

# **IL CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ ECONOMICA E LE PROSPETTIVE DI VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI.**

Rosario Di Legami

Avvocato – Amministratore Giudiziario

Lo scrivente, con queste brevi note, intende offrire una panoramica sul tema dei sequestri e delle confische, nonché sui rimedi per risolvere le criticità per la destinazione del patrimonio confiscato.

Occorre al riguardo evidenziare che il contrasto alla criminalità organizzata è stato concepito non come un compito della sola magistratura, ma come un elemento che coinvolge tutte le istituzioni pubbliche e la società civile nel suo complesso.

Nella coscienza dei magistrati che hanno dedicato la loro vita al contrasto della criminalità mafiosa, è sempre stata forte la consapevolezza dei «limiti invalicabili della risposta giudiziaria alla mafia».

Paolo Borsellino spiegava che il semplice accertamento dei reati, con la individuazione dei colpevoli, è una attività da sola non idonea a debellare le radici socio-economiche e culturali della mafia, atteso che quest'ultima trova da sé la forza di riprendersi dopo ogni successo giudiziario nei suoi confronti. Parimenti però, è forte la coscienza che occorre sbarazzarsi una volta per tutte delle equivoche teorie della criminalità figlia del sottosviluppo, quando in realtà essa rappresenta la sintesi di tutte le forme di illecito sfruttamento delle ricchezze.

A livello nazionale, e grazie alla pervicacia di Pio La Torre, barbaramente assassinato dalla mafia, già dal 1982 abbiamo avuto la prima unitaria legislazione in materia di sequestri patrimoniali, che ha valorizzato le tecniche di svelamento di quella particolare forma di criminalità dei colletti bianchi che è la contiguità mafiosa, la quale dà vita ad una zona grigia caratterizzata da un forte impatto economico e politico, tale da

mettere in pericolo il concreto funzionamento delle regole del libero mercato e delle istituzioni dello Stato di diritto in vaste aree del paese.

Tale pericolo è ancora più marcato sol che si consideri il fatto che esiste una forte relazione tra corruzione e associazioni criminali.

Questa relazione è così perniciosa che un collaboratore di giustizia disse a Giovanni Falcone "farò i nomi dei mafiosi, ma non parlerò delle relazioni tra politica e mafia né dei patrimoni accumulati dalla criminalità".

Senza funzionari pubblici corrotti infatti, l'associazione criminale non potrebbe ottenere autorizzazioni, concessioni o licenze per investire e riciclare denaro sporco. Tra l'altro l'associazione di tipo mafioso non ha un orientamento politico stabile: esso cambia con il mutare delle circostanze economiche e politiche e, per le stesse ragioni, il consesso criminale investe il suo denaro illecito nei settori economici più prosperi. Nella mia esperienza pluriennale come amministratore giudiziario, ho riscontrato che molti investimenti illegali hanno coinvolto diversi settori economici; dalla edilizia alla logistica, dal turismo alla sanità, dai supermercati alla ristorazione. Non è revocabile in dubbio difatti che le associazioni criminali cerchino di penetrare nell'economia legale in modo camaleontico, entrando nei settori più prosperi per riciclare i propri proventi illegali.

A ciò si aggiunga che in questo periodo storico le organizzazioni criminali, che hanno sviluppato una rete di relazioni in tutti il mondo, stanno approfittando della mancanza di liquidità delle aziende per rafforzare il loro business dell'usura e del riciclaggio, ed impossessarsi quindi di importanti settori del mercato imprenditoriale.

Anche in sede Internazionale, la incidenza della criminalità organizzata nel tessuto economico ha sempre più sensibilizzato le Nazioni a coordinare gli interventi di contrasto agli investimenti illeciti transnazionali.

Conseguentemente, numerosi sono stati gli impegni normativi anche extraeuropei, e sarebbe troppo lungo elencarli, ma certamente il punto di svolta nella lotta internazionale agli interessi criminali è rappresentato dalla Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 2000.

La "Convenzione" è divenuta nel corso del tempo l'unico vero strumento globale di cooperazione giudiziaria, applicabile non solo alle mafie "storiche" ed alle "nuove mafie" di origine straniera, ma anche alla criminalità dei colletti bianchi, di natura economica o amministrativa, al cybercrime, ai delitti connessi al terrorismo, e a tutta una serie "aperta" di fenomeni criminali di natura collettiva, compresi quelli che neppure esistevano, o comunque avevano caratteristiche del tutto differenti, al momento in cui la Convenzione è stata firmata.

Alla base della Convenzione di Palermo, con la sua speciale modernità, vi è la visione anticipatrice di Giovanni Falcone che, proprio un mese prima della strage di Capaci, partecipò alla Prima Sessione della Commissione delle Nazioni Unite organizzata a Vienna dal 21 al 30 aprile 1992. Tra le principali idee espresse da Giovanni Falcone in quella occasione vi era appunto la priorità assoluta da assegnare alla lotta contro la criminalità economica e la criminalità organizzata, in considerazione della incidenza di questi fenomeni sul tessuto sociale e istituzionale di tutti i paesi.

In Italia, il Codice Antimafia del 2011 - e successive modifiche - certamente ha avuto il merito di ricondurre ad unità la affastellata normativa, spesso disorganica, che regolava la materia dei sequestri e delle confische.

Tuttavia, si ritiene che il Legislatore non sia riuscito ad obliterare in pieno i risultati che intendeva raggiungere, atteso che sussistono ancora forti criticità sia per la parte inerente la gestione del patrimonio sequestrato;

sia per ciò che riguarda la tutela dei terzi creditori; sia per la destinazione dei beni confiscati.

Riguardo il primo aspetto, L'Amministrazione Giudiziaria rappresenta uno degli aspetti fondamentali della procedura di sequestro, atteso che è con il sequestro che si spoglia il mafioso di tutti i suoi beni, affidandoli appunto ad un amministratore nominato dal Tribunale penale.

È opportuno precisare che il sequestro ha una natura essenzialmente cautelare, in quanto è diretto a sottrarre – durante il procedimento penale - i beni di cui il proposto ha la disponibilità, e che si ritiene siano il frutto o il reimpiego di attività illecite. Conseguentemente, si priva il malvivente della disponibilità giuridica e materiale del patrimonio oggetto della misura, con la contestuale apprensione da parte dell'Amministratore Giudiziario il quale, sotto la direzione ed il controllo del Tribunale e del Giudice Delegato, diviene il principale garante della concreta gestione del compendio sequestrato.

Dalla normativa che si è andata evolvendo nel tempo, emerge che l'attività dell'Amministratore Giudiziario, lungi dall'essere volta esclusivamente alla mera custodia dei beni sottoposti al vincolo penale, è in realtà diretta ad assicurare e garantire una dinamica conservazione del patrimonio del soggetto attinto dalla misura di prevenzione, anche al fine di mantenerne ed accrescerne la consistenza economica.

Il Legislatore, nel disciplinare la figura dell'Amministratore Giudiziario, ha imposto allo stesso, a garanzia di superiori generali interessi, un obbligo di oculata gestione; parimenti, è compito dell'Amministratore realizzare l'incremento della produttività, atteso che il sequestro non incide sul diritto di proprietà del mafioso, ma sulla disponibilità dei beni stessi, con la conseguenza che si apre una gestione “per conto chi spetta” che assolve ad una funzione conservativo-restitutiva in favore di chi risulterà legittimo titolare all'esito del procedimento, e quindi il soggetto

già attinto dalla misura in caso di dissequestro, o lo Stato nell'ipotesi di confisca.

L'Amministratore Giudiziario, nell'esercizio della sua funzione, gode di margini discrezionali assai ampi, assumendo la diretta responsabilità per gli atti compiuti, ma sempre nel rispetto dei provvedimenti del Giudice Delegato, al quale peraltro l'Amministratore deve per legge relazionare periodicamente in ordine alla gestione.

Dalla sintetica ricostruzione sopra elaborata emerge, con palese evidenza, che l'Amministratore Giudiziario ha un ruolo di primaria importanza nell'ambito del procedimento di sequestro e di confisca, essendo titolare di prerogative e poteri che esercita in via esclusiva, e rappresentando contestualmente il fulcro della procedura nella fase intercorrente tra la sottoposizione dei beni a sequestro e la definitività della confisca.

Il Codice Antimafia, però, non ha disciplinato in maniera esaustiva le varie fasi dell'attività di gestione, limitandosi a scarse indicazioni tecniche e lasciando spesso l'attività amministrativa vera e propria allo svilupparsi di una prassi ancora non compiutamente consolidata. Ciò conduce a gestioni spesso antitetiche tra di loro a seconda dei Tribunali, gestioni che vanno da una marcata libertà gestionale di alcuni Amministratori ad una rigida attuazione delle direttive del Giudice Delegato di alcuni altri, lasciando così alla esperienza empirica le concrete scelte dell'Amministratore.

Il Tribunale quindi esercita i suoi poteri di coordinamento e di direttive di gestione, ma è grazie alla concreta immissione in possesso dell'Amministratore che si ha una fotografia reale dei beni sequestrati, che molto spesso non corrispondono a ciò che è stato riscontrato in sede di indagini.

Questa attività di effettivo riscontro agevola di molto la funzione degli organi giurisdizionali a cui il Legislatore ha attribuito numerosi compiti tra cui:

- 1) Sovrintendere alla gestione del sequestro, mediante la indicazione delle direttive all'Amministratore Giudiziario tenuto conto delle linee guida della Agenzia Nazionale;
- 2) Nominare e revoca gli Amministratori Giudiziari;
- 3) Nominare i coadiutori dell'Amministratore Giudiziario, sotto la responsabilità di quest'ultimo;
- 4) Autorizzare gli atti di straordinaria amministrazione, ciò che presuppone una costante focalizzazione delle dinamiche gestionali e una conoscenza dei campi più disparati del diritto;
- 5) Disporre ulteriori sequestri patrimoniali, a seguito della segnalazione dell'A.G.;
- 6) Autorizzare la proroga del deposito della relazione da parte dell'A.G.
- 7) Nominare un perito per la stima del patrimonio sequestrato;
- 8) Occuparsi del procedimento penale in prevenzione *strictu sensu* inteso, attraverso la valutazione processuale e penalistica dei presupposti per la confisca (pericolosità sociale, appartenenza al sodalizio mafioso del soggetto attinto dalla misura, disponibilità diretta o indiretta del bene, sproporzione tra patrimonio e reddito e/o valore dell'attività economica svolta, ecc.);
- 9) Vidimare il registro su cui annotare le operazioni di gestione;
- 10) Concedere un sussidio al prevenuto nonché concedere in uso la casa di abitazione ai sensi dell'art. 47 L.F.;
- 11) Autorizzare gli atti di straordinaria amministrazione;
- 12) Decidere sui reclami avverso gli atti compiuti in violazione del Codice Antimafia;
- 13) Approvare il programma di prosecuzione dell'impresa o disporre la liquidazione;

- 14)Indicare il limite di valore al fine di qualificare un atto gestorio come di ordinaria amministrazione;
- 15)Autorizzare la convocazione della assemblea per la sostituzione degli amministratori o di impugnazione dello statuto;
- 16)Liquidare il compenso agli Amministratori Giudiziari
- 17)Approvare il rendiconto di gestione;
- 18)Autorizzare la provvisoria esecuzione dei rapporti contrattuali pendenti, nonché autorizzare il subentro nella gestione di essi;
- 19)Coordinare la propria attività con la Agenzia Nazionale;
- 20)Disporre la confisca o la restituzione dei beni sequestrati;
- 21)Ordinare lo sgombero degli immobili occupati senza titolo;
- 22)Autorizzare la proroga dei termini di efficacia del sequestro;
- 23)Autorizzare l'intervento dei terzi titolari di diritti reali;
- 24)Sovrintendere alla nuova procedura di ammissione dei crediti disciplinata dal titolo IV del d.lgs. 159/2011.

Da questa elencazione si evince con palese evidenza la criticità intrinseca alle onerose funzioni attribuite ai Magistrati, i quali devono contestualmente occuparsi sia del processo penale, sia di sovrintendere ed autorizzare gli atti gestori di compendi spesso di rilevanti dimensioni con decine di problematiche.

A ciò si aggiunga che i Giudici penali devono sempre affrontare questioni civili e societarie complesse, e di cui chiaramente hanno una basilica cognizione proprio per la loro formazione penalistica, e devono anche occuparsi della tutela dei terzi creditori.

Proprio la regolamentazione dei diritti dei creditori è uno degli ambiti più discussi e problematici del Codice Antimafia.

Tale Codice ha avuto il pregio di colmare una grave lacuna della precedente disorganica normativa, che non comprendeva un sistema di norme rivolte a tutelare i diritti dei portatori di ragioni creditorie nei confronti dei soggetti, fisici o giuridici, colpiti dal procedimento di

sequestro e di confisca, lasciando quindi alla giurisprudenza una pluriennale opera di supplenza.

La difficoltà però di regolare in modo espresso la materia della opponibilità - alla procedura di sequestro - dei diritti, reali od obbligatori vantati dai terzi, sorge dalla necessità di contemperare due opposte necessità.

Da un lato era doveroso porre dei limiti ad una indiscriminata tutela dei creditori, evitando che il mafioso - per eludere il controllo di legalità rappresentato dall'Amministrazione Giudiziaria e dal Tribunale - si precostituisse una serie di creditori di comodo.

Dall'altro era ineludibile salvaguardare il terzo incolpevole che dimostra di non avere mai avuto rapporti illeciti con il criminale, ed in presenza di tale aspetto deve arrestarsi l'intervento sanzionatorio dello Stato, che altrimenti colpirebbe ingiustamente soggetti estranei sia al procedimento in prevenzione, sia alla attività illecita del prevenuto.

Alla tutela dei terzi il Codice Antimafia dedica un apposito capitolo con riferimento ai proprietari o comproprietari dei beni sequestrati ed a coloro che vantano, su detti beni, diritti reali, di credito o personali di godimento. Sistemáticamente quindi, si può parlare di tutela dei terzi distinguendo due grandi categorie:

- 1) i terzi interessati dal provvedimento in prevenzione in qualità di titolari di diritti reali e/o personali di godimento sul bene oggetto di sequestro;
- 2) i creditori chirografari e quelli assistiti da un diritto reale di garanzia, la cui tutela è a sua volta distinta a seconda che abbiano maturato il loro credito in pendenza di sequestro o antecedentemente allo stesso.

Dalla complessa normativa che ne è derivata, si ritiene che il Legislatore non sia riuscito a raggiungere i risultati che si era prefissato.

In primo luogo, il Codice Antimafia ha scelto un approccio fallimentaristico che informa tutta l'attività di verifica dei crediti, e che nulla ha a che vedere con i sequestri che molto spesso colpiscono aziende

attive, che necessitano “a contrario” di avere garantita la loro produttività.

A ciò si aggiunga che, per effetto del superiore approccio, tutti i beni devono essere venduti per soddisfare i crediti, e ciò contrasta con la finalità pubblicistica dei beni confiscati e soprattutto mina la priorità della destinazione del patrimonio per pubblica utilità.

Corollario della superiore digressione è che applicare la procedura di fallimento al procedimento in sede penale per la ammissione del credito dei terzi è tra le principali cause dei cronici ritardi per la assegnazione sociale dei beni confiscati.

Difatti nel caso di ammissione o rigetto del credito, si apre una lunga e annosa fase contenziosa – identica al diritto fallimentare – che si snoda sia nell’appello sia nella Cassazione, impedendo sino alla sua definitiva conclusione la destinazione dei beni o delle aziende confiscate.

Tra l’altro dopo la fine della interminabile fase processuale, si apre quella ulteriore del piano di riparto nel pagamento dei crediti, finito il quale si mettono in vendita i beni – con i tempi delle aste pubbliche - per poi pagare i creditori.

Conseguentemente, l’ottica fallimentaristica cristallizzata dal Codice antimafia, che prevede la liquidazione degli immobili e delle aziende, è in insanabile contrasto con lo spirito e la ratio che da sempre ha ispirato l’istituto dei sequestri, soprattutto grazie alla legge 109/1996 voluta fortemente da Libera fondata da Don Ciotti per l’uso sociale dei beni confiscati.

Occorre al riguardo ribadire che il contrasto alla criminalità economica, nel corso dei decenni, ha assunto un ruolo fondamentale nell’alveo della più ampia lotta al crimine organizzato, per effetto della sempre più crescente convinzione politico – sociale che la sottrazione del patrimonio mafioso, e la relativa ablazione in favore dello Stato, rappresenti la più efficace forma di indebolimento della organizzazione criminale,

attraverso la interruzione dei flussi finanziari illeciti che rappresentano la principale fonte di esistenza della struttura mafiosa.

A ciò si aggiunga che la importanza degli strumenti di ablazione dei patrimoni mafiosi ha trasformato le misure patrimoniali contro la criminalità organizzata in un settore di frontiera del diritto penale, non solo (come l'Italia) dove il fenomeno mafioso è più radicato, ma anche a livello europeo ed internazionale. È evidente quindi che la prevista liquidazione del patrimonio confiscato contrasta con la esposta funzione delle misure di prevenzione, il cui obiettivo non è certamente quello di vendere i beni sottratti alle associazioni criminali, bensì di renderli produttivi e riutilizzarli nell'ottica della loro funzione sociale.

Oltre alle lungaggini processuali, vi sono ulteriori criticità per la effettiva valorizzazione sociale dei beni confiscati.

Difatti il patrimonio immobiliare, da assegnare ai Comuni o agli Enti del terzo settore o ai soggetti previsti dalla Legge, molto spesso è in pessime condizioni, o si declina in quote indivise, o è composto da locali occupati dagli stessi soggetti mafiosi o da abusivi.

Sono di conseguenza necessari interventi che presuppongono oneri economici insostenibili per i Comuni stessi o per le associazioni.

D'altra parte, la opportuna previsione del legislatore di poter dare in comodato i beni immobili ai soggetti istituzionali già durante il sequestro, trova difficile applicazione.

Difatti nessun Ente territoriale, o nessuna associazione, si accolla le spese per ristrutturare o riammodernare gli immobili che non siano definitivamente confiscati o a loro definitivamente assegnati, essendovi sempre il "pericolo" del dissequestro con restituzione al soggetto attinto dal provvedimento.

La conseguenza sarebbe l'aver speso inutilmente risorse economiche per riportare alla legalità un bene solo provvisoriamente utilizzato e che

potenzialmente potrebbe essere restituito al soggetto indiziato di appartenere alla associazione mafiosa.

Da questa sintetica esposizione su alcune delle criticità nella gestione dei compendi confiscati, è di tutta evidenza la complessità della materia dei sequestri e delle confische, che necessita di un approccio concreto riguardo alla risoluzione delle empiriche difficoltà di gestione e valorizzazione del patrimonio sottratto alle mafie.

È necessario quindi che il tema del contrasto economico alla criminalità organizzata ritorni quale priorità nell'agenda strategica dei vari paesi, compresa l'Italia.

In primo luogo, e con riferimento alla dimensione transnazionale, è necessario che si dia piena ed effettiva attuazione alla mutua sequestrabilità dei patrimoni illeciti in ambito europeo, accelerando le procedure e soprattutto superando le ritrosie e le gelosie nazionalistiche sull'impatto economico dei sequestri penali, basate sull'opinabile principio di mercato del "*business is business*" presente in molti paesi europei.

Inoltre, a livello nazionale è improcrastinabile una riforma del Codice Antimafia che renda più snello il procedimento di verifica dei crediti superando l'approccio fallimentaristico, e ponendo maggiore attenzione alla priorità della normativa antimafia che è quella del riuso sociale dei patrimonio confiscato.

Al riguardo, e non avendo lo scrivente mai creduto alle c.d. "riforme a costo zero", si dovrebbe garantire l'uso sociale dei beni confiscati a prescindere dagli oneri economici correlati, facendo intervenire in caso di legittimi crediti dei terzi il Fondo Unico Giustizia sia nella fase di soddisfazione sia nella fase di valorizzazione del patrimonio, chiaramente a fronte di progetti di riutilizzo sociale concreti e duraturi o anche di convenienza economica al riutilizzo.

Per le aziende, è necessario il supporto delle migliori forze imprenditoriali e sociali che accompagnino e aiutino effettivamente, e non sulla carta, l'amministrazione giudiziaria ed il Tribunale in un percorso di legalizzazione dell'impresa mafiosa, così da renderla efficiente ed anche appetibile al mercato o agli stessi lavoratori che si vogliono costituire in cooperativa.

Tali rimedi, seppur sinteticamente esposti, necessitano però di un requisito imprescindibile: la sinergia e la collaborazione tra Istituzioni, parti sociali ed imprenditoriali che lavorino per il raggiungimento dell'obiettivo comune, senza che prevalgano personalismi o rivendicazioni individuali.

Il Legislatore, al contempo, è necessario che ripensi organicamente il Codice Antimafia, e lo adegui alle nuove realtà criminali ed alle nuove frontiere di gestione del patrimonio confiscato.

Si spera quindi in un organico disegno di legge di aggiornamento complessivo del Codice Antimafia, che tenga conto delle istanze sociali ed economiche correlate al riutilizzo del patrimonio confiscato, e che soprattutto coinvolga coloro i quali in concreto e quotidianamente affrontano le criticità collegate alle insufficienze normative.

Avv. Rosario Di Legami