



✓ ***LE MAFIE RESTITUISCONO IL MALTOLTO***

La legge 109/96 e il riutilizzo sociale dei beni confiscati: luci e ombre

Relazione di Gianluca Faraone

**L'uso sociale dei beni confiscati per il riscatto socio-economico dei territori**

La legge 109/96 relativa all'utilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nell'ambito delle azioni positive contro le mafie. Si può asserire che fino all'approvazione di questa legge, l'intervento dello Stato nell'ambito dei patrimoni accumulati illecitamente è stato soprattutto di carattere repressivo. Un grande patrimonio immobiliare, strappato alla mafia grazie all'applicazione della legge Rognoni - La Torre e all'azione sempre più incisiva della magistratura, giaceva in una situazione di totale abbandono, quando, in alcuni paradossali casi, non continuava ad essere nella disponibilità delle famiglie mafiose.

Un tale stato di cose, se da un lato rappresentava l'esito tangibile dell'azione repressiva che lo Stato conduceva contro la criminalità organizzata, dall'altro sottolineava, altrettanto concretamente, l'incapacità dello stesso di passare ad una fase costruttiva e di progettare e realizzare azioni positive in favore delle comunità locali.

In tal senso la legge 109/96 costituisce lo strumento più avanzato di contrasto alla criminalità organizzata nel campo culturale, sociale ed economico, prevedendo la restituzione alla collettività di grandi patrimoni accumulati illecitamente e colpendo le mafie in uno degli ambiti più importanti: la creazione del consenso sociale. Se l'azione repressiva della magistratura punta ad indebolire le mafie attraverso la sottrazione delle ricchezze, mettendone in crisi il potere economico, l'azione



costruttiva delle istituzioni e delle forze sociali punta ad indebolirne il consenso e dunque il potere politico.

Il raggiungimento di tale obiettivo è tanto più alla portata quanto maggiore sarà il numero di beni che sono confiscati ed introdotti nel circolo virtuoso dell'uso sociale, ma anche quanto migliore sarà l'uso sociale degli stessi. In altre parole, se da un lato è fondamentale non perdere di vista il dato numerico che rappresenta un buon indicatore per valutare l'efficienza della giustizia e della macchina amministrativa, rispettivamente, nel confiscare e destinare le ricchezze confiscate, dall'altro è indispensabile valutare la qualità dell'uso finale del bene stesso, poiché da ciò dipenderà l'effettiva efficacia dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Dunque, la nostra analisi sull'uso sociale dei beni confiscati si fonda sull'approfondimento dell'aspetto quantitativo e di quello qualitativo.

In Sicilia, il 48,2% dei beni attende la confisca definitiva per più di 5 anni. In Italia, dei 2189 beni confiscati destinati, al 31.12.2003, rimanevano in attesa di consegna 742 pari al 33,8%. 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. I dati a nostra disposizione sono quelli consegnati all'Osservatorio sulla criminalità dal Commissario straordinario Margherita Vallefucoco che sono aggiornati al 31.12.2003

Riteniamo che tali dati rappresentino una fotografia dell'inefficienza complessiva della macchina burocratico - amministrativa che assegna un ruolo centrale all'Agenzia del Demanio, la quale, a causa della scarsità di risorse a fronte di una molteplicità di funzioni, non presenta adeguate caratteristiche ad assolvere efficacemente tale ruolo. Questa situazione dilata enormemente la durata dell'iter di assegnazione dei beni che, in molteplici casi, sono in buone condizioni al momento della confisca ed arrivano all'assegnazione in stato di abbandono e di degrado. Ciò determina una condizione di cortocircuito, poiché da un lato si trova l'ente locale che

non dispone delle risorse economiche per il recupero del bene e tenta di assegnarlo nelle condizioni date, dall'altro la platea di soggetti sociali, economicamente deboli, che non possono accedere al bene in quanto non sono in grado di far fronte ad un così ingente investimento da realizzare, per di più, su un immobile per il quale non si avranno adeguate garanzie di disponibilità. Infatti, l'immobile confiscato viene acquisito al patrimonio indisponibile del comune e concesso con contratto di comodato d'uso gratuito. Ciò fa sì che l'immobile non possa costituire una garanzia per gli istituti che intendessero concedere un credito al soggetto che sostiene il peso economico del recupero e non fornisce sufficienti garanzie a causa della debolezza giuridica dell'istituto del comodato d'uso gratuito.

Ulteriore punto di forte criticità è dato dai diritti dei cosiddetti terzi in buona fede costituiti soprattutto da banche che hanno acceso delle garanzie reali a fronte di crediti vantati nei confronti del prevenuto. Esiste una vasta casistica di beni confiscati definitivamente e in condizioni di totale abbandono e degrado, proprio a causa di un'ipoteca che ne impedisce l'assegnazione e finisce per penalizzare tutti gli attori in campo, istituiti di credito inclusi.

L'altro aspetto fondamentale su cui incentrare la nostra analisi è quello qualitativo: in che modo l'uso sociale di un bene confiscato diventa fattore di crescita socio-economica di un territorio e di consenso allo Stato nella lotta contro la criminalità organizzata. In quest'ambito possono essere individuati alcuni indicatori che utili a valutare il livello qualitativo raggiunto:

1. Partecipazione della collettività nel progettare l'uso sociale del bene confiscato e nella successiva assegnazione;
2. Effetti positivi diretti derivanti dall'uso sociale del bene confiscato;
3. Effetti positivi indiretti con ricaduta sul territorio in cui insiste il bene.

Premettiamo subito che tali indicatori risentono direttamente delle condizioni, delle modalità e dei tempi con cui si è svolto l'iter di confisca e successiva assegnazione.



I meccanismi di coinvolgimento e partecipazione che si mettono in moto in relazione all'utilizzazione finale di un immobile confiscato rappresentano un elemento fondamentale nel dare tangibilità della restituzione alla collettività dello stesso. Il bene è considerato restituito ai cittadini solo se essi stessi sono chiamati ad esprimersi su cosa farne, come meglio impiegarlo a beneficio di tutti. Concorsi di idee, incontri a tema, percorsi nelle scuole, sono pratiche importantissime per garantire l'esercizio del diritto di cittadinanza proprio laddove era stato messo in crisi per effetto di chi aveva costituito un potere illegale. Analogamente, si ritiene che i percorsi di assegnazione debbano avvenire secondo percorsi ad evidenza pubblica, allo scopo di dare la percezione che rispetto ad un bene restituito alla collettività, tutti i cittadini possano avere pari opportunità di accesso. Ciò migliorerebbe l'impatto positivo sul territorio, scoraggerebbe pratiche clientelari e ridurrebbe i rischi di infiltrazioni mafiose.

Per quanto concerne il secondo punto, la valutazione può essere effettuata considerando parametri chiaramente riscontrabili come: numero di occupati, numero di utenti/visitatori, attività svolta, impianti produttivi recuperati, ecc.

Tali parametri hanno valenza e natura diversa a seconda del tipo di immobile (appartamento, terreno, ecc.) e della sua destinazione finale. Ma si può asserire che l'obiettivo è stato centrato solo in caso di successo dell'esperienza associativa o imprenditoriale incentrata su quel bene. Ciò non vuol dire stabilire a priori un concetto di infallibilità dei soggetti assegnatari dei beni: molto dipende dalla capacità, dall'efficienza, dalla professionalità, dalla creatività che è in grado di esprimere il privato sociale. Quello che si vuole sottolineare è che tali soggetti devono essere posti nelle condizioni di avere chance di successo.

Da questo punto di vista è emblematica la condizione che riguarda le cooperative sociali di tipo b assegnatarie di terreni confiscati. Tali cooperative sono costituite da soggetti socialmente ed economicamente deboli, disoccupati e soggetti svantaggiati,



ai quali viene data la possibilità di creare le premesse per un reddito stabile e duraturo attraverso la gestione dei beni confiscati. Purtroppo, tali cooperative sono assegnatarie di fondi agricoli che, a causa del lungo iter burocratico, sono completamente abbandonati e, nel caso di impianti arborei, totalmente distrutti. Ciò determina l'esigenza di effettuare un forte investimento economico il cui ritorno sarà dopo diversi anni e rispetto al quale non ci sono le condizioni di accesso al credito, poiché gli stessi terreni oggetto dell'investimento non possono costituire garanzie per gli istituti di credito. Dunque si assiste al paradosso di cooperative considerate particolarmente fortunate poiché assegnatarie di un grosso patrimonio di terre confiscate, ma impossibilitate a mettere in produzione quei terreni per mancanza di risorse economiche da investire, di mezzi tecnici, ecc.

Le esperienze di successo note non sono state scevre di questo tipo di difficoltà con cui continuano a misurarsi quotidianamente, pur tuttavia hanno potuto godere di straordinari ed estemporanei interventi di soggetti, soprattutto privati, che hanno aiutato a superare tali ostacoli. Tuttavia, se si vuole raggiungere l'obiettivo di far divenire "sistema" lo sviluppo di impresa sui beni confiscati, è necessario creare le condizioni affinché i soggetti assegnatari possano essere messi nelle condizioni di lavorare e lanciare la propria sfida sul territorio in cui operano. Non si sta sostenendo l'introduzione di nuove e più onorevoli pratiche assistenziali che mortificherebbero il senso della stessa iniziativa, bensì di intervenire affinché coloro che hanno il coraggio di scommettere il proprio futuro sul recupero produttivo dei beni confiscati possano essere messi nelle condizioni di giocare fino in fondo la partita.

L'ultimo indicatore individuato è quello relativo agli effetti positivi indiretti e riguarda la dimensione del coinvolgimento del territorio circostante rispetto all'uso della risorsa bene confiscato. Affinché si possano raggiungere i livelli più alti di effetti positivi è necessario mettere in campo azioni che consentano di ampliare i soggetti percettori di benefici in qualche modo legati all'attività sviluppata all'interno



del bene confiscato. Ancora una volta, l'obiettivo della conquista del consenso sociale è perseguito mediante la partecipazione ed il coinvolgimento degli attori positivi che operano sul territorio, affinché possano avere nuove opportunità e nuove occasioni di riscatto. In tal senso, appaiono significative le iniziative di alcune cooperative sociali che hanno coinvolto diversi operatori economici del territorio nella produzione e nella trasformazione di materie prime.

E' evidente che per poter svolgere efficacemente questo ruolo, i soggetti preposti alla gestione degli immobili sottoposti a confisca devono presentarsi come interlocutori credibili ed affidabili. Ciò dipende senz'altro dalle capacità degli stessi, ma anche dalle condizioni in cui sono assegnati i beni e dagli strumenti di sostegno posti in essere dallo Stato al fine di garantire le condizioni di avviamento dell'uso sociale.

L'analisi fin qui svolta induce a considerare una piattaforma di proposte tese a intervenire sugli aspetti critici e ad esaltare le ricadute positive.

Per quanto attiene alle procedure si propone lo snellimento e la semplificazione delle procedure di confisca ed assegnazione dei beni confiscati mediante la costituzione di un'agenzia unica che funzioni da cabina di regia e che, dotata di poteri, finanziamenti e personale tecnico e specialistico adeguato sia in grado di assicurare in tempi certi che il bene confiscato sia definitivamente consegnato all'assegnatario.

Per quanto riguarda gli enti locali, gli stessi dovrebbero essere vincolati all'attuazione di procedure di partecipazione e ad evidenza pubblica relative alla progettazione del recupero dei beni confiscati (es.: concorsi di idee, ecc.) e alla successiva assegnazione (bandi pubblici, ecc.). Allo stesso tempo, occorrerebbe introdurre forme di sostegno ai comuni per la progettazione ed il recupero strutturale dei beni oggetto di confisca.

Infine, in merito ai soggetti destinatari dei beni confiscati, si propone la realizzazione degli interventi di seguito elencati:

1. Istituzione di forme specifiche di sostegno alle cooperative sociali ed alle associazioni assegnatarie di beni confiscati (sul modello imprenditoria



- giovanile) che tengano conto dello sviluppo dell'impresa, dalla fase di start up alla fase di maturità;
2. Istituzione di fondi di garanzia per consentire l'accesso al credito dei soggetti che investono per recuperare produttivamente e socialmente i beni confiscati alla mafia (p.es.: attraverso l'impiego di fondi provenienti dalle confische di conto correnti, titoli ed altro);
  3. Individuazione di istituti giuridici più solidi del comodato d'uso gratuito che assegna all'ente locale un potere di revocabilità eccessivamente discrezionale;
  4. Misure tese ad agevolare la stipula di assicurazioni per i beni oggetto di confisca ed assegnati per l'uso sociale, giacché le compagnie assicurative mostrano resistenze;
  5. Privilegiare i soggetti che gestiscono beni confiscati alla mafia nell'assegnazione di beni aziendali (es. mezzi agricoli, autoveicoli, strumentazioni informatiche, ecc.).