudizio per la totalità del tempo e della storia (Natoli, 2010: 30-31-32).

Ancora, Natoli sottolinea, ed è il punto centrale della nostra riflessione, che lo spettacolo della sofferenza e la sofferenza di chi soffre evidenziano il pericolo e incrementano il sentimento della precarietà che viene percepito da tutti ordinariamente ma in forma indiretta e con intensità variabile (Ibidem: 33).

In una lettura complessiva, il dolore visto, provato o raccontato fa emergere gli aspetti malati dell'esistenza.

Rispetto ad alcuni temi, la società contemporanea cerca di sottrarsi al dolore e di negarlo. Chi non è direttamente coinvolto nell'esperienza del dolore e della sofferenza collettiva cerca di sfuggirli. Non si teme, del resto, ciò da cui ci si allontana così come non ci si può sentire "responsabili" se non si è coinvolti direttamente o se ci si sente impotenti perché "singoli" rispetto ad eventi globali. La risposta è la "delega" ai soggetti e agli organi competenti. Nelle comunità, l'esperienza del dolore rappresentava un riferimento comune. Il dolore soggettivo era diverso da quello sociale, ma ad esso corrispondente sia nello spazio sia nel tempo. Il dolore, lo si incontrava nelle strade, nelle immagini della povertà o nei lutti. Oggi, la percezione della sofferenza non è così immediata; sono cambiati i modi di sentirla e di comunicarla. Il tentativo è di nascondersela, da una parte, o di "spettacolarizzarla", dall'altra.

Lo spettacolo trasforma il disastro in narrazione, rende gli uomini partecipi del dolore evitandone l'immedesimazione, limita la compassione attraverso l'ingordigia della curiosità e il piacere della notizia. Lo spettacolo intrattiene sulla sofferenza senza che il soggetto la percepisca come una sua immanente possibilità. Lo spettacolo allontana il dolore poiché rappresentandolo ce lo fa sentire distante da noi. Il dolore è di altri, noi per fortuna ne siamo fuori, la morte che non ci colpisce diviene in certo senso godibile (Natoli 2010: 382).

Le ferite sociali sono "beni relazionali", la cui utilità e il valore s'incrementano nel momento in cui sono condivisi. Analizzare le fratture vuol dire riscoprire i significati e le motivazioni che possono sottendere. E, di conseguenza, provare a individuare meccanismi sociali che, attraverso dimensioni comunicative, possano valorizzarle e avviare processi di trasformazione anche in ambiti diversi.

Una simile prospettiva ha attivato percorsi di resilienza che hanno accomunato gli individui a prescindere dalla provenienza, dall'età, dal genere e portato alla mobilitazione costante e continua. Come sosteneva Arendt, la caratteristica della persona consiste nella capacità di dare inizio a qualcosa di nuovo «Gli uomini, anche se devono morire, sono nati non per morire ma per incominciare» (Arendt 1998: 182).

In Italia per esempio si pensi a Libera¹, che nel 1995 ha lanciato la campagna di sensibilizzazione e di raccolta di un milione di firme portando all'approvazione della Legge 7 marzo 1996, n. 109, sul riutilizzo dei beni confiscati ai mafiosi per fini sociali; alle iniziative legate ad esempio alle scuole come la "Nave della legalità", che ogni anno a partire dal 2002, il 23 maggio, da Civitavecchia arriva nel porto di Palermo, per partecipare alla manifestazione in ricordo delle stragi di Capaci e via D'Amelio, avvenute nello stesso anno 1992, in cui persero la vita i giudici Giovanni Falcone, Francesca Morvillo, Paolo Borsellino, gli uomini e le donne delle scorte: Antonio Montinaro, Vito Schifani, Rocco Dicillo, Claudio Traina, Agostino Catalano, Walter Eddie Cosina, Vincenzo Li Muli, Emanuela Loi, ricordano il dolore e contribuiscono nella condivisione delle ferite collettive; al premio "Libero Grassi", che ricorda e celebra Libero Grassi per il suo "No" agli estortori"; alle attività del movimento AddioPizzo, formato dai cittadini, da commercianti e da consumatori che sposano la frase "Un intero popolo che paga il pizzo è un popolo senza dignità" e promuovono un'economia virtuosa e libera dalla mafia attraverso lo strumento del "consumo critico Addiopizzo". A queste iniziative ne si potrebbero aggiungere molte altre, presenti in tutto il territorio nazionale, unite dal ricordo di una ferita che divenendo collettiva, anima l'azione sociale. A questo, è necessario aggiungere che tutte le immagini e le iniziative richiamate arrivano ad esercitare un potere simbolico anche grazie all'attività di cooperazione e alla creazione di reti di collaborazione e diffusione dei messaggi sociali, volti a esercitare una forza di contrasto alla criminalità organizzata.

Riferimenti bibliografici

- Ardigò A. (1997), *Società e salute. Lineamenti di sociologia sanitaria*, FrancoAngeli, Milano.
- Arendt A. (1998), *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano.
- Bendelow G.A., Williams S.J. (1995), *Transcending the dualism: towards a sociology of pain*, «Sociology of Health and Illness», vol. 17, n. 2. pp. 139-165.
- Cassell E. (2004), *The Nature of Suffering and the Goals of Medicine*, Oxford University Press, USA (ed. or. 1991).
- Gadamer H.G. (2004), *Il dolore. Valutazioni da un punto di vista medico, filosofico e terapeutico*, Apeiron, Roma.
- Garaventa R. (2008), *Sofferenza e suicidio. Per una critica del tradizionale approccio cristiano al problema del dolore*, Il Nuovo Melangolo, Genova.
- Le Breton D. (1995), *Passione del rischio*, EGA, Torino.
- Morris D. (1991), *The Culture of Pain*, University of California Press, Berkeley.

¹ Si vede nel volume, il capitolo di G. Tumminelli, *Gestione "diretta" dei beni confiscati: il caso italiano*.

- Natoli S. (2010), *L'esperienza del dolore. Le forme del patire nella cultura occidentale*, Feltrinelli, Milano.
- Zborowski M. (1952), *Cultural Components in Responses to Pain*, «Journal of Social Issues», Vol. 8, Issue 4, pp. 16-30.

6. Il riuso sociale dei beni confiscati in chiave comparata: casi studio

di *Salvatore Costantino*

6.1. Introduzione

6.1.1. Una governance europea per contrastare l'economia illegale e per il riutilizzo sociale dei beni confiscati come opportunità di sviluppo

L'obiettivo principale della strategia dell'UE in materia di lotta contro il crimine è quello di privare le organizzazioni criminali dei loro beni illegalmente ottenuti. Lo sforzo dell'UE in questo senso è diretto a dotarsi di politiche adeguate a contrastare il potere di accumulazione illecita di immense risorse economico-finanziarie che appartengono alle società e ai cittadini. La semplice applicazione di sanzioni tradizionali o detentive non è in alcun modo efficace contro la criminalità organizzata. L'approccio utilizzato oggi è quello di agire contro le attività di tali organizzazioni (e non solo contro i singoli rei)¹. Lo strumento di base adottato è la confisca dei beni accumulati illegalmente e la loro riutilizzazione a fini sociali e di sviluppo². Gli ultimi

¹ Fino a non molto tempo fa, poca importanza è stata data alla privazione della proprietà con un'origine illecita appartenente ai criminali. Una ragione di ciò è stato il fatto che il procedimento penale è stato essenzialmente diretto a punire il crimine, e non tanto al recupero dei beni. Un'altra ragione consisteva anche nella scarsità di mezzi a disposizione delle autorità giudiziarie per l'individuazione e l'identificazione delle attività illegali. Nel corso degli ultimi anni, l'azione di confisca ha acquisito una grande importanza, al punto da essere considerata come "l'arma centrale" nell'arsenale volta al recupero dei beni ottenuti illegalmente e a restituirli alle collettività.

² Una svolta storica nella lotta contro la mafia si è verificata il 13 settembre 1982, trentatré anni fa, con l'approvazione della Legge n. 646, conosciuta come "Rognoni-La Torre". Per la prima volta nel Codice Penale veniva introdotto il reato di "associazione per delinquere di stampo mafioso" (art. 416-*bis*) e la norma per la confisca dei beni risultanti dall'azione criminosa, nonché il loro conseguente riutilizzo sociale. La definizione normativa di "associazione di tipo mafioso" pertanto è definita dall'art. 416-*bis*, 3° comma:

"L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e

anni hanno visto un aumento delle conoscenze in merito all'importanza del recupero dei beni all'interno dell'Unione Europea, che recentemente ha sviluppato i suoi sforzi per estendere la consapevolezza che la riutilizzazione dei beni debba essere considerata parte essenziale nella lotta all'economia illegale. Il riuso sociale dei beni confiscati è la fase finale di una procedura complessa, che inizia con la decisione di confisca di una determinata attività e si conclude con la consegna ai beneficiari designati per il suo riutilizzo. Diversi tipi di riutilizzo sono attualmente possibili, e vanno dalla semplice acquisizione dei profitti illeciti nel bilancio dello Stato a forme più recenti di trasferimento, che sono sempre più oggetto di attenzione a livello europeo, come le forme di riutilizzo sociale³.

La confisca dei beni si prefigge inoltre lo scopo di impedire l'uso degli stessi per finanziare altre attività illegali, minare la fiducia nei sistemi fi-

servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali”.

Un'associazione diventa, dunque, normativamente una “associazione mafiosa” quando essa si avvale della forza intimidatrice del vincolo associativo e della condizione di soggezione e di omertà che ne deriva, per perseguire le seguenti attività criminose:

- il compimento di delitti;
- l'acquisizione del controllo o della gestione di attività economiche;
- concessioni;
- autorizzazioni;
- appalti o altri servizi pubblici;
- procurare profitto o vantaggio a sé o ad altri;
- limitare il libero esercizio del diritto di voto;
- procurare a sé o ad altri voti durante le consultazioni elettorali”.

Artefice della svolta fu Pio La Torre, che fu ucciso dalla mafia quattro mesi prima dell'approvazione della sua proposta di legge. Lo stesso destino sarebbe toccato al prefetto di Palermo, Carlo Alberto Dalla Chiesa, e a tanti altri che avevano collaborato alla formulazione tecnica della legge: da Rocco Chinnici, a Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Alle misure di prevenzione personali, la legge aggiunge anche quelle di carattere patrimoniale. Si prevede, infatti, il sequestro e la confisca dei beni dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza, rinvenuti nella disponibilità diretta o indiretta dell'indiziato di appartenere ad una associazione di tipo mafioso. Scopo di tali misure di prevenzione è l'impoverimento delle organizzazioni criminali e delle persone che sono comunque implicate in fatti delinquenziali. L'imprenditoria mafiosa, attraverso il controllo economico capillare del territorio, impedisce lo sviluppo dell'economia legale, fino ad influenzare negativamente l'intero sistema produttivo nazionale. Lo Stato interviene attraverso indagini patrimoniali, col sequestro e la confisca dei beni, isolando economicamente dal contesto territoriale in cui opera, il soggetto accusato di far parte di una associazione mafiosa.

³ Le procedure per riciclare il denaro “sporco” (paradisi fiscali, i veicoli aziendali, i trasferimenti finanziari, investimenti in attività formalmente legali, ecc.), rendono l'indagine penale particolarmente complessa, a maggior ragione se le attività coinvolte sono state svolte in altri Stati.

nanzieri, accrescere la percezione della legalità e della legittimità⁴. Secondo la Commissione Europea, la confisca e il recupero dei beni ha un effetto di prevenzione generale, in quanto impedisce alla criminalità di essere redditizia, scoraggia i criminali e «può contribuire a ridurre l'influenza dei modelli negativi sulle comunità locali»⁵.

Molti problemi sul come riutilizzare i proventi e i beni di provenienza criminosa devono però ancora essere superati. Questi problemi che sono principalmente legati alla fase di “destinazione”, che segue la decisione di confisca finale, e la successiva gestione⁶, possono avere un impatto fortemente negativo sulla efficacia della procedura generale di confisca. I problemi chiave che emergono in questa fase possono vanificare gli sforzi da parte di tutti gli enti coinvolti.

In questo senso, si pone con urgenza la necessità di dotarsi di pratiche comuni per il riutilizzo dei beni confiscati a livello UE, e di fare in modo che le migliori pratiche nazionali possano utilmente essere condivise con gli altri Paesi. Nonostante l'estrema importanza del tema, vi è una diffusa mancanza di conoscenza circa il modo in cui i beni confiscati vengano destinati e riutilizzati in tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea, sui principali problemi e sulle migliori pratiche. In questa direzione, si muovono i risultati acquisiti dai progetti RECAST (*REuse of Confiscated Assets for Social purposes: Towards common EU standards*)⁷ e Tie (*The importance of reuse of confiscated assets for social purposes in fighting the illegal economy*)⁸, cioè proprio nella direzione della costruzione di uno spazio comune, di una *governance* europea per contrastare l'economia illegale e per il

⁴ *EU Commission's Communications to the European Parliament and Council, «Proceeds of organised crime; guaranteeing that “crime does not pay”», Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 766 ff.*

⁵ *Ibid.*

⁶ I casi più significativi sorgono quando le attività cedute in aste pubbliche sono riacquistati da emissari delle stesse organizzazioni criminali a cui sono stati confiscati (spesso a un prezzo inferiore), sovente perché gli altri potenziali offerenti sono stati scoraggiati con intimidazioni.

⁷ Il Progetto UE RECAST - «*REuse of Confiscated Assets for Social purposes: Towards common EU standards*» (novembre 2011-novembre 2014), è stato cofinanziato dalla Commissione Europea (Direzione Generale Affari Interni) nell'ambito del programma ISEC e condotto da: D.E.M.S. – Dipartimento di Studi europei e dell'integrazione internazionale, Università di Palermo, in collaborazione con: CSD-Centre for the Study of Democracy (Bulgaria) e FLARE Network; con il sostegno di: ANBSC-Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e UNICRI.

⁸ Progetto UE TIE - «*The importance of reuse of confiscated assets for social purposes in fighting the illegal economy*», CIPS/ISEC, cofinanziato dalla Commissione Europea (settembre 2013-giugno 2015).

riutilizzo sociale dei beni confiscati da intendere come opportunità di sviluppo⁹.

Alcuni riferimenti ai risultati del progetto RECAST:

- 2/3 degli Stati membri hanno introdotto varie forme di riutilizzo che coinvolgono istituzioni pubbliche (attraverso fondi dedicati per progetti di prevenzione del crimine/schemi di incentivazione a favore delle agenzie di contrasto alla criminalità: “riutilizzo sociale indiretto”) o associazioni/ONG (“riutilizzo sociale diretto”);
- Le principali esperienze di riutilizzo sociale sono quelle attuate in Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Romania, Scozia, Spagna e Ungheria;
- Nonostante i molti benefici che questi regimi portano, vanno segnalati ostacoli al riutilizzo sociale, inclusa un’avversione culturale delle autorità competenti; lacune legislative; problemi procedurali (es. ipoteche, pretese di terzi); limitate informazioni sui beni disponibili per il riutilizzo;
- Per ciò che riguarda la trasferibilità del riutilizzo sociale in altri Stati Membri: i suoi benefici sono ampiamente riconosciuti, tuttavia sorgono riserve su come assicurare equità nel processo di selezione e sull’efficienza economica di tali sistemi, per le cattive condizioni di molti beni confiscati;
- Il modello che meglio si adatta alle necessità di altri Stati Membri è il *riutilizzo indiretto*, in quanto consente di superare i problemi principali che sorgono con il “riutilizzo sociale diretto” dei beni;
- Una normativa europea in materia può promuovere la diffusione del riutilizzo sociale nell’UE e supportare lo sviluppo di sistemi di riutilizzo sociale efficaci ed equi, con procedure trasparenti, informazioni pubblicamente disponibili e garanzie procedurali per tutti i soggetti coinvolti.
- La destinazione a fini sociali è contemplata da molti Stati Membri dell’UE, anche se nella maggioranza dei casi è applicata in misura ridotta¹⁰.

⁹ In primo luogo è necessario dare standards comuni alle legislazioni dei paesi aderenti all’UE con l’introduzione nei loro Codici Penali di:

a. il reato di appartenenza alla criminalità organizzata, valorizzando adeguatamente l’esperienza italiana della Legge “Rognoni-La Torre” (e i suoi sviluppi) e considerando le particolarità nazionali nei limiti del prioritario obiettivo di garantire la più efficace cooperazione giudiziaria internazionale;

b. la confisca dei beni proventi del reato;

c. la regolamentazione del riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie;

d. il coordinamento europeo per favorire la confisca in paesi terzi.

¹⁰ Progetto di ricerca UE RECAST, «*Il riutilizzo sociale dei beni confiscati nell’UE: attuali esperienze e loro trasferibilità*», Sintesi del rapporto di ricerca RECAST n. 2, settembre 2014.

Il quadro europeo resta tuttavia ancora frastagliato. Le principali esperienze di riutilizzo sociale sono quelle sviluppate in Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Romania, Scozia, Spagna e Ungheria. In questi Paesi vige una legislazione più accurata e completa e sono state istituite Agenzie Centrali specializzate nella destinazione dei beni, promuovendo così una più ampia applicazione del “riutilizzo sociale”. I restanti Paesi hanno optato per un approccio più tradizionale, ampliando la gamma dei potenziali beneficiari o delle opzioni di riuso, o consentendo il riutilizzo sociale di solo alcune tipologie di beni (di solito, quelli mobili). In questi Paesi, il riutilizzo sociale rientra nella normativa generale in materia di destinazione dei beni confiscati, ed è applicato in pochi casi, di solito in subordine alla vendita degli stessi: Romania e Belgio seguono questa direzione.

Ancora qualche dato significativo. Relativamente ai potenziali benefici del “riutilizzo sociale”, 11 dei 12 Stati Membri che hanno risposto al questionario somministrato dai ricercatori del Progetto RECAST, ne riconoscono svariati. Il riutilizzo sociale dei beni confiscati, infatti, a loro parere: a) soddisfa bisogni della collettività (particolarmente il “riutilizzo diretto”); b) rende esplicita la volontà dello Stato di combattere la criminalità; c) aumenta la consapevolezza dell’importanza delle procedure di sequestro e confisca; d) comunica efficacemente alla collettività il messaggio che “il crimine non paga”; e) contribuisce a diffondere il valore simbolico, educativo e culturale della lotta per la legalità e lo sviluppo; f) aumenta la visibilità del lavoro delle forze dell’ordine e della magistratura tra i cittadini, promuovendo una lotta sociale alla criminalità organizzata; g) favorisce una più efficiente destinazione di alcuni beni, che perderebbero valore o non sarebbero altrimenti destinabili in mancanza di procedure di riutilizzo (es. beni deperibili, automobili ed anche immobili); h) può avere effetti fiscali positivi; i) in una situazione di grave crisi economica, come quella che stiamo vivendo, il riutilizzo sociale può porsi come fattore che può contribuire allo sviluppo economico e sociale.

Bisogna tenere conto, inoltre, del fatto che un terzo degli intervistati ritiene che la regolamentazione dell’Unione Europea sulla base del riutilizzo sociale UE non sarebbe consigliabile. Dubbi sono stati espressi in proposito circa la conformità di tale approccio ai “principi della sussidiarietà”. Ad ogni Paese, si sottolinea, dovrebbe piuttosto essere consentito di prendere le proprie decisioni su come affrontare la destinazione e la gestione dei beni confiscati. Inoltre, si ritiene che le decisioni su come disporre dei beni confiscati dovrebbero restare a discrezione dei Governi Nazionali (ancora, le *best practices* dovrebbero essere utilizzate per aumentare la consapevolezza del riutilizzo sociale dei beni confiscati).

In conclusione, si può dire che la consapevolezza circa il riutilizzo sociale dei beni confiscati è ancora molto limitata a livello degli Stati Membri. Ciò depone a favore della concreta possibilità di guardare all’ipotesi di

un *approccio misto*, cioè di orientare la scelta del modello nella direzione del modello “diretto” o “indiretto” sulla base delle tipologie, dei contesti territoriali, delle condizioni dei beni. Non tutte le attività possono essere riutilizzate direttamente; il riutilizzo va progettato e gestito in modo flessibile, studiando la riutilizzazione dei proventi dei beni confiscati attraverso programmi specializzati che siano sostenibili e convenienti. Una *reductio ad unum*, pertanto, sarebbe del tutto fuor di luogo.

6.2. Standards e principi comuni per il riutilizzo sociale dei beni confiscati

In questa prospettiva, tra i risultati del progetto RECAST, va ricordata l’elaborazione dei seguenti “principi generali” e “input-chiave”, derivanti dalle esperienze di riutilizzo sociale e dalla discussione a livello di esperti. Essi sono offerti come spunti di riflessione al fine di un possibile, ulteriore, affinamento del quadro giuridico dell’UE (che ora prevede soltanto un invito generale agli Stati Membri ad includere il riutilizzo sociale nei loro sistemi di confisca):

I) Principi generali:

- Condividere la conoscenza di esperienze degli Stati Membri
- Efficacia/efficienza
- Trasparenza e responsabilità
- Pubblicità
- Equità

II) Input-chiave:

- a) Garantire la flessibilità degli Stati Membri: lasciarli cioè liberi di scegliere, sulla base delle esigenze e peculiarità, un modello “diretto” o “indiretto” di riutilizzo sociale, o un “approccio misto” che renda possibile applicare contemporaneamente entrambi i modelli, sulla base delle circostanze o della particolare contingenza nazionale;
- b) (Per il “riutilizzo sociale diretto” solo) Assegnazione immediata temporanea dei beni (di alcune o di tutte le tipologie di beni, a seconda della decisione degli Stati Membri), quando sono ancora sotto sequestro, alla pubblica amministrazione o alle ONG, in modo da evitare il deterioramento, il vandalismo, i saccheggi, così come preservarne la capacità di produrre reddito o evitare i costi (cioè l’affitto);
- c) Protocolli tra tutte le parti interessate (Enti locali / associazioni) per facilitare l’efficace riutilizzo dei beni (ad esempio, pasti a prezzo ridotto nei ristoranti confiscati durante manifestazioni pubbliche);
- d) Promozione della vendita di beni non facilmente riutilizzabili;

- e) Promozione di sinergie tra le aziende confiscate in modo da mantenere le imprese in funzione ed evitare i licenziamenti;
- f) (Per il “riutilizzo sociale diretto” solo) Rendere l’elenco delle attività per il riutilizzo pubblicamente disponibile su Internet (questo non si applica ai beni sequestrati / congelati, considerato che il procedimento è ancora in corso e queste informazioni non possono essere pubblicamente rivelate; le informazioni saranno disponibili solo per alcuni stakeholder selezionati);
- g) Rendere la modulistica per il riutilizzo sociale facilmente disponibile su Internet, con guide chiare e l’elenco dei documenti da includere;
- h) Rendere pubblicamente disponibile su Internet l’elenco dei progetti di riutilizzo sociale approvati;
- i) Promozione in tutto il Paese di forme standardizzate di procedure da applicare per i beni e i criteri di aggiudicazione, al fine di garantire la trasparenza e la rendicontabilità;
- j) Produzione di statistiche periodiche sul riutilizzo sociale, al fine di garantire la trasparenza e la rendicontabilità;
- k) Produzione di relazioni sul monitoraggio (possibilmente, almeno su base trimestrale), dopo l’assegnazione dei beni / proventi, con la previsione di sanzioni in caso di abuso.

6.2.1. Crisi economica ed espansione delle mafie nelle sfere dell’economia, della finanza e della politica

I “principi generali” e gli “input-chiave”, menzionati nel paragrafo precedente, mostrano come sia possibile superare le preoccupazioni sorte in merito a possibili abusi dei regimi di destinazione sociale. In effetti, norme che siano in grado di evitare distorsioni e inefficienze, promuovendo l’adozione di sistemi di riutilizzo sociale che siano, non solo efficaci ed efficienti, ma anche equi, sorretti da procedure trasparenti per l’assegnazione delle attività e per il loro monitoraggio dopo l’assegnazione, rendono tutte le informazioni pubblicamente disponibili, con le dovute garanzie procedurali per i soggetti coinvolti.

In questa prospettiva, l’elaborazione di standards comuni europei potrà credibilmente inserirsi nel quadro di una necessaria e urgente *governance* europea, volta a contrastare l’economia illegale, intendendo, al contempo, il riutilizzo sociale dei beni confiscati come una opportunità di sviluppo.

La costruzione della legalità e l’utilizzazione dei beni confiscati, come occasione di sviluppo a livello europeo, possono diventare anche delle leve importanti per cercare risposte credibili alla domanda: “quale tipo di sviluppo?”

Viviamo oggi, nel cuore di una gravissima crisi economico-finanziaria che sembra non avere fine, di una crisi del capitalismo che richiede una ridefinizione del concetto stesso di “sviluppo”, che non può più dipendere da quello che Adair Turner definisce «fondamentalismo semplicistico di mercato» (Turner, trad.it 2002)¹¹. Si tratta di quel capitalismo che «è stato salvato dai suoi stessi eccessi grazie al contropotere del *Welfare State* e dello Stato regolatore» (Turner, trad. it. 2002:437), e che oggi rende necessario e improrogabile rimettere in discussione i rapporti tra diritto, economia e finanza, valorizzando un aspetto fondamentale della società postmoderna nella quale «il ruolo dei governi e delle scelte politiche è vitale» (Turner, trad. it. 2002:435).

Questa egemonia del capitale finanziario, che Luciano Gallino definisce “finanzcapitalismo”(Gallino, 2011;7)¹², ha una presa sempre più forte sul capitale produttivo e sulle sovranità nazionali (Gallino, 2011, *ibid.*)¹³.

Ma a rendere ancora più profonda la divaricazione tra *crecita economica* e *benessere* è quella forma dominante di capitale che Giacomo Becattini definisce “ruggente”, e Bennett Harrison “*impatient capital*” (Harrison, 1994). Si tratta di quel capitale che risulta da un esasperato orientamento a breve termine dei profitti. Diversi elementi di queste economie cosiddette

¹¹ Turner fa notare che «il capitalismo è stato salvato dai suoi stessi eccessi grazie al contropotere del *Welfare State* e dello Stato regolatore» (Turner, trad. it. 2002: 437) e che è necessario rimettere in discussione i rapporti tra diritto, economia e finanza, valorizzando un aspetto fondamentale della società postmoderna nella quale «il ruolo dei governi e delle scelte politiche è vitale» (Turner, trad. it. 2002: 435).

¹² «La megamacchina denominata capitalismo industriale – scrive Gallino – aveva come motore – e per quel che ne resta ha tuttora – l’industria manifatturiera. Il finanzcapitalismo ha come motore il sistema finanziario. I due generi di capitalismo differiscono sostanzialmente per il modo di accumulare il capitale. Il capitalismo industriale lo faceva applicando la tradizionale formula D^1-M-D^2 , che significa investire una data quantità di denaro D^1 , nella produzione di merci, M , per ricavarne poi dalla vendita di queste ultime una quantità di denaro D^2 , maggiore di quella investita [...]. Per contro il finanzcapitalismo persegue l’accumulazione di capitale facendo tutto il possibile per saltare la fase intermedia, la produzione di merci. Il denaro viene impiegato, investito, fatto circolare sui mercati finanziari allo scopo di produrre una maggiore quantità di denaro. La formula dell’accumulazione diventa quindi D^1-D^2 » (Gallino, 2011:7).

¹³ A questa egemonia sul capitale produttivo e sulle sovranità nazionali si accompagna – secondo Gallino – la devastante logica sistemica della “mega-macchina” finanzcapitalismo che massimizza e accumula «sotto forma di capitale e insieme di potere, il valore estraibile sia dal maggior numero possibile di esseri umani sia dagli ecosistemi»(Gallino, 2011:5).

Questo effetto di dominio sugli esseri umani e sugli ecosistemi si è sviluppato secondo una logica sistemica e in assenza di una risposta degli Stati che vanifica la mera risposta individuale a questioni sistemiche: «L’estrazione di valore tende ad abbracciare ogni momento e aspetto dell’esistenza degli uni e degli altri, dalla nascita alla morte o all’estinzione. Come macchina sociale, il finanzcapitalismo ha superato ciascuna delle precedenti, compresa quella del capitalismo industriale, a motivo della sua estensione planetaria e della sua capillare penetrazione in tutti i sotto-sistemi sociali, e in tutti gli strati della società, della natura e della persona» (Gallino, 2011: *ibid.*).

“informali” sono varianti del “capitale impaziente” e operano nelle condizioni nelle quali violenza e coercizione diventano le condizioni e le risorse primarie per accumulare capitali e anche per legalizzarli attraverso il riciclaggio del denaro sporco. Tutto ciò ha profondamente e negativamente agito sui processi di sviluppo. Effetti negativi si verificano, non solo nelle aree in via di sviluppo o a sviluppo ritardato, ma anche in quelle sviluppate. È significativo da questo punto di vista che il *Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno* si sia spinto fino a rilevare il progressivo dilagare, non solo al Sud, ma anzi e soprattutto al Nord, di «*forme di capitalismo politico criminale*» (Svimez, 2012: 27), che si sviluppano in relazione al fatto che i confini tra legale e illegale appaiono sempre più sfumati, «anche grazie all'appoggio di un'ampia schiera di professionisti e amministratori pubblici e privati collusi».

Le mafie, oltre ad accumulare immensi patrimoni nelle tradizionali forme parassitarie (in prevalenza estorsioni e usura, servizi di protezione) attraverso il traffico d'armi, di droghe e il contrabbando, stanno allargando la sfera dei propri interessi anche ad altri ambiti, quali il turismo, le energie alternative, lo smaltimento dei rifiuti, fino alle catene della grande distribuzione organizzata. La diffusione e l'affinamento degli strumenti finanziari consente inoltre agli investitori di mettere in crisi il *management* e di acquistare progressivamente il potere di stabilire il destino delle aziende. In questo modo, al vertice della catena di comando non si trovano più i dirigenti d'impresa, ma nuovi gruppi di potere anche stranieri, comunque estranei alla storia e alla cultura delle aziende¹⁴.

L'espansione della criminalità e la sua penetrazione nelle sfere dell'economia, della finanza e della politica è un processo che si sviluppa ormai da tempo su scala globale. È stato fatto osservare che le mafie, la de-

¹⁴ Come spiega bene Richard Sennett: «Gli investitori ora di gran lunga più potenti, consideravano risultati a breve termine piuttosto che nel lungo periodo. Essi formavano il quadro di quello che Bennett Harrison chiama il “capitale impaziente”. Cosa importante, il criterio del successo non furono più i dividendi, ma il corso delle azioni. Con la compravendita delle azioni su un mercato aperto e fluido si ottennero guadagni più rapidi – e più cospicui – rispetto a quelli che si ottenevano conservando i propri titoli azionari. Per questo motivo i fondi-pensione americani nel 1965 conservavano azioni nel loro portafoglio mediamente per 46 mesi, nel 2000 questi investitori istituzionali trattenevano i titoli in media 3,8 mesi. Le plusvalenze sui titoli realizzati presero sempre più il posto dei criteri di misura tradizionali, come il rapporto quotazione guadagno – un fenomeno che toccò il culmine con il boom tecnologico degli anni Novanta, quando alcune aziende videro una crescita rapidissima delle loro quotazioni pur non realizzando profitti [...] Le imprese furono sottoposte a un'enorme pressione per sembrare belle a qualche voyeur di passaggio. E un'istituzione era considerata bella quando poteva dimostrare di essere internamente flessibile e capace di cambiare e si presentava come un'“impresa dinamica”, anche se l'impresa a suo tempo stabile aveva funzionato perfettamente. Aziende come Sunbeam ed Enron divennero disfunzionali o corrotte quando cercarono di attrarre l'attenzione di questa parata di investitori» (Sennet, trad. it. 2006: 33-34).

linquenza e la criminalità sono diventate addirittura modalità di formazione di plusvalore (De Maillard, trad. it. 2002) e strategie stesse per l'acquisizione di posizione di potere su scala planetaria¹⁵. Proprio da questo punto di vista Curtis Milhaupt e Mark West, con approfondite ricerche empiriche, hanno definito la criminalità organizzata come *The dark side of Private Ordering* (Milhaupt-West, 2000)¹⁶. Più in generale, già dalla fine del secolo scorso si sono verificati processi di “frammentazione e opacizzazione della sovranità”, di mutamento di «attori e protagonisti del processo giuridico (...) in termini di diverse modalità di produzione e funzionamento delle regole giuridiche» (Ferrarese, 2000: 7). Si è parlato a questo proposito di “mobilità dell'universo normativo” (Pizzorno, 2002; Rajan-Zingales, trad. it. 2004; Ferrarese, 2000; Mattei-Nader, 2010; Rossi, 2003; 2006; 2008; 2012; Crouch, trad. it. 2012).

Questa mobilità – se considerata dal versante dei mercati e degli interessi economici, è una mobilità strumentale che cerca di imporre per lo più un diritto *market friendly*, cercando di promuovere «moduli giuridici di tipo pragmatico e flessibile, che contraddicono vistosamente i caratteri formalistici del sistema giuridico» (Ferrarese, 2002: 7), e si prestano a manipolazioni e a margini di discrezionalità che rendono più permeabile alla crimi-

¹⁵ «L'espansione indefinita e universale della criminalità – scrive De Maillard – la sua diffusione nel tempo e nello spazio attraverso processi continui, la sua penetrazione nelle sfere dell'economia, della finanza e della politica, mutano completamente la questione. Si scopre con stupore e sconcerto che la delinquenza e la criminalità sono diventate le modalità di formazione di plusvalore, delle strategie per l'acquisizione di posizione di potere assai diffuse e generalizzate, in quanto costituiscono le attività economiche più redditizie e assumono dimensione planetaria. Tali attività hanno ormai da tempo cessato di riguardare solo i gruppi marginali e le classi pericolose». Inoltre non possono più essere considerate come espressione di comportamenti meramente individuali dissociabili dal funzionamento dei contesti sociali in cui si radicano, ossia l'economia, la finanza e il potere. Le pratiche criminali, infatti, sono diventate una delle modalità di funzionamento di tali ambiti. «Prendere coscienza significa quindi fare i conti con lo sconvolgimento delle nostre categorie mentali più consolidate» (De Maillard, trad. it. 2002: 18-19).

¹⁶ Amedeo Cottino (Cottino, 2005) sintetizza nei seguenti due aspetti il quadro in cui si è venuta sviluppando l'irresponsabilità dell'impresa: 1. Assottigliamento progressivo dei confini tra lecito e illecito, tra mercato legale e mercato del crimine (paradisi fiscali come luoghi d'intreccio tra criminalità organizzata, evasione fiscale da parte degli imprenditori etc.); 2. difficoltà di distinguere tra attori legittimi e attori illegittimi, tra “economia ufficiale che adotta pratiche illegali” e attori illegali che “cercano di entrare nell'economia ufficiale”. Il crimine, secondo la definizione di Filippo Sgubbi (Sgubbi, 1990), è diventato sempre più un “rischio sociale” con riferimento al fatto che l'attore economico si trova spesso costretto ad avviare l'attività in una situazione di incertezza informativa sulle norme. Si è parlato, a questo proposito, anche di “sovrapproduzione normativa”, la quale – come ha avvertito Niklas Luhmann – pone seri problemi di riduzione della complessità nei sistemi giuridici contemporanei. Alcuni autori hanno parlato di “inquinamento giuridico” (*legal pollution*), di *entropia sistemica*. Gunther Teubner ha riassunto nella nozione di “iperciclo” i paradossi, le riflessività, l'aggravamento delle fonti e delle decisioni, caratteristici dei sistemi giuridici delle società contemporanee (Teubner, trad. it. 1996).

nalità il mondo degli affari transnazionali. Con la mutazione del sistema internazionale verificatasi dopo il 1989 – si fa rilevare dal versante politologico –, lo Stato moderno comincia a sperimentare una terza e inedita fase di sviluppo nel processo di monopolizzazione attraverso «una straordinaria rivalutazione della distribuzione privatistica delle chance» (Armao, 2001).

La continua erosione delle regole provoca notevoli effetti di stravolgimento spingendosi fino a toccare i valori su cui si regge il capitalismo avanzato (Rossi, 2006). Il sistema capitalistico, in pratica, viene ad essere “governato” da regole che i principali attori del sistema di volta in volta scelgono, a seconda delle proprie convenienze, nascondendosi dietro lo slogan della “libertà contrattuale” (Rossi, 2006). Il diritto costituiva il contrappeso fondamentale all’imporsi dell’esclusivo linguaggio degli interessi: era pertanto alternativo rispetto alla pratica della “negoziiazione” oggi dilagante. Il concetto di sviluppo, nato per tentare di ridurre gli enormi squilibri nella distribuzione della ricchezza e logoratosi progressivamente in vistosi fallimenti e inefficacia interpretativa, non è, oggi più che mai, in grado di farci comprendere il mondo in cui viviamo¹⁷.

Tutto ciò impone, anche dal punto di vista etico, la necessità di spingere l’analisi e le strategie politiche nazionali e sovranazionali, oltre la mera constatazione del generico rapporto tra legale e illegale, tra economia e finanza per progettare politiche in grado di invertire realmente i processi sopra accennati, per cercare le strade più realistiche ed efficaci per rompere il *continuum* legale-illegale alimentato dal circuito finanziario e da un capitalismo che sembra aver perduto le sue fondamentali caratteristiche originarie e di aver sprigionato i suoi “spiriti animali”. Le politiche di confisca dei beni acquisiti illecitamente, se inserite nel quadro di una efficace *governance* europea di contrasto alle reti criminali, possono essere importanti al fine della progettazione di un nuovo tipo di sviluppo. In questo quadro strategico generale deve rientrare il “riutilizzo sociale” dei beni confiscati per contrastare i rapporti sempre più stretti tra economia, lecito e illecito, tra mafie e processi corruttivi su scala internazionale.

In merito alla interdipendenza sovranazionale dei processi economico-finanziari, cosa che vale anche per l’azione di contrasto delle reti criminali e, al tempo stesso, per le strategie positive di sviluppo, è stato osservato:

Il problema principale è quello di un’azione concertata a livello mondiale. Se in un Paese come il Brasile la crisi politica degenera in crisi economica,

¹⁷ «Noi crediamo che l’economia dello sviluppo – scrive Piero Bevilacqua – sia diventata un’economia della miseria, costretta a generare miseria, reale e artificiale, per sopravvivere. E noi ambiremmo concorrere invece ad una durevole ed equa prosperità, che non è più possibile senza un nuovo patto con la natura, senza mutare il nostro rapporto con le risorse e con tutti i nostri simili, senza cambiare mezzi e fini del produrre e del consumare» (Bevilacqua, 2008:104).

o se l'Eurozona continua a ripetere la stessa solfa imponendo l'austerità a un Paese dopo l'altro, con la conseguenza di insabbiare sempre più la crescita, anche i problemi della Cina rischiano di aggravarsi. E a questo punto dovremmo riportare l'attenzione sulla nostra incapacità di reagire in maniera flessibile e dinamica, in seno all'UE, alla crisi che continua ad opprimerci: una tragedia economica e politica di proporzioni epiche (Mazzucato, 2015).

6.2.2. Riutilizzo sociale, territorio e nuovo tipo di sviluppo

Decisivo sarà dunque lo spessore e la qualità delle politiche pubbliche su scala nazionale e sovranazionale che diventano il terreno fondamentale anche per incidere sul futuro del capitalismo, a partire dalle sue profonde trasformazioni e dalla contraddizione determinante tra processo «di accumulazione e di distribuzione dei patrimoni» e il «livello di diseguaglianza estremamente elevato» (Piketty, trad.it. 2013: 52).

È necessario, dunque, distinguere tra “crescita economica”, intesa come mera crescita quantitativa della ricchezza di un Paese (aumento di indicatori come il reddito nazionale reale, il prodotto interno lordo, o il reddito pro-capite) e “sviluppo economico”. Per “sviluppo economico” o “sviluppo economico-sociale” ci si riferisce agli aspetti qualitativi come quelli economici, sociali e culturali che possono verificarsi con la crescita del reddito pro-capite (la sua misurazione avviene prendendo in considerazione, oltre al reddito pro-capite, indicatori quali la distribuzione del reddito, l'istruzione, il tasso di alfabetizzazione, ecc.).

Da questo punto di vista, l'uso sociale dei beni confiscati può rappresentare una svolta in quanto, vale la pena di insistere ancora sul punto, può mettere in moto processi di sviluppo territoriali e di riprogettazione inediti, in grado di ridisegnare la comunità individuando concretamente le vie dell'innovazione nell'economia, nella cultura, nel territorio, nella società. Le istituzioni e la società civile saranno in grado di ricostruire la legalità, quanto più saranno in grado di riconquistare il territorio, contrastando il dominio territoriale della criminalità e i tanti fenomeni negativi che hanno reso la comunità locale qualcosa di non più conoscibile, distante rispetto al dispiegarsi della globalizzazione:

Il territorio locale non è più conosciuto, interpretato, agito dagli abitanti come produttore degli elementi di riproduzione della vita biologica (acqua, sorgenti, fiumi, aria terra, cibo, fuoco, energia) o sociale (relazioni di vicinato, conviviali, comunitarie, simboliche). La dissoluzione dei luoghi, il loro diventare polvere amorfa, nel quadro di un generale processo di deterritorializzazione della vita, produce in ultima analisi una perdita totale di sovranità degli individui e delle comunità locali sulle forme materiali, sociali,

culturali e simboliche della loro esistenza. L'agorà e la politica si allontanano vertiginosamente dalla vita quotidiana, agiscono in un iperspazio globalizzato sempre più inaccessibile, fortificato, un altrove in cui non sono più riconoscibili le forme del comando sul lavoro, le decisioni sui consumi, sulle informazioni, sulle forme riproduttive della vita (Magnaghi, 2012:208).

Come si legge in una recente pubblicazione di Libera e di Unioncamere Lombardia¹⁸:

Immaginare il riutilizzo sociale dei beni confiscati per ricostruire un tessuto sociale frammentato e immiserito vuol dire pensare ad un nuovo modello di sviluppo sui territori, vuol dire legare ancora di più la lotta alle mafie con la costruzione di giustizia sociale.

Il nesso che lega la lotta per la legalità a quella per un nuovo tipo di sviluppo è fondamentale ai fini della *governance* europea si collega non solo al livello della “estensione universale della criminalità”, ma anche alla nuova configurazione che essa ha acquisito su scala globale. Ciò è evidenziato anche dalla Relazione presentata al Parlamento dalla Direzione Generale della Giustizia Penale del Ministero della Giustizia Italiano¹⁹. I dati che la Relazione fornisce, aggiornati al febbraio 2015, danno conto dell'importanza decisiva della lotta ai patrimoni ed alle attività economiche nell'attività di contrasto alle mafie ed evidenziano, al tempo stesso, come il fenomeno abbia ormai assunto dimensioni assai rilevanti. Un dato particolarmente importante riguarda l'espansione reticolare delle mafie non solo al Nord d'Italia ma anche in Europa^{20,21}.

¹⁸ Libera e Unioncamere Lombardia, «*Il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie per la legalità, lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale. Proposte di lavoro nella programmazione europea 2014-2020*».

¹⁹ Ministero della Giustizia- Direzione Generale della Giustizia penale- Ufficio I- Reparto dati statistici e monitoraggio, «*Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati. Stato dei procedimenti*», (Relazione al Parlamento ex L.7 marzo 1996, n. 109, 2015).

²⁰ Sono 17.973 i *beni sequestrati*, circa il 13% degli oltre 139 mila beni presenti nel database del Ministero della Giustizia. Nel periodo 2011-2015 i sequestri arrivano a 13.085, la stragrande maggioranza dei quali (7.829) ubicati in Sicilia. I *beni confiscati*, in via provvisoria o definitiva, sono 46.799, 32.983 dei quali sono stati confiscati tra il 2011 e il 2015. In quest'ultimo periodo anche qui è netta la prevalenza delle regioni meridionali, in Sicilia sono stati sottoposti a confisca il 34,3% (11.327 su 32.983) dei beni. Palermo si colloca al primo posto con 6.505 confische. Non bisogna trascurare tuttavia il dato della progressiva mobilità delle mafie verso il Nord d'Italia e in Europa. L'elaborazione di standard comuni nell'Unione Europea tuttavia, deve tener conto del processo di espansione delle mafie, in particolar modo della 'ndrangheta, nel Nord del paese, in Europa, e ovunque si apra una *window of opportunity*. Ciò è evidenziato dal fatto che Torino, occupa il secondo posto con 5.188 confische, seguita da Reggio Calabria (2.981), Napoli (2.612), Catanzaro (2.276) e Roma (2.169). I dati della Relazione presentata al Parlamento dalla Direzione Generale della

6.2.3. *L'azione di contrasto e i network criminali*

L'affinamento progressivo della legislazione antimafia e i notevoli successi sul piano dei sequestri e delle confische (anche se si sono aperti e si aprono nuovi problemi sul piano giuridico e della concreta destinazione e gestione dei beni) fanno leva sullo sviluppo dell'asse centrale della Legge "Rognoni-La Torre" e cioè sulla considerazione della criminalità organizzata come attore economico, sia sul piano dell'economia illegale sia sul piano dell'economia legale^{22 23}. Oggi i confini tra legale e illegale diventano sempre più sfumati di fronte alla latitudine e alla riproduzione allargata dei reati che infrangono sistematicamente norme vecchie e nuove: estorsioni, usura, riciclaggio di denaro sporco, appalti truccati, corruzione sistemica, gioco d'azzardo, traffici illeciti di droga, di armi, di rifiuti (umani e non), sofisticazioni alimentari, lavoro nero, evasione fiscale, violazione delle norme di sicurezza ambientale, violazione delle norme di sicurezza sul lavoro, etc. Come dimostrano i dati relativi ai ricavi delle mafie che equivalgono ad alcuni punti di PIL, con 25 miliardi di euro dal solo traffico di stupefacenti, alle confische per 1.3 miliardi in un solo anno. Le più recenti evidenze investigative dimostrano la capacità delle mafie di insinuarsi nel tessuto economico, politico ed istituzionale, non avvalendosi soltanto della violenza e della forza di intimidazione ma promuovendo e alimentando reti

Giustizia penale del Ministero della Giustizia, aggiornati al febbraio 2015, danno conto dell'importanza decisiva della lotta ai patrimoni ed alle attività economiche nell'attività di contrasto alle mafie ed evidenziano, al tempo stesso, come il fenomeno abbia ormai assunto dimensioni assai rilevanti. Un dato particolarmente importante riguarda l'espansione reticolare delle mafie non solo al Nord d'Italia, ma anche in Europa.

²¹ A questo proposito si veda il capitolo di Giuseppina Tumminelli.

²² I successivi interventi legislativi migliorano l'efficacia dei provvedimenti di sequestro e di confisca e risolvono positivamente l'esigenza di trovare e garantire forme di destinazione e gestione dei beni e dei patrimoni confiscati. La Legge n. 109/96 sul riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie prevede l'assegnazione dei patrimoni e delle ricchezze di provenienza illecita a quei soggetti – Associazioni, Cooperative, Comuni, Province e Regioni – in grado di restituirli alla cittadinanza, tramite servizi, attività di promozione sociale e lavoro. In questo contesto, con il D.L. 4.2.2010 n. 4, nasce l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata. Il provvedimento si propone di dare una risposta positiva alla straordinaria necessità ed urgenza di provvedere all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati "determinate dall'eccezionale incremento delle procedure penali e di prevenzione relative al sequestro ed alla confisca di beni sottratti alla criminalità organizzata, aggravate dall'eccezionale numero di beni già confiscati e non ancora destinati a finalità istituzionali e di utilità sociale". Si ritengono altresì straordinarie la necessità e l'urgenza di istituire un organismo che assicuri l'unitaria ed efficace amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni mafiose, anche attraverso uno stabile raccordo con l'autorità giudiziaria e le amministrazioni interessate, al fine di garantire un corretto e rapido utilizzo di tali beni.

²³ Ad integrazione si veda anche il capitolo di Giuseppina Tumminelli.

collusive e corruttive. L'organizzazione di reti criminali è ormai un fenomeno che non riguarda il singolo Paese come, solo per fare uno dei tanti possibili esempi, emerge dalle ricerche sul traffico di esseri umani a proposito del quale si è parlato di un vero e proprio "network globale" (Di Nicola e Musumeci, 2014)²⁴.

Oltre al rapporto tra economia illegale ed economia legale e alle questioni relative alla qualità dello sviluppo, è necessario tener conto delle configurazioni che hanno acquisito i poteri criminali anche sul piano organizzativo su scala nazionale, europea ed internazionale, ritenendo che possano contribuire all'elaborazione di standard europei comuni di lotta alla criminalità organizzata e alle mafie, delle strategie di *law enforcement* e di politiche di sviluppo integrate nei territori. In questa prospettiva, la questione della destinazione e gestione efficace ed efficiente dei beni confiscati e del loro riutilizzo a fini sociali diventa parte di una questione più ampia che riguarda l'utilizzazione di grandi patrimoni e risorse, accumulati, gestiti e immessi nei circuiti legali illecitamente.

Proprio sui modelli organizzativi a rete che ormai si impongono su scala globale, scrive Vincenzo Ruggiero:

Il concetto di rete criminale rende conto di una varietà di modelli organizzativi, incluse le alleanze occasionali, le imprese a conduzione familiare e le strutture connotate da continuità operativa. Le reti sono fluide altamente adattabili, resilienti, come ben sanno non solo i criminali, ma anche gli imprenditori legittimi e le altre organizzazioni ufficiali che le prediligono. Vi sono delle unità interdipendenti connesse tra loro tramite una gamma variabile di legami tra cui la parentela, il comune retroterra etnico, l'omogeneità culturale, la prossimità sociale o semplicemente l'interesse contingente (Ruggiero, 2012). Ne sono consapevoli diverse agenzie nordamericane, le quali rimarcano come i gruppi criminali preferiscano i modelli a rete anziché quelli gerarchici che in passato predominavano. "Le strutture a rete sono più flessibili, difficili da infiltrare, ostacolare e smantellare. Molti gruppi criminali organizzati si costituiscono in vista di progetti specifici di breve periodo e, a volte, subappaltano parte delle operazioni ad altri raggruppamenti esterni (Bjelopera e Finkea, 2010: 1). Le reti illecite segnalano l'espansione di economie sporche e di carriere "miste", vale a dire di zone grigie degli affari dove si osservano sovrapposizioni e simbiosi tra criminali

²⁴ «Dobbiamo smettere di credere – scrivono Di Nicola e Musumeci – che i trafficanti siano piccoli criminali in cerca di facili e striminziti guadagni. Dietro all'immigrazione irregolare, dietro alle decine di migliaia di migranti che ogni anno arrivano in Europa, c'è un'industria, fatta di piccoli delinquenti, sì, a volte di miserabili, ma anche e soprattutto di grandi professionisti del crimine, di gente in doppiopetto, veri e propri uomini d'affari il cui fatturato mondiale è secondo solo a quello della droga [...]. C'è una rete gigantesca, fatta di "agenti", come li chiamano i migranti, che interagiscono facendo business da remoti punti del globo: una rete di persone che organizzano le migrazioni clandestine» (Di Nicola e Musumeci, 2014:13-14).

dal colletto bianco e membri di organizzazioni criminali convenzionali. Il traffico di rifiuti e di materiali tossici ne fornisce un esempio: le operazioni lecite, semilecite e apertamente illecite vengono condotte simultaneamente, dando luogo a quello che definisco “criminalità dei colletti sporchi”. Di fronte ad un esempio del genere non possiamo che concordare sulla capacità dei mercati di generare “differenza”, non conformità, di promuovere azioni congiunte tra attori di estrazione diversa, e infine di modificare le norme e rifondare la legalità (Ruggiero, 2013: 281)²⁵.

Quella “reticolare” è la configurazione acquisita anche della criminalità delle imprese e dei potenti. Nei territori britannici – fa notare Vincenzo Ruggiero (Ruggiero, 2014)²⁶ – ci sono ancora 3 milioni di aziende i cui proprietari sono sconosciuti. La prova di come i confini tra pratiche legittime ed illegittime sono incerti sono state fornite dalle controverse notizie relative alle società di proprietà dell'ex Primo Ministro Britannico Tony Blair. Il reddito canalizzato attraverso una complessa rete di imprese e associazioni controllate da Blair è salito oltre il 40% nel 2011 a più di 12 milioni. Di questi, quasi 10 milioni sono stati pagati per i “servizi di gestione”. Il denaro è stato trasferito attraverso una rete di imprese e veicoli finanziari. Esperti contabili mettono in discussione la natura “arcana” dei

²⁵ A proposito della mafia, Salvatore Lupo fa esplicito riferimento alla *network analysis* sostenendo che “l'immagine della piovra con una testa e cento tentacoli”, della “cattedrale sormontata da un'unica cupola”, dell’“unica struttura di tipo piramidale” non è applicabile alle diverse fasi storiche della mafia e non è sufficiente a caratterizzare ciascuna di esse:

«Parliamo di gruppi che si intrecciano e si sovrappongono, raggruppabili in tre tipi base. Primo: clan parentali che utilizzano la particolare compattezza dell'istituzione per la competizione violenta e per mantenere meglio la segretezza di fronte agli avversari e all'autorità. Secondo: organizzazioni di modello pseudomassonico, società segrete nelle quali può riscontrarsi un rito di affiliazione, che agiscono su scala locale, ma possono anche riconoscersi e coordinarsi tra loro. Terzo: reticoli affaristici di scala sovralocale e anche internazionale, fluidi quanto richiedono gli affari stessi. Ma l'analisi del network non termina qui. Dobbiamo tener conto dei soggetti non inquadrabili in alcuno dei tre tipi di organizzazione che abbiamo delineato, ma i cui interessi, i cui atti (le cui omissioni) concorrono in maniera decisiva alle sue fortune. Mafia di certo vuol dire criminalità, però non soltanto. Più in generale, vuol dire patologia del potere» (Lupo, 2010:166).

²⁶ Scrive Ruggiero: «Windrush Ventures is the name of the pool of companies linked to the 'Office of Tony Blair', but exactly what sort of 'management services' are provided, and how the companies generate their income, are impossible to determine. Blair has provided advice and consultancy to charitable foundations for poverty relief projects in Sierra Leone and Rwanda, creating his own Africa Governance Initiative. He has also advised heads of states and global corporations, which led to criticism for the way his private and philanthropic activities tend to merge. He has lucrative consultancy contracts with luxury goods firms and insurance companies in Switzerland, has undertaken work for the royal family of Kuwait, an investment firm in Abu Dhabi and an oil company in South Korea. Blair is taking advantage of laws allowing him to limit what his companies and partnerships are required to disclose with the result that his accounts are far from transparent» (Doward, 2012).

network finanziari, che rende difficile rintracciare la provenienza del denaro, così come il luogo in cui questo viene speso.

È necessario innanzitutto prendere atto del fatto che ormai da tempo la cosiddetta finanziarizzazione delle mafie, adeguatesi all'evoluzione del sistema economico e alle opportunità offerte dal nuovo sistema globale, ha generato nuove reti transnazionali criminali che, per essere combattute efficacemente, sempre più richiedono politiche basate sulla cooperazione e l'adozione di politiche integrate comuni e non di provvedimenti inefficaci:

Molta ricerca è stata condotta sulle pratiche di corruzione, sulle amministrazioni incompetenti, l'imprenditoria criminale, il latrocinio aziendale, e su come tutto questo sfoci in danno sociale e ambientale; vittimizzazione umana, rischio per la salute pubblica, distruzione di specie non umane. In molti casi gli effetti di queste condotte si combinano e moltiplicano, mentre rimane costante il problema delle risposte inefficaci e dell'attribuzione di responsabilità. Si tratta di sintomi di un capitalismo tossico che alimenta l'intreccio tra attività illecite e attività lecite ma dannose. Siamo forse di fronte a una manifestazione di differenza o diversità generata dai mercati e tanto apprezzata nell'analisi neoliberista? Lo smaltimento dei rifiuti tossici costituisce un importante settore degli affari che coinvolge attori legittimi e illegittimi, e la vaghezza e la mutabilità della legislazione, come auspicato dai neoliberisti, fornisce un retroterra favorevole alla formazione di consorzi tra affari e crimine. Questi consorzi si manifestano come reti criminali che in misura crescente sostituiscono le forme di organizzazione di tipo criminale (Ruggiero, 2013:180).

Per quanto riguarda i beni confiscati, è importante in questo senso focalizzarsi su quelle che sono state le esperienze pratiche nei diversi Paesi Europei. Considerate a priori le differenze nelle modalità di riutilizzo, sia di tipo giuridico che applicativo, rilevate nei diversi Paesi Membri dell'Unione Europea, si evidenzia una carenza di dati empirici riguardo i risultati ottenuti dalle diverse esperienze. Tali *best practices*, insieme ai principali limiti derivanti dal riutilizzo "diretto" e "indiretto" dei beni confiscati, sono necessarie per un'effettiva base concreta e per un efficace miglioramento di tali procedure.

6.3. Obiettivi e metodologia

6.3.1. Obiettivi

Il presente lavoro si propone di identificare i principali risultati e limiti ottenuti da differenti esperienze di riutilizzo sociale dei beni confiscati in Unione Europea.

Il riutilizzo dei beni confiscati può essere, infatti, soggetto a variazioni tra gli Stati Membri. Le pagine seguenti analizzano, in chiave comparativa, il riutilizzo dei beni confiscati a fini sociali in tre Stati Membri dell'UE (Italia, Spagna, Scozia). È importante chiarire subito che per valutare l'impatto di un progetto di riutilizzo di un bene confiscato è fondamentale che il recupero del bene sia stato completato e le attività previste dal programma di riuso siano effettivamente iniziate. Il metodo di valutazione utilizzato prevede l'analisi dei dati raccolti attraverso interviste a testimoni privilegiati (gestore del bene, rappresentante del consorzio promotore, delle Istituzioni, della società civile e dell'utenza del progetto) e l'uso di fonti secondarie con l'obiettivo finale di evidenziare le migliori pratiche e i principali limiti nel riutilizzo dei beni analizzati.

Per ogni Paese, l'analisi si propone i seguenti obiettivi:

- 1) effettuare caso per caso, analisi del riutilizzo dei beni confiscati in 3 Stati Membri dell'UE:
 - a) Italia;
 - b) Scozia;
 - c) Spagna;
- 2) verificare i principali risultati raggiunti dai diversi casi studio;
- 3) verificare i principali limiti dei diversi casi studio;
- 4) effettuare un'analisi approfondita delle esperienze in atto sul riutilizzo dei beni confiscati a fini sociali nell'UE e del loro potenziale in fatto di adozione da altri Stati Membri.

6.3.2. Metodologia

Dopo aver fornito al lettore un quadro teorico, che comprende lo sviluppo della legislazione in materia di riutilizzo sociale dei beni confiscati, il presente studio analizza quattro differenti progetti di riutilizzo dei beni confiscati:

- **Caso 1:** Villa Santa Teresa (Italia)
- **Caso 2:** Social Market di Milano (Italia)
- **Caso 3:** Atletica Cashback (Scozia)
- **Caso 4:** Fundaciòn Atenea (Spagna)

I casi sopra indicati sono stati selezionati in base ai seguenti criteri:

- posizione geografica all'interno dell'Unione Europea (Europa del Sud / Nord Europa);

- tipo di riutilizzo (riutilizzo diretto / riutilizzo indiretto);
- pluralità di soggetti coinvolti (associazioni, partners, istituzioni pubbliche);
- disponibilità di informazioni, documenti e fonti;
- esistenza di esempi di buone pratiche (*best practices*).

6.3.3. Dati

La raccolta delle informazioni è stata realizzata nel periodo compreso tra marzo e ottobre 2014 e prevedeva:

- raccolta di documenti a livello centrale (autorità nazionali) e periferico (*project manager*, comune) per consentire una migliore comprensione del caso di studio;
- approfondimenti-analisi delle fonti aperte: quotidiani nazionali e locali, internet, altre fonti;
- la somministrazione, ove possibile, d'interviste in profondità ai direttori del progetto di riutilizzo e ai membri del *management*;
- raccolta di documentazione sullo stato dei progetti attraverso scritti / reportage fotografici.

6.4. Il riutilizzo dei beni confiscati in Europa

Il riutilizzo sociale dei beni confiscati è considerato “priorità strategica” da parte dell’Unione Europea, come previsto dal programma di Stoccolma del 2009. Tuttavia, l’attuale legislazione UE non affronta il riutilizzo sociale dei beni confiscati. D’altra parte, diversi piani d’azione, relazioni e strategie dell’UE fanno riferimento alla necessità di una normativa europea per il “riutilizzo sociale dei beni confiscati”. La Direttiva Quadro 2014/42/GAI, all’art. 10, paragrafo 3, incoraggia gli Stati Membri a «[...] valutare se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale», per quanto riguarda la gestione dei beni congelati o confiscati. La Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell’Unione Europea introduce, per la prima volta, disposizioni sulla gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati ed invita gli Stati Membri a “valutare l’opportunità” di un riuso di carattere pubblico o sociale di detti beni. Essa chiarisce, inoltre, che tali misure possono comprendere, ad esempio, l’utilizzo di tali beni per progetti di contrasto e di prevenzione del crimine, e per altri progetti d’interesse pubblico e di utilità socia-

le. Il principale obiettivo di queste iniziative è fornire agli Stati Membri un approccio coordinato alla confisca e al riutilizzo dei proventi di reato²⁷.

6.4.1. Il processo di recupero dei beni

Il sequestro è il primo passo nel processo di recupero e riutilizzo sociale. Prima di procedere con l'analisi della specifica "fase di riutilizzo", è importante dire che il riutilizzo è incluso nella "fase della destinazione dei beni", che è l'ultima di una procedura caratterizzata da quattro *step*, di seguito elencati in estrema sintesi²⁸:

- i. **Fase pre-investigativa** o di *intelligence*, nel corso della quale gli investigatori verificano le fonti delle informazioni, avviano un'indagine e ne determinano la fondatezza;
- ii. **Fase investigativa**, nella quale vengono situati e identificati i proventi di reato individuati nella fase pre-investigativa. Le prove della proprietà sono raccolte attraverso diverse aree del lavoro investigativo (tenore di vita, indagini finanziarie, bancarie, etc.);
- iii. **Fase giudiziaria**, nella quale l'imputato è condannato o assolto e la decisione in materia di confisca è determinata;
- iv. **Fase della destinazione**, nella quale il bene è effettivamente confiscato e destinato dallo Stato in conformità con la legge (riutilizzo sociale)²⁹.

²⁷ Commission Communication on the proceeds of organised crime (2008); Stockholm Programme (2009); Justice and Home Affairs Council Conclusions on confiscation and asset recovery (2010); Commission Communication on a EU Internal Security Strategy (COM (2010) 673 final); European Parliament Report on organised crime in the European Union (2010/2309(INI)).

²⁸ La letteratura in materia è ormai notevole. In questa sede, ci limitiamo a fare un unico riferimento: ICAR. *Tracing Stolen Assets: a practitioner's Handbook*, Basel, 2009, http://www.baselgovernance.org/fileadmin/docs/publications/books/asset-tracing_web-version.pdf (ultimo accesso Giugno 2017).

²⁹ Uno dei problemi più rilevanti in questa fase si pone quando i beni devono essere venduti in aste pubbliche, in quanto può verificarsi il caso che essi finiscano per essere riacquisiti da emissari delle stesse organizzazioni criminali a cui sono stati confiscati (spesso al prezzo più basso), perché gli altri potenziali offerenti sono stati scoraggiati da intimidazioni. Le migliori pratiche nazionali in materia di riutilizzo dei beni confiscati potrebbero utilmente essere condivisi con gli altri Paesi.

6.4.2. Il riutilizzo sociale dei beni

Il riutilizzo dei beni confiscati è un regime applicabile a tutte le tipologie di reato legate alla macro-criminalità (o, almeno, alla maggior parte in alcuni Stati Membri). È comunque, per gran parte, applicato ai beni confiscati alla criminalità organizzata. La criminalità organizzata investe i profitti ottenuti attraverso la sua attività criminale nell'economia legale. I beni acquisiti possono variare: dal denaro in conti bancari, al possesso di veicoli, immobili, aziende, terreni agricoli; dalle partecipazioni societarie, al possesso di opere d'arte, cavalli, ecc. Confisca e riutilizzo delle risorse sono i due punti finali di un processo legale che mira a recuperare le attività e le risorse criminali e a riutilizzarle per la collettività, le vittime delle intimidazioni mafiose, le comunità svantaggiate o le istituzioni.

Diventa quindi importante, oltre che necessario, sviluppare una più intensa attività di ricerca sul recupero dei beni. Spesso i dibattiti politici sono scollegati dall'evidenza empirica. L'analisi costi-benefici del riutilizzo di beni deve essere attuata sistematicamente, al fine di adottare le strategie più efficienti di riutilizzo.

In sintesi è possibile classificare i principali tipi di riutilizzo come segue:

- i. **Riutilizzo diretto:** una volta che i beni entrano nella proprietà dello Stato, l'allocazione delle attività è decisa dall'autorità competente con il compito di disposizione dei beni confiscati, su richiesta formale da parte dei beneficiari ammissibili. Questa tipologia di riutilizzo è principalmente adottata nei seguenti Paesi:
 - Belgio (Fiandre)
 - Italia
- ii. **Riutilizzo indiretto:** il riutilizzo dei proventi dei beni confiscati si verifica attraverso l'utilizzazione di fondi / programmi stabiliti che investono tali proventi nella lotta contro il traffico di droga³⁰. La ripartizione dei proventi dei beni confiscati attraverso fondi specializzati che investono tali proventi per la lotta contro il traffico di stupefacenti o di prevenzione della criminalità, è un modello attualmente implementato in alcuni Paesi dell'Unione Europea: Lussemburgo, Francia, Spagna e Regno Unito (Scozia). In generale, due approcci distinti possono essere

³⁰ Tali attività potranno poi essere destinate per: i) il riutilizzo istituzionale: vale a dire i beni confiscati vengono assorbiti all'interno del bilancio dello Stato (più comune) o ii) in ONG / Società: cioè finalizzati a dare visibilità ai beni confiscati e diffondere un messaggio sociale: "ciò che deriva dalla criminalità è dato di nuovo alla società", attraverso una "lotta sociale contro la criminalità organizzata".

identificati nella realizzazione di questo modello di riutilizzo indiretto. Il primo è l'approccio della Francia³¹, dove la legge generalmente non prevede alcuna procedura di gara e la ripartizione dei ricavi raccolti è, in ultima analisi, prescritta. La legislazione in Lussemburgo, Scozia e Spagna prevede maggiori poteri discrezionali per gli organi che gestiscono i fondi accumulati e la ripartizione comporta una procedura competitiva tra i beneficiari ammissibili. Questo tipo di riutilizzo è adottato nei seguenti Paesi:

- Francia
- Lussemburgo
- Spagna
- Regno Unito (Scozia).

I beni oggetto di riutilizzo sociale variano anche a seconda del modello applicato nei vari Stati Membri. Alcuni Paesi, infatti, differenziano i tipi di riutilizzo in base alla provenienza delle attività (ad esempio, attività derivanti da reati legati alla droga rispetto agli *assets* derivanti da altri tipi di reato), mentre altri ancora differenziano le attività per tipo (ad esempio, immobili contro beni mobili). Ad esempio, in Scozia e in Spagna solo i proventi derivanti dai beni confiscati in relazione ai reati legati alla droga sono soggetti a riutilizzo sociale. D'altra parte, la normativa in Italia e in Belgio limita la destinazione dei beni confiscati alle attività disponibili per il riutilizzo sociale solo al settore immobiliare.

La procedura di cessione di *assets* e di recupero può essere azionata solo in accordo con gli strumenti previsti dalla legislazione penale con la disposizione di confisca dei beni. Per fornire ai pubblici ministeri, ai giudici e alla polizia gli strumenti per identificare tali attività, un numero crescente di Paesi ha creato uffici per il recupero dei beni (ARO). Questi uffici hanno l'obiettivo di migliorare l'efficacia dell'azione contro il capitale finanziario criminale e di agevolare le procedure di smaltimento, il sequestro e la gestione dei beni³².

A livello europeo ci sono 4 Decisioni Quadro del Consiglio³³ (FD) e una Decisione del Consiglio d'Europa³⁴ sulla confisca per armonizzare le leggi

³¹ A questo proposito si veda il capitolo di Alessia Ceresa.

³² È importante prevedere l'entità economica e la natura dei beni che possono essere sequestrati e confiscati, per rendere disponibili i mezzi necessari per il loro trasporto e stoccaggio. L'indagine finanziaria è essenziale per entrambe le fasi di confisca pre e post. Diviene importante avere un ARO efficiente, al fine di studiare le attività, supportato dalla creazione di un database centralizzato, per fornire informazioni sui proprietari di attività sospette (strumenti finanziari, immobili, veicoli, etc.), che consente un rapido accesso agli investigatori.

³³ Decisione Quadro 2005/212/GAI del Consiglio. La Confisca ordinaria, tra cui la confisca di valore, deve essere utilizzabile per tutti i reati puniti con la reclusione superiore ad 1

in materia tra gli Stati Membri dell'UE, consentire il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca e facilitare lo scambio di informazioni e la cooperazione tra gli uffici per il recupero dei beni³⁵.

6.5. Il riutilizzo sociale dei beni confiscati in Europa

In questo paragrafo viene presentata un'analisi approfondita, a titolo esemplificativo, di quattro progetti di riutilizzo dei beni confiscati. Questi progetti sono stati selezionati in base a una serie di criteri, quali il tipo di progetto di riutilizzo (“diretto” o “indiretto”), la copertura geografica a livello europeo (2 casi per l'Italia, un caso per il sud Europa-Spagna – e un altro per il Nord Europa – Scozia), la pluralità degli attori coinvolti e la disponibilità di informazioni, documenti e attori. Questi progetti non devono essere considerati solo per il programma in sé e per il sistema di riuso dei beni previsto dalla procedura nazionale, ma anche in funzione di come è stato strutturato, al fine di evidenziare le migliori pratiche e i limiti di ciascun progetto.

Le informazioni raccolte sono analizzate con metodi qualitativi. In particolare, ogni progetto prevede:

- Storia del progetto;
- Obiettivi del progetto;
- Stato di realizzazione del progetto;
- Il rapporto con il territorio (Regione e Comune);
- Impatto del progetto;
- Analisi dei punti di forza e di debolezza.

anno (art. 2). La Confisca estesa deve essere disponibile per alcuni reati gravi, quando “commessi nell’ambito di un’organizzazione criminale” (art. 3, paragrafo 1, lett. a). La Decisione Quadro 2001/500/GAI del Consiglio, obbliga gli Stati Membri a consentire la confisca, intesa come “*value confiscation*”, quando i proventi diretti di reato non possono essere confiscati e per garantire che le richieste di altri Stati Membri «siano trattate con la stesso grado di priorità accordato a tali misure nell’ambito delle procedure nazionali» (art. 4).

³⁴ La «Convenzione sul riciclaggio, il sequestro e la confisca dei proventi di reato» è stata adottata a Strasburgo l'8 novembre 1990 ed entrata in vigore il 1° settembre 1993, http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/prevenzione_reati_finanziari/prevenzione_reati_finanziari/Convenzione-Strasburgo-approvata-con.pdf (ultimo accesso Giugno 2017).

³⁵ La Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che è entrata in vigore nel 2005, si concentra sul recupero di attività all'interno delle legislazioni penali nazionali degli Stati parti. Il recupero dei beni è un processo che prende in considerazione tutto il contesto che circonda i beni originati da un crimine. La confisca dei beni raccolti attraverso attività criminali è quindi considerato alla base della lotta contro le organizzazioni criminali.

6.5.1. Italia

L'Italia ha sviluppato un sistema di confisca dei beni complesso³⁶. Questo è possibile sia all'interno sia all'esterno del procedimento penale (ad es. confisca civile come misura preventiva, la cosiddetta confisca di prevenzione). La normativa italiana in materia di confisca e di riutilizzo a fini sociali dei beni delle mafie è il risultato di diversi interventi da parte del legislatore negli ultimi cinquant'anni³⁷. Una caratteristica unica del quadro legislativo italiano sul riutilizzo sociale dei beni confiscati è che esso dà priorità, per i beni sequestrati e confiscati, (ad esempio, proprietà immobili), alla destinazione e al luogo in cui il bene è stato confiscato, perché possa essere utilizzato dalla comunità locale, da associazioni e cooperative. Il modello italiano consente quindi alle autorità regionali e locali di utilizzare i beni, compensando le comunità locali colpite dalla criminalità organizzata.

Tutte le norme vigenti sono ora incluse nel Decreto Legislativo n. 159/2011 (Codice Antimafia) che prevede:

- i) l'acquisto del bene da parte dello Stato^{38 39};
- ii) il trasferimento per il riutilizzo sociale a soggetti privati o pubblici. Questa procedura comporta il coinvolgimento delle municipalità in cui si trovano i beni, o, in alternativa, della Provincia o della Regione. Gli enti locali possono decidere di affidare i beni gratuitamente a comunità sociali o associazioni.

In Italia, l'ANBSC (Agenzia Nazionale Beni Sequestrati e Confiscati) ha un ruolo essenziale nella gestione delle complesse diverse fasi giudiziarie e di gestione in materia di beni confiscati. Il suo coinvolgimento nella destinazione e gestione dei beni confiscati comprende il loro ritorno allo Stato, con il trasferimento delle proprietà alle Regioni, Province, Comuni e

³⁶ Si veda il capitolo di Giuseppina Tumminelli.

³⁷ L'idea del riutilizzo sociale dei beni confiscati emerse a metà degli anni '90, quando la Legge n. 109/1996 ha consentito l'utilizzo per fini sociali dei beni confiscati alle mafie (cioè in procedimenti civili / preventivi e in alcuni procedimenti penali instaurati ai sensi dell'art. 12-*sexies* della Legge n. 356/1992).

³⁸ In questo caso, i beni possono essere utilizzati: i) per scopi di giustizia / ordine pubblico, o per rispondere ad altre esigenze governative o pubbliche relative alle attività istituzionali svolte da enti statali, enti fiscali, università, istituzioni culturali; ii) per motivi economici, per le finalità dell'ANBSC (Agenzia Nazionale Beni Sequestrati e Confiscati).

L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è stata istituita con Decreto Legge 4 febbraio 2010 n.4, convertito in legge, con modificazioni, dalla Legge 31 marzo 2010 n. 50, oggi recepita dal Decreto Legislativo n.159 del 6 settembre 2011 (Codice Antimafia). L'Agenzia è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno.

³⁹ Come anche evidenziato nel capitolo di Giuseppina Tumminelli.

a terzi. Questo rende l'ANBSC un importante organo istituzionale. D'altra parte, la gestione operativa dei beni confiscati deve affrontare una serie di questioni giudiziarie e relative alle esigenze (sempre più pressanti) di personale qualificato (con professionalità pluridisciplinari), in grado di rispondere, con efficacia ed efficienza, alla destinazione e gestione dei beni.

Sempre più all'Agenzia si richiedono competenze e professionalità che siano in grado di mostrare un volto efficiente dello Stato e di progettare nel territorio legalità e sviluppo. Anche se il quadro legislativo italiano prevede la finalità sociale per il futuro uso dei beni confiscati, non chiarisce come attività diverse da beni immobili possano essere utilizzate adeguatamente per scopi sociali. Tali attività vanno al Fondo Unico Giustizia sotto l'autorità del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Interno, che ha altri regolamenti in vigore per l'assegnazione dei beni di sua competenza⁴⁰. Si pongono inoltre problemi di interferenza tra amministrazione e giurisdizione che influiscono pure sul piano organizzativo dell'Agenzia. Inoltre, da più parti ci si è chiesto come avrebbe potuto un ente con soltanto una trentina di dipendenti, presieduto da un prefetto e con un consiglio direttivo composto da non specialisti della materia, gestire migliaia di beni e di aziende (Gullo, 2010; Visconti, 2014).

⁴⁰ «Scopo principale dell'Agenzia – si legge dal profilo tracciato nel sito dell'Ente – è quello di provvedere all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie, a seguito di confisca definitiva, nonché coadiuvare l'amministratore giudiziario sotto la direzione dell'Autorità Giudiziaria in fase di sequestro fino alla confisca di primo grado, dopo la quale assume la gestione diretta degli stessi beni. La creazione dell'Agenzia ha come elemento innovativo il tentativo di introdurre un'amministrazione dinamica dei patrimoni confiscati che snellisca e velocizzi la fase di destinazione degli stessi, superando le carenze e le inefficienze della precedente metodologia di gestione. Attraverso una stretta collaborazione con l'autorità giudiziaria, l'Agenzia fornisce un valido supporto alla programmazione della destinazione del bene, già durante la fase giudiziaria, acquisendo tutte quelle informazioni e nel contempo indicando quelle attività necessarie al superamento delle criticità che spesso ostacolano o rallentano la restituzione alla collettività dei patrimoni mafiosi e quindi il riutilizzo sociale degli stessi. Naturalmente all'attività di amministrazione e destinazione dei beni svolta dall'Agenzia, animata dalla volontà di non rendere vano l'impegno di Forze dell'Ordine e dell'autorità giudiziaria, si affianca il costante monitoraggio posto a garanzia dell'effettivo riutilizzo sociale dei patrimoni mafiosi, affinché il compito istituzionale svolto non si riduca a semplice dato statistico, ma si concretizzi in una reale percezione della presenza dello Stato nel territorio».

1.1 Storia del progetto

Specializzata in diagnostica, radioterapia e medicina nucleare, Villa Santa Teresa è una clinica, sita a Bagheria in provincia di Palermo, costruita per volontà dell'ingegnere Michele Aiello, ovvero l'imprenditore che verrà in seguito condannato per associazione mafiosa nell'ambito del processo "Talpe alla Dda".

Il sequestro della clinica risale al 19/20 marzo del 2004, dopo l'arresto di Aiello (novembre 2003). Si tratta di una misura patrimoniale che include numerosissimi beni personali – mobili e immobili (conti correnti, dossier e titoli, autovetture, imbarcazioni, ecc.) – e ben 25 società, 7 delle quali scarsamente operative o già in liquidazione. Le società operative si sono invece qualificate subito per essere classificabili in macro-aree: il ramo sanitario, in cui erano attive 4 società, il ramo edile che ne contava all'attivo 5, il ramo immobiliare, con 2 società attive, e il ramo servizi, che lavorava esclusivamente per le società del gruppo, che vantava altre tre società attive. Come amministratore giudiziario viene nominato il dott. Andrea Dara (*ex art.1 e segg. della L. n. 575/1965*): tale nomina viene preceduta da un sequestro ai sensi dell'art. 321 del Codice di Procedura Penale, che nasceva dall'esigenza di tutelare una serie di valori molto ingenti in termini assoluti, che la Procura della Repubblica aveva bloccato a danno dell'imprenditore Aiello Michele per una mega truffa ordita nei confronti dell'ASP PA per un periodo oltremodo lungo, ovvero dal 2000 in avanti, quindi per almeno tre anni.

Insediatosi in virtù di un provvedimento per le misure di prevenzione, il dott. Dara diede inizio alla fase ricognitiva delle società, delle aziende e dei beni, scoprendo così un pelago di aziende le quali – almeno quelle con riferimento sanitario – avevano delle caratteristiche di assistenza a malati oncologici tuttora uniche in Italia, la cui attività non poteva in alcun modo né essere ridotta né tantomeno sospesa. A fronte di un sequestro per misure di prevenzione, Dara avrebbe dovuto, come di solito avviene per altri sequestri, fare tutta una serie di verifiche propedeutiche per discernerne la condizione e valutarne eventualmente il proseguito. E Dara rilevò che da un lato, vi era una *mission* aziendale per la quale le strutture del ramo sanitario erano impegnate in maniera sistematica nell'area oncologica con afflussi copiosi di pazienti; dall'altro lato, sotto il profilo finanziario, le aziende avevano tutti i rapporti bancari bloccati, in quanto l'ASP era l'unico cliente. Tali aziende, infatti, agivano in regime di accreditamento con la Regione

⁴¹ Ringrazio il Dr. Andrea Dara (amministratore giudiziario) e il Dr. Santo Aiello (dirigente amministrativo), che cortesemente mi hanno concesso diverse interviste in profondità.

Siciliana, che da circa nove mesi non pagava, perché asseriva che l'attività doveva proseguire, ma nella misura in cui tutte le prestazioni erogate sarebbero dovute andare in detrazione dell'enorme credito, che si riteneva fosse maturato appunto per questa truffa, e quindi con un rischio d'interruzione di attività e di fallimento.

Dopo una prima ricognizione delle società di proprietà del gruppo Aiello, fu subito chiaro che gran parte di queste società eseguivano un servizio sanitario di alta qualità che non poteva essere ridotto o interrotto senza danneggiare i pazienti. L'obiettivo principale della nuova amministrazione è stato quindi quello di garantire la continuità dei servizi forniti e il recupero delle finanze dell'impresa. Era necessario quindi tentare una difficilissima e assai complessa azione di "bonifica" (Visconti, 2012) dell'azienda.

Il problema principale si poneva in relazione al fatto che nessuno dei membri del consiglio di amministrazione aveva alcuna competenza nel settore sanitario. La confisca della clinica, vera e propria "impresa mafiosa" ben radicata nel territorio, risale all'11 maggio 2013.

Dai diversi colloqui tra Dara e gli organici dell'azienda, stretti collaboratori di Aiello, emersero le caratteristiche familistico-mafiose della clinica. Anzitutto, ai vertici dei servizi più rilevanti e strategici figuravano diretti congiunti dell'imprenditore. Ad esempio la sorella era a capo del personale; il cognato era l'amministratore unico di tutto il ramo edile, che Dara ha trovato con 150 persone in organico impegnate nella realizzazione della clinica, che, poi per tutta una serie d'irregolarità di lavori (dichiarati abusivi nel mese di dicembre, un mese dopo l'arresto), fu sottoposta anch'essa a sequestro, stavolta però per reati urbanistici. Capo della finanza era un collaboratore molto vicino all'imprenditore, il quale, anni prima, aveva sposato una parente di Aiello. Figura di spicco era il cugino, Aldo Carcione, professore universitario, socio e allo stesso tempo capo di tutto il reparto di radiologia. In altre parole, l'organizzazione delle risorse umane dell'azienda era governata per il tramite di questi stretti vincoli familiari e fiduciari. Dagli organigrammi aziendali emergeva non solo il sovradimensionamento del personale volto ad acquisire consenso nel territorio (il lavoro era utilizzato come merce di scambio), ma anche il fatto che interi nuclei familiari lavoravano all'interno dell'azienda. Ciò risultava altresì funzionale al piazzamento del voto di scambio. L'azienda-network-mafioso poteva sostenere gli elevati costi delle "prestazioni lavorative" perpetrando una enorme truffa nei confronti del sistema sanitario regionale: le prestazioni venivano pagate 40 volte in più rispetto al loro reale valore, alimentando sistematicamente notevoli flussi reddituali che consentivano all'azienda di poter sostenere i costi del lavoro sovradimensionato. Quello di Villa Santa Teresa è, come appare del tutto evidente, uno dei casi più significativi dell'intreccio profondo e reticolare tra mafia, corruzione e politica.

1.2 Obiettivi del progetto

Considerando la gravità della situazione e il numero di pazienti, l'obiettivo primario dopo il sequestro era, come si è già detto, quello di garantire la continuità dei trattamenti. Allo stesso tempo, era importante: i) mantenere la qualità dei servizi, ii) riqualificare i lavoratori, iii) rivedere i conti e iv) aprire una nuova finestra di dialogo con il territorio e la comunità scientifica in generale⁴². L'obiettivo principale della nuova amministrazione è stato quello di recuperare i beni aziendali in una condizione di sostenibilità all'interno del mercato legale. Il piano di recupero è stato focalizzato sui seguenti punti:

- revisione del bilancio e immissione delle imprese mafiose nel mercato sanitario;
- garanzia di un elevato livello di assistenza medica e di continuità dell'assistenza ai pazienti;
- riduzione della perdita di dipendenti attraverso la riqualificazione del personale;
- ripresa di contatto con altri centri e miglioramento dei rapporti con le associazioni non profit;
- ripresa della ricerca e potenziamento delle specializzazioni con l'organizzazione di attività seminariali.

1.3 Stato di attuazione del progetto

La nuova amministrazione di Villa Santa Teresa ha iniziato a riorientare alcuni dipendenti in aree in cui la struttura sanitaria non è mai stata controllata, come l'area finanziaria, che costituiva il nucleo centrale degli schemi di frode d'Aiello, basato su un sistema di false fatturazioni. Il numero dei dipendenti è rimasto invariato, anche se alcune persone, che avevano un forte legame personale con Aiello, deliberatamente hanno lasciato l'attività. L'intero ramo finanziario è stato sostituito e il sistema contabile è stato recuperato. Una parte dei fondi è stata investita per la formazione del personale presso l'ospedale Rizzoli di Bologna, che è attualmente socio dell'impresa. Il numero iniziale di pazienti (circa 3000 unità), è stato ulteriormente aumentato in relazione alla costituzione della filiale ortopedica.

⁴² A seguito di una procedura accurata di valutazione delle attività per verificare il valore e lo stato dei beni, Dara ha scoperto che le imprese di Aiello nascondevano i loro flussi finanziari, sotto la copertura del servizio sanitario locale, in quanto risultato unico cliente fruitore. Queste imprese agivano sotto uno status di accreditamento con la Regione Siciliana, che ha sospeso i pagamenti a causa dell'enorme quantità di denaro erogata al gruppo di Aiello.

Il lavoro della nuova amministrazione ha consentito di: i) cancellare più di 60-70 milioni di euro di fondi a rischio a carico del bilancio aziendale, ii) ripristinare le attività dell'impresa.

In origine, Villa Santa Teresa ha sviluppato una partnership con la Regione Siciliana, con finanziamenti per 50-60 milioni di euro l'anno; dopo la confisca è stato ridotto di circa 11 volte l'importo iniziale. Pertanto, la clinica ha dovuto affrontare una forte riduzione di bilancio (circa 6 milioni / anno).

I dispositivi tecnici utilizzati erano i migliori in tutta la Sicilia e i dispositivi della radioterapia conformazionale erano allo stesso livello delle migliori pratiche nazionali nell'area radioterapica. Bisogna tener pure conto del fatto che l'azienda, subito dopo l'insediamento dell'amministratore giudiziario, fu rinviata a giudizio per mancato adeguamento alla Legge n. 231 e condannata a un milione e mezzo di euro di risarcimento. Con l'introduzione del modello organizzativo della Legge n. 231 si riuscì ad evitare il pagamento del risarcimento.

La clinica è oggi considerata una clinica al top per la qualità dei trattamenti oncologici, anche grazie alla continuità nel campo della ricerca assicurata dalla nuova amministrazione.

1.4 La relazione col territorio, la Regione e gli Enti Locali

Sin dal momento della confisca, i rapporti con la Regione e il Comune sono stati oltremodo difficili, soprattutto con i soggetti che in precedenza intrattenevano rapporti con Aiello.

Fig. 1 – Villa Santa Teresa



Di fatto ci si trovò di fronte a una burocrazia arroccata sulla gestione precedente, fatta di accordi segreti, corruttivi e di scambi politico-mafiosi, anche in termini di consenso elettorale. La svolta nei confronti della Regione si ebbe nel momento in cui fu nominato Assessore alla Salute il magistrato Massimo Russo durante il primo governo Lombardo. Con lui, ex magistrato, si avviò immediatamente un dialogo costruttivo: l'assessore si intestò finalmente la revisione del piano tariffario, comprese le prestazioni di radioterapia, e ammise a livello regionale la radioterapia conformazionale⁴³. Russo formò un nucleo, al cui vertice fu posto il capo della sua segreteria tecnica, con il compito di studiare le tariffe già vigenti in altre Regioni italiane, e assunse pure fra le prestazioni la valenza di "prestazione salvavita", che fino a quel momento non aveva ottenuto, dandogli quindi un budget illimitato (perché le prestazioni salvavita non sono contingentate dal budget, così come avveniva già da anni in altre Regioni come la Lombardia, le Marche, l'Emilia Romagna, la Toscana e il Lazio).

1.5 L'impatto del progetto

L'intera struttura di Villa Santa Teresa impiega attualmente circa 200 persone, con un range di clienti di 35.000-50.000 unità. Va pure detto che, prima dell'amministrazione Dara, la clinica pagava ai fornitori circa 17 milioni di euro / anno per i loro servizi. Dopo una trattativa di base con la nuova amministrazione, tale importo è sceso a 5-6 milioni. Ciò spiega anche alcune delle strategie utilizzate da Aiello per riciclare il denaro proveniente dalle attività illecite. L'area amministrativa era inoltre nettamente separata dall'area operativa. Da qui è stato possibile risalire ad uno schema sistematico di evasione fiscale, di false fatturazioni e di falsificazione del bilancio. Si è poi scoperto che il 95% di tutto il reddito della clinica era incluso in fatture di credito per il personale⁴⁴. Anche il capo dei radioterapisti vantava un finto credito di oltre 7 milioni di euro iscritto in bilancio. Interrogato sulle modalità di riscossione dei falsi compensi, il capo dei radioterapisti rispose che aspettava la telefonata dell'ingegnere (Aiello) il quale diceva di fatturargli ora 30 mila, ora 20 mila euro; e così via, e di informarlo poi dell'avvenuto incasso.

⁴³ Dopo un anno di analisi comparativa delle migliori pratiche nelle altre Regioni d'Italia, viene introdotta la radioterapia conformazionale in Sicilia, con una tariffa ridotta del 10% rispetto alla media di quella delle altre Regioni. Con l'ASP Dara mantiene rapporti che rallentano l'operatività della clinica. L'amministratore giudiziario come prima risposta ottenne dall'ASP la sospensione dei bilanci fino al luglio 2011, richiedendo un rimborso di circa 110 milioni di euro.

⁴⁴ In questo modo venivano occultati gli immensi utili dell'azienda, si falsificavano i bilanci, si evadeva il fisco e si presentava un imponente esiguo.

1.6 Villa Santa Teresa – Risultati ottenuti e limiti del progetto

<i>Risultati ottenuti</i>	<i>Limiti</i>
<ul style="list-style-type: none">• Revisione del bilancio e reintegrazione dell'impresa nel mercato sanitario.• Rimozione di rapporti basati su relazioni familiari tra i dipendenti.• Mantenimento di un elevato livello di assistenza medica e continuità dell'assistenza ai pazienti.• Riduzione della perdita dei dipendenti attraverso la riqualificazione del personale.• Il contatto con altri centri, il miglioramento delle relazioni con le organizzazioni no profit, la ricerca e la specializzazione, l'organizzazione di seminari.• Implementazione del Codice Etico dell'azienda.• Collaborazione con altri centri di eccellenza (come ad esempio l'Ospedale Rizzoli di Bologna).	<ul style="list-style-type: none">• Diversi dipendenti ancora non si sentono parte del nuovo modello di amministrazione.• Rapporti con le istituzioni locali ancora da migliorare.• Collegamenti con l'amministrazione precedente ancora persistenti.• Interruzione del difficile processo di risanamento con la rimozione dell'amministratore che ha recuperato il bene, con la motivazione di avere cumulo la carica di amministratore giudiziario con quella di consigliere di amministrazione facendo in questo modo lievitare i costi dell'amministrazione giudiziaria.• La rimozione dell'amministratore giudiziario ha reso più difficile e complesso il processo di risanamento, in quanto c'è il rischio della dispersione delle esperienze positive di gestione, di management e di rapporto con la società civile precedentemente accumulate.

II.1 Caso Studio 2: Milano Social Market

1.1 Storia del progetto

Il “Social Market” di Milano è stato creato nell’ottobre del 2013 dal Fondatore dell’associazione “Terza Settimana”, Bruno Ferragatta, e dalla giornalista Federica Balestrieri della RAI, esperta di questioni sociali⁴⁵. Il Social Market è stato inaugurato dopo la confisca di un locale che era stato utilizzato per il traffico di droga dalla ‘ndrangheta. Il Comune di Milano ha affidato quindi all’associazione “Terza Settimana” il riutilizzo del locale per scopi sociali. Dal suo inizio, il progetto ha incontrato l’entusiasmo del Comune di Milano⁴⁶, che ha considerato la sua realizzazione un contributo importante per migliorare il livello dei servizi sociali forniti dalla città. Il Social Market si propone di offrire un servizio specifico per le persone che si trovano ad affrontare difficoltà economiche. L’idea era di sviluppare un negozio che desse la possibilità di acquistare cibo alle persone che non pos-

⁴⁵ <http://www.vita.it/welfare/social-innovation/una-spesa-completa-a-20-euro.html> (ultimo accesso Giugno 2017).

⁴⁶ http://comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/giornale/giornale/tutte+le+notizie+new/politiche+sociali+e+cultura+della+salute/leoncavallo12_aperto_social_market (ultimo accesso Novembre 2014).

sono permettersi i prezzi normali dei supermercati, offrendo al contempo un elevato grado di libertà di scelta su cosa acquistare⁴⁷. Il Social Market fornisce ai soggetti più bisognosi circa 300 spese complete a settimana, con un costo massimo totale che non supera i 20 euro.

Il progetto del Social Market è stato realizzato attraverso una raccolta online di denaro (*crowdfunding*). Il principio base che ispira le attività del mercato sociale è la solidarietà tra le persone. I fondi necessari per aprire il primo negozio a Torino sono stati raccolti attraverso questa pratica. La sua caratteristica principale è la forte spinta dal basso, dalla società civile, con la collaborazione di amministrazioni pubbliche e private. All'apertura del Social Market, hanno contribuito circa 400 persone, che hanno donato 20 euro, consentendo così all'associazione di ricevere la prima fornitura di prodotti necessari per il Social Market. Altre persone hanno offerto la loro disponibilità a lavorare nel negozio. Altri hanno donato computer e monitor e molti negozi hanno donato parte dei loro approvvigionamenti.

II.2 Obiettivi del progetto

Scopo del Social Market è quello di fornire alle persone povere una dotazione completa di beni di prima necessità ad un prezzo sociale di almeno 300 sacchetti completi a settimana, dove il costo massimo del paniere è di 20 euro. Il Social Market di Milano si prefigge i seguenti obiettivi:

- creazione di una rete sociale di mercato, di negozi di beni primari accessibili ad un prezzo sociale per promuovere lo sviluppo di un nuovo tipo di *welfare* (il cosiddetto *welfare privato-pubblico*) attraverso la collaborazione di istituzioni pubbliche, associazioni, cittadini e imprese⁴⁸;
- promozione del lavoro volontario;
- fornitura di servizi specifici a persone che si trovano in difficoltà economiche;
- promozione della solidarietà tra le persone, con attività del tipo *crowdfunding*;
- promozione della collaborazione tra imprese pubbliche e private.

⁴⁷ Cfr. <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/457177/Una-spesa-completa-a-20-euro-apre-a-Milano-il-secondo-Social-market> (ultimo accesso Giugno 2017).

⁴⁸ Questi costi sono spesso coperti dalla Caritas.

II.3 Stato di realizzazione del progetto

Il Comune di Milano ha affidato all'associazione "Terza Settimana" la gestione di un bene confiscato situato in via Leoncavallo, 12. Questo negozio una volta apparteneva all'organizzazione mafiosa della 'ndrangheta che gestiva il traffico di cocaina. Questo negozio è un esempio concreto di sinergia tra pubblico e privato per realizzare progetti concreti di assistenza sociale. Progetti come quello del Social Market forniscono nuove soluzioni per affrontare la drammatica richiesta di aiuto proveniente da un numero crescente di persone povere. L'associazione "Terza Settimana" – afferma il presidente, Bruno Ferragatta – con il progetto Social Market –, ha lo scopo di sviluppare il concetto di 'grande società' in modo innovativo, aiutando nello stesso tempo i settori più poveri della stessa. Vi è un notevole rischio per molte persone di perdere l'identità sociale, a causa della crisi economica e del conseguente calo del potere d'acquisto. Il mercato ha lo scopo di preservare il senso civico e la dignità sociale di quelle famiglie che si trovano in difficoltà economica, coinvolgendo allo stesso tempo sia le istituzioni pubbliche sia quelle private "per fare in modo che nessuno si senta solo"⁴⁹. Bruno Ferragatta è attualmente alla ricerca di contatti a Catanzaro e Venezia per aprire nuovi mercati sociali. Tutte le persone che lavorano per questa azienda sono volontari. Alcuni di loro sono giovani e alcuni sono gli stessi clienti. Così, uno dei termini del contratto di prestazione include la possibilità di lavorare volontariamente nel mercato per 4 ore al mese. I prezzi del mercato sono molto economici: a titolo esemplificativo, mezzo chilo di pasta costa 0,45 euro, un litro di latte 0,53 euro. L'offerta comprende anche una serie di beni primari di difficile reperibilità.

II.4 Il rapporto con il territorio

Il Social Market stabilisce il suo legame con il territorio, offrendo alla parte più povera della cittadinanza la possibilità di comprare cibo ad un prezzo minore rispetto ai supermercati normali e, al tempo stesso la libertà di scelta su cosa comprare. Questo negozio è un esempio concreto di sinergia tra pubblico e privato per realizzare progetti concreti di assistenza sociale. I nomi dei beneficiari vengono comunicati alla "Terza settimana" dai servizi sociali del comune. Il background sociale dei beneficiari è vario e comprende italiani e stranieri, vecchi e giovani. "Terza settimana" chiede ai beneficiari di essere disponibili a lavorare all'interno del Social Market. Vi è anche un'area dedicata ai bambini e un soggiorno. Il progetto ora sta coinvolgendo gli studenti dell'ultimo anno del liceo. Infine, "Terza settimana"

⁴⁹ Cfr. nota 24.

na” consegnerà 40 pasti completi a persone anziane e disabili che non possono raggiungere il negozio.

Secondo Federica Balestrieri, la selezione dei beneficiari si basa su una lista compilata da una serie di associazioni. Per la Balestrieri «Oggi c’è il rischio per molti di sentirsi privati di identità sociale a causa della perdita del potere d’acquisto. Con questa iniziativa si cerca di preservare il senso di cittadinanza e della dignità sociale delle famiglie in grande difficoltà economica». Le stesse associazioni (accreditate dal Comune) potranno controllare l’uso appropriato dei buoni da parte delle famiglie, al fine di evitare ogni spreco. L’obiettivo per l’anno 2014 è di raggiungere 300 famiglie, per aumentare la copertura territoriale dei beneficiari (in realtà solo le zone 2 e 3 sono coperte).

II.5 L’impatto del progetto

Il negozio attualmente impiega circa 35 volontari locali facenti parte dell’associazione “Terza Settimana”. Il 30 marzo 2012 il Social Market ha organizzato l’incontro dal titolo “Percorsi di benessere: l’esperienza del Social Market come forma di contrasto della povertà alimentare”, presieduto da un giornalista RAI, Federica Balestrieri, e da volontari dell’associazione.

Fig.3 Il negozio “Social Market”



II.6 Milano Social Market: risultati ottenuti e limiti del progetto

Risultati	Limiti
<ul style="list-style-type: none">• Nuova forma di <i>welfare non governativo</i>, rapporto con la società civile e l'associazionismo.• Promozione del volontariato.• Prestazioni di servizi specifici a persone che si trovano in difficoltà economiche.• Promozione di reti cooperative e di solidarietà tra le persone, con attività come il finanziamento collettivo (<i>crowdfunding</i>).• Promozione di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e private.• Formazione di una rete sociale di mercato, di negozi di beni primari ad un prezzo sociale per promuovere lo sviluppo di un nuovo tipo di <i>welfare</i> (il cosiddetto <i>welfare pubblico-privato</i>), attraverso la collaborazione di istituzioni pubbliche, associazioni, cittadini e imprese.	<ul style="list-style-type: none">• Forza-lavoro basata su volontari (rischio di carenza di personale improvvisa).• Copertura territoriale da migliorare (solo la parte nord di Milano è coperta).• Necessità di implementare nuove forme di partnership. Quelle esistenti, infatti, non sono in grado di andare avanti senza finanziamenti pubblici.• Il progetto ha ancora bisogno di aiuti pubblici per mantenere l'attività in corso. Le partnership sono formate dalla Caritas, dal Comune e da uno studio legale.

Il tema principale è stato il ruolo delle associazioni di volontariato per migliorare il livello delle politiche sociali (agendo in collegamento tra le famiglie povere e l'amministrazione) e garantire a tutti l'accesso ai beni di prima necessità. Le famiglie possono comprare nel negozio di via Leoncavallo 12, previa comunicazione del Comune di Milano o d'istituzioni private, come le associazioni di solidarietà facenti parte delle istituzioni religiose, che hanno scelto di partecipare al progetto. Il contributo dato dal Comune al beneficiario singolo può variare da 5 a 10 euro. La Caritas fornisce anche buoni per un paniere di 20 euro. I guadagni del negozio sono destinati all'acquisto di ulteriori beni di solidarietà. Per questo motivo, i clienti sono solo le famiglie beneficiarie.

Ciò è possibile perché questi supermercati diminuiscono i costi rifornendosi direttamente dal grossista. In questo modo, i costi sono diminuiti di circa il 25%. È incluso anche un servizio per la consegna a domicilio di frutta e generi alimentari per disabili e anziani. Il progetto mira a coinvolgere gli studenti delle scuole superiori come volontari. Grazie alla collaborazione con un negozio all'ingrosso, è possibile avere frutta e generi di prima necessità gratuitamente. In media, il risparmio totale è di 20-30% rispetto ad un normale supermercato.

6.5.2. Scozia

La Scozia ha un sistema giuridico che è separato e distinto da quello vigente in altre parti del Regno Unito. È comunque soggetta alla legislazione

del Regno Unito come, ad esempio, nel caso dei proventi di reato (*Proceeds of Crime Act* del 2002). Tale legislazione viene applicata in Scozia attraverso le proprie istituzioni giuridiche. La Parte 5 di POCA stabilisce una procedura che prevede il sequestro e la confisca dei beni, senza la necessità di una condanna penale, definita anche come “recupero civile”. L’Unità di Recupero Civile (CRU – *Compensation Recovery Unit*) agisce per conto dei ministri scozzesi. La CRU fa parte della Federazione Nazionale del *Crown Office* e Servizio Fiscale del Procuratore (COPFS – *Crown Office and Procurator Fiscal Service*) ed è un’unità multidisciplinare che comprende avvocati, investigatori finanziari, un contabile forense e personale di supporto⁵⁰.

Il recupero dei beni è regolato dal *Proceeds of Crime Act* del 2002, che permette la confisca penale dei profitti del crimine che sono sospettati di provenire dalla commissione di reati. La procedura di confisca può essere utilizzata anche per eliminare il sospetto all’inizio di un procedimento di confisca, con l’obiettivo di interrompere ulteriori attività criminali⁵¹. Il valore recuperabile da un ordine di confisca deve corrispondere all’importo del beneficio ottenuto dall’imputato di condotta criminosa. Tuttavia, questo importo non può superare l’ammontare delle attività raggiungibili degli accusati. Se l’importo disponibile per il recupero è riconosciuto essere minore rispetto alla quantità del beneficio ottenuto con la condotta criminosa, allora questo importo viene definito come “valore recuperabile” (sezione 93 del POCA).

Il recupero del bene può essere considerato come pratica di sequestro e confisca, senza la necessità di una condanna penale. È importante notare che il recupero deve essere utilizzato solo quando il procedimento non è applicabile o non ha avuto esito. Nel caso dei beni confiscati viene applicato il *Proceeds of Crime Act* 2002 (POCA) con proprie istituzioni giuridiche diverse dalla Scozia, anche se il sistema giuridico scozzese è distinto dal sistema giuridico del Regno Unito.

L’Unità di Recupero Civile (*Compensation Recovery Unit* - CRU) è l’organo principale per la confisca civile in Scozia ed è parte, come si è detto, del *Crown Office and Procurator Fiscal Service* (COPFS). L’obiettivo principale della CRU è quello di utilizzare procedure civili al fine di contrastare la criminalità. Tutti i membri del CRU sono specificamente adde-

⁵⁰ L’obiettivo principale della CRU è quello di utilizzare i procedimenti civili per disgregare la criminalità e per rendere la Scozia un ambiente ostile ai criminali (Unità di Recupero Civile 2012, comma 3).

⁵¹ Poteri di recupero civile possono essere utilizzati per dimostrare che l’ottenimento di un bene o di altre attività derivava dal crimine. La *Serious Organised Crime Agency* (SOCA, Organizzazione non ministeriale) è responsabile per la massimizzazione dell’efficacia dei proventi di reato.

strati per ridurre al minimo il rischio che qualsiasi funzionario CRU possa essere esposto alla corruzione/concussione.

In Scozia⁵², i beni sottratti alla criminalità sono stati recuperati e investiti nel programma “*CashBack for Community*”. Questo programma investe i beni sottratti alla criminalità in servizi comunitari: impianti e attività in gran parte, ma non esclusivamente, per i giovani a rischio di far propri i comportamenti criminali⁵³. I progetti spaziano dal lavoro temporaneo a quello a più lungo termine, fino a progetti di intervento che possono cambiare la vita o trasformarla positivamente, indirizzandola verso l’occupazione, l’istruzione, o il volontariato. Il programma comprende una serie di partnership con società sportive, artistiche, con imprese, comunità e associazioni giovanili. *CashBack* fornisce anche i finanziamenti necessari per strutture sportive e comunitarie, per lavori di ristrutturazione e di rinnovamento.

Sin dall’inizio dell’attività del *Cashback*, nel 2007, più di £ 46.000.000, recuperati dai proventi di reato, sono stati investiti per attività sportive, culturali, educative e attività per bambini e giovani di tutta la Scozia.

III. Caso studio 3: “*CashBack for Communities – Scottish Athletics*”⁵⁴

Il programma “*CashBack for Community - Scottish Athletics*”⁵⁵ è finalizzato al riutilizzo dei profitti illeciti della criminalità, recuperati attraverso il *Proceeds of Crime Act* del 2002, investiti in programmi comunitari, impianti e attività in gran parte, ma non esclusivamente, per i giovani a rischio criminale⁵⁶. Il progetto *CashBack for Community - Scottish Athletics* (durato dall’aprile 2011 al marzo 2012) era inizialmente basato sui club sportivi di corsa, salto e lancio, e si è sviluppato poi in un modello di erogazione di servizi di comunità polisportiva, che fornisce un programma nazionale di volontariato. Questa nuova struttura ha dato la possibilità di aumentare la partecipazione delle persone in nuove aree di relazioni e, allo stesso tempo,

⁵² Inoltre, alcuni ufficiali CRU operano servendosi di pseudonimi, dal momento che entrano in contatto diretto con i grandi criminali, ed è necessario per proteggere le loro identità private.

⁵³ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Justice/public-safety/17141/cashback> (ultimo accesso Giugno 2017).

⁵⁴ Cfr. anche: “*Scottish athletics 2012. Executive Summary*”. *Community health research and evaluation 2012*.

⁵⁵ “*Scottish Athletics*” (Ltd) è l’organo direttivo nazionale per l’atletica leggera in Scozia. È una società a responsabilità limitata fondata nel 2001. “*Scottish Athletics*” è affiliata a “*UK Athletics*”, che è a sua volta affiliata alla *International Association of Athletics Federation* (IAAF).

⁵⁶ <http://www.cashbackforcommunities.org/> (ultimo accesso Giugno 2017).

ha incentivato l'attività di club di atletica locali, per assicurare nuove opportunità a lungo termine.

III.1 Storia del progetto

“*CashBack for Community - Scottish Athletics*” è un progetto globale che coordina una serie di eventi incentrati su attività sportive come la corsa, il salto e il lancio. Quest'organizzazione è l'organo direttivo che coordina 135 club formali con 13.000 soci sparsi in tutta la Scozia. Inoltre, circa 21.000 persone partecipano ai club *JogScotland* per il tempo libero. “*Scottish Athletics*” supporta anche un programma di eventi regionali e nazionali, inoltre fornisce istruzione e risorse per insegnanti delle scuole primarie e delle scuole secondarie. La partecipazione è equamente divisa tra maschi e femminile (circa il 50% ciascuno).

“*Scottish Athletics*” ha riconosciuto il programma “*CashBack*” come un'opportunità per aumentare la partecipazione, lo sviluppo personale e la creazione di nuovi partenariati locali o per potenziare quelli esistenti. Il nucleo centrale del partenariato è stato un collegamento tra i club locali per garantire le opportunità per i giovani e nuovi volontari rimanendo impegnati nel lungo periodo. Il programma iniziale era basato sul modello esistente di “correre, saltare, lanciare”. Si pensò allo stesso tempo di coordinare il progetto con il programma di sviluppo nazionale scozzese. “*Scottish Athletics*” è stato finanziato da “*CashBack for Communities*” (dal 2009-2010 al 2011-2012) per svolgere tre progetti⁵⁷:

- *Street Sprint*. Atletica di strada programmata per giovani tra i 10 e i 19 anni;
- *Club Together Project*. Sulla base della valorizzazione della partecipazione di livello base in atletica leggera, allo stesso tempo viene promosso l'accesso ai club dei membri della comunità con percorsi sostenibili per i partecipanti;
- *National Volunteer Development Programme*. Mira a fornire opportunità di formazione e di leadership per aumentare il numero di nuovi volontari che offrono servizi atletici nei club (16-26 anni).

III.2 Obiettivi del progetto

Il programma delle attività risponde alle finalità previste dal finanziamento dal programma “*CashBack*”. Esso prevede: i) l'aumento del numero

⁵⁷ L'importo totale ricevuto negli anni di riferimento era di £ 228,951.

di giovani che vanno alla ricerca di attività; ii) il *targeting* di giovani disimpegnati; iii) l'offerta di attività di sicurezza e opportunità di formazione; iv) l'elevamento del profilo dello sport, con l'obiettivo di aumentare la partecipazione alle attività sportive nazionali. Gli obiettivi del progetto, in accordo con lo scopo del finanziamento⁵⁸, sono i seguenti:

- aumento del numero di giovani (10-19 anni) che vogliono sperimentare l'atletica;
- offerta di opportunità di formazione atletica ai giovani;
- crescita del profilo di *Athletics* e dei suoi club con membri in tutta la Scozia e dell'atletica leggera come uno sport inclusivo e aperto;
- contributo agli obiettivi nazionali di incremento dell'attività sportiva.

III.3 Stato di realizzazione del progetto

Sono stati completati 17 progetti dei club e 18 progetti Sprint in 15 centri in tutta la Scozia. Nel corso della durata del progetto sono state tenute almeno 10 sessioni. Infine, la strategia di volontariato è stata ampliata fino ad includere i genitori e persone oltre i 50 anni di età.

I principi fondamentali ai quali s'ispirano le attività di "*Scottish Athletics*" sono:

- *positivo* - generalmente definito come sano divertimento, attivo, coinvolgente;
- *aperto a tutti* - accessibile e a titolo gratuito, di interesse per tutte le età, aperto a ragazzi e ragazze, rivolto alle minoranze etniche e ai giovani con disabilità;
- *migliorativo* - cambiare i comportamenti e gli atteggiamenti, lo sviluppo di competenze personali e fisiche;
- *sostenibile* - fornire benefici a breve, medio e lungo termine, nonché i benefici a breve termine.

Durante il primo anno, "*Scottish Athletics*" ha dovuto affrontare alcuni problemi per impostare il progetto in ogni Centro. L'intenzione era quella di creare percorsi per il rafforzamento del collegamento con le comunità locali al fine di creare una sostenibilità a lungo termine.

⁵⁸<http://www.cypscotland.org.uk/pix/uploaded/Library/GuidanceNotesV3ClubsforYoungPeopleScotland> (ultimo accesso Giugno 2017).

III.4 La relazione col territorio (Regione e Comune)

Il progetto “CashBack Athletics” ha costituito il collegamento con le attività atletiche di strada, mentre il meccanismo dei “Club-together” aveva lo scopo di tenere insieme la comunità e club locali⁵⁹, al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine del progetto. Il programma di volontariato ha previsto il reclutamento di nuovi giovani volontari (16-25 anni) all’interno delle comunità locali, promuovendo l’atletica di base. Il progetto si è sviluppato in 20 enti locali completando 33 progetti “Street Sprint projects” (per un totale di 1.212 ore), 17 club “Together projects” (6.123 ore) e la formazione di 121 volontari (quasi tutti giovani locali). Questi progetti hanno realizzato 60 incontri formativi su diversi argomenti, come la droga, l’abuso di alcol e la violenza giovanile.

Queste attività possono aumentare l’occupazione e aiutare i giovani a realizzare le loro potenzialità, ma possono essere accolte solo in una zona così diversa come il Nord-Est della Scozia.

III.5 L’impatto del progetto

I principali risultati raggiunti dal progetto sono stati:

- i. la promozione dell’atletica leggera all’interno della comunità;
- ii. lo svolgimento di attività salutari e coinvolgenti per i giovani a rischio di criminalità;
- iii. una divertente alternativa al tradizionale approccio all’atletica leggera, come previsto nelle scuole locali;
- iv. la promozione di partenariati tra sport e mondo del lavoro come la “diversionary youth work”⁶⁰.

⁵⁹ Un esempio di approccio “Club Together” è fornita dall’Athletics club Shettleston Harriers a Glasgow con il progetto per l’East End della città. Questo include sessioni di coaching (il “coaching” è una strategia di formazione che, partendo dall’unicità dell’individuo, si propone di operare un cambiamento, una trasformazione che possa migliorare e amplificare le proprie potenzialità per raggiungere obiettivi personali, di team, manageriali e sportivi), per 30 scuole elementari e 3 scuole secondarie della zona. La cooperazione avviene anche con un gruppo della comunità locale al fine di fornire sessioni di formazione per i giovani. Si è anche sviluppato un programma specifico di lavoro con i richiedenti asilo e, attraverso questo, si è potuto dare sostegno alla giovane “Eritrean athletes” nell’East End.

⁶⁰ “Youth Diversion” è uno di una serie di approcci alla lotta contro la criminalità giovanile. Si legge nel Report «Evaluation Cash Back for Communities Youth work and anti-violence funds», by catch the light Youth & Community development Consultancy, June 1912: «Thus youth work offers crucial benefits in the skillful ways it diverts young people toward non positive social and emotional interactions. Similarly it can work to reduce negative community perceptions associated with youth related crime and antisocial behaviour.

Esempio 1. Torry Giovani e Centro ricreativo

La località di Torry era in origine un antico villaggio di pescatori, situato sulla riva sud del fiume Dee, che è cresciuta nel corso dei decenni in una comunità di appena 9.000 persone nel 2008. Torry è la terza zona più svantaggiata (secondo i principali indicatori: quali, l'occupazione, la salute, l'alloggio, ecc.) nella contea di Aberdeen. Ci sono due scuole primarie e una scuola secondaria e la comunità è ben servita con piccole aree commerciali e strutture comunitarie tra cui il centro Torry di vicinato e il Centro Giovanile e del tempo libero che ospita il Progetto Giovani Torry.

I principali problemi tra i giovani sono legati all'uso di droghe e all'abuso di alcol. Le statistiche della criminalità per il 2008 hanno evidenziato tassi di vandalismo molto più alti (32 per 1.000 abitanti) rispetto alla media di Aberdeen, di 20 per 1.000 abitanti, all'anno.

Il primo progetto di Torry, la "*Street Sprint*", ha attirato 22 ragazzi e 12 ragazze, con 114 contatti complessivi, con una media di 3 sedute a giovane partecipante. In questa giornata, i giovani hanno svolto le attività che gli impedivano di avere comportamenti anti-sociali, causa di conflitti con la polizia locale, ed è stata l'occasione per offrire loro un'alternativa, volta a sviluppare in breve tempo, delle relazioni sociali positive con i loro coetanei e amici. Molti di loro hanno suggerito di includere altre forme di atletica e di creare uno "*Street Sprint Club*". Tre giovani hanno continuato a riunirsi "*Aberdeen Amateur Athletics Club*" e un giovane ha aderito al programma di volontariato. "*Torry Youth and Leisure Centre*" si trova nel cuore della zona di Torry ad Aberdeen e offre una vasta gamma di attività e di servizi di alta qualità. I servizi includono centri polisportivi, un grande palazzetto dello sport, una palestra completamente attrezzata; aree trampolino; un'area progetto giovanile. Per raggiungere gli obiettivi della lettera di assegnazione, è stato fondamentale identificare un pubblico iniziale per le finalità del progetto complessivo ad Aberdeen. In questo senso, la via migliore era quella di creare un certo numero di partenariati locali con le istituzioni che erano già collegate a "*Aberdeen Athletics Club*" come "*Blue Horizon*".

Il progetto ha inizialmente coinvolto un certo numero di volontari nella formazione come allenatori. In alcuni casi, i giovani hanno poi continuato autonomamente le attività iniziate dai progetti prendendole in gestione.

Il problema principale era, tuttavia, la mancanza di un coordinatore nazionale a tempo pieno per il programma "*CashBack Athletics*". Ciò ha creato qualche difficoltà nella pianificazione e realizzazione del progetto stesso. Allo stesso tempo, maggiori sforzi dovrebbero essere concentrati sui passi da attuare per raggiungere il più elevato numero possibile di giovani. Infine, la fase di pianificazione delle attività "*Torry Aberdeen*" ha bisogno di maggiori approfondimenti e di maggiori indicazioni.

Un rapporto di valutazione⁶¹ del programma della "*CashBack for Communities*" individua 13 risultati intermedi, raggruppati sotto la voce delle comunità sicure che comprendono:

Nevertheless dangers loom if practioners ignore the adopting the right youth work skills and interventions right situation» (p. 17).

⁶¹ ODS Consulting, «*Nazionale evaluation of Cashback for Communities Programme*» (April 2012-March 2014) – Final Report May 2014.

- il miglioramento duraturo della salute e del benessere;
- il miglioramento dell'autostima e della fiducia;
- la riduzione dei livelli di criminalità e dei comportamenti anti-sociali;
- il miglioramento della percezione della comunità come un posto dove vivere;
- il miglioramento dell'integrazione e della coesione della comunità⁶².

III.6 “CashBack for Communities – Scottish Athletics”: Risultati e limiti del progetto

<i>Risultati</i>	<i>Limiti</i>
<ul style="list-style-type: none"> • È aumentato il numero dei giovani di età compresa tra 10 e 19 anni che fanno esperienza attraverso l'atletica. • Il progetto ha fornito a giovani disoccupati e in situazioni di difficoltà opportunità sportive. • Il progetto ha offerto opportunità di formazione e di leadership ai giovani nell'atletica leggera. • Le attività si sono svolte in sicurezza, in modo ben organizzato e divertente per i bambini e i giovani. • Ha elevato il profilo dell'atletica leggera e dei membri dei suoi club in tutta la Scozia, proponendo l'atletica come uno sport inclusivo e aperto. • Ha contribuito agli obiettivi nazionali di aumentare la partecipazione alle attività sportive. • Nelle manifestazioni pubbliche “CashBack Athletics” è riuscito a coinvolgere non solo i giovani, attraendo anche le famiglie e una parte della società civile: «la gente si avvicinava per vedere cosa stesse succedendo». 	<ul style="list-style-type: none"> • Rischio di carenza improvvisa di personale volontario. • Mancanza di un coordinatore nazionale a tempo pieno per il progetto “CashBack” di atletica. • Difficoltà di prevedere la disponibilità di risorse. Non vi è alcun bilancio del Governo per “CashBack”. • Era necessario più tempo per la fase di progettazione ed era necessaria una maggiore comprensione di come indirizzare i giovani. • Pur prefiggendosi come obiettivo la riduzione dei tassi di criminalità, “CashBack Athletics” non presenta dati sugli effetti del progetto, come era previsto nel progetto iniziale.

Va inoltre registrata la mancanza di dati chiave sulle diverse forme di criminalità, con i relativi dati statistici e di forte impatto sulla comunità. Al momento della stesura del presente *report*, questi dati continuano a mancare, nonostante l'obiettivo principale del testo normativo, come criterio

⁶² In una delle raccomandazione del Report finale si suggerisce ai partners del progetto e del governo scozzese di rivedere il modello logico corrente, pur mantenendo la struttura attuale, per snellirlo:

«The delivery partners and the Scottish Government should review the current logic model while retaining the current structure, they should look to streamline the model. This would include mapping the outcomes set out in the applications by successful partners and taking account of the greater focus on positive destination in this phase of the programme» - ODS Consulting, National evaluation of Cashback for Communities Programme (April 2012-March 2014) – Final Report May 2014.

chiave di concessione, sia stato quello di ridurre il crimine. Inoltre, a causa del modo unico in cui “CashBack” è finanziato, è intrinsecamente difficile prevedere quando nuovi fondi saranno disponibili. Non vi è alcun bilancio dello Stato per “CashBack” e il programma si basa sull’ottimo lavoro del servizio dei Tribunali scozzesi, il *Crown Office* e il Servizio Fiscale del Procuratore e di tutte le altre agenzie coinvolte nel far rispettare la legge, per recuperare completamente i guadagni illeciti dei criminali.

6.5.3. Spagna

La Spagna è uno dei Paesi europei più attivi nelle procedure di recupero dei beni e nell’affrontare i problemi della loro utilizzazione⁶³.

La Spagna adotta una duplice strategia:

- i. procedimento penale: gli obiettivi principali sono due: in primo luogo, ristabilire l’ordine sociale e assicurare la detenzione degli imputati; in secondo luogo, privare le organizzazioni criminali dei proventi illeciti, attraverso strumenti quali la confisca o il sequestro di valore per equivalente;
- ii. prevenzione: impedire il reinvestimento dei proventi da reato all’interno dell’economia legittima.

Entrambi questi fronti richiedono, per essere realmente efficaci, un’efficiente cooperazione. Le attività di prevenzione sono fondamentali per il perseguimento penale delle organizzazioni criminali. Allo stesso tempo, il procedimento penale deve essere integrato con le leggi amministrative finalizzate alla valorizzazione della barriera di tutela penale precedente. In effetti, una volta assegnato, il bene viene registrato nell’“inventario dei beni confiscati”, che indica la durata dell’incarico e il nome dei beneficiari. L’autorità giudiziaria può anche decidere l’assegnazione temporanea delle attività di Polizia Giudiziaria.

Il governo spagnolo ha stabilito una serie di criteri per la distribuzione del denaro sequestrato con la creazione di un Fondo speciale⁶⁴. Tali criteri

⁶³ Si veda il contributo di Barbara Vettori.

⁶⁴ Il “*Fondo de Bienes Decomisados*”, istituito dalla Legge n. 17/2003, è composto di immobili, effetti e strumenti confiscati con sentenza definitiva nei procedimenti per traffico di droga e reati connessi. Il prodotto di questi beni è destinato a intensificare le azioni di prevenzione, di ricerca, di lotta alla droga, di assistenza e integrazione sociale e professionale dei tossicodipendenti e di cooperazione internazionale. Fanno parte del Fondo, comunità autonome, enti locali, organizzazioni non governative o no-profit private, le Forze di Sicurezza dello Stato, il Dipartimento delle dogane e delle imposte speciali riservati allo Stato, Agenzia delle Entrate, il procuratore speciale per la prevenzione e la repressione del traffico illegale di stupefacenti, la Delegazione del Governo per il “Piano Nazionale sulle Droghe”,

sono per gran parte dedicati ai programmi finalizzati al contrasto dello spaccio di droga e del riciclaggio del denaro, che si basano su un approccio di domanda/offerta⁶⁵:

- I) nel settore della *riduzione della domanda*: programmi di prevenzione della droga, assistenza ai tossicodipendenti, integrazione sociale e occupazione degli stessi, tra cui: i) programmi di sensibilizzazione sul problema dell'uso della droga; ii) programmi di riabilitazione per tossicodipendenti con problemi giudiziari; iii) progetti di ricerca in materia di droga e di dipendenza; iv) progetti e programmi per dipendenze che includono una prospettiva di genere; v) formazione;
- II) nel settore del "controllo dell'offerta": attività di contrasto delle reti di trafficanti di droga.

L'organo incaricato per la gestione del Fondo è la "*Mesa de Coordinación de Adjudicaciones*" (Ufficio di coordinamento per la destinazione). Appartiene al Ministero della Salute e i suoi compiti includono l'identificazione dei beni da destinare al Fondo e l'adozione di decisioni riguardanti la loro destinazione ai beneficiari⁶⁶. La Spagna ha designato due uffici per il recupero dei beni (ARO), al fine di attuare la Decisione Quadro del Consiglio Europeo 2007/845/GAI, del 6 dicembre 2007: il Centro di Intelligence per la criminalità organizzata (*Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado*, COIC) e la speciale Procura Anti-droga (*Procura Especial Antidroga*).

Uno dei problemi del sistema spagnolo di riutilizzo, è che i beni confiscati hanno un programma specifico di riutilizzo solo se sono il risultato del traffico di stupefacenti. Se si verificano altri reati gravi e anche relativi alla criminalità organizzata, i beni confiscati verranno utilizzati per il risarcimento delle vittime, e gli eventuali importi rimanenti saranno destinati al bilancio dello Stato. Inoltre, anche quando i beni confiscati sono il risultato del traffico di droga, tali attività devono essere condivise con una serie d'istituzioni governative e con la società civile.

La Spagna non ha implementato un sistema di gestione dei beni confiscati, e questi ultimi sono solitamente più facili da destinare, mediante la vendita all'asta. Più difficile è la gestione di beni mobili, di più difficile at-

altre agenzie o enti pubblici del governo centrale, le organizzazioni internazionali competenti in materia, le entità sopranazionali e anche la collaborazione di governi stranieri. Entro il primo trimestre di ogni anno, il presidente del gruppo di esperti sarà invitato al Parlamento, attraverso i Presidenti di Camera dei Deputati e del Senato, a tenere una relazione completa sulle attività del Fondo. L'ultima riunione si è tenuta il 14 gennaio 2011.

⁶⁵ L'ultima volta che sono stati aggiornati è stato il 14 gennaio 2011.

⁶⁶ Per ulteriori informazioni, cfr.: www.pnsd.msssi.gob.es/Categoria4/bienes/home.htm (ultimo accesso Giugno 2017).

tribuzione, se non sono stati oggetto di sequestro in precedenza. Attualmente, la gestione dei beni confiscati è delegata a ciascun giudice, che ha l'autorità, caso per caso, di determinare la modalità di gestione dei beni (o semplicemente messi in un deposito). Ciò può portare al deprezzamento dei beni (se non si tratta di beni mobili), che probabilmente non potranno essere venduti al loro valore di mercato, assicurando in tal modo una doppia perdita per lo Stato, che sarà responsabile per le spese di gestione e, al tempo stesso, del deprezzamento del bene che è stato venduto al di sotto del suo valore originario.

IV. Caso studio 4: “Fundación Atenea”⁶⁷

IV.1 Storia del progetto

Dal 1985, la “Fundación Atenea” incentra le proprie attività sullo sviluppo di programmi di prevenzione, assistenza e riabilitazione per le persone a rischio di esclusione sociale (minori, famiglie in situazioni di vulnerabilità, persone con dipendenze, immigrati, disoccupati). L'obiettivo principale della Fondazione è il miglioramento delle condizioni e della qualità di vita di queste categorie sociali agendo sui fattori che possono causare l'esclusione.

«Abbiamo dimenticato come Società che i bisogni più elementari delle persone sono i diritti», avverte il direttore della “Fundación Atenea”. La missione della Fondazione è quella di garantire i diritti dei cittadini, per migliorare la qualità della vita di coloro che si trovano ad affrontare i rischi di esclusione sociale e di evitare quei fattori che possono causarla. Allo stesso tempo, la Fondazione promuove l'innovazione economica, la formazione e la ricerca sociale.

Le attività di “Fundación Atenea” si rivolgono a persone con problemi di dipendenza, alle prostitute e ai disoccupati con bassi livelli d'istruzione. Oggi, “Fundación Atenea” è un ente importante per la società in materia di inclusione sociale e di sviluppo di piani e programmi di qualità ispirati ai criteri di innovazione, efficienza e sostenibilità. L'attività della “Fundación Atenea” si rivolge pure alla realizzazione di ricerche per migliorare lo sviluppo sociale e fornire un nuovo quadro per la progettazione e la valutazione delle politiche pubbliche. Il team di “Fundación Atenea” è composto da 150 professionisti con diverse competenze: psicologiche, antropologiche, sociologiche, mediche, economiche, ecc.

⁶⁷ Cfr. anche: <http://fundacionatenea.org> (ultimo accesso Giugno 2017).

IV.2 Obiettivi del progetto

“*Fundación Atenea*” concentra la sua attività sull’individuazione dei fattori che sembrano facilitare l’esclusione sociale, condizionando la vita della gente. L’approccio della Fondazione è di “fare rete” con tutte le agenzie sociali che possono contribuire allo sviluppo delle competenze personali: mass-media, pubblica amministrazione, imprese private, cittadini. Un’attenzione prioritaria è rivolta a quegli individui che sono esposti a gravi rischi di esclusione sociale, alla creazione di nuove opportunità evitando il nuovo fenomeno della “povertà di genere”⁶⁸.

Le attività della “*Fundación Atenea*” s’ispirano ai seguenti concetti-chiave:

- *adeguamento*: alle necessità concrete. Le ricerche e le valutazioni sono adeguate ai casi specifici di studio: contesto, funzione, necessità dei soggetti, ecc;
- *multidisciplinarietà*: il team è composto da professionisti con background diversi, con diverse abilità;
- *visione globale*: incentrata sulle azioni possibili. Così, base delle attività è un’analisi della situazione da diversi punti di vista, che trova la sua applicazione in una serie di azioni possibili;
- *utilità*: la fondazione elabora strumenti pratici per facilitare il processo decisionale.

Per realizzare questi principi, è importante offrire un’adeguata attenzione ad ogni gruppo sociale; attenzione che sia basata sul riconoscimento dei diritti e delle potenzialità delle persone, quali valori fondamentali dell’organizzazione. L’innovazione, l’approccio multidisciplinare nei progetti, l’attenzione per la qualità, l’indipendenza nei processi decisionali e la capacità di sviluppare nuove forme di attuazione dei programmi è la filosofia che guida la Fondazione.

IV.3 Stato di realizzazione del progetto

Il raggiungimento delle persone è l’obiettivo principale della Fondazione. In effetti, le persone sono protagoniste pro-attive dei percorsi di cam-

⁶⁸ Il termine “femminilizzazione della povertà” è di solito associato a una ricerca condotta da Diana Pearce (Diana Pearce, 1978) «The feminization of poverty: Women, work, and welfare», in *Urban and Social Change Review* 11: 28–36, che ha usato l’espressione per riferirsi a una crescente concentrazione di povertà tra le donne rispetto agli uomini negli Stati Uniti. L’espressione della Pearce è stata, per così dire globalizzata, in quella di “povertà di genere”.

bamento e miglioramento dell'organizzazione. Inoltre, la Fondazione si propone di implementare le sue relazioni sia con le persone sia con le istituzioni. In questo senso, è importante sviluppare nuovi modi di comunicazione, al fine di coinvolgere nuovi soggetti, incoraggiando il volontariato all'interno della struttura organizzativa. Tuttavia, la Spagna sta affrontando una recessione economica (che ha uno dei suoi principali riflessi sul benessere sociale), che determina un rischio costante di riduzioni di bilancio. Allo stesso tempo, le aziende spesso non prestano attenzione al loro ruolo sociale, rendendo la situazione ancora più incerta per le persone che sono a rischio di esclusione sociale. Nonostante questa situazione, la “*Fundacion Atenea*” è attualmente impegnata in 16 progetti diversi con l'obiettivo di fornire assistenza alle persone che sono a rischio di esclusione sociale.

IV.4 La relazione col territorio (Regione e Comune)

L'attività della Fondazione viene sviluppata in parti sempre più ampie del territorio spagnolo, pur mantenendo il suo obiettivo di offrire una adeguata attenzione ad ogni persona e alla tutela della sua dignità. La rete della Fondazione coinvolge circa 101.000 persone. Attualmente, la Fondazione sviluppa i suoi programmi attraverso le comunità autonome di Andalusia, Castilla la Mancha, Estremadura, Madrid e Valencia. Sono coinvolti più di 160 dipendenti. Il lavoro della Fondazione si basa sulla collaborazione con le istituzioni pubbliche, con l'obiettivo di ottimizzare le risorse esistenti e di dare maggiore efficacia alle risposte della società. La fondazione ha lo scopo di incrementare la sua partecipazione nella società civile, e di coordinare le proprie attività con altre organizzazioni del settore, al fine di conseguire l'obiettivo di migliorare il benessere sociale della Spagna. Per questo motivo “*Fundación Atenea*” partecipa a diverse piattaforme e reti a livello europeo, nazionale e locale. È importante anche il coinvolgimento dei gruppi politici per sensibilizzarli, al fine di includere nella loro agenda politica lo sviluppo dei fattori sociali, quali l'integrazione e la lotta contro la povertà. A tal fine, la Fondazione sta promuovendo convegni sulle migliori strategie e pratiche per l'inclusione sociale, che dovrebbe essere alla base dell'innovazione e del miglioramento delle politiche sociali esistenti.

IV.5 Impatto del progetto

La Fondazione ha finora realizzato 16 progetti sui seguenti argomenti:

- trattamento e prevenzione delle dipendenze;
- riduzione del rischio e del danno;

- fornitura di assistenza ai minori, giovani e famiglie a rischio;
- integrazione e partecipazione degli immigrati;
- ricerca e valutazione;
- formazione di professionisti.

Più di 20 pubblicazioni su questi temi (rapporti, bollettini, piani d'azione) sono attualmente disponibili online. Questi studi descrivono i risultati di ogni singolo progetto, i problemi principali affrontati e i soggetti coinvolti.

Insieme con gli enti locali, la Fondazione elabora piani e programmi comunali su:

- prevenzione delle tossicodipendenze;
- integrazione sociale degli immigrati e altre categorie a rischio di esclusione sociale;
- aiuto psicologico per i giovani;
- educazione alla salute;
- attività sociali per le zone svantaggiate.

IV.6 “Fundación Atenea” – Risultati e limiti del progetto

<i>Risultati</i>	<i>Limiti</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Circa 101.000 persone coinvolte. • Consistente copertura territoriale (Andalusia, Castiglia, Estremadura, Catalogna). • 6 progetti avviati, finanziati dal Fondo dei Beni Confiscati. • Trattamento e prevenzione delle dipendenze. • Riduzione di rischi e danni. • Prestazioni di assistenza ai minori, ai giovani e alle famiglie a rischio. • Integrazione e partecipazione degli immigrati. • Ricerca e valutazione. • Formazione di professionisti. <p>Come “CashBack Athletics”, “Fundación Atenea” si basa sul riutilizzo indiretto con proventi derivanti dal traffico della droga.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crisi economica. • Mancanza di dati sull’impatto del progetto e sulla riduzione della propensione al consumo di droga. • Necessità di ricorrere a finanziamenti pubblici per mantenere attivo il progetto. • Difficoltà dei progetti di riutilizzo con auto-sufficienza finanziaria.

La Fondazione fornisce un servizio di supporto per l’avvio di nuovi servizi territoriali, programmi e piani strategici, e di riprogettazione di quelli già esistenti. In più di 25 anni di esperienza, la Fondazione si è concentrata non solo sull’intervento in categorie sociali che si trovano in situazioni di vulnerabilità sociale (in un’ottica di prevenzione, assistenza, riduzione del danno, integrazione), ma anche nella ricerca sociale (analisi politica, formulazione di progetti). L’organizzazione ha sviluppato una solida struttura

di valutazione delle prestazioni e di gestione della conoscenza che permette di raccogliere tutti i dati che descrivono quantitativamente gli oggetti delle ricerche, di analizzarle qualitativamente e di fornire un quadro sulle situazioni di inclusione/esclusione sociale, nonché una robusta metodologia di analisi.

6.6. Conclusioni: buone pratiche nella gestione dei beni confiscati

Il riutilizzo dei beni confiscati attraverso il trasferimento delle proprietà a istituzioni statali o locali, è attualmente la seconda opzione di riutilizzo più applicato dopo il riutilizzo indiretto. L'Italia fa però eccezione, in quanto, come si è visto, il riutilizzo a fini sociali è la misura più usata.

Il presente saggio mira a fornire un quadro comparativo dei diversi sistemi di riutilizzo dei beni confiscati nell'Unione Europea. In particolare, ha presentato le principali differenze tra i progetti di riutilizzo vigenti in quattro diverse aree dell'Unione Europea. Queste differenze riguardano i due principali tipi di riutilizzo:

- i. *Riutilizzo diretto*: i beni confiscati sono direttamente utilizzati per scopi sociali (casi studio analizzati: i) “Villa Santa Teresa” e ii) “Social Market” di Milano, in Italia);
- ii. *Riutilizzo indiretto*: il riutilizzo dei proventi confiscati di reato avviene attraverso fondi dedicati/programmi stabiliti che investono i beni nella lotta contro il traffico di stupefacenti o di prevenzione della criminalità (casi studio analizzati: iii) “Torry Aberdeen” e iv) “Fundacion Atenea”).

Dal presente studio emergono i seguenti risultati principali:

- esiste un quadro normativo globale dell'UE per la lotta contro la criminalità organizzata attraverso la confisca dei proventi di reato;
- tuttavia, non vi è alcuna norma per il riutilizzo sociale dei beni confiscati. Allo stesso tempo, diversi piani d'azione, le relazioni e le strategie dell'UE fanno riferimento alla necessità di una regolamentazione del riutilizzo sociale dei beni confiscati;
- vi è una chiara necessità di considerare i vantaggi che l'uso sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali comporta al fine della partecipazione e della cooperazione con la società civile;
- le soluzioni presentate dagli Stati selezionati in questo studio che hanno, o intendono avere, regole per il riutilizzo sociale dei beni confiscati sono diverse. L'Italia è più orientata al riutilizzo *diretto*, mentre la Spagna e Scozia sono più orientate a reinvestire i proventi di

reato attraverso programmi specializzati (ad esempio “*CashBack for Communities*” e “*Fundacion Atenea*”);

- vi è una necessità di sviluppare standards comuni per regolare il riutilizzo sociale dei beni confiscati. Ciò consentirebbe anche di garantire una maggiore trasparenza sulla specifica destinazione dei beni confiscati a fini sociali;
- l’introduzione di una regolazione dell’UE di questo tipo, consentendo l’uso sociale dei beni confiscati, aprirebbe una concreta prospettiva di maggiore cooperazione e di armonizzazione della legislazione esistente, potenziando così la prevenzione, per una più efficace lotta contro la macro-criminalità e la criminalità organizzata transfrontaliera, oltre che una maggiore partecipazione e sviluppo economico-sociale.

Per quanto riguarda le evidenze empiriche fornite dalle esperienze di riutilizzo analizzate, si può osservare quanto segue:

- i) Il primo caso, Villa Santa Teresa, è anche uno dei più importanti in tutta l’Europa per il valore complessivo del bene. Data la complessità della struttura, nonché la rete di relazioni mafiose e corruttive all’interno e all’esterno dell’azienda, l’operazione di recupero (che è tutt’ora in corso e si trova ad affrontare notevoli problemi) è stata particolarmente complessa e difficile. Si verificava, infatti, una vera e propria gestione economico-finanziaria parallela (gestita col metodo mafioso e con l’utilizzazione di reti corruttive) dell’azienda che veniva sistematicamente isolata dalla comunità scientifica. Allo stesso tempo, la difficile operazione di “bonifica” ha affrontato, e continua a tutt’oggi ad affrontare il problema fondamentale di assicurare l’alto livello qualitativo dei servizi (considerando la tipologia dei trattamenti per i pazienti) nella legalità, è venuta meno la relazione corruttiva con la Regione Sicilia che pagava le prestazioni cliniche fin oltre il 40% in più del loro effettivo valore. Infine, i fondi forniti dall’istituzione sono significativamente diminuiti dopo la scoperta dei legami con la criminalità organizzata. Diversi tra questi problemi sono stati risolti dalla nuova amministrazione, ma permangono ancora molte criticità per una stabile permanenza dell’azienda nel mercato legale, mantenendo adeguati standards qualitativi delle prestazioni. In questa prospettiva è interessante sottolineare che l’azienda ha avviato una nuova collaborazione con l’ospedale Rizzoli di Bologna. Attualmente, Villa Santa Teresa è senza alcun dubbio uno dei centri d’eccellenza del Mezzogiorno d’Italia.
- ii) Per comprendere il secondo caso, ovvero il “Social Market” di Milano, bisogna tener conto delle sue effettive condizioni di partenza: si

trattava infatti di un semplice magazzino utilizzato dalla 'ndrangheta per il traffico di droga. Dall'inizio del progetto di riutilizzo, anche grazie alla collaborazione del Comune, il "Social Market" ha intrattenuto una forte relazione con il territorio, oltre che con il Comune di Milano che fornisce l'elenco dei beneficiari. Parte del costo del carrello è coperto dalla Caritas, altro importante partner. Il rapporto con il territorio è caratterizzato da una nuova pratica di finanziamento come il "crowdfunding", che è stato usato per aprire il "Social Market" di Milano. I principali problemi sono legati al fatto che fino ad oggi il "Social Market" copre un'area limitata di mercato (che sta per essere tuttavia ampliata), e tutti i dipendenti sono volontari. Questo fa sì che a volte si pongano problemi di carenza improvvisa della forza lavoro.

- iii) La Scozia è il primo esempio di *riutilizzo indiretto* dei beni confiscati. Il "CashBack for Communities" è il principale progetto per il riutilizzo dei beni confiscati in Scozia, e può essere considerato come un "ombrello" che comprende vari sotto-progetti. Uno di questi è "Scottish Athletics", che è stato realizzato negli anni 2010-2012. Esso aveva lo scopo di ri-socializzazione dei giovani a rischio di comportamenti anti-sociali attraverso lo sport. Il progetto si è caratterizzato, sin dall'inizio, per una forte relazione con il territorio. Secondo il parere degli stessi partecipanti, occorre più tempo per potenziare la programmazione e capire meglio come indirizzare i giovani. Le principali questioni legate al progetto sono soprattutto la mancanza di un coordinatore nazionale a tempo pieno, la difficile previsione delle tempistiche per la disponibilità dei nuovi fondi. Non vi è alcun bilancio del governo per "CashBack" e la base volontaria del lavoro, comporta il rischio di carenza improvvisa della forza lavoro.
- iv) La Spagna è il secondo esempio di *riutilizzo indiretto* dei beni confiscati. Il progetto analizzato è quello della "Fundación Atenea". Analogamente a quello di "CashBack for Communities", è un progetto che comprende una serie di sotto-progetti. In 25 anni di storia, la fondazione ha pubblicato vari rapporti e indagini sull'esclusione sociale. La fondazione attualmente coordina 16 progetti in tutta la Spagna, con un organico di 150 persone che, a loro volta, sono riuscite a coinvolgere più di 101.000 persone. "Fundación Atenea" partecipa a diverse piattaforme e reti a livello europeo, nazionale e locale. I principali problemi sono legati alla difficoltà nel reperire nuovi fondi (la Spagna è uno dei Paesi che più di altri sono stati colpiti dalla crisi economica) e alla mancanza di dati sugli effetti del progetto intrapreso.

6.6.1. Sintesi dei principali risultati

Sebbene con un impatto diverso, come illustrato nei paragrafi precedenti, e con procedure diverse, tutti i progetti di riutilizzo sopra presentati, hanno prodotto una serie di risultati in relazione a tre diversi aspetti: economico, culturale e simbolico. Nei casi italiani riguardanti il riutilizzo dei beni confiscati alle mafie, gioca un ruolo fondamentale il forte elemento simbolico: i beni confiscati alle mafie e sottratti al sistema dell'illegalità, sono stati restituiti alle comunità per un riutilizzo sociale⁶⁹. Ovviamente, ciò non significa che non vi siano più problematiche da superare. Come si è più volte evidenziato, nuovi e complessi problemi si pongono nella gestione dei beni confiscati restituiti alla legalità e che possono indebolire l'elemento simbolico, e quindi, l'immagine stessa dello Stato: come ad esempio, l'inefficienza della gestione, le questioni legate alle interruzioni (anche temporane) del progetto stesso.

Analizzando l'impatto sul territorio è possibile distinguere tra effetto sociale ed effetti economici. In questo senso, è molto importante la capacità di creare una rete di relazioni tra gli altri organismi attivi: altre associazioni, fondazioni, imprese, ONG, enti locali. In tutti i casi, una forte rete di relazioni tra il bene confiscato, il Comune, le ONG e gli attori locali è stata creata. Questi attori, con più adeguate e costanti politiche di sostegno, potrebbero trarre maggiore profitto dal riutilizzo del bene al fine dello sviluppo economico-sociale dei territori. A livello economico, le buone pratiche possono essere identificate sia a livello di progetto singolo sia dal punto di vista della creazione di opportunità di lavoro. Così tutti i casi hanno avuto un effetto sul territorio: l'attuazione di una serie di servizi complementari o il pieno recupero delle attività economiche del territorio (Caso 1). Le buone pratiche sono anche quelle implementate per permettere l'auto-sostenibilità del progetto (Caso 2).

Riassumendo - Benefici principali raggruppati in 5 macrocategorie:

1. Impatto sul territorio e sull'ambiente sociale e culturale

- Restituzione alla comunità di un bene confiscato alla criminalità organizzata – “uso diretto” – (Casi 1 e 2);
- coinvolgimento del territorio in progetti sociali e culturali (Casi 1, 2, 3 e 4);
- riqualificazione del personale (Caso 1);
- miglioramento del *welfare state* (Caso 2);
- promozione del lavoro volontario (Casi 2, 3 e 4).

⁶⁹ Si veda il contributo di Giuseppina Tumminelli sul “caso Italia”.

2. Riqualificazione urbana e ambientale

- Recupero di beni abbandonati (Caso 2);
- recupero di aree ad alto rischio criminale (Casi 3 e 4).

3. Coesione Inter-Istituzionale

- Creazione di una rete di soggetti attivi sul territorio (Casi 1, 2, 3 e 4);
- creazione di partnership tra istituzioni pubbliche e private (Casi 1, 2, 3 e 4).

4. Impatto nel settore economico e produttivo

- Creazione di opportunità lavorative (Casi 1, 2, e 4).

5. Auto-sufficienza finanziaria

- Auto finanziamento tramite attività “*for profit*” (Caso 1);
- integrazione tra differenti sistemi di finanziamento (pubblici, privati, “*crowdfunding*”, ecc.) (Casi 1, 2, 4).

6.6.2. Considerazioni finali

Per concludere, si può affermare che ci sono ampi margini di miglioramento dei fondi comunitari per rendere più efficienti i progetti di riutilizzo dei beni confiscati. È necessario in questo senso migliorare quella che è l’analisi del contesto socio-economico e procedere, in modo più sistematico e su larga scala, all’individuazione delle aree che richiedono maggiore attenzione al fine di una programmazione ottimale degli interventi. Infine, l’analisi dei piani d’intervento sarebbe più accurata per la futura gestione dei beni confiscati se si studiasse più attentamente l’impatto del progetto, per renderlo più efficiente e per ridurre il rischio di fallimento, o della vendita delle aziende a tutti i costi. In questo senso, sarebbe auspicabile un sistema più articolato e un predeterminato monitoraggio (affidato a competenze non esclusivamente giuridiche, ma multidisciplinari), dopo il completamento del progetto di recupero, per verificarne il reale impatto sui territori.

Riferimenti bibliografici

- Armao, F. (2001), “Le mafie in una prospettiva cosmo-politica”, in Ikenberry J.G., Parsi V.E., *Manuale di relazioni internazionali*, Laterza, Roma-Bari.
- Bevilacqua P. (2008), *Miseria dello sviluppo*, Laterza, Roma-Bari.
- Bjelopera J.P., Finkea K.M.(2010), *Organised Crime: An evolving Challenge for U.S Law Enforcement*, Research Service, Washington.
- Cottino A. (2005), “*Disonesto ma non criminale*”. *La giustizia e i privilegi dei potenti*, Carocci, Roma.
- Crouch C. (2000), trad. it. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.

- Crouch C. (2011), trad. it. (2012), *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberalismo*, Laterza, Roma-Bari.
- De Maillard J. (2001), trad. it. (2002), *Il mercato fa la sua legge. Criminalità e globalizzazione*, Feltrinelli, Milano.
- Di Nicola A., Musumeci G. (2014), *Confessioni di un trafficante di uomini*, Chiarelettere, Milano.
- Ferrarese M.R. (2000), *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna.
- Ferrarese M.R. (2002), *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, il Mulino, Bologna.
- Ferrarese M.R. (2006), *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.
- Granovetter M. (1973), trad. it. (1985), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, Napoli.
- Gullo N. (2010), “La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme”, in AA.VV., *Scenari di mafia*, a cura di G. Fiandaca e Costantino Visconti, Giappichelli, Torino.
- Harrison B. (1994), *The Dark Side of Flexible Production*, «Technology Review», 97 (4), May/June.
- Lupo S. (2010), «Potere criminale. Intervista sulla storia della mafia», a cura di G. Savatteri, Laterza, Roma-Bari.
- Magnaghi A. (2012), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati, Boringhieri, Torino.
- Mattei U. (2011), *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari.
- Mattei U., Nader, L. (2008), trad. it. (2010), *Il saccheggio. Regimi di legalità e trasformazioni globali*, Bruno Mondadori, Milano.
- Mazzucato M. (2015), *Se l'ultima rivoluzione cinese fa tremare l'economia globale*, la Repubblica, 21/08/2015.
- Milhaupt C., West M. (2000), *The dark side of Private Ordering: an institutional and empirical analysis of organized crime*, «Law Review», University of Chicago.
- Pizzorno A. (2002), *L'ordine giuridico e statale nella globalizzazione*, relazione presentata al convegno su “Potere politico e globalizzazione”, Università della Calabria, 26-27 settembre.
- Prandini R. (2007), *Il capitale sociale familiare in prospettiva relazionale: come definirlo, misurarlo, sussidiarlo*, «Sociologia e Politiche sociali», vol.10, n. 1.
- Rajan R.G., Zingales L. (2004), trad. it. (2004), *Salvare il capitalismo dai capitalisti*, Einaudi, Torino.
- Rossi G. (2003), *Il conflitto epidemico*, Adelphi, Milano.
- Ruggiero V. (2012), “Introduction: The Organisation of crime”, in Gounev P., Ruggiero V. (eds.), *Corruption and Organised Crime in Europe: Illegal Partnerships*, Routledge, London.
- Ruggiero V. (2013), *I crimini dell'economia. Una lettura criminologica del pensiero economico*, Feltrinelli, Milano.
- Ruggiero V. (2014), *Financial Crime after the Crisis in the UK*, report finale progetto: *The importance of reuse of confiscated assets for social purposes in*

- fighting the illegal economy in fighting the illegal economy*, cips/isec, cofinanziato dalla Commissione Europea (settembre 2013- giugno 2015).
- Ruggiero V. (2015), *Perché i potenti delinquono*, Feltrinelli, Milano.
- Sennet R. (2006), *La cultura del nuovo capitalismo*, il Mulino, Bologna.
- Svimez (a cura di) (2012), *Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Turner A. (2000), trad. it. (2002), *Just capital. Critica del capitalismo globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Visconti C. (2012), “Contro le mafie non solo confisca ma anche “bonifiche” giudiziarie per imprese infiltrate: l'esempio milanese”, (working paper), *Diritto penale contemporaneo*, Milano.
- Visconti C. (2014), “Proposte per recidere il nodo mafia-imprese, (working paper), *Diritto penale contemporaneo*, Milano.

7. Gestione “diretta” dei beni confiscati: il caso italiano

di *Giuseppina Tumminelli*

7.1. Dalla confisca all’assegnazione

Il primo passo per la restituzione alla collettività dei beni appartenenti alla criminalità organizzata è la confisca definitiva.

Il quadro normativo nazionale sulla confisca dei beni è, a livello europeo, il più innovativo e completo nonostante le criticità che saranno segnalate nel corso della trattazione.

Ma, oltre al valore giuridico, non è da sottovalutare la dimensione sociale della norma. La restituzione dei beni confiscati alla mafia alla collettività è un forte segnale dell’efficacia dell’azione di contrasto alla criminalità organizzata. Per questi motivi, al fine di rafforzare il significato simbolico dei beni, è fondamentale che tutti i percorsi di destinazione dei beni siano trasparenti, in modo tale da ridurre il rischio d’infiltrazioni mafiose.

In Italia, le politiche di contrasto alla criminalità organizzata mafiosa si sono orientate da una parte verso l’utilizzo dei metodi repressivi e della confisca degli strumenti di reato, come armi e sostanze stupefacenti e, dall’altra, verso l’isolamento del soggetto e la confisca dei beni ottenuti dalle ricchezze dei mafiosi. Quest’ultima linea si è andata intensificando negli ultimi anni, in considerazione sia dei risultati che l’attacco diretto al patrimonio economico e finanziario delle mafie comporta, sia del valore simbolico che la restituzione alla comunità dei beni ha per i territori. Di conseguenza, l’utilizzazione di tecniche d’indagine sempre più sofisticate e l’azione di potenziamento della fiducia nei confronti delle istituzioni attraverso la confisca, hanno cominciato a minare le basi della criminalità di stampo mafioso.

Il modello adottato in Italia può essere definito “diretto” perché la procedura di assegnazione inizia con l’emissione della sentenza di confisca finale da parte del giudice. Quando i beni diventano di proprietà statale, la loro assegnazione è decisa dall’autorità competente, in base alle richieste dei soggetti legittimati a riceverli.

In Italia, le norme in tema di gestione e di destinazione dei beni confi-

scati sono state il risultato di una successiva e complessa stratificazione normativa.

In questa sede, l'obiettivo non è di analizzare l'evoluzione legislativa in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati ma, partendo da alcune norme, costruire uno scenario all'interno del quale poter segnare le principali tappe normative e leggere i casi di studio proposti attraverso un approccio sociologico.

Per ricostruire il percorso che fanno i beni confiscati in Italia, si potrebbero immaginare tre *step*: il primo, giudiziario, che dal sequestro arriva alla confisca definitiva; il secondo, amministrativo, che dalla confisca definitiva giunge alla destinazione dei beni e, infine, lo *step* sociale, che dalla destinazione si conclude con l'assegnazione e il riutilizzo.

La ricostruzione del percorso normativo (Gullo, 2010; D'Amore, 2014), per comprendere la fase amministrativa, inizia con la prima legge antimafia "Disposizioni contro la mafia" del 13 maggio 1965, in base alla quale si cercava di colpire i soggetti riconducibili all'associazione mafiosa attraverso l'ampliamento delle misure di prevenzione personali come indicate dalla Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, "Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e la pubblica moralità". Com'è intuibile, l'applicazione di queste misure fu limitante poiché, non essendo definita la "mafia", era alquanto difficile ricondurre ai reati previsti dalla norma, i sospettati. Lo stesso limite può essere rintracciato nelle azioni seguenti, come nella Legge 22 maggio 1975, n. 152, "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", che estende anche agli accusati di terrorismo e di eversione le disposizioni previste dalla Legge n. 575/65.

Con la Legge 13 settembre 1982, n. 646, "Associazione a delinquere di tipo mafioso e disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale", conosciuta come "Rognoni-La Torre", viene inserito nel Codice Penale l'articolo 416-*bis* che ha l'obiettivo di definire e disciplinare il reato di associazione di stampo mafioso «[...] quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione, del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri». Altra modifica è stata l'inserimento delle misure patrimoniali, il sequestro e la confisca, accanto alle conosciute misure di prevenzione personali, come la sorveglianza speciale e l'obbligo di soggiorno.

Il sequestro dei beni con carattere provvisorio è previsto nei casi in cui non vi sia una coerenza tra il tenore di vita e i redditi apparenti o dichiarati dal soggetto, a tal punto da fare pensare che provengano da attività illecite e dal loro reimpiego.

La confisca che segue al sequestro è un provvedimento definitivo. Inoltre, al fine di risolvere il problema delle intestazioni fittizie dei beni, il sequestro e la confisca riguardano i beni che sono nella disponibilità diretta o indiretta del preposto e dei familiari a questo collegati. La legge prevedeva anche la decadenza e la sospensione delle licenze, concessioni, iscrizioni del soggetto. Gli elementi innovativi hanno l'obiettivo di isolare il soggetto, intaccandone il potere economico e il sistema di controllo che ha esercitato nel territorio. Al fine di ricostruire il patrimonio del preposto, sono state inserite modifiche anche nelle modalità di indagine e di ricerca attraverso la richiesta e la raccolta di informazioni provenienti da differenti uffici pubblici e privati.

Con il Decreto Legge 14 giugno 1989, n. 230 convertito, con modificazioni, nella Legge 4 agosto 1989, n. 282, "Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della Legge 31 maggio 1965, n. 575", per la prima volta è inserito il giudice che ha l'incarico di seguire la procedura e l'amministratore dei beni, che è scelto tra gli iscritti all'ordine degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri.

I beni confiscati possono avere diverse destinazioni, che vanno dal mantenimento al patrimonio dello Stato all'assegnazione a un ente territoriale per finalità istituzionali o sociali. Nel caso delle aziende, al fine di assicurare l'occupazione dei dipendenti e il mantenimento della produttività, la legge prevede la cessione gratuita a imprese o a società a partecipazione pubblica. La normativa regola anche la vendita dei beni al fine di ricavarne benefici.

La Legge 19 marzo 1990, n. 55, "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale" prevedeva la confisca dei beni provenienti dal traffico di stupefacenti, dall'estorsione, dall'usura, dal riciclaggio, dall'impiego di denaro, dal contrabbando e l'applicazione del sequestro e della confisca ai beni sia nel caso di soggetti ai quali risulta difficile applicare una misura di prevenzione personale, sia nel caso in cui il soggetto si trovi all'estero e sia in sicurezza detentiva o in libertà vigilata o sia assente.

Con il Decreto Legge n. 306/92 (comma 2, art. 24 "misure di prevenzione patrimoniali"), s'inserisce la sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni per i soggetti in misura di prevenzione personale o sottoposti a procedimento penale per i delitti di associazione di tipo mafioso, usura, ricettazione, riciclaggio ai quali non è stato possibile applicare una misura di prevenzione personale. Inoltre, con l'art. 12-sexies "ipotesi particolari di confisca", viene disposta la confisca dei beni nei casi di reati di associazione mafiosa, estorsione, usura, sequestro di persona a scopo di estorsione, ricettazione, riciclaggio, violazione della legge sugli stupefacenti, mentre permangono i limiti nella destinazione dei beni.

La Legge 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, n. 223. Abrogazione dell’articolo 4 del Decreto Legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 1989, n. 282”, è presentata come una delle norme più avanzate di contrasto alla criminalità organizzata nella gestione dei beni confiscati. La legge su iniziativa popolare è nata per attaccare direttamente il capitale sociale ed economico della mafia attraverso il sequestro, la confisca e la destinazione dei beni per finalità istituzionali e sociali.

È “Libera, Associazione, nomi e numeri contro le mafie”, insieme ad “Avviso Pubblico” ad avviare nel 1995 una campagna di sensibilizzazione e di raccolta di un milione di firme che giunse all’approvazione della Legge 7 marzo 1996, n. 109, sul riutilizzo dei beni confiscati ai mafiosi per fini sociali. Nella norma è inserita la distinzione tra i beni articolati in “beni mobili”, ossia denaro contante, conti correnti libretto postale e/o bancario, collezioni, altri oggetti, animali, veicoli e beni immateriali quali marchi e brevetti, titoli cambiari, titoli obbligazionari o di prestito, titoli di partecipazione, titoli rappresentativi di merci, altri beni finanziari; “beni immobili” cioè unità immobiliari per alloggi e usi collettivi, unità immobiliari a destinazione commerciale e industriale, altre unità immobiliari, terreni; e, infine, “beni aziendali” come impresa individuale iscritta nel registro delle imprese, Società a Responsabilità Limitata (S.r.l.), Società per Azioni (S.p.a.), Società in Nome Collettivo (s.n.c.), ecc. e anche la diversa destinazione dei beni confiscati. I beni mobili, che non siano denaro, possono essere destinati alla vendita. La normativa prevede che i proventi e i crediti recuperati siano versati all’ufficio del registro dall’amministratore per alimentare il fondo provinciale istituito presso le Prefetture oppure siano destinati alla gestione di altri beni confiscati o a risarcire le vittime di mafia.

I beni immobili possono essere mantenuti nel patrimonio dello Stato o destinati ai Comuni dove si trovano per finalità istituzionali o sociali. I Comuni che ne manifestano disponibilità possono decidere di gestire i beni autonomamente o destinarli ad organizzazioni del terzo settore, come comunità, enti, organizzazioni di volontariato o comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti. Nel caso in cui il Comune, trascorso un anno, non ha avviato il progetto di riutilizzo, il Prefetto può revocare la destinazione del bene e nominare un amministratore che abbia poteri sostitutivi.

Diverso il caso dei beni aziendali, poiché presentano, rispetto ai precedenti beni, diverse e maggiori problematiche. Sono tenuti direttamente dallo Stato che ne può decidere l’affitto a società pubbliche o private o può affidarli a cooperative di lavoratori dell’azienda costituite dopo la confisca, nell’ottica di tenere in vita l’attività economica. I beni aziendali possono

essere anche destinati alla vendita o alla liquidazione.

La norma, a differenza delle precedenti, prevede diverse modifiche come la nomina di amministratori dei beni anche tra chi non sia iscritto all'albo degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri dei distretti, purché abbiano maturato l'esperienza nel settore dell'amministrazione dei beni o la semplificazione nelle procedure di destinazione degli stessi.

Nonostante gli aspetti innovativi della legge, i principali limiti emersi sono stati di natura temporale. Se la norma, infatti, prevedeva che il percorso dalla confisca all'assegnazione non dovesse superare i 120 giorni, nella realtà può accadere che i tempi non siano rispettati con le conseguenze devastanti, ad esempio, nel caso dei beni immobili. Si pensi ad un terreno che deve seguire il ciclo produttivo o alla manutenzione di cui necessita un appartamento. Un altro limite segnalato dagli analisti è connesso all'attivazione del fondo che deve essere istituito presso le Prefetture. La legge ne prevedeva uno in ogni Prefettura. In questo sarebbero dovuti confluire i proventi della confisca dei capitali da destinare alla gestione dei beni. Questi fondi, previsti per un triennio, non sono stati attivati in tutte le Prefetture con i limiti che tutto questo ha comportato.

Altre criticità possono anche essere rintracciate nell'assenza di una bandadati aggiornata sui beni confiscati a livello nazionale.

Dopo la Legge n. 109/96, diverse sono state le norme, di seguito semplificate, finalizzate all'utilizzo dei proventi delle confische e al monitoraggio e alla gestione dei beni confiscati: Decreto Legge 15 gennaio 1991, n. 8, "Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia", in base al quale il Ministero dell'Interno, in accordo con il Ministero della Giustizia, stabiliva la quota da destinare alla protezione delle vittime di estorsione e di sequestro di persona e ai testimoni e collaboratori di giustizia; la Legge 23 febbraio 1999, n. 44, "Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura", che istituiva un fondo di solidarietà in favore delle vittime di estorsione ed usura costituito da una somma «pari alla metà dell'importo per ciascun anno, delle somme di denaro confiscate ai sensi della Legge n. 575 del 1965, nonché una quota pari ad un terzo dell'importo del ricavato delle vendite relative ai beni confiscati»; la Legge 22 dicembre 1999, n. 512, "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso", introduceva la possibilità di destinare le somme derivanti dalla vendita dei beni per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso; il Decreto Legge 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico Enti Locali, che con l'art. 145 sanciva che l'attività dei Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa dovessero continuare la loro attività e che il 10% delle somme di denaro confiscate o provenienti dalla vendita o dall'affitto dei

beni fosse versato per assolvere agli oneri derivati.

La Legge 23 dicembre 2000, n. 388, Legge Finanziaria 2001, stabilì che il 25% del valore complessivo dei beni confiscati o il 25% dei fondi provenienti dalla vendita dei beni confiscati per i reati di estorsione, sequestro, usura, ricettazione, riciclaggio, traffico di sostanze stupefacenti, delitti per terrorismo o eversione dell'ordine, dovesse confluire nell'Ufficio delle Nazioni Unite per il Controllo della Droga e la Prevenzione del Crimine per il triennio 2001-2003. Con la Legge 11 agosto 2003, n. 228, "Fondo per le misure antitrattra", si sanciva che i beni confiscati provenienti dai reati di riduzione in schiavitù o in servitù, e dalla tratta delle persone fossero annoverati nelle ipotesi di confisca previste dall'articolo 12-*sexies* del Decreto Legge n. 306/92 e che i fondi confluissero nella creazione di un "fondo antitrattra".

Con l'istituzione dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC)¹ nel 2010, si passò alla fase definita amministrativa.

L'ANBSC è un organo con personalità giuridica di diritto pubblico, autonomo dal punto di vista organizzativo e contabile ed è posto sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno.

L'obiettivo istituzionale dell'Agenzia è di provvedere all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati dopo la sentenza di confisca definitiva. Nel corso dell'amministrazione giudiziaria, ha il compito di supportare il giudice, attraverso la programmazione della destinazione futura del bene, riducendone i tempi. Dopo la comunicazione definitiva del provvedimento di confisca, l'ANBSC provvede ad acquisire i dati relativi ai beni, verificarne lo stato, la consistenza, l'utilizzo, e l'esistenza di eventuali criticità.

L'Agenzia, dopo aver censito i beni e avviato tutti i procedimenti finalizzati al superamento delle criticità, formula la richiesta di manifestazione d'interesse per l'acquisizione del bene agli enti individuati dall'art. 48, comma 3, lett.c) del D. Lgs. n. 159/2011, come potenziali destinatari.

Gli enti riceventi formalizzano all'ANBSC un interesse nell'acquisizione del bene, specificando il progetto che intendono realizzare, ossia le finalità della sua utilizzazione. Queste possono essere finalità dirette (ad esempio uffici comunali) o indirette (il bene è acquisito al proprio patrimonio e poi affidato a soggetti del terzo settore individuati tramite un bando di gara/avviso).

Dopo avere raccolto la manifestazione d'interesse, l'Agenzia adotta il provvedimento di destinazione con delibera del proprio Consiglio Direttivo, lo comunica all'Ente destinatario e lo consegna. L'Ente è tenuto ad utilizzare il bene per le finalità per le quali è stato trasferito e a comunicare

¹ Decreto Legge n. 4 del 4 febbraio 2010, convertito nella legge 50/2010, oggi recepita dal Codice Antimafia.

all'Agenzia eventuali variazioni d'uso.

L'Agenzia, entro un anno dalla destinazione, monitora lo stato di utilizzo, con potere di disporre la revoca dell'assegnazione in caso di mancato o difforme utilizzo del bene e la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.

Anche se il percorso descritto farebbe supporre una linearità e una semplificazione nell'applicazione delle procedure e dei tempi, la gestione e l'amministrazione dei beni confiscati è un'operazione complessa, che presenta alcune problematiche di ordine organizzativo e procedurale.

Con l'introduzione dell'Agenzia, tutti i momenti amministrativi sono stati ricondotti a un unico soggetto che sarebbe dovuto essere una struttura leggera nell'espletamento dell'iter di assegnazione finale attraverso, ad esempio, la riduzione dei tempi di destinazione e di consegna e mediante un'azione di controllo sull'operato svolto dagli amministratori giudiziari. Nella realtà, come già anticipato, diversi sono i limiti.

Con il Codice della Legge Antimafia, D. Lgs. n. 159/11, si è cercato di riorganizzare e armonizzare i numerosi provvedimenti in materia di contrasto alla criminalità organizzata. Da segnalare è il Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5. "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni e sviluppo" convertito, con modificazioni, in Legge 4 aprile 2012, n. 35, definito come "decreto semplificazioni", che ha previsto, con l'art. 56, la concessione dei beni confiscati a cooperative di giovani di età non superiore ai 35 anni per la realizzazione di attività imprenditoriali a fini turistici, con l'ulteriore obiettivo di incrementare le attività turistiche nel territorio.

7.2. Fase sociale

La fase sociale, che dalla destinazione giunge all'assegnazione e al riutilizzo dei beni, assume un valore centrale nella lotta alla criminalità organizzata per il forte impatto che comporta la restituzione alla collettività di ciò che a questa è stato sottratto e per le potenzialità di innescare forme di sviluppo nel territorio.

La fase sociale è stata analizzata attraverso la raccolta di alcune interviste rivolte ai responsabili degli enti che gestiscono beni confiscati. Dal punto di vista metodologico, questa fase di indagine *on the field* si è avvalsa di strumenti di rilevazione diretta delle informazioni. Attraverso le interviste in profondità svolte dal mese di settembre al mese di dicembre del 2013, è stato possibile individuare, con maggiore dettaglio analitico, i nessi e gli snodi problematici relativi alla gestione dei beni confiscati e le potenzialità da poter sviluppare.

Tab. 1 – Beni confiscati al 7 gennaio 2013 e al 31 dicembre 2015 per Regione

Regioni	07-gen-13	31-dic-15
Abruzzo	54	267
Basilicata	14	31
Calabria	1.811	3.073
Campania	1.928	3.430
Emilia Romagna	112	304
Friuli Venezia Giulia	19	42
Lazio	645	1.835
Liguria	58	91
Lombardia	1.156	1.706
Marche	24	58
Molise	2	5
Piemonte	181	351
Puglia	1.126	2.201
Sardegna	104	257
Sicilia	5.515	8861
Toscana	69	200
Trentino-Alto Adige	16	18
Umbria	4	74
Valle D'Aosta	0	6
Veneto	88	180
Totale	12.926	22.990

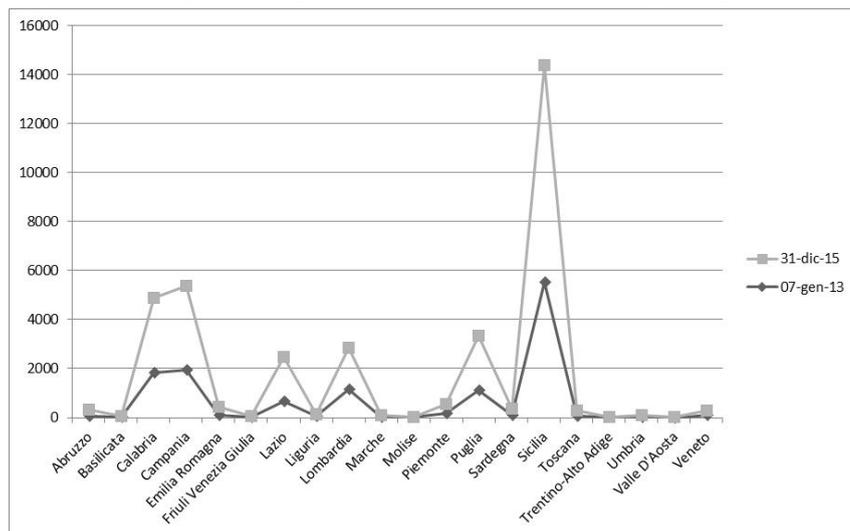
Fonte: Agenzia Demanio per i dati al 7 gennaio 2013; ANBSC per i dati al 31 dicembre 2015

La scelta dei soggetti rispondente, non tanto alla costruzione di un campione probabilistico, ma di un campione non probabilistico a scelta ragionata, ha avuto l'obiettivo di puntare ad una «*rappresentatività tipologica*» (De Rose 2003: 83), ossia «alla riproduzione della varietà esistente nella popolazione, senza ricercare una corrispondenza tra campione e popolazione» (Trobia 2005: 27), più che ad una «*rappresentatività statistica*», che vuole generalizzare «i risultati ottenuti all'intera popolazione di riferimento, riproducendo con minimi scarti le proporzioni ivi presenti» (*ibidem*). Nella costruzione del piano delle interviste, si è tenuto conto anche delle diverse tipologie di beni confiscati e del loro differente riuso sociale.

La raccolta e l'analisi delle interviste ha permesso di individuare empiricamente quali sono i punti di forza e di debolezza che gli attori chiave hanno sperimentato concretamente nella gestione del bene confiscato.

In base all'esperienza dei beneficiari e alla conoscenze dell'argomento, tutte le forme di destinazione per finalità istituzionali e sociali possono essere efficaci.

Graf. 1 – Beni confiscati al 7 gennaio 2013 e al 31 dicembre 2015 per Regione



Fonte: Agenzia Demanio per i dati al 7 gennaio 2013; ANBSC per i dati al 31 dicembre 2015

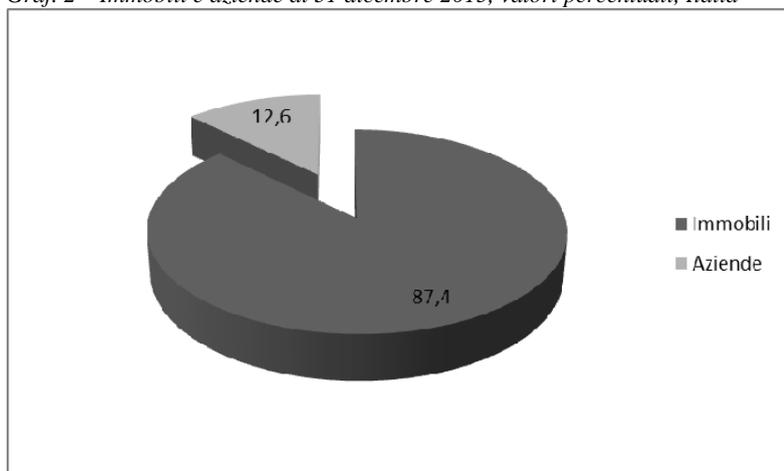
Di conseguenza, la destinazione sociale costituisce per tutti i beneficiari un'opportunità che potrebbe rispondere anche ai bisogni del territorio, in termini ad esempio di occupazione, di spazi di aggregazione giovanile, di supporto alle organizzazioni, purché si intensifichino le condizioni, acciocché queste opportunità siano accolte e recepite dal territorio in maniera completa e siano supportate dalle istituzioni.

La banca dati dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati è in aggiornamento, pertanto, è possibile fare riferimento ai dati aggiornati a 31 dicembre 2015 e fare una comparazione per potere leggere l'andamento con dati al 7 gennaio 2013, la cui fonte è l'Agenzia del Demanio. La non coincidenza del periodo di riferimento temporale, ma anche la fonte diversa, può comportare errori nell'analisi delle informazioni. Per tale motivo, il confronto sarà finalizzato esclusivamente ad individuarne l'evoluzione.

Al 31 dicembre 2015, in Italia i beni confiscati in via definitiva (considerando il totale dei beni immobili e delle aziende) sono stati 22.990, 56,2% in più rispetto al 7 gennaio 2013 (Tab. 1). All'incremento nel numero complessivo di beni confiscati dall'inizio del 2013 fino alla fine del 2015, è interessante osservare la situazione di alcune Regioni che hanno triplicato o quadruplicato il totale. È il caso della Sicilia, dell'Abruzzo, dell'Umbria, della Toscana, del Piemonte (Graf. 1).

Come anche nel 2007, nel 2015, sono soprattutto immobili (20.098) i beni confiscati mentre ridotto è il numero delle aziende (2.892) (Graf. 2).

Graf. 2 – Immobili e aziende al 31 dicembre 2015, valori percentuali, Italia



Fonte: ANBSC in <http://www.confiscatibene.it/it>

La natura degli immobili è molto diversificata e varia. Si tratta, soprattutto, di “Terreni” (12,7%), di “Abitazioni di tipo civile” (11,2%), di “Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse” (10,2%), di “Abitazioni di tipo economico” (6,4%) e di “Magazzino e locali di deposito” (5,2%).

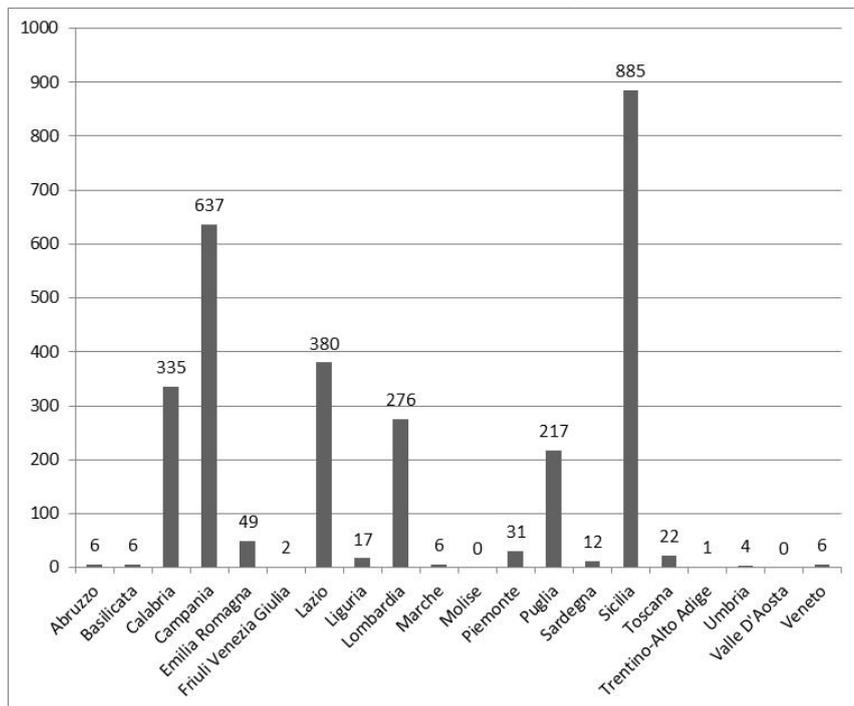
Delle 2.892 aziende (Graf. 3), la percentuale maggiore, il 30,6%, è presente in Sicilia, il 22% in Campania, il 13,1% nel Lazio, l'11,6% in Calabria e il 9,5% in Lombardia.

I settori economici principali nei quali erano impegnate le aziende confiscate, sono le “Costruzioni” (il 20,4%), il “Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa” (il 18,6%), gli “Alberghi e ristoranti” (il 7,2%), le “Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese” (il 5,8%).

Grazie all'aumento esponenziale del numero dei beni negli ultimi anni e dell'attenzione pubblica al tema, sono aumentate le ricadute sociali

sul territorio e la conoscenza sull'uso dei beni confiscati si è enormemente diffusa.

Graf. 3 – Aziende al 31 dicembre 2015, valori assoluti, Regioni



Fonte: ANBSC in <http://www.confiscatibene.it/it>

Come è stato già detto, i beni confiscati possono essere mantenuti nel patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e di protezione civile e per altri usi governativi o pubblici legati alle attività svolte da istituzioni, enti, università, amministrazioni, o possono essere trasferiti al patrimonio non disponibile del Comune dove si trova l'immobile o alla Provincia o alla Regione sempre per finalità istituzionali o sociali.

Gli enti territoriali (Comune, Provincia, Regione) possono, a loro volta, gestire i beni applicando una modalità diretta nell'amministrazione del bene o con una modalità indiretta, ossia concedendolo attraverso la sigla di una convenzione, nel rispetto dei principi di trasparenza, parità di trattamento e pubblicità, a comunità, enti, associazioni, organizzazioni di volontariato (*ex lege* n. 266/1991), a cooperative sociali (*ex lege* n. 381/1991), a centri di recupero e cura per le tossicodipendenze (*ex D.P.R.* n. 309/1990), ad associazioni di protezione ambientale (*ex lege* n. 349/1986).

Nel momento in cui gli enti territoriali decidono di destinare i beni per finalità sociale, l'art. 48 del Codice della Legge Antimafia, sancisce che i Comuni hanno l'obbligo di rendere pubbliche le informazioni relative ai beni e di assegnarli, una volta acquisiti i beni nel patrimonio comunale, attraverso una procedura di evidenza pubblica che garantisca i principi di trasparenza, di pubblicità e di parità di trattamento ai soggetti previsti dalla norma. Dopo la valutazione delle proposte progettuali e la redazione della graduatoria, è possibile assegnare il bene.

Per assolvere tale assegnazione, le Amministrazioni hanno dovuto dotarsi di regolamenti, pubblicare gli elenchi dei beni confiscati indicando la loro consistenza, destinazione e utilizzazione, ed elaborare bandi specifici per l'assegnazione.

7.3. Punti di forza e di debolezza

Nel passaggio da "bene confiscato" a "bene comune", è centrale il ritorno del bene alla comunità. I principali punti di forza sono da individuare, pertanto, nell'idea stessa di riutilizzo dei beni confiscati e del valore simbolico che questo ha, se fortemente voluto, sentito e diffuso dalle Amministrazioni. Di contro, i problemi che possono ridurre l'effetto sociale del riuso dei beni confiscati sono diversi, si estendono per tutto il Paese e cambiano in relazione al tipo di bene confiscato.

Dalle interviste emergono diverse criticità che potrebbero essere sintetizzate in "tecnico-amministrative", "materiali-economiche", "culturali-politiche".

Nei limiti "tecnico-amministrativi" rientra il tema delle procedure e della trasparenza, della formazione e dell'individuazione di referenti; in quelli "materiali-economici", le risorse e l'accesso a queste, l'informazione; infine, nei limiti "culturali-politici", l'infiltrazione, il radicamento criminale nel territorio, la formazione e la condivisione alla responsabilità sociale.

7.3.1. Criticità "tecnico-amministrative"

Non tutti i Comuni hanno adottato regolamenti o, nonostante il disposto dell'art. 48 del TUA, hanno pubblicato gli elenchi dei beni destinati al proprio patrimonio.

Le motivazioni di tali insolvenze rimandano a diverse considerazioni. Se i beni confiscati sono un argomento che entra nelle agende dei Sindaci, non è detto che a ciò corrisponda una reale conoscenza delle procedure, delle problematiche, delle risorse e delle possibilità di sviluppo che l'uso dei beni potrebbe comportare da parte delle Amministrazioni. Sono pochi, infatti, i

Comuni che hanno al loro interno uffici specializzati nella gestione dei beni confiscati e che hanno personale adeguatamente formato in materia.

A livello comparativo, tutti i regolamenti adottati dalle Amministrazioni riportano le finalità, la durata, le forme di controllo e di monitoraggio sull'uso, i motivi di risoluzione e di rinnovo dell'assegnazione. I criteri di valutazione delle proposte progettuali possono essere inseriti nei regolamenti o negli allegati e includono, sintetizzando, l'esperienza sul territorio, la qualità della proposta, la sostenibilità del progetto nel tempo. Questi criteri, però, cambiano da Comune a Comune e, pertanto, rispondono a un criterio di discrezionalità. Da ciò l'esigenza di avviare un'azione di uniformazione dei regolamenti tra i Comuni e dei criteri di valutazione delle proposte progettuali.

Un'altra criticità è connessa ai tempi per l'elaborazione degli avvisi per l'assegnazione dei beni a terzi, spesso troppo lunghi e causa di deterioramento degli immobili o di azioni di danneggiamento e di vandalismo da parte della criminalità locale. Il condizionamento della mafia è sottolineato come complesso. Le famiglie mafiose continuano ad abitare in quel quartiere, in quelle città, e potrebbe essere difficile utilizzare il bene confiscato a causa delle pressioni e delle intimidazioni o dell'occupazione abusiva dei beni da parte dei parenti dei mafiosi o di terzi. In questi casi, l'attività di sgombero e di liberazione di questi immobili ne rallenta l'assegnazione. Come nel caso della villa del capo clan della 'ndrangheta Saverio Latella, che era stata confiscata con provvedimento del 2004, consegnata al Comune nel 2007, ma rimasta nella disponibilità dei familiari del capo 'ndrangheta fino all'ottobre del 2012 (DIA 2015).

Per raggiungere gli obiettivi legati all'impatto che il buon uso dei beni comporterebbe, deve essere assicurata la trasparenza nella gestione dei beni, quale modo per evitare forme di illegalità e di ritorno dei beni a possibili prestanome degli stessi mafiosi.

Da tutti gli intervistati è sottolineata l'esigenza di un'attività di monitoraggio dei beni confiscati alla mafia e della loro gestione da parte dell'amministrazione pubblica. Tra le criticità individuate emerge l'assegnazione dei beni senza un'adeguata analisi *ex post* delle condizioni del bene stesso ed *ex ante* di ciò che effettivamente è stato fatto dopo l'assegnazione.

Totalmente assente è il controllo sui beni assegnati e sulla verifica della corrispondenza tra attività e finalità. Il monitoraggio condotto dall'Ente territoriale si riduce, il più delle volte, alla richiesta di una relazione sullo svolgimento annuale delle attività svolte.

7.3.2. Criticità materiali-economiche

Dall'analisi delle interviste ai beneficiari è emerso un altro aspetto, ossia che la diffusione delle informazioni sui beni confiscati alla mafia nei territori coinvolti, e non solo, è carente e rappresenta una delle cause di rallentamento nel processo di destinazione, di assegnazione e di riutilizzo dei beni confiscati, in considerazione dell'assenza di una consapevolezza da parte della collettività, dell'importanza che il rimettere in vita i beni confiscati possa avere in termini di sviluppo, trattandosi di ricchezze, di contrasto alla criminalità organizzata, di finalità sociale (un centro per anziani o una struttura per diversamente abili) e gestionale (quali organizzazioni coinvolte) e di educazione alla "responsabilità sociale".

Il limite più consistente è rintracciato dagli intervistati, nell'assenza di fondi e di risorse per gestire o per ristrutturare il bene. Gestire beni confiscati è un'azione complessa per un'organizzazione del terzo settore che non dispone di risorse economiche e che potrebbe essere soggetta a intimidazioni da parte della mafia. È pur vero e riconosciuto che gli Enti territoriali, nell'attuale momento di crisi economica, non hanno la liquidità necessaria per sostenere progetti di riutilizzo dei beni confiscati, con un conseguente disincentivo, negli ultimi anni, nelle richieste di assegnazioni.

Ogni attività di valorizzazione dei beni, per la successiva destinazione con finalità istituzionali o sociali, richiede di essere finanziata. Si innesca un meccanismo "perverso" in base al quale, da una parte i Comuni, non disponendo di risorse, richiedono ai soggetti che si aggiudicheranno l'assegnazione del bene la ristrutturazione dello stesso con propri fondi, e dall'altra la necessità di effettuare lavori strutturali o adeguamenti, scoraggiando le organizzazioni alla partecipazione a bandi per la carenza di risorse economiche proprie.

La Banca d'Italia attraverso una recente relazione, suggerisce di inserire l'utilizzo dei beni confiscati in una visione nazionale più ampia, cioè quella dei beni confiscati come risorsa di base per l'impiego di fondi strutturali e di investimenti europei (DIA 2015).

7.3.3. Criticità culturali-politiche

Le persone che lavorano sui beni confiscati, il più delle volte, non hanno seguito una formazione specifica sul loro riutilizzo sociale, ma ne vengono informati al momento dell'assegnazione del bene. Quest'assenza di formazione è riconosciuta dai beneficiari come un limite, giacché un bene confiscato è un bene che appartiene a tutti e quindi creare dei momenti, all'interno dell'organizzazione, di approfondimento del sistema delle re-

sponsabilità di ognuno, va nella direzione del miglioramento della consapevolezza dell'azione politica.

7.4. Alcuni casi

“Libera, Associazioni, nomi e numeri contro le mafie” è nata in Italia nel 1995 al fine di creare una rete tra organizzazioni della società civile contro la mafia. Libera è nata in un momento storico particolare, dopo le stragi del Giudice Giovanni Falcone e di Paolo Borsellino e dopo le bombe che Cosa Nostra fece esplodere a Roma, Firenze e Milano. Lo statuto dell'associazione è stato firmato il 25 marzo 1995 con la *mission* di riunire il mondo dell'associazionismo al fine di combattere le mafie, promuovendo la legalità, costruendo percorsi educativi nelle scuole, in memoria delle vittime della mafia, e per il riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Nel dicembre 1994 era stato depositato in Parlamento, un disegno di legge che andava a completare la Legge Rognoni-La Torre del 1982. Questo disegno di legge proponeva per la prima volta il riutilizzo dei beni confiscati dopo 12 anni dall'approvazione della Legge Rognoni-La Torre. Per sostenere questo disegno in Parlamento, Libera organizzò una campagna che portò alla raccolta di un milione di firme. La motivazione di fondo fu la convinzione profonda che, nella confisca dei beni e poi nell'opportunità di riutilizzarli per finalità sociali e istituzionali, è possibile attaccare la mafia e scardinare il consenso che ha nel territorio.

L'Associazione Libera non gestisce direttamente beni confiscati alla mafia. Gli unici beni sono la sede nazionale, che si trova nel cuore di Roma ed è un bene confiscato a Michele Zaza, boss della camorra, e la bottega sita a Palermo in piazza Castelnuovo, in un immobile confiscato all'imprenditore mafioso Gianni Ienna.

Ci sono state esperienze di assegnazione transitoria di beni a Libera, come a Trapani e ad Agrigento, nel caso però di alcuni ettari di terreno che richiedevano un immediato intervento per la fase della mietitura o della raccolta delle olive.

L'impegno che Libera ha assunto, su mandato di tutti gli iscritti, è di promuovere nei territori percorsi di riutilizzo dei beni, lavorando con i Comuni, con le associazioni e le cooperative al fine di rendere effettiva l'applicazione della Legge n. 109/1996.

Per aiutare gli enti territoriali nella gestione dei beni confiscati, negli ultimi anni, Libera si è accreditata presso il Ministero dell'Istruzione per la realizzazione di corsi e programmi di formazione, promuovendo insieme al Ministero dell'Interno corsi di formazione, in collaborazione con le Prefetture, rivolti ai dirigenti e ai funzionari dei Comuni. È impegnata

nell'assistenza tecnica sull'utilizzo dei beni nei Comuni e interviene in una fase antecedente all'assegnazione dei beni, affiancando l'ente territoriale, ad esempio nei sopralluoghi, nel possibile utilizzo, o nella presentazione di progetti per ottenere finanziamenti pubblici. Ha attivato per i giovani percorsi di conoscenza e di sensibilizzazione, con l'obiettivo di avviare una riflessione sulla mafia e sull'antimafia, ricordando le vittime della criminalità organizzata. Per fare conoscere il tema dei beni confiscati, organizza sui terreni oggetto di confisca anche campi estivi e tour musicali.

Negli ultimi anni, Libera si è impegnata per rendere effettiva la legge restituendo alla collettività anche i beni confiscati per reati di corruzione.

A livello europeo, Libera ha promosso FLARE, che è un percorso politico-educativo per la costruzione di un *network* finalizzato alla cooperazione tra le organizzazioni della società civile nella lotta contro le mafie e le criminalità organizzate transnazionali e che mette insieme organizzazioni giovanili e associative che lavorano sulla tutela dell'ambiente, contro la corruzione, per le libertà d'informazione e per la promozione dei diritti in quei Paesi dove la democrazia è fragile e le mafie esercitano un enorme potere.

Tra i casi di successo, il progetto "Libera Terra" che nasce con l'obiettivo di valorizzare le terre confiscate attraverso prodotti di alta qualità che siano il risultato dell'utilizzazione di metodi rispettosi dell'ambiente e della dignità della persona. Il progetto, pensato come un piano di sviluppo per il territorio, ha visto nascere aziende cooperative che gestiscono oggi più di 1.500 ha di terreno tra Sicilia, Calabria, Campania e Puglia e danno lavoro a circa 200-300 giovani, tra soci lavoratori e lavoratori stagionali. "Libera Terra" diviene il marchio dei prodotti biologici delle cooperative sociali di tipo B aderenti a Libera.

Nel 2001, 15 giovani disoccupati con profili diversi sono stati selezionati per partecipare, dopo un percorso formativo, alla costituzione della Cooperativa Sociale Placido Rizzotto-Libera Terra. La caratteristica della cooperativa sociale, oltre a lavorare nelle terre confiscate alla mafia, è stata l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. La cooperativa ha ricevuto dal Consorzio dei Comuni "Sviluppo e Legalità" dell'Alto Belice corleonese (Comuni di Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena San Cipirello, San Giuseppe Jato), con un contratto di comodato d'uso gratuito stipulato presso la Prefettura di Palermo, 155.54.30 ettari di terreno confiscati alla mafia e siti nel terreno dei Comuni di Piana degli Albanesi, Corleone, San Giuseppe Jato, San Cipirello e Monreale.

Diverse sono state le difficoltà incontrate dalla cooperativa, soprattutto nella fase iniziale, come l'assenza di fornitori disposti a vendere alla cooperativa, o di manodopera disponibile a lavorare sui terreni confiscati ai boss del territorio, o il furto del trattore di proprietà di Totò Riina, e le pecore mandate a pascolare sui campi coltivati, danneggiandoli. Nel tempo, le dif-

ficoltà sono state superate ed è aumentata la richiesta di lavoro e la credibilità verso i fornitori. Tutto questo è stato possibile infrangendo il tabù sull'uso dei beni confiscati e promuovendo l'idea di potere lavorare sui beni che appartenevano a famiglie mafiose del luogo.

La cooperativa produce materie prime, come uva da vino, legumi e cereali. Il metodo di coltivazione è biologico e i prodotti sono inseriti nella grande distribuzione. Inoltre, la cooperativa gestisce anche un agriturismo, "Portella della Ginestra", sito in Agro di Monreale Contrada Ginestra. L'attività continua ad essere mantenuta nonostante una perdita negli anni, per ottemperare alla responsabilità di gestione del bene, per rispettare la destinazione data al bene confiscato, per creare posti di lavoro su quel bene. Il fondo era di Bernardo Brusca e comprende l'immobile, terreni e un vigneto. Le Cooperative Sociali Placido Rizzotto, Lavoro Non Solo, Pio La Torre, Torri di Puglia si sono consorziate in "Libera Terra Mediterranea" al fine di coordinare, promuovere e espandere l'idea dell'uso dei terreni confiscati alla mafia.

Un altro caso di organizzazione impegnata nella gestione dei beni confiscati è Addiopizzo, che è un'associazione di volontariato apartitica e apolitica, nata come associazione per la lotta al *racket* e alle estorsioni. Dall'inizio della sua fondazione, l'ambito di azione principale è stato di creare un'economia libera e pulita. Creare, cioè, un circuito che fosse un'alternativa libera alla pressione della mafia. La partecipazione democratica alla vita pubblica è stata proposta come un modo per respingere e allontanare la pressione mafiosa dalla cattiva gestione della cosa pubblica.

Per i componenti dell'associazione è stato fondamentale promuovere la partecipazione, pensando uno spazio fisico dove potersi incontrare, dove incontrare i commercianti, dove incontrare i cittadini e dove promuovere la creazione di reti.

Addiopizzo cominciò ad essere visibile nel 2007, quando a Palermo si fondò la prima associazione *antiracket* "Libero Futuro", costituita da commercianti e imprenditori che avevano denunciato gli estorsori. L'elemento innovativo fu la costituzione di un'associazione *antiracket* che al proprio interno avesse soci denunciatori.

Nel 2007, il Prefetto di Palermo, Giosuè Marino, in segno di riconoscimento per il lavoro fatto in termini di azione di informazione e sensibilizzazione e per il conseguente impatto nel territorio, come l'incremento nel numero di denunce e l'avvio di indagini significative che avevano portato all'arresto di una serie di soggetti, decise di assegnare ad Addiopizzo un bene confiscato alla mafia sito in via Lincoln, e a Libero Futuro un bene ubicato in via Alcide de Gasperi.

I beni confiscati sono stati assegnati con modalità diretta dalla Prefettura, senza che ci sia stato un avviso o un bando di assegnazione pubblico. I

beni dipendono dal Comune di Palermo e a quest'ultimo viene presentata la relazione periodica di rendicontazione su come detti beni vengano usati.

La nuova sede di Addiopizzo fu inaugurata nel 2010. Il bene confiscato era un magazzino completamente devastato che veniva utilizzato per il contrabbando. Oltre alle grate alle finestre, all'interno è stata ritrovata una bottola che portava direttamente in strada consentendo la fuga senza passare dall'ingresso principale. Un unico grande magazzino stracolmo di scatole di sigarette, senza pavimenti, senza impianto elettrico, e con un bagno non funzionante, che è stato sequestrato al boss della Kalsa, Masino Spataro. Addiopizzo è riuscito a ristrutturarlo grazie al premio "Archimede", ricevuto dalla Regione Sicilia, di € 50.000,00. Inoltre, è stato possibile terminare i lavori grazie alle donazioni fatte da imprese e da privati e alla vendita di *gadget*, come le magliette. La sede è diventata uno spazio di incontro per i diversi gruppi, per le scolaresche, per i commercianti e per le organizzazioni del terzo settore.

Un'altra esperienza di gestione dei beni confiscati è quella svolta dall'Agesci, che è un'associazione cattolica composta da volontari e da adulti formatori, che ha come missione quello di formare i soggetti nella fascia d'età dagli otto ai ventuno anni. La formazione avviene attraverso il metodo caratteristico degli *scout*, cioè "vivere e imparare facendo" e "vivere a contatto con la natura". Il bene confiscato che è stato assegnato è Fondo Micciulla, sito a Palermo, utilizzato come base dove i ragazzi possono vivere la dimensione dell'impegno sociale e della restituzione di un bene pubblico alla collettività attraverso attività che normalmente, all'interno delle realtà cittadine, risultano complesse per la mancanza di spazi verdi.

Il Fondo è un appezzamento di terreno di due ettari e mezzo. Il bene è stato assegnato nel 1999 ed è stato il primo bene ad essere assegnato a Palermo. Esso apparteneva a Filippo Piraino, prestanome della famiglia Inzerillo che, negli anni '60 e '70, comandava questa zona di Palermo. La firma del sequestro, nel 1981, è di Giovanni Falcone.

Prima dell'assegnazione, il bene era sede di attività illegali: deposito di motorini rubati, stalle per cavalli da corsa usati per le corse clandestine, deposito di 10.000 bottiglie di vino non dichiarate da nessuno.

I primi anni sono stati i più difficili, soprattutto dal punto di vista economico. All'interno del Fondo è presente una costruzione che era stata vandalizzata, come anche il fondo, abbandonato e poco accessibile. Durante i lavori di sistemazione iniziale, è stata scoperta la "Camera dello Scirocco". All'inizio si pensava fosse una delle tante piccole cave, poi si è scoperto che era qualcosa di più complesso. Le indagini della Sovrintendenza Beni Culturali e Ambientali hanno permesso di scoprire che era anche un'uscita di sicurezza del precedente proprietario.

Nel momento in cui l'Agesci cominciò a lavorare al fine di rendere fruibile il Fondo, sono iniziate le prime difficoltà con il contesto, con le abitu-

dini del luogo e con l'uso del fondo come nascondiglio di motorini rubati, refurtiva, droga, rifiuti nocivi. Diversi sono stati, e sono ancora, gli atti di microcriminalità, di vandalismo e di furto.

In questa seconda fase, il luogo è stato reso accessibile e vivibile grazie al lavoro dei volontari che hanno raccolto i fondi tra i soci dell'associazione e avviato i lavori di messa a norma e in sicurezza.

Oggi il fondo è utilizzato per aggregare organizzazioni diverse presenti sul territorio nazionale.

7.5. Le aziende

Nel caso delle aziende sequestrate e confiscate, le problematiche sono altre. I beni aziendali fanno parte del patrimonio dello Stato. La domanda centrale in questo caso è sull'opportunità di consentire o meno la prosecuzione dell'attività imprenditoriale e di salvaguardare i lavoratori. L'Agenzia Nazionale, in base alla possibilità di ripresa che l'inserimento dell'azienda nel mercato legale potrebbe comportare in termini di sostentamento dei costi della legalità, è chiamata a scegliere tra l'affitto, la vendita o la liquidazione. Per gli intervistati, la possibilità che la legge preveda la vendita dell'azienda confiscata è un forte limite per l'alta probabilità che l'azienda possa ritornare nelle mani della mafia attraverso dei prestanome. Inoltre, la normativa risulta carente, perché fa riferimento a imprese sequestrate e confiscate, ma non affronta in maniera adeguata e approfondita la fase della post-confisca.

Sono sottolineati i lunghi tempi necessari per l'assolvimento procedurale, che rappresentano un altro consistente ostacolo. Il percorso amministrativo può condurre ad un indebolimento dell'impresa e comportarne il suo fallimento.

Un altro limite è dato dal non prevedere interventi formativi rivolti ai lavoratori dell'azienda confiscata. Consistenti e numerose, infatti, sono le difficoltà che si incontrano nel passaggio dalla condizione di lavoratori a quella di imprenditori, nel momento in cui si richiede la costituzione di cooperative per salvare l'azienda e i posti di lavoro.

Tra i casi individuati c'è anche la Calcestruzzi Ericina Libera, Società Cooperativa.

L'azienda è stata confiscata definitivamente al boss Vincenzo Virga nel giugno 2000. Da quel momento iniziò un lungo e difficile percorso che, grazie all'impegno di molti e soprattutto dei lavoratori della stessa azienda, è riuscito a dare vita a una nuova impresa.

I beni aziendali della Calcestruzzi Ericina vennero affidati alla cooperativa costituita dai lavoratori dell'azienda: la Calcestruzzi Ericina Libera. Nell'area dello stabilimento di Trapani è stato realizzato, accanto alle strut-

ture completamente rinnovate per la produzione di calcestruzzo, un impianto di riciclaggio d'inerti tecnologicamente all'avanguardia per il Paese. È nata, in questo modo, una vera e propria filiera imprenditoriale, che consente di recuperare materiali destinati a finire in discarica, o abbandonati nell'ambiente, e di trasformarli in una risorsa. Questo risultato è stato reso possibile dall'azione comune della Prefettura di Trapani, delle Forze dell'Ordine e della Procura della Repubblica, dell'Agenzia del Demanio e della Regione Siciliana, di Libera, dal contributo di Unipol Banca e Unipol Gruppo Finanziario, di Anpar e Legacoop.

Nel 2004, l'Amministratore giudiziario contattò l'ANPAR (Associazione Nazionale Produttori Agglomerati Riciclati) e la Società Pescale per disegnare il piano di riconversione della Calcestruzzi Ericina, che prevedeva la realizzazione di una stazione di riciclaggio dei rifiuti inerti non pericolosi.

La "Calcestruzzi Ericina Libera, Società Cooperativa" nasce nel 2008. Nel 2009, la Prefettura emette il decreto di assegnazione dell'azienda a titolo gratuito alla cooperativa dei lavoratori. Nel 2010, l'ANG rettifica il contratto d'affitto a titolo oneroso, eliminandone la gratuità. L'affitto rimane comunque simbolico. La cooperativa paga un affitto di €5.000,00 annui e un mutuo a Unipol Banca di €700.000,00 per 20 anni (€5.000 mensili). Il limite è che la cooperativa paga un mutuo su un bene non di proprietà della cooperativa ma di proprietà dell'Erario.

L'azienda Calcestruzzi Ericina si propone sul mercato come modello di "azienda pulita" attraverso l'impianto R.o.s.e. (Recupero omogeneizzato degli scarti in edilizia), che permette sia un corretto controllo degli inerti, rifiuti speciali non pericolosi, che il recupero dei rifiuti, trasformandoli in aggregati riciclati che vengono poi riutilizzati nell'edilizia: dai riempimenti di sottofondi stradali, alla realizzazione di nuovo calcestruzzo.

I corsi di formazione sui beni confiscati alla mafia, realizzati con i fondi dell'UE, sono stati rivolti prevalentemente alle associazioni e non alle cooperative di lavoratori che gestiscono un'azienda confiscata.

L'azienda oggi, si trova nella fase della post-assegnazione che, come si precisava precedentemente, non ha alcuna norma legislativa a riguardo.

7.6. Proposte conclusive

Il riutilizzo sociale dei beni confiscati risponde al bisogno di restituire alla collettività e al territorio i beni che sono stati sottratti attraverso attività illecite, diffondendo fra la collettività un messaggio di lotta sociale contro la criminalità organizzata.

I beni confiscati potrebbero altresì rappresentare un valore economico tangibile e costituire uno strumento per favorire le comunità locali sul piano economico e sociale promuovendo forme di imprenditoria e opportunità

occupazionali.

Diversi i limiti, ma anche le possibili proposte finalizzate al miglioramento dell'uso sociale dei beni confiscati. Oltre alla necessità di diffondere le informazioni sui beni, i beneficiari propongono di creare un database che contenga i beni assegnati, le caratteristiche del soggetto che lo gestisce e le finalità. Connesso a questo strumento è la proposta di creare un coordinamento tra le organizzazioni che gestiscono i beni confiscati alla mafia al fine di condividerne l'esperienza.

Viene richiesta una maggiore assunzione di responsabilità da parte delle Amministrazioni, che vengono presentate come soggetti che eseguono procedure di attribuzione, senza comprendere la portata sociale dell'azione attivata. La maggior parte dei Comuni (anche di grande dimensione ed interessati in modo significativo dal fenomeno) non hanno al loro interno un ufficio specializzato nella gestione dei beni confiscati. È sottolineata la necessità di avere interlocutori locali competenti nella materia dei beni confiscati, immaginando ad esempio, l'istituzione di un ufficio specifico che si occupi dei beni confiscati.

Tra i limiti nel raggiungimento del successo nella destinazione dei beni è il tempo che intercorre tra il sequestro del bene, la confisca definitiva e la consegna per il riutilizzo. I tempi troppo dilatati sono la causa dell'usura e del danneggiamento delle strutture.

Andrebbero riviste le procedure per ridurre le tempistiche e per garantire una gestione più trasparente. Basti pensare che la maggior parte degli enti territoriali, nonostante il disposto dell'art. 48 del TUA, non ha ancora pubblicato l'elenco dei beni destinati al proprio patrimonio.

Inoltre, un'organizzazione che gestisce un bene confiscato è esposta anche a possibili forme di devianza, perché assente risulta il controllo. È necessario attuare un sistema di controllo efficace. Chi gestisce un bene deve sentirsi controllato e non ostacolato.

Un elemento di successo per il superamento degli aspetti di criticità è il lavoro integrato tra i diversi soggetti: amministrativi, istituzionali, politici, sociali. Infine, il successo dell'utilizzo dei beni confiscati è legato alle ricadute sul territorio di opportunità sociali, culturali e educative che la restituzione alla collettività comporta.

Dal successo nell'utilizzo dei beni confiscati dipende il grado di democrazia e di partecipazione attiva di un territorio.

Riferimenti bibliografici

De Rose C. (2003), *Che cos'è la ricerca sociale*, Carocci, Roma.

DIA (2015), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strate-*

gie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2013 – 30 giugno 2014 Gennaio.

Florio P., Bosco G., D'Amore L. (2014), *Amministratore giudiziario. Sequestro, confisca, gestione dei beni, coadiutore dell'ANBSC*, Ipsoa, Milano.

Gullo N. (2010), "La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme", in Fiandaca G., Visconti C., *Scenari di Mafia. Orizzonte criminologico e innovazioni normative*, G. Giappichelli Editore, Torino.

Libera (2013), *Dal bene confiscato al bene comune*, Ecra, Roma

Trobia A. (2005), *La ricerca sociale quali-quantitativa*, FrancoAngeli, Milano.

8. Gestione “indiretta” dei beni per fini sociali: il caso francese

di Alessia Ceresa

8.1. La definizione della gestione “indiretta” e il sistema francese del “*Fonds de concours*”

La Francia, come altri Stati membri dell’UE¹, ha introdotto un sistema di riuso sociale c.d. “indiretto”. Questo modello è stato definito nel Progetto di Ricerca Europeo RECAST², come un sistema che prevede «l’allocazione dei proventi dei beni confiscati attraverso fondi specializzati, che investono i proventi nella lotta al traffico di droga o nella prevenzione alla criminalità»³.

In effetti, la Francia si caratterizza per aver implementato un fondo *ad hoc* in cui confluire i proventi derivanti dalla vendita agli incanti dei beni di qualsiasi natura (mobili, immobili, ecc.), oggetto di confisca per traffico di droga e crimini correlati. Detto fondo è il c.d. *Fonds de concours*.

Il *Fonds de concours* è un fondo che è stato introdotto nel sistema francese dal Decreto Ministeriale n° 95-322 del 17 Marzo 1995⁴. In origine, questo fondo era un fondo generico nato insieme al MILDT⁵ (dal 2014 divenuto MILDECA), il cui scopo, sin dalla sua creazione, è sempre stato quello di finanziare progetti ministeriali (e comunque di natura pubblico-

¹ Altri Stati Membri che hanno adottato il sistema di riuso sociale “indiretto” sono: Lussemburgo, Spagna, Regno Unito (Scozia).

² Progetto di Ricerca UE RECAST – “*REuse of Confiscated Assets for Social purposes: Towards common EU standards*”. Cofinanziato dalla Commissione Europea (DG HOME), nel contesto del Programma ISEC.

³ Progetto di Ricerca UE RECAST, «*Il riuso sociale dei beni confiscati nell’UE: attuali esperienze e loro trasferibilità*», Sintesi del rapporto di ricerca RECAST n. 2, Settembre 2014, pag. 4.

⁴ Décret n° 95-322 du 17 Mars 1995, «*autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de cession des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants*»,

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005618105> (ultimo accesso Agosto 2015).

⁵ *Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie et de prévention des dépendances*.

istituzionale) per la lotta a vari livelli (prevenzione/repressione) contro il traffico di droga e i reati a esso collegati (es. produzione, spaccio, detenzione, traffico di sostanze stupefacenti, ecc.).

Un *excursus* della nascita del *Fonds de concours*, richiede una valutazione in termini storico-politici delle condizioni che hanno condotto all'introduzione di questo fondo specifico.

In particolare, al momento del dibattito politico sull'opportunità di creare un fondo dedicato, si sono identificate due principali correnti di pensiero opposte a riguardo. Da un lato il Ministero dell'Economia (*Ministère de l'Économie*), che si opponeva alla creazione di un fondo *ad hoc*, in quanto contrastante con il c.d. "principio di neutralità del budget (di Stato)" ("*principe de la neutralité budgétaire*"); d'altro lato, il Ministero degli Interni (*Ministère de l'Intérieur*), che adduceva l'impossibilità di applicare il principio menzionato al caso del fondo in questione.

Nel corso di una riunione inter-ministeriale tenutasi il 25 Gennaio 1994, si è raggiunto un accordo, in base al quale il *Fonds de concours* si sarebbe potuto implementare con lo scopo e il limite specifico per cui «i crediti (proventi) saranno destinati all'implementazione delle risorse per l'equipaggiamento e l'organizzazione, escludendo qualsiasi forma d'incentivo al personale dipendente»⁶.

Il *Fonds de concours*, pertanto, sin dalla sua origine, ha avuto una natura prettamente pubblica, posto che consente alle forze di sicurezza (*Police Nationale, Gendarmerie Nationale*) di incrementare le loro risorse, tanto in termini di strumenti ed equipaggiamento, così come in termini di capacità ed efficacia operativa. Suddetto scopo del *Fonds*, in effetti, rappresenta in concreto un'ulteriore motivazione per gli agenti dell'ordine pubblico, in quanto il fine ultimo è quello di incrementare il sistema di confisca dei beni appartenenti a diverso titolo alla criminalità organizzata tanto in termini qualitativi, che quantitativi.

Come si può ben comprendere, dunque, questo sistema non implica in alcun modo un coinvolgimento del Terzo Settore (ONG-Organizzazioni Non Governative e settore privato) e neppure un riuso dei beni confiscati con una finalità strettamente sociale anche a livello di pubblica amministrazione. La giustificazione di una tale scelta politica, è stata ampiamente evidenziata a livello istituzionale, posto che il Governo francese ha preferito sviluppare una separata "politica di *welfare*". Pertanto, in relazione all'aspetto sociale e relativo coinvolgimento del settore privato, si sono sviluppati altri programmi (pubblici/privati), che escludono una forma di coinvolgimento del *Fonds de concours*.

⁶ La création d'un Fonds de concours «dont ces sommes seront consacrés à l'amélioration des moyens d'équipement et de fonctionnement, et non pas à des primes au personnel», <http://www.senat.fr/rap/r01-028/r01-02813.html> (ultimo accesso Agosto 2015).

In effetti, il Governo francese, nel corso del tempo, ha implementato una forte “politica di *welfare*”, sebbene attraverso ulteriori e diversi canali di finanziamento.

A titolo esemplificativo, a riguardo, si trasferiscono all’incirca 10,7 milioni di Euro all’anno alla *Mission Interministérielle de Lutte Contre la Drogue et la Toxicomanie* (MILDT/MILDECA), che vanno a confluire in un *budget* diverso dal *Fonds de concours*, ovvero il Fondo Generale (*Fonds Général*). Questo Fondo Generale ha lo scopo di finanziare politiche, programmi, nonché strategie di prevenzione a livello locale. In particolare, questo budget viene ripartito fra 26 Regioni (incluse le Province d’oltremare, ovvero «*les Départements d’Outre-Mer*»⁷). Il criterio di ripartizione dei finanziamenti, è un criterio oggettivo e predeterminato, in cui si prendono in considerazione diverse variabili predefinite, quali ad esempio, il tasso di popolazione al di sotto dei 25 anni; il numero di Province (*Départements*); la logistica di distribuzione e diffusione delle dipendenze da *cannabis*, alcool e/o tabacco.

I progetti sono presentati a livello locale, sulla base delle richieste specifiche dei Direttori delle Prefetture Regionali e Provinciali («*les directeurs de cabinet des Préfets de Région et de Département*»).

Detta premessa sul sistema di riuso “indiretto” dei beni confiscati alla criminalità organizzata in Francia, ci aiuta a mettere in evidenza la peculiarità di questo modello, che può essere definito di carattere prettamente “pubblico-istituzionale”. Inoltre, la specifica finalità “sociale” dei proventi gestiti nel *Fonds de concours*, esclude a priori il settore privato (Terzo Settore) e si rivela avere una natura sociale solo nel limite e nei termini di utilità alla funzione pubblico-istituzione di repressione e soprattutto prevenzione del traffico di stupefacenti e relativi reati connessi.

Infine, a livello metodologico, è opportuno evidenziare che tutti i dati acquisiti sono il risultato di un’indagine qualitativa svolta durante il Progetto Europeo RECAST-*REuse of Confiscated Assets for Social purposes: towards common european standards*.

In effetti, i dati e le informazioni riportate si basano su questionari semi-strutturati a “domande aperte” per la raccolta dei dati, somministrati a testimoni privilegiati (esperti), rappresentanti dei due principali enti direttamente coinvolti nella procedura di riuso sociale “indiretto” dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Si tratta, come analizzato di seguito in dettaglio, delle istituzioni AGRASC⁸ e MILDT⁹/MILDECA¹⁰.

⁷ Le Province Francesi d’Oltremare sono: Guadalupe, Martinica, Guyana Francese nei Caraibi; Réunion e Mayotte nell’Oceano Indiano.

⁸ *Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués*.

⁹ *Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie et de prévention des dépendances*.

¹⁰ *Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives*.

Si procede ora ad effettuare un'analisi dettagliata del riuso dei proventi derivanti dai beni confiscati alla criminalità organizzata in termini procedurali, considerando ogni fase della procedura e la relativa istituzione coinvolta.

8.2. Dalla confisca alla gestione indiretta dei beni in Francia: una forma di riuso “socio-istituzionale”

Un'analisi approfondita del sistema francese di riuso sociale dei beni confiscati in forma “indiretta”, implica necessariamente un'accurata valutazione delle varie fasi in cui si sviluppa l'intera procedura di questo modello.

Si evidenzia, peraltro, che ogni fase di questo procedimento è caratterizzata da un ente specifico, incaricato per la gestione della singola fase dell'intero *iter*, sino all'effettiva attribuzione finale dei proventi derivanti dai beni oggetto di confisca.

In sintesi, si può riprodurre lo schema dei singoli enti coinvolti nelle varie fasi, in base alle quali l'intera procedura trova la sua applicazione concreta:

Fase 1: Magistratura;

Fase 2: AGRASC – *Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués*;

Fase 3: MILDECA – *Mission Intérministerielle de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives*.

In particolare, la procedura ha inizio nel momento in cui il giudice emette la sentenza definitiva di confisca (Fase 1). Detto provvedimento giudiziario contiene un dispositivo in base al quale i proventi di determinati beni mobili e/o immobili, sottoposti a confisca a seguito di specifici reati connessi alla droga (es. traffico, produzione, spaccio di sostanze stupefacenti), devono essere destinati al MILDECA. Più precisamente, la sentenza include un inciso, per cui detti beni devono essere previamente gestiti dall'AGRASC, in modo che questo ente provveda al successivo trasferimento dei proventi (soldi) derivanti dalla vendita di questi beni al MILDECA.

In effetti, si deve evidenziare che sin dalla sua origine nel 1982, il MILDECA (allora MILDT) non era conosciuto dalla magistratura, la quale ignorava l'importanza della sua attività pubblica e il suo ruolo istituzionale. Questo *gap* nella procedura era dovuto principalmente alla mancanza di pubblicità, tant'è che per diversi anni le sentenze finali di confisca dei beni relativi a crimini legati alle sostanze stupefacenti, non contenevano nessun inciso in cui si richiedeva il trasferimento dei proventi di questi beni al MILDECA. Solo negli anni fra il 2007/2008, un magistrato che era in contatto con la *Mission Intérministerielle*, in quanto operava in sinergia con

l'attività di questo ente, iniziò a diffondere informazioni sul ruolo del MILDECA nel contesto della magistratura. In conseguenza, a partire da questo periodo, i giudici iniziarono a definire nelle sentenze quali beni confiscati dovessero essere venduti e i cui proventi devoluti al MILDECA. Pertanto, ne derivò un sostanziale incremento annuale del *budget* contenuto nel fondo gestito dalla *Mission Intérministerielle*, poi divenuto *Fonds de concours* con Decreto Ministeriale n° 95-322 del 1995. Attualmente, questo fondo è in continua crescita, in quanto i giudici adottano in modo ormai diffuso e sistematico la procedura prevista di trasferimento dei proventi di beni confiscati a seguito di reati per droga al MILDECA.

Una volta che i beni mobili e/o immobili sono stati trasferiti all'AGRASC in base alla sentenza finale di confisca (Fase 2), questo ente è incaricato poi ad effettuare la vendita agli incanti di tutti i beni, indipendentemente dalla loro natura. In particolare, i beni oggetto di confisca per reati connessi alla droga sono venduti all'asta, in quanto i proventi (soldi) derivanti da detta vendita, vengono trasferiti dall'AGRASC direttamente sul conto corrente bancario del MILDECA per divenire parte integrante del *Fonds de concours*, sulla base delle disposizioni contenute nella sentenza finale di confisca emessa dal giudice.

La tempistica di vendita dei beni confiscati e attribuiti ad AGRASC varia a seconda della natura degli stessi. In effetti, risulta impossibile stabilire con precisione un termine entro cui la vendita all'asta debba essere conclusa, posto che la legge non prevede termini perentori a riguardo.

Si può comunque stimare una tempistica per i beni mobili che varia nei termini di 2/3 mesi. La vendita dei beni immobili risulta più difficile, così come effettuare una stima della sua tempistica di vendita, poiché varia in base a diversi parametri. *In primis*, sono determinanti per la vendita le condizioni in cui versa l'immobile nel momento della vendita stessa, unitamente ad altri parametri, quali ad esempio lo stato dell'immobile, la posizione logistica, il mercato immobiliare, ecc. In genere, si stima un lasso di tempo minimo che varia dai 3/4 mesi sino a un tempo più lungo. Si deve altresì specificare che il trasferimento dei proventi derivanti dalla vendita del bene (mobile o immobile) da AGRASC al MILDECA è immediato a seguito del passaggio di proprietà derivante dall'asta.

Una volta che i proventi (soldi) sono stati trasferiti sul conto corrente bancario del MILDECA, divengono parte del budget a disposizione di questo ente e confluiscono direttamente nel *Fonds de concours*, ovvero uno dei fondi gestiti dalla *Mission Intérministerielle de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives* (Fase 3).

I proventi così acquisiti, costituiscono il budget a disposizione del MILDECA, che effettua una valutazione del *Fonds de concours* al 31 Dicembre di ogni anno, data della presentazione del budget annuale. Nello stesso periodo, le diverse istituzioni pubbliche che hanno diritto a concorre-

re alla ripartizione del budget previsto dal *Fonds de concours*, presentano al MILDECA i loro progetti per ottenere detti finanziamenti. I progetti presentati devono avere un carattere socio-istituzionale, il cui scopo è l'implementazione delle strategie di lotta contro il traffico di sostanze stupefacenti e la repressione/prevenzione dei reati connessi alla droga (uno degli obiettivi primari anche dello stesso MILDECA).

La ripartizione del budget è predefinita dalla legge stessa tanto nella proporzione percentuale del budget totale; quanto nell'identificazione delle varie istituzioni pubbliche (esclusivamente Ministeri) che hanno diritto a questi finanziamenti. Pertanto, la distribuzione pro-quota è così suddivisa:

- (60%) *Ministero degli Interni*: (35%) Polizia Nazionale (*Police Nationale*) e (25%) Gendarmeria Nazionale (*Gendarmerie Nationale*);
- (20%) *Ministero della Giustizia*: ripartito fra la Direzione degli Affari Criminali e delle Grazie (DACG – *Direction des Affaires Criminelles et des Grâces*); la Direzione della Protezione Giudiziaria dei Minori (DPJJ - *Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse*); la Direzione dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP – *Direction de l'Administration Pénitentiaire*);
- (10%) *Ministero dell'Economia e della Finanza*: Polizia Doganale (*Douane*);
- (10%) *Mission Interministerielle de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives*: il Decreto Ministeriale n° 95-322 del 17 Marzo 1995 ha stabilito che il c.d. *Fonds de concours* raccoglie i proventi (soldi) dei beni confiscati e che il residuale 10% del budget annuale sia ripartito dal MILDECA fra i restanti Ministeri in base alle necessità e ai progetti che in ogni caso devono avere la finalità di repressione/prevenzione dei reati collegati alla droga. Si tratta soprattutto dei seguenti Ministeri: Ministero della Salute, Ministero degli Affari Sociali, Ministero dell'Educazione Superiore e dell'Educazione, Ministero dell'Agricoltura, ecc. Pertanto, proprio la porzione destinata al Ministero degli Affari Sociali è quella che riveste un esclusivo ed effettivo scopo “sociale” nel sistema francese di riutilizzo dei proventi derivanti dai beni confiscati alla criminalità organizzata per il traffico di stupefacenti e reati collegati. Il criterio di ripartizione fra i Ministeri menzionati, non è determinato autonomamente dal MILDECA, bensì viene stabilito da un documento ufficiale, detto «*Bleu*», emesso ogni anno dal Primo Ministro.

In termini di tempistiche, si è già rilevato che il budget annuale del *Fonds de concours* viene chiuso al 31 Dicembre di ogni anno. Nel corso del mese di Gennaio dell'anno successivo, i Ministeri coinvolti propongono i loro progetti per acquisire i finanziamenti elargiti dal MILDECA e quest'ultimo effettua la selezione per ciascun Ministero del progetto da

supportare. Essendo finanziamenti che si rinnovano ogni anno, ne consegue che anche i progetti che sono finanziati con il *Fonds de concours* devono avere la durata di un anno solare (Gennaio-Dicembre).

Per ciò che concerne la tipologia dei beni che costituiscono il sistema “indiretto” di riuso sociale in Francia, il Decreto Ministeriale n° 95-322 del 1995, ha stabilito che il *Fonds de concours* raccoglie i proventi derivanti dalla vendita all’asta dei beni confiscati. In effetti, detti beni mobili o immobili sono stati oggetto di processo penale per reati esclusivamente connessi alla droga, come previsto dal Codice Penale.

In dettaglio, la procedura di confisca menzionata si applica solo per capi d’imputazione esplicitamente citati dal Decreto Ministeriale del 1995. In concreto, il Decreto cita gli articoli del Codice Penale, e specificatamente («*notamment*») gli articoli dal 222-34 al 222-51. Lo stesso menziona altresì il Codice di Procedura Penale, ovvero specificatamente («*notamment*») gli articoli dal 706-26 al 706-33. Queste norme dei Codici francesi si riferiscono alla repressione dei crimini in materia («*en matière*») di traffico di droga. Pertanto il *Fonds de concours* è costituito dai proventi derivanti dai reati connessi al traffico di sostanze stupefacenti, definiti tanto nel Codice Penale che in quello di Procedura Penale. Nello specifico, si tratta dei seguenti reati: “Associazione a delinquere finalizzata al traffico di droga” («*Association des malfaiteurs en vue de commettre des infractions constitutives d’un trafic de stupéfiants*»)¹¹ e più recentemente si è aggiunto anche il reato di “Proventi non giustificati in relazione ad una persona dedita abitualmente al traffico di sostanze stupefacenti” («*Non justification de ressources en relation avec une personne se livrant habituellement au trafic de stupéfiants*»)¹². A contrario, il Decreto Ministeriale del 1995 non si applica ai reati di “(Ab)uso di sostanze stupefacenti” («*Usage de produits stupéfiants*») e relative “Contravvenzioni doganali” («*Infractions douanières*»).

Focalizzando l’attenzione sul sistema di riuso “indiretto” dei beni confiscati, si rileva che i beni mobili o immobili confiscati non vengono utilizzati *per se* per fini sociali. In effetti, il modello francese prevede, come previamente descritto in dettaglio, una prima gestione del bene derivante da confisca per i reati menzionati, da parte di AGRASC. Questo ente è obbligato a vendere all’asta qualsiasi bene derivate da questo tipo di confisca penale. I beni mobili sono venduti agli incanti in breve tempo; i beni immobili sono venduti esclusivamente all’asta, in quanto la legge esclude una forma di vendita diretta, inoltre l’immobile è venduto esattamente nelle condizioni in cui si trova al momento della confisca. In effetti, la legge non prevede per l’*Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués* alcun budget specifico per il mantenimento, la ristrutturazione o il

¹¹ Art. 450-1 Codice Penale (*Code Pénal*).

¹² Art. 321-6 Codice Penale (*Code Pénal*).

miglioramento delle condizioni degli immobili oggetto di confisca e destinati alla vendita agli incanti.

A tal riguardo, un caso esemplificativo si è rivelato quello di un immobile confiscato e acquistato da un nuovo proprietario mediante un'asta. Questo proprietario, una volta acquisito il diritto sull'immobile si è reso conto che il precedente proprietario al quale era stato confiscato il bene, ha volutamente deturpato e danneggiato l'immobile peggiorandone le condizioni. Pertanto il nuovo proprietario ha citato in giudizio direttamente il precedente per "danneggiamento" di proprietà altrui.

Ne consegue che oggetto del riuso sono i proventi, ovvero il denaro derivante dalla vendita all'asta dei beni confiscati e la cui gestione è lasciata *ex lege* in esclusiva al MILDECA, al fine di effettuare la ripartizione annuale del budget che costituisce il *Fonds de concours*.

Il MILDECA, in definitiva, è l'ente che gestisce a tutti gli effetti, il sistema di riuso "indiretto" dei proventi derivanti dai beni confiscati. Il modello di riuso adottato in Francia, pertanto, si fonda sui seguenti requisiti e obiettivi, esposti in sintesi nei seguenti aspetti:

- l'accesso da parte delle forze di pubblica sicurezza a risorse *extra*, al fine di combattere il traffico di sostanze stupefacenti e reati connessi. In effetti, questo fenomeno criminologico riveste una particolare importanza a livello nazionale e internazionale, per svariati fattori correlati di diversa natura: effetti sociali/sociologici, economici e finanziari, istituzionali, culturali, ecc. Pertanto questi finanziamenti a determinati apparati interni ai principali Ministeri (*Police Nationale, Gendarmerie Nationale, Douane*), sono un mezzo ulteriore per implementare strumenti e tecnologie atti a migliorare la qualità delle indagini e l'attività repressiva/preventiva di questi crimini;
- la diffusione della "cultura della legalità", attraverso campagne informative sulle problematiche relative alle dipendenze da sostanze stupefacenti; nonché programmi di sensibilizzazione volti a creare una maggiore consapevolezza delle conseguenze a livello sanitario, sociale, economico derivanti dall'abuso di dette sostanze.

A seguito della descrizione dell'*iter* procedurale del riuso "indiretto" dei beni confiscati, si intende effettuare un'analisi dettagliata del ruolo rivestito dai singoli enti coinvolti, ovvero AGRASC e MILDT/MILDECA.

8.2.1. Gli enti coinvolti nella procedura di gestione “indiretta” dei beni: il ruolo di AGRASC

L’*Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués* è l’ente di pubblica amministrazione preposto alla gestione e relativa vendita all’asta dei beni oggetto di sequestro e di confisca. I beni di qualsiasi natura sono attribuiti ad AGRASC dal magistrato incaricato a emettere la sentenza di sequestro o confisca.

AGRASC è un’istituzione posta sotto la duplice tutela del Ministero della Giustizia (*Ministère de la Justice et des Libertés*) e del Ministero delle Finanze (*Ministère des Finances et des Comptes Publics*). Questa agenzia è stata creata dalla Legge n° 2010-768 del 9 Luglio 2010¹³, con lo scopo specifico di facilitare la gestione dei beni oggetto di sequestro e confisca in materia penale.

L’organigramma di questo ente di pubblica amministrazione è presieduto da un magistrato dell’ordine giudiziario e coadiuvato da un Consiglio di Amministrazione egualmente presieduto da un magistrato. AGRASC si compone di 11 agenti che rappresentano il Ministro della Giustizia (*Ministère de la Justice et des Libertés*), il Ministero degli Interni (*Ministère de l’Interieur*) e il Ministero del Budget (*Ministère du Budget*).

La *ratio* della Legge n° 2010-768 del 2010 è quella d’implementare strumenti atti a rendere più efficace il “congelamento” dei profitti generati dalla delinquenza e dalla criminalità organizzata, rafforzando al contempo l’effetto deterrente della sanzione penale. A tal fine, questa legge ha inserito nel Codice di Procedura Penale degli articoli atti a semplificare e rendere più veloce la procedura di sequestro al fine di confisca nell’ambito dei processi penali, rispetto alle procedure complesse e costose per le stesse misure di restrizione patrimoniale proprie del processo civile. Pertanto, sono stati introdotti nel Codice di Procedura Penale francese gli articoli dal 706-159 al 706-164, specificatamente riferiti ad AGRASC, subordinati alla formulazione di un Decreto da parte del Consiglio di Stato (art. 706-165 Codice di Procedura Penale) che è entrato in vigore il 3 Febbraio 2011¹⁴.

Il ruolo e la missione di AGRASC, inoltre, sono stati definiti attraverso due Circolari emanate dal Ministero della Giustizia: ovvero, la Circolare del 22 Dicembre 2010¹⁵, relativa alla Legge n° 2010-768 del 9 Luglio 2010

¹³ Loi n° 2010-768 du 9 Juillet 2010 «*visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale*», <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022453925&categorieLien=id> (ultimo accesso Agosto 2015).

¹⁴ Ministère de la Justice et des Libertés, «*Présentation de l’AGRASC – Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués*», <http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/agrasc-12207/> (ultimo accesso Agosto 2015).

¹⁵ Circulaire du 22 Décembre 2010, «*relative à la présentation des dispositions résultant de la loi n° 2010-768 du 9 Juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en*

e la Circolare del 3 Febbraio 2011¹⁶, relativa in modo specifico ad AGRASC.

In dettaglio i compiti che sono affidati esclusivamente ad AGRASC possono identificarsi come segue¹⁷:

1. assumere la gestione centralizzata su un conto corrente presso la Cassa dei Depositi e delle Consegne (CDC - *Caisse des Dépôts et des Consignations*) di tutte le somme sequestrate, in attesa di un'eventuale sentenza definitiva di confisca decisa dal giudice (art. 706-160, 2° comma c.p.p.);
2. procedere alla vendita dei beni mobili sequestrati prima del giudizio, nel caso in cui questi beni non siano più utili ai fini processuali e risultino senza proprietario o suscettibili di svalutazione in breve tempo. In questo caso, le somme così acquisite, confluiscono nel CDC e sono trasferite al proprietario nell'ipotesi in cui il processo penale termini con un'assoluzione, un non luogo a procedere o non venga emessa sentenza di confisca (artt. 41-5, 99-2, 706-160, 4° comma c.p.p.);
3. procedere alla pubblicazione presso l'ufficio della Conservatoria delle ipoteche, nel caso di sequestro di beni immobili (art. 706-151 c.p.p.). Questo ente è altresì responsabile della pubblicazione nel caso di confisca giudiziale di un immobile, *ex art. 707-1 c.p.p.*;
4. amministrare, su mandato del giudice, tutti i beni complessi che gli sono affidati, ovvero tutti i beni che necessitano, per la loro conservazione o valorizzazione, di atti di amministrazione (art. 706-160, 1° comma c.p.p.). La gestione in questo caso, implica inoltre la distruzione o alienazione una volta emessa la sentenza di confisca (art. 706-160, 3° comma c.p.p.);
5. assumere la gestione dei beni sequestrati, procedere alla loro vendita e alla ripartizione dei proventi in esecuzione di rogatoria internazionale o richiesta di cooperazione da parte di un'autorità giudiziaria straniera (art. 706-160, 4° comma c.p.p.). In merito, l'AGRASC è stato designato dalla Francia, il 25 Febbraio 2011, come Agenzia incaricata per il recu-

matirère pénale», Bulletin Officiel du Ministère de la Justice et des Libertés, NOR: JUSD1033251C, http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1033251C.pdf (ultimo accesso Agosto 2015).

¹⁶ Cirulaire du 3 Février 2011, «*relative à la présentation de l'Agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et de ses missions*», Bulletin Officiel du Ministère de la Justice et des Libertés, NOR: JUSD1103707C, http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1103707C.pdf (ultimo accesso Agosto 2015).

¹⁷ Ministère de la Justice et des Libertés, «*Présentation de l'AGRASC – Agense de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués*», <http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/agrasc-12207/> (ultimo accesso Agosto 2015); Ministère de l'Économie et Ministère des Finances et des Comptes Publics, «*Agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués*», <http://www.economie.gouv.fr/dnlf/agence-gestion-et-recouvrement-des-avoirs-saisis-et-confisques-agrasc> (ultimo accesso Agosto 2015).

pero dei beni in base alla Decisione 2007/845/GAI del 6 Dicembre 2007¹⁸ del Consiglio dell'Unione Europea;

6. provvedere, in fine, all'occorrenza, all'informazione preventiva dei creditori (soggetti pubblici o vittime), prima dell'esecuzione della sentenza giudiziaria di risarcimento (art. 706-160, 4° comma c.p.p.) e all'indennizzo prioritario delle parti civili mediante i beni confiscati alla persona condannata (art. 706-164 c.p.p.).

In definitiva, la logica alla base delle competenze menzionate, si può riassumere con l'intenzione da parte del legislatore di far assumere ad AGRASC un ruolo centrale ed esclusivo nella procedura di sequestro dei numerosi beni, tanto in termini quantitativi che qualitativi: es. denaro contante, conti correnti, beni mobili quali veicoli o natanti, beni immobili, ecc. Inoltre, questa Agenzia ha la missione specifica di gestire questi beni che, una volta sottoposti a sentenza definitiva di confisca, devono essere venduti agli incanti e il cui ricavato deve essere trasferito al budget generale dello Stato o, in caso di condanna per violazione della legge sugli stupefacenti, il denaro viene trasferito al *Fonds de concours "Stupéfiants"*, gestito dal MILDECA.

Si deve evidenziare, altresì, che di recente è entrata in vigore una nuova legge in materia di lotta al terrorismo, Legge n° 2014-1353 del 13 Novembre 2014¹⁹, la quale ha aggiunto un ulteriore compito ad AGRASC. In effetti, questa legge all'art. 22 ha modificato l'art. 706-161, 3° comma c.p.p., in quanto ha introdotto l'inciso per cui, oltre che trasferire i fondi al MILDECA, «l'agenzia ugualmente può versare allo Stato dei contributi destinati al finanziamento per la lotta contro la delinquenza e la criminalità»²⁰. In concreto, questi finanziamenti sono destinati al Ministero dell'Interno e in particolare alle forze dell'ordine pubblico, ovvero *Police Nationale* e *Gendarmerie Nationale*, per la lotta alla criminalità organizzata. In termini finanziari, il volume di beni che sono stati sequestrati e, pertanto, gestiti da

¹⁸ Décision 2007/845/JAI du 6 Décembre 2007 «relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépiage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime», Journal Officiel de l'Union européenne, 18.12.2007, L332/103-105, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0845&from=FR> (ultimo accesso Agosto 2015).

¹⁹ Loi n° 2014-1353 du 13 Novembre 2014, «renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme»,

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id> (ultimo accesso Agosto 2015).

²⁰ Art. 706-161, 3° Code de Procédure Pénale «L'agence veille à l'abondement du fonds de concours recevant les recettes provenant de la confiscation des biens mobiliers ou immobiliers des personnes reconnues coupable d'infraction en matière de trafic de stupéfiants. L'agence peut également verser à l'État des contributions destinées au financement de la lutte contre la délinquance et la criminalité».

AGRASC, nell'anno 2013 si aggira intorno a più di 56.000 (frutto di 194.000 operazioni portate a termine in base ai *database* del circuito giudiziario), per un controvalore pari a più di 1 miliardo di Euro²¹.

I rapporti pubblici degli anni 2013 e 2014²², riportano anche il patrimonio in termini finanziari che gestisce AGRASC e che trasferisce ai vari fondi pubblici, a seguito della vendita dei beni confiscati, come evidenziato nella Tabella 1.

Tab. 1 – Patrimonio gestito da AGRASC (2011-2014)

<i>EU-RO</i> (in €)	<i>AGRASC</i> (Autofinanziamento)	<i>Budget generale di Stato</i> (BGE)	<i>MILDT</i> / MILDECA (2014)	<i>Aiuto reciproco</i> <i>Internazionale:</i> <i>Condivisione dei beni</i>	TOT.
2011	50.291,32	-	689.328,79	-	739.620,11
2012	1.806.000,0	2.928.731,01	895.847,72	-	5.630.578,73
2013	1.806.000,0	1.623.099,40	4.315.594,16	-	7.744.693,56
2014	1.806.000,0	102.869.752,83	7.432.665,83	205.884,50	112.314.303,13
TOT	5.468.291,3	107.421.583,21	13.333.436,5	205.884,50	126.429.195,53
.	2	21	0		53

Fonte: AGRASC, Rapporto Annuale 2013 e Rapporto Annuale 2014

Si denota, in effetti, un progressivo incremento dei finanziamenti devoluti ai vari fondi, in particolare si evidenzia un aumento esponenziale del *Fonds de concours* gestito dal MILDECA (sino al 2013 denominato MILDT), che, dall'anno 2011 al 2014, ha visto un aumento costante. Nell'anno 2014, in particolare, questo ente ha avuto un picco di trasferimenti di fondi, dovuto

²¹ Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisquée, «*Rapport annuel 2013*», en collaboration avec le Ministère de la Justice et des Libertés et le Ministère des Finances et des Comptes Publics, pag. 3, http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport_agrasc_2013.pdf (ultimo accesso Agosto 2015).

²² Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisquée, «*Rapport annuel 2013*», en collaboration avec le Ministère de la Justice et des Libertés et le Ministère des Finances et des Comptes Publics, pag. 3, http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport_agrasc_2013.pdf (ultimo accesso Agosto 2015); Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisquée, «*Rapport annuel 2014*», en collaboration avec le Ministère de la Justice et des Libertés et le Ministère des Finances et des Comptes Publics, pag. 42, http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport_agrasc_2014.pdf (ultimo accesso Maggio 2017).

anche alla ormai consolidata prassi a livello giudiziario di specificare nell'ordinanza di confisca definitiva per reati connessi alla legislazione sugli stupefacenti, il trasferimento dei proventi al *Fonds* gestito dalla *Mission Interministerielle de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives*.

In dettaglio, nel 2014 AGRASC ha versato al MILDECA circa 7,5 milioni di Euro e 103 milioni di Euro al *Budget Général d'État (BGE)*, di cui 3,1 milioni di Euro a titolo di proventi dei beni confiscati.

Si noti, inoltre, che nell'anno 2014 vi è l'introduzione nel sistema di raccolta dei dati da parte di AGRASC, di una nuova "voce" a livello statistico, relativa al principio di "aiuto reciproco" a livello internazionale. In quest'ottica, più di 205 milioni di Euro sono stati versati a Nazioni straniere, a titolo di condivisione dei beni, sulla base del principio menzionato.

In fine, si deve specificare che nel 2014, l'assegnazione dei proventi derivanti da confische penali al BGE e a MILDECA è in forte aumento anche se solo confrontata con l'anno precedente (2013): + 93% per il BGE; + 72% al MILDECA. Questo incremento sostanziale si può in parte spiegare in ragione del fatto che, per la prima volta, nel 2014 i proventi delle prime vendite all'incanto degli immobili confiscati sono stati trasferiti e ripartiti proporzionalmente fra il BGE e il MILDECA²³.

8.2.2. *Gli enti coinvolti nella procedura di gestione "indiretta" dei beni: da MILDT a MILDECA*

La *Mission Interministerielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie et de prévention des dépendances* è un ente pubblico di natura interministeriale creato dal Decreto n° 82-10 dell'8 Gennaio 1982²⁴. Questo Decreto ha inserito gli articoli da R3411-11 a R3411-12 e da R3411-13 a R3411-16 del Codice della Sanità Pubblica, nel Libro IV «Lotta contro la tossicodipendenza», Titolo I «Organizzazione della presa in carico sanitaria dei tossicodipendenti», Sezione 2 e Sezione 3 dedicati espressamente al ruolo e attività di questo ente²⁵. In effetti, questo organo rappresenta una missione

²³ Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisquée, «*Rapport annuel 2014*», en collaboration avec le Ministère de la Justice et des Libertés et le Ministère des Finances et des Comptes Publics, pag. 42,

http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport_agrasc_2014.pdf (ultimo accesso Maggio 2017).

²⁴ Décret n° 82-10 du 8 Janvier 1982 «*portant création du comité interministeriel de lutte contre la toxicomanie et de la mission permanente de lutte contre la toxicomanie*», <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886222> (ultimo accesso Agosto 2015).

²⁵Code de la Santé Publique: <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665> (ultimo accesso Agosto 2015).

permanente che ha lo scopo di combattere a diversi livelli il fenomeno della droga e tossicodipendenza.

Pertanto, le strategie di lotta alla droga e altre forme di dipendenza, possono riassumersi come segue²⁶:

1. ricerca e osservazione;
2. prevenzione;
3. sanità e reinserimento;
4. applicazione della legge;
5. lotta contro i traffici;
6. cooperazione internazionale.

Questi elementi stanno alla base della missione stessa di questo ente, in quanto facente parte di una politica pubblica di più ampio respiro nell'ambito della lotta contro le droghe e la tossicodipendenza in un *continuum* di strategie di prevenzione a livello istituzionale.

In questi termini, il MILDT è alle dirette dipendenze del Primo Ministro e il suo organigramma interno è composto da un Direttore e da una *équipe* permanente, caratterizzata da un *background* molto diversificato: medici, farmacisti della salute pubblica, magistrati, commissari di polizia, ufficiali della *Gendarmerie*, ispettori doganali, direttori accademici, dirigenti del lavoro, ingegneri attivi nella ricerca, consiglieri diplomatici, consulenti per la comunicazione, ecc. Una tale diversità di formazione, esperienze e provenienza è volutamente creata all'interno dell'ente, in quanto parte integrante dalla "cultura della concertazione"²⁷, alla base dell'operato del MILDT.

Si deve specificare che di recente, il MILDT ha subito una trasformazione con l'entrata in vigore del Decreto n° 2014-322 del 11 Marzo 2014²⁸, che lo ha trasformato in *Mission Intériministerielle de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives* (MILDECA), cambiando il nome, seppur confermandone il ruolo e le competenze. Questa modifica però è giustificata a seguito di un'evoluzione interna, che ha portato l'originale MILDT a sviluppare specifici *atout* non solo nell'ambito della droga e tossicodipendenza, ma estendendo nel tempo, il campo di attività della Missione anche

²⁶ Mission de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives, «*Qui sommes-nous?*», <http://www.drogues.gouv.fr/qui-sommes-nous/> (ultimo accesso Agosto 2015).

²⁷ Mission Intériministerielle de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives, «*Comprendre et informer. Impulser et coordonner*», http://www.drogues.gouv.fr/fileadmin/user_upload/site-pro/01_2014_la_mildeca/pdf/plaquette-presentation_MILDECA_FR_2014_06.pdf (ultimo accesso Agosto 2015).

²⁸ Décret n° 2014-322 du 11 Mars 2014 «*relatif à la mission intériministerielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*», NOR: PRMX1402311D, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028717158&categorieLien=id> (ultimo accesso Agosto 2015).

alla dipendenza da alcool, tabacco e altre forme di dipendenza senza sostanze (es. gioco d'azzardo, scommesse, ecc.)²⁹.

In concreto, il MILDECA agisce sull'ampio spettro di forme di dipendenza con una strategia a "doppio binario", in cui sviluppa e finanzia programmi e attività volti alla riduzione dell'offerta e, per simmetria, anche della domanda, sul mercato delle sostanze stupefacenti e psicotrope.

L'attività del MILDECA, infatti, si articola principalmente nella gestione di fondi volti a finanziare programmi sviluppati dagli apparati governativi, all'interno dei Ministeri, e studi di settore sviluppati dallo stesso MILDECA, a livello nazionale, europeo e internazionale. Questi progetti sono finalizzati alla lotta contro il traffico di droga e reati connessi (repressione), nonché alle relative azioni di prevenzione (campagne di informazione contro le dipendenze), il cui fine è quello di studiare il fenomeno anche per informare i *policy maker*, i professionisti di settore ed il grande pubblico/società civile.

A tal fine, la *Mission Intérministrielle* gestisce un fondo generale e un fondo dedicato, il c.d. *Fonds de concours "Stupéfiant"*. In particolare, quest'ultimo ha visto un incremento sostanziale delle finanze a sua disposizione nel corso degli ultimi anni: basti pensare che il *budget* annuale per l'anno 2014 corrisponde a 13,2 milioni di Euro.

In particolare, il *Fonds de concours* è utilizzato per finanziare progetti proposti da apparati ministeriali, il cui riparto pro-quota è predefinito in termini percentuali *ex lege* per ogni Ministero coinvolto. La peculiarità del sistema francese è data dal fatto che compito primario del MILDECA è la selezione e conseguente elargizione dei fondi a supporto di tali progetti annuali. In effetti, una volta che il progetto ministeriale è stato finanziato, il MILDECA ha raggiunto il suo obiettivo, lasciando che il Ministero si occupi della valutazione sui vari progressi per il raggiungimento dello scopo prefissato nel progetto proposto e del regolare utilizzo dei fondi ricevuti.

L'unico controllo effettuato dal MILDECA è previsto al termine dell'anno di progetto, in quanto gli apparati ministeriali che utilizzano in concreto il finanziamento (es. *Gendarmerie Nationale* per il Ministero degli Interni), devono inviare un rapporto finale sul raggiungimento dell'obiettivo preventivato e relativo *budget* utilizzato a tal fine. Si tratta però di un controllo più formale che sostanziale, avvalorato anche dal fatto che a tutt'oggi il MILDECA non ha mai dovuto revocare i finanziamenti elargiti a supporto di un progetto.

A prescindere da questo controllo finale del MILDECA, può presentarsi il caso in cui, nel corso dell'attuazione di un progetto, si debba ricalibrare il *budget* previsto al momento della sua presentazione. In questo caso, il Mi-

²⁹ Mission de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives, «*La MILDT devient la MILDECA*», <http://www.drogues.gouv.fr/actualitespresse/toutes-les-actualites/detail-actu/article/la-mildt-devient-la-mildec> (ultimo accesso Agosto 2015).

nistero richiede la necessaria variazione sull'importo del finanziamento con riserva di approvazione o rigetto da parte della *Mission Intérministerielle*. Nel caso di rigetto, il MILDECA “congela” il denaro elargito per quell'anno con la riserva di riallocarlo l'anno successivo per un ulteriore progetto presentato dallo stesso Ministero. Tuttavia, non ci sono statistiche o dati ad avvalorare questi casi, ma il MILDECA ne stima il numero intorno ai 3-4 casi sul totale dei progetti proposti e finanziati, vale a dire che circa il 95% dei progetti viene realizzato con successo.

8.2.2.1. La missione del MILDECA in generale

Il MILDECA, come si è avuto modo di accennare nel paragrafo precedente, in concreto non si occupa solo della gestione dei proventi dei beni confiscati per reati connessi alla droga (*Fonds de concours*), per una finalità sociale (riuso “indiretto”); in effetti, questo ente ha un compito ed un budget più ampio (*Fonds général*), nel contesto “istituzionale”, che la *Mission Intérministerielle* riveste nell'ambito della pubblica amministrazione.

In effetti, i due fondi gestiti dal MILDECA (*Fonds de concours* e *Fonds général*), s'inseriscono, ciascuno nella propria specificità, in un progetto di ben più ampia portata, in linea con la finalità di questo ente: ovvero, la lotta a qualsiasi forma di dipendenza, nella cui categorizzazione rientra, *in primis*, la lotta alla tossicodipendenza, oggetto del riuso “indiretto” dei beni confiscati, ma anche ulteriori e/o “nuove” forme, quali ad es. l'etilismo, il gioco d'azzardo, Internet, ecc.

Pertanto, è proprio in quest'ottica che, nel 2014, questo ente cambia la propria denominazione in *Mission Intérministerielle del Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives* (MILDECA), al fine di sottolineare la lotta *tout court* alle varie forme di dipendenze che affliggono la società.

Il MILDECA, in dettaglio, fonda le sue politiche di prevenzione/repressione contro le dipendenze su tre pilastri fondamentali, come menzionato nell'«Introduzione» del *Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017*³⁰:

- I) *fondare l'azione pubblica sull'osservazione, la ricerca e la valutazione*: il MILDECA da questo punto di vista, ha sviluppato nel tempo delle politiche atte alla comprensione *tout azimuth* del “fenomeno dipendenze”, arrivando a comprendere che le condotte di dipendenza hanno dei fattori

³⁰ *Mission de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives, «Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives 2013-2017»*, Collections des rapports officiels, La Documentation Française, pagg. 13-17, http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/sante_securite_travail_fp/plan_gouvernemental_drogues_2013-2017_DF.pdf (ultimo accesso Maggio 2017).

multipli, ovvero: biologici, psichici, familiari, economici, sociali e ambientali. Questo carattere multifattoriale alla base delle dipendenze, necessita un approccio rigorosamente scientifico di carattere multidisciplinare, al fine di raccogliere dei dati oggettivi e sviluppare delle politiche efficaci di “presa in carico” e terapia dei soggetti vittime di dipendenze, così come delle strategie di prevenzione al fenomeno;

- II) *prendere in considerazione le popolazioni più esposte al fine di ridurre i rischi e i danni sanitari e sociali*: in questi termini l’esperienza del MILDECA ha identificato tre categorie sociali su cui porre maggiore attenzione, al fine della prevenzione del “rischio dipendenza”. Tali categorie sono: i “*giovani*” in un’età compresa dalla prima infanzia sino alla pre-adolescenza, cercando di agire sia sul minore (impedire, ritardare o limitare l’inizio della consumazione di droghe), che sui genitori, rinforzando le competenze psicosociali di entrambe queste categorie coinvolte, anche attraverso campagne di sensibilizzazione sugli effetti dell’uso o abuso di queste sostanze. Le “*donne*” in generale, con un *focus* specifico per le donne in gravidanza, data la particolare delicatezza del problema a livello sanitario, posto che non coinvolge solo la futura madre, ma anche il nascituro. In fine, i “*disoccupati*” o persone con problemi di occupazione, categorie particolarmente vulnerabili in ragione della loro condizione socio-economica svantaggiata, per loro si sono sviluppati dei sostegni attraverso una rete di mediatori sociali, politiche per facilitare l’inserimento lavorativo e professionale, ecc.;
- III) *rafforzare la sicurezza, la tranquillità e la sanità pubblica, lottando contro i traffici e contro tutte le forme di delinquenza legate alle consumazioni di sostanze psicotrope*: si parte dal presupposto che la consumazione di droghe o sostanze psicotrope sia alla base di numerosi crimini e delitti, e i traffici che ne sono correlati, minano la sicurezza dei cittadini e della società in generale. La risposta pertanto deve essere “locale”, nel senso di coinvolgere gli stakeholder del territorio, ove i rappresentanti pubblici possano incontrare i cittadini per comprenderne le necessità specifiche. Il problema, però, richiede anche un intervento “globale”, sia a livello nazionale che internazionale. In quest’ultimo ambito, si devono sviluppare strategie di migliore coordinamento e scambio d’informazione a livello d’*intelligence*, per migliorarne la capacità e l’efficienza operativa, oltre che l’adattamento delle tecniche e mezzi di inchiesta contro i grandi traffici locali e internazionali del crimine organizzato.

Questi menzionati sono, dunque, i tre segmenti prioritari del MILDECA nello sviluppo di politiche contro le dipendenze, alla luce delle varie conoscenze di settore e esperienze acquisite nel corso degli anni di attività di questa istituzione.

In concreto, il MILDECA pubblica periodicamente un *Plan d'actions*, ove specifica gli scopi concreti, oltre che i progetti finanziati con i due fondi in sua gestione. Un primo *Plan d'actions* strutturato è stato pubblicato nel 2013, relativo al programma da svolgersi in un triennio (2013-2015)³¹. A seguito della rapida evoluzione della *Mission Intérministerielle*, sia in termini di ricerca e conoscenza del “fenomeno dipendenze”, sia in termini di budget e disponibilità economica per finanziare progetti, il MILDECA ha pubblicato un più recente *Plan d'actions 2016-2017*³², molto più articolato del precedente, in cui si specificano i vari punti operativi. Si può constatare come nel programma di quest'ultimo biennio, il MILDECA intenda agire su più fronti coordinati nella lotta alla tossicodipendenza e ai comportamenti che determinano l'instaurarsi di una forma di dipendenza.

A tal riguardo, si può riassumere la strategia di prevenzione/repressione come espressa nello stesso «Indice» del *Plan d'actions 2016-2017* in questi termini³³:

- a) prevenire e comunicare;
- b) accompagnare e prendere in carico;
- c) ridurre i rischi sociali e i danni sanitari;
- d) agire nelle Province d'Oltre Mare;
- e) intensificare la lotta contro i traffici;
- f) migliorare l'applicazione della legge;
- g) sostenere la ricerca e l'osservazione;
- h) armonizzare i contenuti della formazione iniziale e continuativa;
- i) rafforzare l'efficienza della *governance*;
- j) rafforzare l'azione della Francia a livello europeo ed internazionale.

Alla luce dell'analisi effettuata sull'articolata attività del MILDECA, si può dunque concludere che questo ente si sia altamente specializzato nello studio e nello sviluppo di politiche e strategie di prevenzione/repressione delle varie forme di dipendenza a livello pubblico-istituzionale.

Pertanto, i due fondi gestiti dalla *Mission Intérministerielle*, ovvero il *Fonds de concours “Stupéfiants”* e il *Fonds général*, hanno assunto una

³¹ MILDT, *Plan gouvernemental de lutte contre les dogues et les conduites addictives*, «*Plan d'actions 2013-2015*», http://www.emcdda.europa.eu/system/files/planactions2013-2015_gp_2014_01_24_0.pdf (ultimo accesso Maggio 2017).

³² Premier Ministre et MILDECA, *Plan gouvernemental de lutte contre les dogues et les conduites addictives*, «*Plan d'actions 2016-2017*», http://www.drogues.gouv.fr/sites/drogues.gouv.fr/files/atoms/files/mildecaplans_actions_2_2016_2017.pdf (ultimo accesso Maggio 2017).

³³ Premier Ministre et MILDECA, *Plan gouvernemental de lutte contre les dogues et les conduites addictives*, «*Plan d'actions 2016-2017*», pag. 1, http://www.drogues.gouv.fr/sites/drogues.gouv.fr/files/atoms/files/mildecaplans_actions_2_2016_2017.pdf (ultimo accesso Maggio 2017).

complementarietà nella lotta alla tossicomania e dipendenze in generale. Ne consegue che il riuso “indiretto” dei beni confiscati alla criminalità che gestisce i grandi traffici (di droga), è parte di un *unicum* molto più ampio, volto a rendere sempre più efficace il contrasto alle piaghe sociali delle dipendenze da parte della pubblica amministrazione.

8.3. Le buone prassi e i punti di forza del sistema francese

Alla luce dell’analisi condotta del sistema francese di riuso “indiretto” dei beni confiscati, è possibile svolgere una valutazione dei punti di forza di questo modello, evidenziandone le buone prassi.

In sintesi, gli aspetti positivi di questa forma di riuso dei beni confiscati possono essere identificati come segue:

1. procedura predeterminata *ex lege*;
2. beneficiari predeterminati *ex lege*;
3. stakeholder altamente competenti;
4. procedura centralizzata (MILDECA);
5. utilizzo dei proventi derivanti dalla vendita dei beni confiscati (denaro);
6. obiettivo del riuso predefinito e circoscritto (repressione/prevenzione dei fenomeni criminali legati alle sostanze stupefacenti);
7. adattabilità del sistema all’analisi degli ultimi *trend* nell’ambito della diffusione di sostanze stupefacenti.

Si procede alla valutazione di ogni caratteristica menzionata, al fine di comprendere l’efficacia di questo sistema di riuso.

Una doverosa premessa, evidenzia che la “predeterminazione” è la caratteristica specifica e primaria del modello francese di riuso. Questo fattore rende la forma di riuso “indiretto” dei beni confiscati più rapida in termini procedurali, contenendone le tempistiche e rendendola efficace nel raggiungimento dell’obiettivo finale: ovvero, riallocazione dei proventi per implementare a livello istituzionale strategie di repressione/prevenzione per la lotta contro il traffico di sostanze stupefacenti e reati collegati.

In dettaglio, una procedura predeterminata *ex lege* (punto 1) rende il sistema maggiormente fluido nella sua applicazione/applicabilità, in quanto si fonda su un criterio proporzionale (su base %) di ripartizione pro-quota di un budget annuale (*Fonds de concours*).

Connesso al primo punto esplicito, è anche l’ulteriore caratteristica per cui i beneficiari sono predeterminati *ex lege* (punto 2). In concreto, la legge determina quali soggetti sono i destinatari della ripartizione del *Fonds de concours*. In specie, si tratta esclusivamente di Ministeri, la cui proporzione di accesso ai finanziamenti del *Fonds* è altresì predefinita (vedi paragrafo 2).

La peculiarità sulla natura dei beneficiari, tutti Ministeri pubblici, implica necessariamente che il modello francese di riuso dei proventi derivanti da beni confiscati venga da ultimo gestito da stakeholder altamente competenti (punto 3). In effetti, i Ministeri che acquisiscono la maggior parte del budget annuale del *Fonds de concours* sono, *in primis* il Ministero degli Interni (*Police Nationale* e *Gendarmerie Nationale*); il Ministero della Giustizia (DACG, DPJJ e DAP) e il Ministero dell'Economia e della Finanza (*Douane*). La garanzia derivante dal fatto che si tratta d'istituzioni pubbliche, in effetti, implica una migliore allocazione delle risorse (proventi dei beni confiscati, ovvero soldi) e allo stesso tempo comporta anche un contenimento dei costi nella procedura di riuso di detti proventi. Infatti, non si rilevano necessari controlli *ex-post*, una volta che il finanziamento è stato elargito dal MILDECA a un determinato Ministero e/o suo apparato (es. Ministro degli Interni: i finanziamenti sono concretamente ripartiti fra la *Police Nationale* e la *Gendarmerie Nationale*). Se si considera che la forma di riuso "indiretto" dei beni confiscati in Francia ha lo scopo di fornire finanziamenti a Ministeri pubblici per reinvestirli nella lotta contro il traffico di sostanze stupefacenti e crimini connessi, si evidenzia come queste istituzioni abbiano in concreto a disposizione tutte le risorse (umane e materiali) per rendere maggiormente efficace l'implementazione di strategie di repressione/prevenzione di tali fenomeni criminali.

Oltre ad essere un modello predeterminato, il riuso "indiretto" in Francia si caratterizza per una procedura centralizzata (punto 4). In particolare, dopo la vendita agli incanti dei beni confiscati, l'unico ente che gestisce il *Fonds de concours* è la *Mission Intérministerielle de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives*. Il MILDECA, pertanto, riveste un ruolo esclusivo nella procedura anche in ragione del fatto che, essendo un'istituzione "interministeriale", è costituita da rappresentanti dei vari Ministeri governativi. L'adozione di un unico ente in grado di gestire l'*iter* di riuso dei proventi implica, ancora una volta, l'ottimizzazione delle risorse e il contenimento delle tempistiche e dei costi di elargizione dei proventi ai beneficiari predefiniti (Ministeri).

Altra caratteristica del modello francese è l'utilizzo dei proventi derivanti dalla vendita dei beni confiscati (punto 5), perciò definito riuso "indiretto". In effetti, non si utilizza il bene confiscato *per se*, bensì qualsiasi bene oggetto di confisca per reato derivante dal traffico di sostanze stupefacenti o reati connessi (es. produzione, spaccio, importazione, esportazione, detenzione, ecc.), venduto all'asta da AGRASC dopo la sentenza giudiziale definitiva di confisca. I proventi, che ovviamente sono esclusivamente soldi, sono trasferiti al *Fonds de concours*, gestito dal MILDECA. AGRASC ha l'obbligo tassativo per questi beni confiscati di venderli agli incanti, indipendentemente dalla loro natura (mobile o immobile) e dalla loro condi-

zione o stato al momento della confisca (fattore rilevante per la tempistica di vendita soprattutto nel caso di beni immobili).

Il riuso dei proventi, e non dei beni confiscati, implica una più rapida allocazione e un'ottimizzazione dell'impiego di questo finanziamento nel contesto e nei modi ottimali per la finalità del sistema di riuso dei proventi. In effetti, trattandosi di soldi, la flessibilità è massima, anche se limitata e vincolata nel suo impiego da una preventiva presentazione e approvazione da parte del MILDECA di progetti ministeriali annuali.

Peculiare è anche l'obiettivo del riuso, in quanto predefinito e circoscritto (punto 6). La gestione del *Fonds*, infatti, è lasciata al MILDECA, in qualità di ente pubblico specializzato nello studio e nella valutazione di programmi atti allo sviluppo di strategie di repressione/prevenzione delle dipendenze da sostanze stupefacenti ed altre condotte additive (es. tabacco, alcool, gioco d'azzardo e scommesse, ecc.). Nello specifico, il *Fonds de concours* elargisce fondi ai Ministeri per sostenere unicamente la lotta al traffico di sostanze stupefacenti e reati connessi. In effetti, il fine ultimo del *Fonds* è quello di finanziare progetti ministeriali che abbiano lo scopo di implementare strumenti e capacità operativa al fine di rendere più efficace la repressione/prevenzione dei fenomeni legati alla droga e crimini correlati.

Da ultimo, si deve evidenziare che il sistema francese di riuso "indiretto", avendo uno scopo circoscritto, come descritto *ut supra*, implica un'alta specializzazione, tanto del MILDECA, quanto degli apparati ministeriali a cui i finanziamenti sono in concreto indirizzati (es. *Gendarmerie Nationale*, *Douane*, ecc.). Pertanto, lo specifico ambito della lotta al traffico di droga e reati connessi, ha contribuito a definire una forte adattabilità del sistema all'analisi degli ultimi *trend* nell'ambito della diffusione di sostanze stupefacenti (punto 7). I beneficiari, infatti, applicano la loro specializzazione focalizzandosi su questi crimini sia in ambito teorico, che pratico. In effetti, il MILDECA, a livello teorico, implementa e finanzia studi di settore per comprendere gli effetti ad ampio spettro, delle dipendenze da sostanze stupefacenti (e non solo). In concreto, questo ente finanzia con il *Fonds de concours*, nel residuale 10% del riparto del budget annuale, per esempio i Ministeri degli Affari Sociali o della Sanità che hanno proprio l'obiettivo di sviluppare programmi sul piano della prevenzione degli effetti dall'(ab)uso delle sostanze stupefacenti (es. campagne di sensibilizzazione fra i giovani, i detenuti, ecc.). In concreto, a titolo esemplificativo, il MILDECA negli ultimi anni ha focalizzato la sua attenzione sul problema dell'abuso di *cannabis*, in quanto diffusamente usato, in ragione di un'ampia produzione interna che rende questo tipo di stupefacente poco costoso e facile da reperire sul mercato.

A livello pratico e operativo, lo stesso *Fonds* elargisce fondi al Ministero degli Interni (60%), al Ministero della Giustizia (20%) e al Ministero dell'Economia e delle Finanze (10%). Questi finanziamenti hanno lo speci-

fico scopo di supportare progetti atti a implementare le risorse e i mezzi per rendere più efficaci le attività investigative delle forze dell'ordine (*Police Nationale, Gendarmerie Nationale, Douane*, ecc.) nella repressione contro il traffico di sostanze stupefacenti e, più in generale, ai crimini connessi alla droga. Esempi in questi termini, sono i finanziamenti elargiti alla *Police Nationale* e alla *Gendarmerie Nationale* per acquistare nuove strumentazioni, finalizzate a rendere più efficaci le intercettazioni telefoniche o ambientali; veicoli blindati; strumenti tecnologici in genere per migliorare l'attività operativa degli agenti.

8.4. Le principali criticità e i limiti del sistema francese

Il modello francese si caratterizza per essere un sistema “socio-istituzionale”. In effetti, il coinvolgimento esclusivo di organi governativi, quali i Ministeri, implica il contenimento delle problematiche e delle criticità derivanti da una forma di riuso “indiretto” dei beni confiscati in Francia.

Questa forma di riuso, infatti, soddisfa pienamente le necessità del sistema francese, come rilevato dalle interviste svolte agli esperti del MILDECA, in quanto è un approccio pragmatico alla gestione dei proventi derivanti dai beni confiscati per un loro riutilizzo.

Nonostante la diffusa opinione positiva di questo modello, si possono in concreto identificare certi limiti, alcuni dei quali risolti in tempi recenti ed altri in via di risoluzione. A tal proposito, i limiti più evidenti si possono elencare come segue:

1. la mancanza di pubblicità del ruolo e delle competenze del MILDECA;
2. la mancanza di coinvolgimento del Terzo Settore;
3. la confisca dei beni logisticamente situati all'estero.

In dettaglio, la mancanza di pubblicità del ruolo e delle competenze del MILDECA (punto 1) è stata risolta di recente. In quanto ente fondato nel 1982, ai suoi esordi e per diversi anni i magistrati non conoscevano questo ente preposto alla gestione di un fondo volto allo studio e implementazione di strategie per reprimere/prevenire forme di dipendenze, *in primis* quelle legate all'abuso di sostanze stupefacenti. Soltanto negli anni 2007/2008, per merito di un magistrato che conosceva l'operato della *Mission Intérministerielle*, allora MILDT (*Mission Intérministerielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie*), si è incominciato a conoscere e pubblicizzare questo ente nell'ambito giudiziario. In conseguenza, le ordinanze finali di confisca hanno iniziato a prevedere una specifica destinazione dei proventi di beni confiscati a seguito di reati per droga allo stesso MILDECA. Si deve evi-

denziare, inoltre, che questa procedura ha assunto un ruolo ancora più importante a partire dal 1995, quando è stato creato il *Fonds de concours*. Infatti, questo fondo *ad hoc*, gestito dal MILDECA, è finalizzato all'elargizione di finanziamenti ai Ministeri per implementare strategie di repressione/prevenzione dei reati per traffico di sostanze stupefacenti e reati connessi, utilizzando i proventi dei beni oggetto di confisca per i reati menzionati.

Diversa questione appare la mancanza di pubblicità dei beni confiscati *per sé* alla criminalità organizza, come invece accade in altri sistemi (es. Italia). Il sistema francese, in effetti, prevede l'utilizzo esclusivo dei proventi (soldi) derivanti dalla vendita dei beni confiscati. Il messaggio sociale finalizzato alla diffusione della "cultura della legalità", pertanto, di primo acchito sembra essere escluso. In realtà, un'approfondita analisi del modello francese rivela che il "peso" istituzionale svolto dall'intero *iter* di riuso dei proventi confluiti nel *Fonds de concours*, ha un valore fortemente pubblico-istituzionale, che pone i beneficiari (Ministeri) del sistema in una posizione privilegiata in relazione alla società in generale ed ai cittadini. In effetti, soprattutto il residuale 10% del *Fonds* a disposizione del MILDECA e ripartito fra Ministeri, quali per esempio degli Affari Sociali o dell'Educazione Superiore e dell'Educazione, ha il precipuo scopo di finanziare programmi di prevenzione e informazione dei cittadini sulle conseguenze di diversa natura derivanti dall'(ab)uso di sostanze stupefacenti. Pertanto il messaggio sociale viene comunque diffuso nella società civile, seppure non pubblicizzando i beni oggetto di confisca alla criminalità, bensì supportando Ministeri governativi: questo in effetti è il valore "indiretto" del riuso sociale dei beni confiscati in Francia.

Altro aspetto che sembra costituire un limite al modello francese di riuso dei beni, è la mancanza di coinvolgimento del Terzo Settore (punto 2). Il carattere prettamente pubblico-istituzione del riuso dei proventi derivanti dai beni confiscati, infatti, implicitamente esclude il finanziamento prima, e la partecipazione poi, del settore privato, mediante ONG o associazioni private.

La spiegazione di una tale apparente lacuna nel modello francese, è principalmente dovuta a una scelta puramente politica, per cui il Terzo Settore in realtà è diffusamente attivo a livello sociale, ma non strettamente nel contesto del riuso "indiretto" dei beni oggetto di confisca. Pertanto, le politiche sociali di "*welfare*" sono particolarmente attive in Francia, ma si sviluppano in un ambito diverso dalla relazione esistente, come in altri Stati, fra bene confiscato-messaggio sociale di diffusione della "cultura della legalità". Ne consegue che le ONG hanno un ruolo importante nell'implementazione di programmi di prevenzione ai fenomeni anti-sociali e/o socialmente devianti (es. abuso di sostanze stupefacenti e dipendenze, atti di bullismo fra i minori, integrazione etnica, ecc.) a prescindere dalle procedure di confisca patrimoniale per reati riguardanti il traffico di droga e

crimini affini. In effetti, in questo specifico caso di confisca, da ultimo i proventi derivanti dalla vendita dei beni sono esclusivamente gestiti dal MILDECA per finanziare programmi Ministeriali per strategie di repressione/prevenzione di attività criminali connesse anch'esse alla droga.

In fine, una problematica a livello procedurale e giudiziario ancor oggi esistente, si rileva nel caso di confisca di un bene logisticamente situato all'estero (punto 3). Quando si parla di un bene sito fuori dal territorio francese, s'intende non solo entro i confini dell'Unione Europea, ma a maggior ragione, al di fuori di essi.

In effetti, in questi casi la procedura giudiziaria francese si deve confrontare con il sistema giuridico di altri Stati, che rende tutto l'iter più articolato e complesso, tanto in termini di tempo che di costi. La prassi, in particolare, ha evidenziato che i casi maggiormente impegnativi, in questi termini, sono quelli di beni situati fuori dall'UE e più precisamente in zone come l'Africa o il Sudamerica. Posto che questi Paesi sono i maggiori produttori ed esportatori di sostanze stupefacenti, ne consegue che la confisca dei beni a seguito di traffico di droga e reati connessi, rivesta un numero rilevante di casi, essendo un ambito particolarmente sensibile a livello di attività investigativo-repressiva da parte delle forze dell'ordine. Una tale problematica si evidenzia soprattutto nel caso di confisca ed eventuale successiva vendita agli incanti (vedi AGRASC) di beni immobili, data la natura intrinseca di questi patrimoni, anche se non è esente da problemi la confisca di beni di altra natura.

A titolo esemplificativo, infatti, si è dovuto fronteggiare il caso di un cittadino francese dedito al traffico di sostanze stupefacenti, i cui proventi erano sistematicamente reinvestiti tanto in Francia, quanto all'estero. In questo frangente, si è rivelato particolarmente difficile procedere alla confisca anche dei conti correnti bancari, presso banche estere in territori fuori dalla Francia. Per questa ragione, si sta cercando di risolvere il problema, attraverso lo strumento del diritto internazionale degli "accordi (soprattutto) bilaterali". In effetti, in tempi recenti, si sono implementati gli accordi fra la Francia e diversi Stati dell'Africa, in quanto nazione ad alto rischio di produzione e traffico internazionale di sostanze stupefacenti.

8.5. Conclusioni sul caso francese

Un'analisi conclusiva, alla luce degli aspetti positivi e dei limiti del modello di riuso "indiretto" dei beni confiscati in Francia valutati in precedenza, pone in evidenza quanto i punti di forza del sistema superino di gran lunga le criticità.

Posto che questo sistema ben si colloca in Francia nelle politiche e relative strategie istituzionali di repressione/prevenzione di certe forme delit-

tuose legate alla criminalità organizzata, ciò non toglie che si possano identificare delle caratteristiche che, indipendentemente dal contesto in cui sono applicate, hanno un potenziale di esportabilità in altri Stati con differenti sistemi giuridici e caratteristiche socio-culturali.

In effetti, il risultato del Progetto di Ricerca Europea RECAST, ha posto in evidenza come certi aspetti abbiano in sé un carattere di flessibilità tale da poter essere introdotti anche in altri sistemi o comunque possono ispirare, per svariate ragioni, un'eventuale modifica dei sistemi di riuso sociale di beni confiscati già esistenti. Il modello francese, in particolare, s'ispira a una *ratio* di forte pragmatica nel risolvere i problemi concreti, dovuti alla "pesantezza" delle procedure di gestione dei beni oggetto di confisca, oltre che ai tempi e ai costi relativi.

Ne consegue, che quattro sono gli aspetti che maggiormente presentano un carattere di esportabilità:

1. utilizzo di "proventi" (ovvero soldi) mediante fondi dedicati derivanti dalla vendita all'asta di beni confiscati. Questo sistema ha il vantaggio di ridurre i costi necessari per il mantenimento e/o la ristrutturazione dei beni (soprattutto immobili);
2. "predeterminata tipologia di crimini" contro i quali il riuso sociale s'indirizza: ovvero, la lotta al traffico di droga e reati connessi. In questo modo, s'intende diffondere un messaggio sociale più circoscritto ed efficace alla società civile e al pubblico: ovvero, la lotta al traffico di droga e alle dipendenze da sostanze stupefacenti. Inoltre, in questo modo, si ottimizzano le risorse e le tempistiche operative;
3. "predeterminati beneficiari" (Ministeri), che implica una semplificazione e ottimizzazione dell'intera procedura;
4. "beneficiari sono istituzioni e apparati pubblici", la cui natura implica un minore e più semplice controllo *ex-post*, sull'uso dei finanziamenti (*Fonds de concours* del MILDECA), investiti per fini di repressione/prevenzione alla lotta contro la droga, anche con finalità "sociali".

In conclusione, "predeterminazione", "centralità" e "pragmatica" sono le parole-chiave del modello adottato in Francia. Un sistema che trova la sua efficacia operativa nella semplificazione delle procedure e nel prefiggersi un obiettivo di contrasto particolarmente chiaro e circoscritto (lotta al traffico di sostanze stupefacenti e alle dipendenze dalla droga). Pertanto, a prescindere dai dettagli e delle sfumature, il feedback di questo sistema nella sua funzionalità dovrebbe essere preso a modello da altri Stati Membri dell'Unione Europea, in ragione, non solo dell'esportabilità del riuso sociale francese, ma a maggior ragione dei principi ai quali si ispira.

Riferimenti bibliografici

Fonti normative:

- Circulaire du 22 Décembre 2010, «*relative à la présentation des dispositions résultant de la loi n° 2010-768 du 9 Juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale*», Bulletin Officiel du Ministère de la Justice et des Libertés, NOR: JUSD1033251C, http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1033251C.pdf (ultimo accesso Agosto 2015).
- Circulaire du 3 Février 2011, «*relative à la présentation de l'Agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) et de ses missions*», Bulletin Officiel du Ministère de la Justice et des Libertés, NOR: JUSD1103707C, http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1103707C.pdf (ultimo accesso Agosto 2015).
- Décision 2007/845/JAI du 6 Décembre 2007 «*relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime*», Journal Officiel de l'Union européenne, 18.12.2007, L332/103-105, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0845&from=FR> (ultimo accesso Agosto 2015).
- Décret n° 95-322 du 17 Mars 1995, «*autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de cession des biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants*», <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005618105> (ultimo accesso Agosto 2015).
- Décret n° 82-10 du 8 Janvier 1982 «*portant création du comité interministeriel de lutte contre la toxicomanie et de la mission permanente de lutte contre la toxicomanie*», <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886222> (ultimo accesso Agosto 2015).
- Décret n° 2014-322 du 11 Mars 2014 «*relatif à la mission interministerielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*», NOR: PRMX1402311D, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028717158&categorieLien=id> (ultimo accesso Agosto 2015).
- Loi n° 2010-768 du 9 Juillet 2010 «*visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale*», <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022453925&categorieLien=id> (ultimo accesso Agosto 2015).
- Loi n° 2014-1353 du 13 Novembre 2014, «*renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*», <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&categorieLien=id> (ultimo accesso Agosto 2015).

Rapporti ufficiali:

- Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisquée, «*Rapport annuel 2014*», en collaboration avec le Ministère de la Justice et des Libertés et le Ministère des Finances et des Comptes Publics, http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport_agrasc_2014.pdf (ultimo accesso Maggio 2017)
- Agence de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisquée, «*Rapport annuel 2013*», en collaboration avec le Ministère de la Justice et des Libertés et le Ministère des Finances et des Comptes Publics, http://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/rapport_agrasc_2013.pdf (ultimo accesso Agosto 2015).
- Ministère de l'Économie et Ministère des Finances et des Comptes Publics, «*Agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués*», <http://www.economie.gouv.fr/dnlf/agence-gestion-et-recouvrement-des-avoirs-saisis-et-confisques-agrasc> (ultimo accesso Agosto 2015).
- Ministère de la Justice et des Libertés, «*Présentation de l'AGRASC – Agense de Gestion et Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués*», <http://www.justice.gouv.fr/justice-penale-11330/agrasc-12207/> (ultimo accesso Agosto 2015).
- Mission de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives, «*Comprendre et informer. Impulser et coordonner*», http://www.drogues.gouv.fr/fileadmin/user_upload/site-pro/01_2014_la_mildeca/pdf/plaquette-presentation_MILDECA_FR_2014_06.pdf (ultimo accesso Agosto 2015).
- Mission de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives, «*La MILDT devient la MILDECA*», <http://www.drogues.gouv.fr/actualitespresse/toutes-les-actualites/detail-actu/article/la-mildt-devient-la-mildeca/> (ultimo accesso Agosto 2015).
- Mission de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives, «*Qui sommes-nous?*», <http://www.drogues.gouv.fr/qui-sommes-nous/> (ultimo accesso Agosto 2015).
- MILDT, «*Plan gouvernemental de lutte contre les dogues et les conduites addictives*», «*Plan d'actions 2013-2015*», http://www.emcdda.europa.eu/system/files/planactions2013-2015_gp_2014_01_24_0.pdf (ultimo accesso Maggio 2017)
- Mission de Lutte contre les Drogues Et les Conduites Addictives, «*Plan gouvernemental de lutte contre les dogues et les conduites addictives 2013-2017*», Collections des rapports officiels, La Documentation Française, http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/sante_securite_travail_fp/plan_gouvernemental_drogues_2013-2017_DF.pdf (ultimo accesso Maggio 2017)
- Premier Ministre et MILDECA, «*Plan gouvernemental de lutte contre les dogues et les conduites addictives*», «*Plan d'actions 2016-2017*», http://www.drogues.gouv.fr/sites/drogues.gouv.fr/files/atoms/files/mildeca-plan_actions_2_2016_2017.pdf (ultimo accesso Maggio 2017)

Progetto di ricerca UE RECAST, «*Il riuso sociale dei beni confiscati nell'UE: attuali esperienze e loro trasferibilità*», Sintesi del rapporto di ricerca RECAST n. 2, Settembre 2014.

Nota

Il Progetto di Ricerca europeo RECAST – “*REuse of Confiscated Assets for Social purposes: towards common EU Standards*”, cofinanziato dalla Commissione europea (DG HOME), nel contesto del Programma ISEC, ha avuto una durata di 3 anni: dal 01.11.2011 al 31.10.2014. Pertanto, i risultati riportati nella presente pubblicazione sono da intendersi precedenti alla recente riforma legislativa avvenuta in Italia con la legge 17 ottobre 2017 n. 161, Gazzetta Ufficiale, Serie Generale del 4 novembre 2017, n. 258, ed entrata in vigore il 19 novembre 2017, titolata “Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela delle aziende sequestrate e confiscate”.

Si evidenzia che per delineare i profili e le caratteristiche relativi all’Italia, Stato membro dell’Unione europea, la tipologia di dati raccolti e la conseguente rielaborazione è stata effettuata sulla base della normativa precedente all’ottobre 2017 (nello specifico fino ad agosto 2015). In conseguenza, anche il ruolo e l’organigramma dell’ANBSC, così come le procedure e le specificità dell’Italia in fase di sequestro e confisca dei beni devono essere lette e valutate alla luce di queste precisazioni.

Ringraziamenti

Questo libro è il risultato della collaborazione di diverse istituzioni e persone.

Uno speciale ringraziamento va a Sebastiano Tinè (Commissione europea, Direzione Generale Affari Interni) e Burkhard Mühl (Europol), che hanno consentito ai ricercatori di presentare lo studio e i suoi risultati in occasione degli incontri della *ARO (Asset Recovery Offices) Platform*. Un sentito grazie va anche ai membri della *ARO Platform*, per aver fornito informazioni e contatti rilevanti.

Esprimiamo inoltre la nostra riconoscenza ai seguenti esperti, che hanno risposto ai questionari sviluppati nell'ambito della ricerca e/o partecipato al seminario di formazione e alla conferenza finale dello studio (Palermo, 26-27.09.2014)¹:

Tauno Aalto, Legal Register Centre, Hämeenlinna.

Ioannis Adroulakis, Università di Atene, Atene.

Stephen Almaseanu, AGRASC, Parigi.

Raymond Aquilina, Malta Police, La Valletta.

Ana Badea, Central Office for Seizure and Confiscation, Bruxelles.

Stuart Baxter, Community Safety Unit, Safer Communities Division, Governo scozzese, Edinburgo.

Krzysztof Bogusz, National Police Headquarters, Varsavia.

Lukas Boubin, Office of Government Representation in Property Affairs, Praga.

Jean-Michel Bouillon, AGRASC, Parigi.

Gaetano Cascino, Agesci, Palermo.

Andreea Chelaru-Preda, Drug Supply Reduction Monitoring Unit, National Antidrug Agency, Ministero degli Affari Interni, Bucarest.

Francesco Citarda, Consorzio Libera Terra Mediterraneo Cooperativa sociale ONLUS, Palermo.

Béatrice Coeurjoly, MILDT, Paris.

Luca D'Amore, Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata, Roma.

Laura D'Arrigo, MILDT, Parigi.

¹ Le affiliazioni degli esperti si riferiscono al momento della loro collaborazione a RECAST.

Andrea Dara, Amministrazione giudiziaria della Clinica Specializzata in diagnostica, radioterapia e medicina nucleare “Villa Santa Teresa”, Bagheria (PA).

Ian Davidson, Derbyshire Constabulary/ ACPO, Ripley, Derbyshire.

Janne Lise De Boer, Central Fine Collection Agency, Ministero della Sicurezza e della Giustizia, Leeuwarden.

Michael Ejlerskov, State Prosecutor for Serious Economic Crime, Copenhagen.

Jose Luis Ferreira Trindade, Department of Investigation and Criminal Procedure, Lisbona.

Panagiotis Fokas – Pagoulatos, Ministero dell’Interno, Atene.

Thierry Freyne, Central Office for Seizure and Confiscation, Bruxelles.

Jean-Paul Frising, Parquet de Luxembourg, Lussemburgo.

Nico Geysen, Central Office for Seizure and Confiscation, Bruxelles.

Emanuela Giuliano, Regione Sicilia, Servizio per la legalità e per i beni confiscati alla criminalità mafiosa, Palermo.

Theo Jacobs, Central Office for Seizure and Confiscation, Bruxelles.

Elga Jonikane, Prosecutors Office for organized and other specialized branches of crime, Riga.

Raf Jossart, Federal Public Service of Finances, Bruxelles.

Lívía Kabanne Köntös, Council of Charity, Ministero delle Risorse Umane, Budapest.

Darius Karcinskas, Prosecutor General’s Office of the Republic of Lithuania, Vilnius.

Anne Kruusement, Penal Law and Procedure Division, Ministero della Giustizia, Tallinn.

Maria Kyrmizi Antoniou, Law Office of the Republic of Cyprus, Unit for Combating Money Laundering (MOKAS), Nicosia.

Mariana London, Law Enforcement and Criminal Policy Department, Ministero dell’Interno, Tallinn.

Maria Dolores Lopez Salcedo, Antidrug Prosecution Office, Madrid.

Karel Loucky, Office of Government Representation in Property Affairs, Praga.

Christian Manquet, Ministero Federale della Giustizia, Vienna.

Letizia Maranto, Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata, Palermo.

Thomas Matthews, Criminal Assets Bureau, Dublino.

Michal Mažary, Ministero delle Finanze, Financial Directorate, Bratislava.

Christian Meiners, Federal Prosecutor’s Office, Ministero della Giustizia, Berlino.

Giacomo Messina, Cooperativa Calcestruzzi Ericina Libera, Trapani.

Luis Montero Durán, Ministero della Sanità, dei Servizi Sociali e dell’Uguaglianza, Madrid.

Miha Movrin, Ministero della Giustizia e della Pubblica Amministrazione, Lubiana.

Guglielmo Muntoni, Tribunale di Roma, Sezione Misure di Prevenzione, Roma.

Radu Nicolae, Center for Legal Resources, Bucarest.

Lars Nilsson, Swedish Enforcement Authority, Stoccolma.

Laura Nocilla, AddioPizzo, Palermo.

Jundrich Novak, Office of Government Representation in Property Affairs, Praga.

Declan O'Reilly, Criminal Assets Bureau, Dublino.

Jesús Palomo, Rey Juan Carlos University, Madrid.

Csaba Partos, National Tax and Customs Administration, Budapest.

Davide Pati, Associazione Libera, Roma.

Patrick Pégeot, MILDT, Parigi.

Elisabeth Pelsez, AGRASC, Parigi.

Umberto Postiglione, Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata, Roma.

Jaakko Rautio, Ministero della Giustizia, Valtioneuvosto.

Marco Rehorst, Ministero della Sicurezza e della Giustizia, Leeuwarden.

Hannes Sedlak, Ministero dell'Interno, Vienna.

Viktória Soos, Ministero dell'Amministrazione Pubblica e della Giustizia, Budapest.

Ian Stewart, Cashback for Communities Programme, Governo scozzese, Edinburgo.

Krisztina Szemes, National Tax and Customs Administration, Budapest.

Andrea Tirlea, Ministero della Giustizia, National Office of Crime Prevention and Asset Recovery, Bucarest.

Daniela Todorova, National Revenue Agency, Territorial Directorate Sofia, Sofia.

Edina Torkos, National Tax and Customs Administration, Budapest.

Mieke Trombetta, Legal Advice Trombetta, Anversa.

Michel Turk, Parquet près le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, Lussemburgo.

Viktor Vardsz, National Office for the Judiciary, Budapest.

Paul Vassallo, Malta Police, Police General Headquarters, Floriana.

Un ringraziamento particolare è rivolto a Mario Gagliano e Maria Rita Di Stefano della segreteria del Dipartimento di Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali, Dems, dell'Università degli Studi di Palermo.

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale

Ultimi volumi pubblicati:

Testi

LIANA MARIA DAHER, *Fare ricerca sui movimenti sociali in Italia*. Passato, presente e futuro.

SALVATORE COSTANTINO, CLAUDIA GIURINTANO, FABIO MASSIMO LO VERDE (a cura di), *Lecture e riletture sulla Sicilia e sul Meridione* (disponibile anche in e-book).

SALVATORE COSTANTINO, ALDO ZANCA (a cura di), *Una Sicilia "senza"*. Gli atti del convegno di Palma Montechiaro del 27-29 aprile 1960 sulle condizioni di vita e di salute in zone arretrate della Sicilia occidentale, curati da Pasqualino Marchese e Romano Trizzino.

ANTONIO LA SPINA, ANTONINO CANGEMI, *Comunicazione pubblica e burocrazia*.

RAIMONDO INGRASSIA, *Organizzazione e comunicazione dell'azione amministrativa*. Le norme sul procedimento e la comunicazione pubblica in una prospettiva organizzativa.

FABIO MASSIMO LO VERDE, GIANNA CAPPELLO (a cura di), *Multiculturalismo e comunicazione*.

GIAN ANDREA MAJONE, *La globalizzazione dei mercati: storia, teoria, istituzioni*.

STEFANO MARTELLI, SALVATORE GAGLIO (a cura di), *Immagini della emergente società in rete*.

ANDREA PITASI, *Universi paralleli*. Saperi della Pubblica Amministrazione, cambiamento sociale e stili di vita dei cittadini.

SALVATORE COSTANTINO, ANTONELLA ARTISTA (a cura di), *Le strade del vino e le vie dello sviluppo*.

ALBERTO TROBIA, *La sociologia come scienza rigorosa*. Modelli simulativi, intelligenza collettiva, forme del mutamento.

Ricerche

GIOVANNI FRAZZICA, *Riflessività, interazione e rispetto delle norme*. Il contributo dei mixed methods tra analisi dei testi e social network analysis (E-book).

IGNAZIA BARTHOLINI (a cura di), *Radici, discriminazioni e narrazioni di genere nel Mediterraneo*.

IGNAZIA BARTHOLINI, *Violenza di prossimità*. La vittima, il carnefice, lo spettatore, il "grande occhio" (disponibile anche in e-book).

VANESSA DIOGUARDI, *Cibo e mass media*. Analisi delle rappresentazioni del cibo da agricoltura biologica.

ANTONIO LA SPINA, ANNALISA AVITABILE, GIOVANNI FRAZZICA, VALENTINA PUNZO, ATTILIO SCAGLIONE, *Mafia sotto pressione* (disponibile anche in e-book).

FIORELLA VINCI, *L'efficacia dei fondi strutturali europei*. Processi e protagonisti al vaglio della sociologia dell'azione pubblica (disponibile anche in e-book).

MARINA D'AMATO (a cura di), *La mafia allo specchio*. La trasformazione mediatica del mafioso (disponibile anche in e-book).

FABIO MASSIMO LO VERDE, *Geometrie sociali della (post)modernità*. Aggregazioni, disgregazioni, segregazioni nello spazio sociale contemporaneo.

ANTONIO LA SPINA, CLAUDIO RIOLO (a cura di), *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano*. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche (disponibile anche in e-book).

CARLA MONTELEONE (a cura di), *Politiche di sicurezza e cambiamento globale* (disponibile anche in e-book).

VALENTINA PUNZO, *Scelta razionale e sociologia del crimine*. Un approccio critico e un modello di simulazione ad agenti (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPINA TUMMINELLI, *Sovrapposti*. Processi di trasformazione degli spazi ad opera degli stranieri (disponibile anche in e-book).

ATTILIO SCAGLIONE, *Reti mafiose*. Cosa Nostra e Camorra: organizzazioni criminali a confronto (disponibile anche in e-book).

GIOVANNI FRAZZICA, *Rappresentazioni della Sicilia*. Un'indagine quali-quantitativa (disponibile anche in e-book).

GIOVANNI NOTARI (a cura di), *Cultura in (s) vendita*. L'associazionismo culturale palermitano tra innovazione e frammentazione (disponibile anche in e-book).

GIANNA CAPPELLO, *Nascosti nella luce*. Media, minori e e Media Education (disponibile anche in e-book).

VANESSA DIOGUARDI, *L'immagine della destinazione turistica come costruzione sociale* (disponibile anche in e-book).

ANNA FICI, *Leggere e scrivere i media*. L'uso delle nuove tecnologie tra delega e competenza.

IGNAZIA BARTHOLINI (a cura di), *Capitale sociale, reti comunicative e culture di partecipazione*.

ANNA FICI, *Mondo hacker e logica dell'azione collettiva*.

MARILENA MACALUSO, *Democrazia e consultazione on line*.

FABIO MASSIMO LO VERDE, *S)legati (d)al lavoro*. Adulti giovani e occupazione tra ricomposizione e frammentazione sociale.

STEFANO MARTELLI (a cura di), *La comunicazione del Terzo Settore nel Mezzogiorno*.

GIANDOMENICO BELLIOTTI, *La comunicazione telematica delle polizie di stato*. Analisi delle strategie adottate dai Paesi aderenti all'Unione Europea.

ANTONELLA ARTISTA, *Vino e reti di sviluppo*. Percorsi enoturistici e figure imprenditoriali dell'enologia siciliana di qualità.

VINCENZO PEPE, *Il processo di istituzionalizzazione delle Autorità Indipendenti: l'Antitrust*.

STEFANO MARTELLI, *Nei luoghi dell'aldilà*. Comportamenti socio-religiosi verso i defunti in un contesto di Terza Italia.

STEFANO MARTELLI, *Comunicazione multidimensionale*. I siti Internet di istituzioni pubbliche e imprese.

ANNA FICI, *Internet e le nuove forme della partecipazione politica*.

DOMENICO CARZO (a cura di), *I media e la polis*. La costruzione giornalistica delle campagne elettorali amministrative.

VAI SU: www.francoangeli.it

**PER SCARICARE (GRATUITAMENTE)
I CATALOGHI DELLE NOSTRE PUBBLICAZIONI
DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI:
PER FACILITARE LE TUE RICERCHE.**

Management & Marketing
Psicologia e psicoterapia
Didattica, scienze della formazione
Architettura, design, territorio
Economia
Filosofia, letteratura, linguistica, storia
Sociologia
Comunicazione e media
Politica, diritto
Antropologia
Politiche e servizi sociali
Medicina
Psicologia, benessere, auto aiuto
Efficacia personale, nuovi lavori



FrancoAngeli

QUESTO LIBRO TI È PIACIUTO?



Comunicaci il tuo giudizio su:
www.francoangeli.it/latuaopinione.asp



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



Seguici in rete



Sottoscrivi
i nostri feed RSS



Iscriviti
alle nostre newsletter

FrancoAngeli



CONSULTATE IL NOSTRO CATALOGO SU WEB

**www.
francoangeli.it**

- Gli abstract e gli indici dettagliati di oltre **12.000 volumi** e 30.000 autori.



- I sommari dei fascicoli (a partire dal 1990) di oltre 90 riviste.

- La newsletter (via e-mail) **delle novità**.

- Il calendario di tutte le **iniziative**.

- La possibilità di **e-commerce** (per acquistare i libri o effettuare il download degli articoli delle riviste).

- Il **più ricco catalogo** specializzato consultabile in modo semplice e veloce.

- **Tutte le modalità di ricerca** (per argomento, per autore, per classificazione, per titolo, full text...) per individuare i libri o gli articoli delle riviste.



- FrancoAngeli è la **più grande biblioteca specializzata** in Italia.



- Una gamma di proposte per soddisfare le esigenze di aggiornamento degli studiosi, dei professionisti e della **formazione universitaria e post-universitaria**.

Comunicazione, Istituzioni, Mutamento Sociale

Un'efficace ed efficiente destinazione dei beni confiscati alle mafie è cruciale per garantire che le politiche di confisca raggiungano i loro obiettivi. Il tema è stato finora poco indagato. Questo volume risponde ai seguenti quesiti: come è disciplinata la destinazione negli Stati membri dell'UE? Quali le opzioni? Vendita o anche riutilizzo? In termini di assetti istituzionali, prevale una tendenza alla centralizzazione o alla decentralizzazione? Come sono amministrati i beni prima della confisca, per prevenirne il deterioramento? Quale è lo stato di attuazione della normativa (criticità e migliori prassi)?

Il volume presenta i risultati dello studio RECAST, co-finanziato dalla Commissione europea all'Università degli Studi di Palermo-DEMS, e condotto in collaborazione con CSD e Flare Network, e con il supporto di ANBSC e UNICRI. Il testo consta di due parti. Nella prima si comparano normative e prassi applicative in materia di amministrazione e destinazione nell'UE; si introducono poi le principali esperienze di riuso sociale e si esplora la trasferibilità di questa modalità di destinazione ad altri Paesi. La seconda parte è dedicata al reimpiego dei beni confiscati in chiave sociale nell'UE, ed illustra regimi di riutilizzo che differiscono per logica e modalità di intervento, con un focus sui casi italiano (riuso sociale diretto) e francese (riuso sociale indiretto).

Salvatore Costantino è stato professore ordinario di Sociologia generale e docente di Sociologia della criminalità e della corruzione. È autore di numerosi saggi sociologici e di ricerche su questi temi.

Barbara Vettori è ricercatrice in sociologia giuridica, della devianza e del mutamento sociale nella Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. È stata membro dell'*ARO Platform Subgroup on the Reuse of Confiscated Assets* della Commissione europea.

Andrea Di Nicola è ricercatore in sociologia giuridica, della devianza e del mutamento sociale presso il Dipartimento Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, dove è coordinatore scientifico del gruppo di ricerca eCrime.

Alessia Ceresa è stata assegnista di ricerca per lo studio RECAST. È ricercatrice a ITSTIME–Dipartimento di Sociologia, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Studia l'impatto delle nuove tecnologie sul terrorismo e l'implementazione di politiche di sicurezza urbana.

Giuseppina Tumminelli è stata assegnista di ricerca per lo studio RECAST. È docente a contratto presso l'Università di Palermo e la LUMSA.