

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E
DEL LAVORO
OSSERVATORIO SOCIO-ECONOMICO SULLA CRIMINALITÀ

RAPPORTO

MONITORAGGIO LEGGE 109/96
concernente
“DISPOSIZIONI IN MATERIA DI GESTIONE E
DESTINAZIONE
DI BENI SEQUESTRATI O CONFISCATI”

Maggio 2006

I

Nella seduta del 28 febbraio 1996 la Commissione Giustizia del Senato approvava, con voto unanime, la legge sulla gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati ai mafiosi, la legge 7 marzo 1996 n° 109, assumendo il testo licenziato dalla Commissione Giustizia della Camera dei deputati che lo aveva approvato in sede legislativa, e ciò allo scopo di accelerarne l'iter di approvazione. Il procedimento molto celere adottato successivamente al Senato era giustificato dal fatto che nel frattempo il testo era giunto in discussione quando oramai era intervenuto il decreto di scioglimento delle Camere e l'indizione di elezioni anticipate.

Votazione unanime dei gruppi politici e approvazione avvenuta nelle aule delle commissioni giustizia di Camera e Senato sono le modalità che hanno caratterizzato l'approvazione della legge. L'accelerazione dell'iter di approvazione del provvedimento determinato, come detto, dall'intervenuto scioglimento delle camere ha probabilmente comportato che alcune questioni non siano state discusse e affrontate con l'attenzione che avrebbero sicuramente meritato.

A conferma delle condizioni eccezionali che sin dall'inizio hanno caratterizzato l'approvazione della legge ci fu anche la circostanza della mobilitazione della società civile la quale reclamava un intervento legislativo che sbloccasse una situazione ritenuta particolarmente incresciosa, e persino insostenibile, soprattutto dopo le stragi di Capaci e di via D'Amelio. Di tale esigenza si fece portatrice l'associazione Libera, presieduta da don Luigi Ciotti, la quale raccolse oltre un milione di firme in calce ad una apposita petizione, firme che a Palermo furono consegnate alla presidente della Camera dell'epoca il 19

luglio 1995, terzo anniversario della strage di via D'Amelio, lo stesso giorno in cui alla Commissione giustizia della Camera la proposta di legge veniva trasferita in sede legislativa per accelerarne l'iter di approvazione.

L'atto d'avvio dell'iter legislativo era la proposta di legge n. 1778 presentata il 15 dicembre 1994 da un nutrito gruppo di deputati, primo firmatario Giuseppe Di Lello Finuoli l'ex magistrato che aveva fatto parte dello storico pool antimafia di Palermo coordinato da Antonino Caponnetto e composto da Paolo Borsellino, Giovanni Falcone e Leonardo Guarnotta.

Nella relazione illustrativa dei proponenti si faceva esplicito riferimento alla volontà di raccogliere le indicazioni emerse dalla Commissione parlamentare antimafia della XI legislatura e quelle avanzate dall'Osservatorio socio-economico sulla criminalità del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

Quest'ultimo aveva tenuto il 5 luglio 1993 nella sua sede in Roma un Forum dal titolo esplicito: *Amministrazione e destinazione dei beni confiscati*, presieduto e introdotto da Donatella Turtura, coordinatrice dell'Osservatorio, e concluso da Ernesto Gismondi, vice Presidente del CNEL.

Una delle questioni più dibattute di quel Forum era stata la necessità di salvaguardare e risanare l'impresa che fino al momento del sequestro era stata condotta con gestione e con metodi mafiosi, evitando che la fuoriuscita del mafioso dall'azienda si traducesse nel fallimento e nella disintegrazione della stessa, sicché l'indicazione era stata chiaramente individuata sin dalla relazione dell'apertura del Forum in questi termini molto eloquenti: "L'impresa deve essere risanata e mantenuta in attività".

La manifesta, esplicita volontà era indirizzata a raggiungere lo scopo di non determinare problemi sociali

con il licenziamento di lavoratori e di non provocare effetti negativi sul mercato facendo venire meno un'attività economica che, se risanata, avrebbe potuto avere un diverso avvenire.

Tale problema fu affrontato nella discussione parlamentare dove fu chiaro ai legislatori l'anomalia e il paradosso di imprese che avevano una loro spiccata vitalità soltanto fino a quando erano nella disponibilità dei mafiosi i quali garantivano alle stesse accesso al credito, commesse, clientela; tale vitalità, al contrario, scompariva completamente quando venivano a mancare i collegamenti di natura illecita fino a quel momento assicurati dal titolare dell'impresa.

Del resto erano proprio quei collegamenti illeciti e di natura mafiosa a garantire la sopravvivenza dell'impresa soprattutto quando questa aveva essenzialmente le caratteristiche e le funzioni di lavanderia per il denaro sporco, funzioni che andavano aumentando in un periodo storico caratterizzato da impetuosi e veloci processi di finanziarizzazione dell'economia.

Il salvataggio delle imprese a conduzione mafiosa – industriali, edili e, in particolare, agricole – era decisivo se si voleva colpire, sul piano simbolico e su quello concreto, un potere mafioso che appariva intoccabile perché era stato capace di far sì che aziende confiscate non potessero essere neanche utilizzate e fossero lasciate deteriorare anche dopo la pronuncia giudiziaria che ne aveva decretato la definitiva ed inappellabile confisca.

L'attività imprenditoriale andava salvaguardata in ogni caso per scongiurare il pericolo della scomparsa dell'azienda e della sua funzione sociale, della perdita di posti di lavoro in realtà geografiche già storicamente svantaggiate e anche per dimostrare l'efficienza di un

libero mercato contrapposto ad un mercato violato nelle basilari e irrinunciabili regole della libera concorrenza.

Il problema era diventato urgente e nel contempo molto delicato dal momento che l'imprenditore mafioso era detentore di un singolare e paradossale consenso sociale che derivava dal fatto che la sopravvivenza di quella particolare impresa sorta con denaro mafioso e gestita con metodo mafioso assicurava lavoro a un numero imprecisato di persone. E tale consenso mafioso costituiva, senza alcun dubbio, un ostacolo molto serio alla lotta efficace e concreta contro la mafia.

Alle spalle del dibattito parlamentare c'era una lunghissima discussione, durata molti anni e alla quale avevano partecipato in molti, che aveva fatto maturare nel variegato mondo che si occupava di contrastare e di contenere il fenomeno mafioso l'idea che non fosse più sufficiente aggredire le varie organizzazioni di criminalità organizzata operanti sul territorio nazionale intervenendo soltanto sul piano della repressione, ma che occorresse aggredirle su un terreno molto più incisivo, quello finanziario ed economico, attaccando direttamente i patrimoni e i possedimenti mafiosi.

Questa idea aveva cominciato a farsi strada sin dalla metà degli anni settanta allorquando era cresciuta negli operatori del settore e negli studiosi del fenomeno la convinzione che occorresse trovare strumenti più efficaci di fronte ad organizzazioni mafiose italiane che con il contrabbando delle sigarette estere e ancor più con il traffico di stupefacenti entravano in rapporti con gruppi criminali stranieri, si muovevano su un ampio scacchiere internazionale e accumulavano una quantità enorme di denaro come mai era accaduto nella storia plurisecolare della criminalità organizzata.

L'illecito arricchimento andava colpito se si voleva incidere su organizzazioni che sempre più si andavano configurando come moderne e spregiudicate strutture di potere economico con una quantità di soldi assolutamente fuori controllo che entrava nel circuito economico e finanziario alterandone equilibri e funzionamento, immettendo denaro sporco e determinando estesi fenomeni di distorsione del mercato e di corruzione.

La semplice azione repressiva di carattere prevalentemente personale che aveva lontane origini nelle misure di prevenzione elaborate nell'Ottocento si mostrava del tutto insufficiente e per di più non riusciva a ridurre la pericolosità dei mafiosi perché i soggetti colpiti, pur privati della libertà personale – quando ciò accadeva, e non sempre accadeva – avevano tutte le possibilità di mantenere le risorse economiche accumulate e con esse continuare ad assicurarsi il controllo del territorio.

L'enorme accumulazione di capitale sporco che era il risultato finale in termini finanziari ed economici dei traffici illeciti promossi e gestiti dalle organizzazioni criminali di tipo mafioso, non solo rappresentava la fonte primaria di finanziamento di tali organizzazioni, ma era utilizzata per aumentare la capacità di inserimento nell'economia legale attraverso molteplici e via via sempre più sofisticati metodi di reimpiego. La presenza sempre più invasiva sui mercati economici e finanziari delle imprese mafiose determinava conseguenze di varia natura.

E' in questo quadro generale che emerse con più evidenza l'insufficienza del sistema di prevenzione disciplinato dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, intitolata "Disposizioni contro la mafia". Tale legge prevedeva in via esclusiva provvedimenti che andavano a incidere sulla libertà personale del soggetto indiziato di delitti di mafia, mentre lasciava intatta la componente economico-

finanziaria, connessa all'esercizio di attività illecite, al riciclaggio del denaro sporco ed al reimpiego dei proventi derivanti dai traffici illeciti.

II

L'approvazione della legge 13 settembre 1982 n° 646, meglio nota come legge Rognoni – La Torre, rappresentò un decisivo e significativo balzo in avanti, anzi una svolta radicale perché indicò la strada per costruire condizioni di mercato favorevoli alla libera impresa colpendo l'arricchimento mafioso e aiutando a liberare il mercato del lavoro dal pesante condizionamento delle organizzazioni di stampo mafioso.

Com'è noto, la legge Rognoni – La Torre introdusse nel codice penale italiano l'art. 416 bis che definisce il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso fornendo agli inquirenti uno strumento fondamentale per colpire giudiziariamente le associazioni a delinquere che fino ad allora passavano indenni dalle sanzioni penali perché molti dei mafiosi imputati – e segnatamente i capi più prestigiosi – erano assolti per insufficienza di prove poiché in ogni processo era necessario stabilire in via prioritaria l'esistenza di una particolare associazione a delinquere che si denominava mafia e successivamente era necessario dimostrare che questa mafia esistesse e fosse operante in quel determinato territorio ove si svolgeva il processo.

L'altra, grande, innovazione della legge fu quella di affiancare alle misure di prevenzione a carattere personale quelle di carattere patrimoniale tra le quali il sequestro e la confisca dei beni che erano stati accumulati illegalmente e con il metodo mafioso. Si entrava, in tal modo, nel terreno particolarmente delicato dell'aggressione ai patrimoni

illecitamente accumulati colpendo le sostanze economiche e il prestigio del mafioso che si vedeva sottratti i frutti delle sue azioni delinquenziali.

I meriti storici di quella legge sono noti ed universalmente riconosciuti e, dunque, non serve insistere in questa sede. Semmai, può essere di una qualche utilità ricordare che anche quella legge fu approvata in tempi rapidi e come risposta emergenziale dopo gli assassini di Pio La Torre e del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa mandato a Palermo in seguito all'assassinio dello stesso La Torre.

Nel corso degli anni la legge mostrò una debolezza su un punto cruciale, quello della gestione concreta dei patrimoni sottratti alle organizzazioni mafiose e della destinazione degli stessi. Numerose sentenze si concludevano con la confisca dei beni, ma la questione che emergeva subito dopo quelle pronunce era relativa proprio all'effettiva destinazione dell'enorme patrimonio sottratto e confiscato ai mafiosi. Spesso i beni non erano assegnati e, quando si trattava di terreni agricoli deperivano.

Il legislatore si pose il problema che cercò di affrontare con il Decreto legge 14 giugno 1989 n. 230 intitolato "Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575", convertito con modificazione dalla legge 4 agosto 1989 n. 282. Rispetto alla legge Rognoni-La Torre la legge 282/1989 prevedeva la nomina di un amministratore con il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni confiscati senza peraltro operare alcuna distinzione tra beni mobili, immobili e aziendali.

I beni oggetto del sequestro nel corso del procedimento di prevenzione patrimoniale erano affidati ad una speciale figura che può essere assimilabile a quella del

custode che era, però, priva di poteri reali nel campo dell'amministrazione e peraltro non era affatto legittimata a porre in essere iniziative tali da garantire che i patrimoni conferiti non perdessero l'originario valore economico con evidente nocumento non solo sul piano finanziario, ma anche su quello dell'immagine dello Stato incapace di assicurare che i beni non deperissero e non si deprezzassero. Si venne a determinare una situazione di impasse che non era possibile sbloccare per carenza di chiarezza legislativa e per l'assenza di procedure certe ed ineccepibili per la destinazione finale dei beni.

Quando si arrivò alla discussione parlamentare che portò all'approvazione della legge 109 del 1996 erano oramai maturi i tempi per fare un ulteriore passo in direzione della soluzione dei problemi che erano nel frattempo maturati nell'applicazione delle leggi precedenti.

III

La legge 109 del 1996 partiva dalla necessità di garantire una razionale gestione dei beni prima posti sotto sequestro e poi confiscati. La nuova legge prevedeva che, dopo la confisca, l'amministratore dei beni che era nominato dal Tribunale nello stesso provvedimento con il quale era disposto il sequestro, svolgesse le proprie funzioni sotto il diretto controllo del competente Ufficio del Territorio del Ministero delle Finanze che successivamente assumerà la denominazione di Agenzia del demanio, funzioni che erano sottoposte al controllo del giudice delegato.

Il procedimento che conduceva alla definitiva e conclusiva destinazione del bene si avviava formalmente con la comunicazione da parte della Cancelleria dell'Ufficio giudiziario che aveva emesso il provvedimento

definitivo di confisca all'Ufficio del Territorio del Ministero delle Finanze con sede nella provincia ove erano ubicati i beni confiscati, nonché al Prefetto della provincia e al Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno. Quanto alla destinazione dei beni immobili che risultavano confiscati essa era proposta, entro 90 novanta dalla comunicazione della cancelleria, dal dirigente del competente ufficio del territorio, dopo aver acquisiti i pareri del Prefetto e del Sindaco del Comune ove si trovava il bene confiscato e dopo aver sentito l'amministratore del bene e successivamente decisa, entro 30 giorni dalla proposta, con apposito provvedimento firmato dal Direttore Centrale del Demanio del Ministero delle Finanze.

Rispetto al passato le novità erano sicuramente rilevanti, a cominciare dal divieto di vendita dei beni immobili confiscati, dallo snellimento delle procedure, dalla riduzione dei passaggi amministrativi e dalla previsione di tempi più brevi per l'assegnazione del bene, anche se, come spesso accade in gran parte della nostra legislazione, la previsione dei tempi non era vincolante e perentoria sicché, come si vedrà, questo sarà uno dei problemi principali di non adeguata e rapida applicazione della norma appena approvata.

Altra novità di rilevante novità era costituita dal fatto che la legge istituiva presso le locali prefetture un fondo alimentato con risorse provenienti dalla vendita di beni mobili confiscati (soldi contanti, autovetture, gioielli ecc.), fondo che doveva essere impiegato a finanziare progetti volti alla gestione degli immobili confiscati. Potevano presentare progetti i comuni, le comunità montane, le organizzazioni del volontariato; e le richieste erano successivamente esaminate ed eventualmente approvate dal

prefetto, dopo aver sentito il sindaco e l'assessore regionale competente.

Era prevista anche una raccolta dei dati dei beni sequestrati e confiscati, e ciò al fine di assicurare una conoscenza della reale situazione dei beni restituiti allo Stato. Con apposito decreto del Ministro di grazia e giustizia del 24 febbraio 1997 n. 73 di concerto con i ministri delle finanze, dell'interno e della difesa sono state indicate le norme di base per la raccolta dei dati che il Governo è tenuto a trasmettere ogni sei mesi al Parlamento.

L'aspetto sicuramente più innovativo e dirompente della legge era costituito dalla definitiva destinazione dei beni immobili che erano trasferiti al patrimonio dello Stato per espresse finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile oppure trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile era ubicato per finalità istituzionali o sociali e successivamente assegnati in concessione a enti, associazioni del volontariato e della società civile, comunità di recupero per tossicodipendenti o per portatori di handicap. I beni aziendali erano destinati alla vendita, alla liquidazione o all'affitto anche a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata.

La destinazione a fini socialmente utili di beni immobili a conduzione mafiosa era il segnale più evidente e più importante che lo Stato inviava ai cittadini i quali, in forza della nuova legge, si appropriavano di ricchezze e di beni in precedenza loro sottratti con la violenza, gli omicidi, le attività criminali e delinquenziali.

Abitazioni, palazzi, ville, possedimenti che nei vari quartieri delle città o nei piccoli e medi centri cittadini erano il cuore del dominio visibile e territoriale del mafioso locale diventavano scuole, asili, caserme delle forze dell'ordine trasformando quelle stanze dove si erano consumati dei crimini ed erano frequentati da delinquenti

in ambienti popolati da giovani, da ragazzi, da carabinieri, da poliziotti, da guardie di finanza; in tal modo si riallacciava un rapporto di fiducia dei cittadini stessi con lo Stato.

Con il passare degli anni sorse la necessità di assicurare un coordinamento centrale delle molteplici attività poste in essere dalla legge 109/96. In data 3 febbraio 1999 un decreto del Ministro delle finanze istituì un Osservatorio permanente sui beni confiscati.

A conferma della molteplicità dei soggetti che erano interessati e che a vario titolo si occupavano dei beni confiscati, dell'Osservatorio permanente sui beni confiscati erano chiamati a farne parte rappresentanti dei Ministero delle Finanze, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, del Ministero dei Lavori Pubblici, del Ministero della Difesa (Arma dei Carabinieri), della Avvocatura Generale dello Stato, della Procura Nazionale Antimafia, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, dell'Associazione Nazionale Comuni di Italia e dell'Associazione Libera.

Successivamente il Governo con D.P.R. 28 luglio 1999, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 1° settembre 1999, nominò un Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali.

I compiti affidati al Commissario straordinario erano quelli di assicurare il coordinamento tra le varie amministrazioni interessate alla destinazione e alla gestione dei beni confiscati; il collegamento tra le suddette amministrazioni e il mondo associativo come espressamente previsto dalla legge. Inoltre, compito del

Commissario straordinario era quello di garantire la segnalazione, ove se ne avvertisse l'urgenza e la necessità, dei provvedimenti amministrativi necessari ad assicurare una corretta e razionale gestione dei beni confiscati, il controllo sulla effettiva destinazione sociale dei beni stessi; formulare proposte al Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti eventuali modifiche e integrazioni; procedere al monitoraggio del complesso dei beni sequestrati e confiscati anche attraverso l'accesso alle basi di dati disponibili.

IV

Il periodo di tempo intercorso dall'approvazione è sufficientemente ampio per poter valutare gli effetti avuti dalla legge e nel contempo le incongruenze o i limiti nel frattempo emersi. L'esperienza fatta può tornare utile al fine di migliorare la situazione del contrasto alle mafie le quali, nel periodo di vigenza della legge, hanno continuato ad accrescere le proprie caratteristiche di organizzazioni criminali che agiscono anche sul terreno economico e finanziario, ragione per cui l'aggressione ai patrimoni e ai possedimenti mafiosi continua a rimanere una delle strategie vincenti del contrasto alla criminalità organizzata.

I dati a nostra disposizione sono quelli consegnati all'Osservatorio sulla criminalità dal Commissario straordinario Margherita Vallefucio che sono aggiornati al 31.12.2003 e quelli che è possibile desumere dalla *Relazione sulla consistenza, destinazione, utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e stato dei procedimenti di sequestro e confisca (al 31 agosto 2004)* inviata al Parlamento in data 29 ottobre 2004 dal Ministro per i rapporti con il Parlamento. Secondo questa Relazione al 31 agosto 2004 risultano sottoposti a confisca con

provvedimento emanato nel periodo 1999-2004 complessivamente 6.466 beni di cui il 50,8% sono beni immobili, il 25,3% sono beni mobili e il 23,9% sono titoli. Le tabelle sono una elaborazione dei citati dati del Commissario straordinario perchè contengono più informazioni e una serie storica molto più ampia.

Dal 1984 al 2003, periodo molto lungo che copre quasi un ventennio, sono stati confiscati 4.817 beni immobili e 146 aziende. Molti di questi beni – per l'esattezza 3.624 – sono stati valutati e raggiungono il valore di 478.824.746,23 euro. Le aziende valutate sono state 23 e raggiungono un valore di 9.295.894,82 euro.

Sono cifre sicuramente ragguardevoli, ma esse mostrano una prima, netta sproporzione tra la confisca di beni immobili e la confisca di beni aziendali. Mentre i primi sono un numero rilevante, i secondi non lo sono altrettanto.

Analizzando in profondità i dati si può apprezzare ancor più la validità della legge. E infatti, dal 1984 al 1995 sono stati confiscati 1.432 beni immobili, il 29,7% del totale, e 30 aziende, il 20,5%, mentre dal 1996 al 2003 sono stati confiscati 3.385 immobili, il 70,2%, e 116 aziende, il 79,4%. Quasi i due terzi dei beni immobili e oltre i due terzi delle aziende sono stati confiscati dopo l'approvazione della 109/96, e in un terzo del tempo. Ciò mostra, indiscutibilmente, un punto a favore della legge che ha consentito la sottrazione di un numero rilevante di beni dalle mani dei mafiosi.

La tabella seguente ci mostra la progressione, anno per anno, a partire dal 1996.

Anno	Beni immobili	Aziende
1996	353	22
1997	507	31
1998	512	11
1999	299	21
2000	927	5
2001	549	12
2002	190	12
2003	48	2
Totali	3385	116

Come si può notare, la punta massima è raggiunta nel 2000 con 927 beni immobili confiscati; dopo quella data inizia un periodo che è segnato da una discontinuità rispetto al passato più recente. In maniera evidente e via via in modo sempre decrescente c'è una netta diminuzione fino a raggiungere la brusca frenata del 2003 con appena 48 beni immobili confiscati, un dato estremamente negativo che ci riporta indietro fino al 1991 quando erano stati confiscati appena 34 beni. Il 2002 era stato un anno negativo che aveva visto solo 190 beni confiscati. Anche per le aziende confiscate l'anno nero è stato il 2003.

I dati complessivi ci forniscono altre indicazioni preziose per analizzare i ritardi, i limiti, le insufficienze della legge che sono riassumibili in alcuni punti:

1. tempi impiegati per la confisca dei beni sequestrati;
2. tempi impiegati per la destinazione;
3. Utilizzazione dei beni immobili.

Per quanto riguarda i tempi impiegati per la confisca dei beni sequestrati la lettura dei dati ci consegna una realtà frastagliata e contrastata caratterizzata dalle enormi

lentezze dell'apparato giudiziario italiano al nord, centro e sud.

Oltre alla tradizionale e nota lentezza della macchina giudiziaria, i dati mostrano la complessità e la difficoltà nella concreta azione di confisca. A caratterizzare la lentezza c'è anche l'azione delle difese dei soggetti intestatari dei beni che seppure legittima sul piano delle garanzie è in ogni caso tesa a dilatare il più possibile i tempi della decisione.

Nel Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Trentino – Alto Adige, Veneto, Friuli – Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna) risultano 982 beni confiscati alla data del 31.12.2003. Di questi, a far data dall'inizio del procedimento giudiziario,

63	sono confiscati entro un anno, il 6,4%
217	“ “ dopo 1 – 2 anni, il 22%
436	“ “ “ 2 – 5 anni, il 44,3%
265	“ “ “ 5 – 10 anni, il 26,9%

La regione del Nord che ha il più elevato numero di beni confiscati è la Lombardia con 625 beni, seguita dal Piemonte con 153 e dal Veneto con 124. L'insieme di queste regioni totalizzano complessivamente 902 beni, il 91,8%

Nelle regioni del Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise) risultano 526 beni confiscati alla data del 31.12.2003. Di questi, a far data dall'inizio del procedimento giudiziario,

24	sono confiscati entro un anno, il 4,5%
10	“ “ dopo 1 – 2 anni, l'1,9%
134	“ “ “ 2 – 5 anni, il 25,4%
358	“ “ “ 5 – 10 anni, il 68,6%

La regione del Centro che ha un maggior numero di beni confiscati è il Lazio con 490 seguito a lunga distanza

dalla Toscana con 21 beni. Si può dire che le regioni del Centro si riducono ad una sola, il Lazio.

Nelle regioni del Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria) risultano 3.242 beni confiscati alla data del 31.12.2003. Di questi, a far data dall'inizio del procedimento giudiziario,

358 sono confiscati entro un anno, l'11%
 453 “ “ dopo 1 – 2 anni, il 13,9%
 1861 “ “ “ 2 – 5 anni, il 57,4%
 478 “ “ “ 5 – 10 anni, il 14,74%
 92 “ “ dopo oltre dieci anni, il 2,8%

La regione del Sud che ha un maggior numero di beni confiscati è la Campania con 1.437 beni confiscati, seguita dalla Calabria con 1.038 e dalla Puglia con 735.

La Sicilia merita un discorso a parte. Con i suoi 3.594 beni confiscati supera da sola la quantità di beni confiscati di tutte le regioni del Sud messe assieme. Di questi, a far data dall'inizio del procedimento giudiziario,

40 sono confiscati entro un anno, l'1,1%
 272 “ “ dopo 1 – 2 anni, il 7,6%
 1567 “ “ “ 2 – 5 anni, il 44,1%
 1476 “ “ “ 5 – 10 anni, il 41,5%
 239 “ “ dopo oltre dieci anni, il 6,7%

Alcuni dati raggruppati ci forniscono informazioni interessanti. Se consideriamo i dati dei beni confiscati dopo 1-2 anni abbiamo la seguente tabella:

	n° beni	%
Nord	217	22,7
Centro	10	1
Sud	453	47,5
Sicilia	272	28,5
Totale	952	

Se consideriamo i dati dei beni confiscati dopo 2-5 anni abbiamo la seguente tabella:

	n° beni	%
Nord	436	10,9
Centro	134	3,3
Sud	1861	46,5
Sicilia	1567	39,1
Totale	3998	

Il ritardo maggiore è concentrato al sud per quanto riguarda la confisca dopo 1-2 anni e dai 2 ai 5 anni.

Se consideriamo i dati dei beni confiscati dopo 5-10 anni abbiamo la seguente tabella:

	n° beni	%
Nord	265	10,2
Centro	358	13,8
Sud	478	18,5
Sicilia	1476	57,2
Totale	2577	

Se consideriamo i dati dei beni confiscati oltre i 10 anni abbiamo la seguente tabella:

	n° beni	%
Nord	1	0,3
Centro	0	0
Sud	92	27,7
Sicilia	239	71,9
Totale	332	

La Sicilia è al primo posto per quanto riguarda i ritardi tra i 5 e i 10 anni e quelli oltre i 10 anni. Il dato più negativo è, dunque, concentrato nell'isola.

Per quanto riguarda i beni destinati abbiamo la seguente tabella alla data del 31.12.2003

Beni destinati					
	Ai comuni	%	Allo Stato	%	Totale
Nord	177	83,4	35	16,5	212
Centro	75	60	50	40	125
Sud	855	78,1	239	21,8	1094
Sicilia	612	80,7	146	19,2	758
Totale	1719	78,5	470	21,24	2189

I comuni, con il 78,5%, hanno fatto la parte del leone nell'assegnazione dei beni immobili confiscati e destinati. Queste assegnazioni hanno rappresentato il migliore e più tangibile segno della validità della legge perché il comune è il terminale pubblico più vicino ai cittadini.

Non tutti i beni destinati sono stati effettivamente consegnati. C'è una quota di beni che non era stata ancora consegnata alla data del 31.12.2003

Beni destinati					
	Non consegnati	%	Consegnati	%	Totale
Nord	93	43,8	119	56,1	212
Centro	52	41,6	73	58,4	125
Sud	345	31,8	749	68,4	1094
Sicilia	252	33,2	506	66,7	758
Totale	742	33,8	1447	66,1	2189

Un terzo dei beni destinati non è stato effettivamente consegnato ai legittimi destinatari.

Per questa particolare tipologia il ritardo maggiore è concentrato al Nord, subito seguito dal Centro.

A queste cifre ci sono da aggiungere i beni non destinati. Essi sono 242 al Nord, il 9,4% del totale, 131 al centro, il 5%, 661 al Sud, il 26,5%, e 1.540 in Sicilia, il 59,8%, per un totale di 2.574.

Come si vede, alla data del 31.12.2003 c'era un numero rilevante di beni già destinati ma non ancora consegnati ai legittimi assegnatari e di beni confiscati ma non ancora destinati. In tutto erano 3.316 immobili.

Ci sono ancora altre incongruenze, come quelle che emergono dai dati impiegati per la consegna dei beni immobili confiscati destinati. Le seguenti tabelle danno conto dei ritardi. Consegne entro un mese:

	n° beni	%
Nord	18	9,4
Centro	6	3,1
Sud	86	45
Sicilia	81	42,4
Totale	191	

Dopo 1-6 mesi

	n° beni	%
Nord	80	9,1
Centro	55	6,2
Sud	438	50
Sicilia	303	34,5
Totale	876	

Dopo 6-12 mesi

	n° beni	%
Nord	12	6,1
Centro	3	1,5
Sud	102	52,5
Sicilia	77	39,6
Totale	194	

Dopo 1-2 anni

	n° beni	%
Nord	5	5,3
Centro	8	8,5
Sud	47	50
Sicilia	34	36,1
Totale	94	

Dopo 2-5 anni

	n° beni	%
Nord	3	3,2
Centro	1	1
Sud	73	79,3
Sicilia	15	16,3
Totale	92	

Le tabelle mostrano con tutta evidenza come i tempi di consegna dei beni immobili confiscati destinati siano decisamente più lunghi al Sud e in Sicilia.

Ci sono altri ritardi che riguardano beni immobili confiscati destinati in attesa di consegna. Le tabelle che seguono ci mostrano i ritardi più evidenti.

Beni destinati in attesa da 1-2 anni:

	n° beni	%
Nord	51	23,6
Centro	6	2,7
Sud	60	27,7
Sicilia	99	45,8
Totale	216	

Beni destinati in attesa da 2-5 anni:

	n° beni	%
Nord	17	16,3
Centro	9	8,6
Sud	37	35,5
Sicilia	41	39,4
Totale	104	

Beni destinati in attesa da 5-10 anni:

	n° beni	%
Nord	6	4,1
Centro	0	0
Sud	122	85,3
Sicilia	15	10,4
Totale	143	

Questi dati evidenziano come si siano accumulati ritardi nei tempi di consegna e come questi ritardi riguardino in modo prevalente il Sud e la Sicilia.

Oltre a ciò sono interessanti altri dati che mostrano le difficoltà dell'utilizzazione dei beni immobili confiscati destinati e consegnati. Ci sono beni il cui utilizzo non è conforme al decreto di destinazione. Intanto numerosi sono ancora quelli che risultano essere ancora liberi, sempre alla data del 31.12.2003. Essi sono così ripartiti: 31 al nord, il 4,7% del totale, 23 al centro, il 3,51%, 378 al Sud, il 57,7% e 222 in Sicilia, il 33,9%, per un totale di 654.

E poi, sempre alla stessa data, c'erano al Sud e in Sicilia decine di beni occupati abusivamente o dal mafioso e da qualche componente della famiglia. 21 di questi beni erano in Calabria, 18 in Campania e 17 in Sicilia.

Questi ultimi sono, forse, i dati più importanti e più preoccupanti perché colpiscono al cuore il senso della legge vanificandola completamente.

V

Com'è noto, con decisione 23 dicembre 2003 il consiglio dei Ministri ha abolito la figura del Commissario straordinario. In conseguenza di tale decisione l'Agenzia del Demanio è diventata titolare esclusiva della gestione dei beni confiscati. Dal 1° gennaio 2004 i compiti prima attribuiti al Commissario sono stati trasferiti all'Agenzia del Demanio che ha visto così aumentare i propri poteri.

A partire da quella data l'Agenzia, inoltre, è diventata Ente pubblico economico. Con tale trasformazione l'Agenzia ha ottenuto un'autonomia gestionale e tutte le leve organizzative che si rendevano necessarie per la realizzazione degli obiettivi istituzionali posti in capo ad essa.

Tutto ciò ha permesso alla stessa Agenzia di avviare una profonda revisione del modello organizzativo, di accumulare maggiore esperienza e conseguentemente una nuova professionalità. A seguito di questi processi di cambiamento e di trasformazione, sono mutati anche i criteri e le modalità di raccolta e di diffusione dei dati, sicché essi mostrano una diversità rispetto a quelli precedentemente diffusi dal Commissario straordinario.

Nell'impossibilità di effettuare una comparazione – che si rende impossibile viste le diverse modalità di raccolta e di rilevazione dei dati – il criterio più razionale per il presente aggiornamento appare quello di tenere come base i dati ufficiali forniti dall'Agenzia che tra l'altro ci consentono un aggiornamento arrivando fino al 31.12.2005.

Secondo questi dati, le confische definitive hanno avuto questo andamento tra il 2001 e il 2005:

Confische definitive per anno

Anno	confiscati
2001	1071
2002	573
2003	293
2004	408
2005	166
Totali	2511

Come si vede, l'andamento complessivo appare in costante diminuzione. Le confische si dimezzano già tra il primo e il secondo anno. La diminuzione ha un andamento

diverso solo nel 2004 quando si registra un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente. Ma questo dato mette in maggior risalto quello dell'anno successivo che raggiunge la quota più bassa degli ultimi anni.

Questa tabella conferma un pericoloso rallentamento nell'azione di sequestro e confisca dei beni probabilmente seguito al calo di attenzione – segnalato da più parti – rispetto ai problemi della mafia il cui contrasto non è apparso, negli ultimi anni, tra le priorità, e ciò anche per la capacità di mimetizzazione di Cosa nostra che sotto la gestione di Provenzano ha scelto la linea della sommersione e del basso profilo mostrando di privilegiare gli affari – che si fanno in regime di tranquillità assoluta – e non la guerra allo Stato.

I beni immobili confiscati e destinati tra il 2001 e il 2005 ammontano a 2.083 unità. In questo periodo risultano ancora da destinare 428 beni. Si conferma la tendenza al ritardo nella destinazione dei beni. E questo è sicuramente uno dei fattori di inceppamento nel funzionamento della legge. La tabella seguente fornisce la suddivisione nelle quattro regioni tradizionalmente a rischio.

REGIONE	NUMERO	%
Calabria	452	22%
Campania	364	17%
Puglia	118	6%
Sicilia	721	35%
TOTALE	1655	79%

Il 79% dei beni è dunque concentrato in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La regione che in termini percentuali ha il maggior numero di beni è la Sicilia, seguita

dalla Calabria, dalla Campania e dalla Puglia. Nelle altre regioni i beni sono in tutto 428 che rappresentano il 21% del totale. In queste regioni la Lombardia ha 180 beni pari al 9%, il Lazio 88, pari al 4%. Poi seguono la Sardegna con 42 beni, pari al 2%, il Veneto con 30 beni, pari all'1%, il Piemonte con 26 beni pari all'1%, l'Emilia-Romagna con 23 beni, pari all'1%.

La distribuzione a macchia di leopardo nelle varie regioni italiane mostra la diffusione della presenza mafiosa nelle realtà del centro e del nord dove sarebbe necessaria un'azione di intensificazione maggiore delle attività tese a sequestrare i beni d'origine criminale e mafiosa.

La tabella seguente ci mostra le aziende confiscate e destinate operando una distinzione tra quelle già destinate e quelle ancora da destinare.

Regione	Aziende	%	desti- nate	%	da destinare	%
Calabria	36	5%	15	7%	21	5%
Campania	178	27%	41	18%	137	31%
Puglia	18	3%	5	2%	13	3%
Sicilia	235	35%	43	19%	192	43%
Emilia- Romagna	8	1%	1	0%	7	25
Lazio	76	11%	43	19%	33	7%
Liguria	1	0%			1	0%
Lombardia	106	16%	74	33%	32	7%
Piemonte	7	1%			7	2%
Toscana	3	0%	2	1%	1	0%
Veneto	3	0%	3	1%		
TOTALE	671	100%	227	100%	444	100%
% Totale				34%		66%

Dai dati emerge come sul totale di 671 aziende ben 467 sono concentrate nelle quattro regioni a rischio. Di queste solo 104, pari al 34% ha avuto una destinazione definitiva, mentre il 66% deve essere ancora destinato.

La Sicilia e la Campania che hanno il numero più rilevante di aziende sono anche le regioni che hanno il numero più elevato di aziende ancora da destinare.

Per quanto riguarda le aziende già destinate, risulta che la maggioranza di esse, pari al 54%, è concentrata nelle regioni diverse da quelle tradizionalmente a rischio, mentre la situazione appare rovesciata nella tabella successiva dove l'82% delle aziende da destinare è concentrata proprio nelle quattro regioni a rischio. Il che probabilmente significa che il sistema delle destinazioni definitive è stato più celere ed efficiente nei territori che sono fuori delle regioni a rischio.

Il numero delle aziende ancora da destinare ammonta a 444 unità che rappresenta il 66% del totale. Numeri e percentuali che a prima vista appaiono sicuramente elevati. Essi, però, nascondono una realtà complessa che è utile analizzare più in dettaglio.

Se guardiamo al settore di attività e alle tipologie di gestione delle 444 aziende, la situazione è la seguente:

Aziende da destinare per tipologia di gestione

Tipologia	Numero aziende	%
Attive	54	12%
Inattive con patrimonio	130	29%
Inattive senza patrimonio	29	7%
In fallimento	100	23%
Chiuse (da cancellare)	84	19%
Attivata procedura di liquidazione	41	9%
Altre	6	1%
Totale complessivo	444	100%

Il numero delle aziende effettivamente attive sono solo 54, pari al 12%, un numero sicuramente molto ridimensionato rispetto a quello di partenza. Molto elevato appare il numero delle aziende in fallimento o chiuse o con procedure di liquidazione già avviate, per un totale di 225 che rappresentano più della metà del totale. I dati non ci consentono di conoscere le cause reali che hanno determinato tale situazione francamente disastrosa. Forse alcune di esse si possono far risalire all'inerzia degli anni precedenti all'approvazione della legge e ai tempi lunghi dei procedimenti giudiziari.

In ogni caso, anche per una migliore lettura dei dati e dell'analisi circa l'andamento delle confische e dell'assegnazione, sarebbe utile che l'Agenzia provvedesse ad una ripulitura dei dati eliminando le aziende che in ogni caso non potrebbero mai essere assegnate.

Delle aziende attive 15 fanno parte del settore della compravendita di immobili, 8 del commercio, 6 di altri

servizi. Poi ancora: 4 sono operanti in agricoltura, 3 in alberghi, ristoranti e bar, 2 in attività manifatturiere, mentre per 15 il dato non è disponibile.

Per le aziende inattive ma che comunque hanno un patrimonio, esse ammontano a 130, il numero in assoluto più elevato. Di queste, 105 non hanno il dato disponibile, 18 sono nel settore delle compravendite di immobili, 3 nel commercio, mentre 1 a testa sono nei settori dell'agricoltura, di altri servizi e delle attività manifatturiere.

La forma societaria delle 54 società attive è la seguente:

- 30 società a responsabilità limitata
- 8 società in accomandita semplice
- 8 società in nome collettivo
- 5 ditte individuali
- 2 società cooperative
- 1 dato non disponibile

Delle 130 società che sono inattive con patrimonio la forma societaria è la seguente:

- 67 società a responsabilità limitata
- 21 ditte individuali
- 19 società in accomandita semplice
- 15 società in nome collettivo
- 5 società di fatto
- 1 società per azioni
- 1 società cooperativa
- 1 dato non disponibile

Delle 100 società in fallimento la forma societaria è la seguente:

67 società a responsabilità limitata
9 ditte individuali
8 società in accomandita semplice
7 società in nome collettivo
4 società di fatto
3 società per azioni
1 società in accomandita per azioni

Delle 444 aziende fin qui censite il totale complessivo della tipologia di gestione (attive, in fallimento, inattive ecc.) è il seguente:

Numero	Forma societaria
247	società a responsabilità limitata
60	società in accomandita semplice
51	ditta individuale
50	società in nome collettivo
12	società di fatto
9	dato non disponibile
7	società per azioni
6	società cooperativa
1	società a responsabilità limitata unipersonale
1	società in accomandita per azioni

Infine, c'è un dato di estremo interesse: a far data dal 1983, e per tutto il territorio nazionale, risultano 189 immobili da destinare che sono ancora oggi occupati a vario titolo. Di questi:

- ❑ 70 sono locati con contratto in locazione in corso o con tacita proroga di contratto scaduto;
- ❑ 69 sono occupati abusivamente in alcuni casi dallo stesso prevenuto o da suoi familiari;
- ❑ 50 hanno procedure di sfratto o di sgombero in corso.

I 69 casi di abusiva occupazione sono quelli che di più stridono con lo spirito della legge. Continuare ad occupare gli immobili da parte del prevenuto o di suoi familiari rappresenta uno sberleffo alla legge e all'autorità dello Stato. Tale circostanza non può essere taciuta e deve essere segnalata con la dovuta sottolineatura perché le abusive occupazioni possano cessare al più presto.

VI

L'Osservatorio considera che l'insieme di questi dati postuli la necessità della costruzione di una imprenditoria alternativa a quella mafiosa in grado di assicurare il mantenimento dell'occupazione legale dei lavoratori dipendenti dell'impresa e preveda il potenziamento di una occupazione liberata dal vincolo mafioso. Nel contempo i dati indicano tre filoni di problematicità:

1. le lungaggini dei tempi che sono caratteristici dei procedimenti giudiziari sicché diventa enorme il periodo intercorso tra il momento del sequestro, della confisca e del verbale di consegna dei beni immobili. Ciò determina evidenti problemi per i beni aziendali, soprattutto quelli agricoli, che rischiano di essere improduttivi per i primi anni. I beni immobili, invece, spesso richiedono notevoli capitali per poter

effettuare le spese di ristrutturazione che si sono rese necessarie per mettere la struttura in grado di essere utilizzata per le finalità della destinazione.

2. la carenza di poteri pregnanti in capo al Commissario straordinario al quale sono venuti meno gli strumenti adatti a rimuovere ostacoli tra il momento della confisca e quello della consegna.
3. le procedure generalmente utilizzate dagli uffici territoriali dell'Agenzia del Demanio, responsabili, al di là della qualità delle singole persone, di meccanismi che non hanno agevolato l'accelerazione dell'iter di consegna e, a volte, hanno rappresentato un inceppamento nella procedura. Problema che si è accentuato in seguito al provvedimento del 23 dicembre 2003 assunto dal consiglio dei Ministri il quale ha deciso di non prorogare più il Commissario straordinario e di affidare, a far data dal 1° gennaio 2004, i suoi compiti all'Agenzia del Demanio che si è trovata gravata ed oberata di nuove funzioni senza avere il personale e la specializzazione adeguati alla bisogna. L'assegnazione all'Agenzia del Demanio mostra il permanere della concezione del bene confiscato al mafioso che continua ad essere inteso come un bene qualunque senza alcuna specificazione e alcun valore anche simbolico.
4. Incapacità da parte dei responsabili delle forze dell'ordine di scacciare i mafiosi o i loro prestanome che occupavano abusivamente e senza titolo il bene già altrimenti destinato.

L'Osservatorio valuta che sia assolutamente indispensabile mantenere l'asse portante della legge che vietava la vendita dei beni e destinava gli stessi ai Comuni,

allo Stato, alla società civile, alle cooperative di giovani e di lavoratori.

La vendita all'asta, ipotesi che ogni tanto riaffiora nelle discussioni sulla stampa, è decisamente da sconsigliare perché

- mostrerebbe l'incapacità da parte dello Stato di sapere utilizzare al meglio beni di natura mafiosa
- potrebbe restituire ai mafiosi quello che ai mafiosi è stato sottratto essendo difficile, per non dire impossibile – data l'alta e comprovata capacità di intimidazione – che un bene posto all'asta possa finire nelle mani di chi non è legato direttamente o indirettamente al precedente conduttore mafioso.

L'Osservatorio osserva e valuta che sia necessario un intervento teso a rimuovere i problemi che sono emersi in questi primi anni di vigenza della legge. In particolare sarebbe opportuno

1. assegnare ad una Agenzia, appositamente nominata, il compito di gestire i beni confiscati dotando la stessa dei poteri, dei finanziamenti e del personale tecnico e specialistico in grado di assicurare in tempi certi che il bene confiscato sia definitivamente consegnato all'assegnatario;
2. intervenire legislativamente per risolvere i problemi connessi all'assegnazione con l'attuale concessione del comodato d'uso gratuito per risolvere uno dei tanti problemi insorti dal momento che, fra le altre cose, attualmente non è previsto che le associazioni o le cooperative possano accedere a

finanziamenti o a mutui a medio e lungo termine;

3. definire e creare un congruo fondo posto in capo all'Agenzia con le seguenti finalità:
 - costituire e assicurare una garanzia per l'assunzione dei mutui da parte delle cooperative che non siano in grado di farlo autonomamente;
 - finanziare colture o impianti arborei non più produttivi con il precipuo fine di renderli nuovamente produttivi ed eventualmente procedere alle ristrutturazioni di immobili deteriorati;
4. assegnare all'Agenzia personale specializzato in grado di subentrare, subito dopo il sequestro, nell'amministrazione dell'azienda, e ciò al fine di non arrecare nocimento economico alla stessa e ai dipendenti;
5. dare vita ad un'unica banca dati in capo all'Agenzia che sia in grado di assicurare il monitoraggio completo dei beni confiscati garantendo un'adeguata pubblicità delle informazioni a livello locale al fine di favorire le richieste di assegnazione da parte delle associazioni locali;
6. intervenire legislativamente al fine di superare i problemi dei diritti dei terzi in buona fede, e ciò per evitare contestazioni, ed il permanere di vincoli e di gravami che impediscano, dopo la confisca, la presa in possesso del bene assegnato;

7. l'istituzione di un fondo provinciale pluriennale per finanziare i progetti relativi all'uso dei beni confiscati.
8. intervenire legislativamente per regolamentare l'assegnazione dei beni alle associazioni e alle cooperative, da parte dei comuni, per garantire trasparenza nonché la partecipazione delle comunità locali;