



Il riutilizzo sociale dei beni confiscati come strategia di non cooperazione economica contro la criminalità organizzata

NICOLA PEDRETTI

Abstract:

Le attività economiche delle mafie non sono limitate ai traffici illeciti ma travalicano la sfera del legale, con la cosiddetta economia criminale: il reinvestimento dei proventi delle attività criminose nell'economia lecita. Forme di non collaborazione economica possono essere molto efficaci per contrastarle, e il movimento antimafia ha adottato pratiche di consumo critico e boicottaggio. La legislazione antimafia italiana include strumenti volti a colpire i patrimoni mafiosi e il riutilizzo sociale dei beni confiscati, e rappresenta uno strumentario per implementare strategie di non collaborazione economica.

Mafia's economic activities are not limited to illicit trafficking. They go beyond the scope of illegal affairs through the so-called "criminal economy", the reinvestment of revenues from criminal activities within the licit economy. Forms of economic non-cooperation can be very effective in countering them. The anti-mafia movement has already adopted critical consumption and boycott practices. The Italian anti-mafia legislation includes instruments aimed at affecting mafia's assets as well as promoting the social re-use of confiscated properties, which represent a toolkit for implementing economic non-cooperation strategies.

email: nicola.pedretti@gmail.com

Per citare l'articolo:

Pedretti N., (2018), "La loggia P2 e il mondo finanziario italiano. Alcune evidenze empiriche basate sulla social network analysis.", *Moneta e Credito*, 71 (284): 355-367.

DOI:

http://dx.doi.org/10.13133/2037-3651_71.284_6

JEL codes:

I31, K42, P51

Keywords:

mafia, organised crime, social re-use

Homepage della rivista:

<http://www.monetaecredito.info>

Nello studio delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, la chiave interpretativa di carattere economico riveste un ruolo centrale nella comprensione della loro complessa natura – accanto alle correnti dottrinali di impostazione socioculturale, che inquadrano le mafie come il risultato di società arretrate e arcaiche (Hess, 1970; Pitri, 1889), e quelle di carattere istituzionale, che le spiegano tramite la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici (Romano, 1918; Giannini, 1993; La Spina, 2005) – evidenziando come esse possano essere analizzate facendo riferimento alla sfera razionale dell'agire. Nonostante questo approccio non sia sufficiente a cogliere integralmente la natura delle organizzazioni mafiose,¹ i filoni di studio volti a sottolineare gli aspetti economici, che hanno cominciato ad affermarsi negli anni Ottanta, sottolineano come col tempo nelle loro attività abbiano iniziato ad avere una parte sempre più centrale aspetti quali l'accumulazione del capitale, il narcotraffico e la speculazione edilizia. Si registra quindi un passaggio da un ruolo tradizionale di mediazione a uno di

¹ Per una rassegna delle varie impostazioni utili per cogliere integralmente la complessità del fenomeno, si veda Luca (2013).



accumulazione di capitale (Arlacchi, 1983), che non va interpretato come una rottura con il modello della mafia tradizionale, quanto piuttosto come una naturale evoluzione caratterizzata da una forte continuità.

Bisogna evidenziare che le mafie, per svolgere tale funzione nell'ambito economico, possono contare sulla risorsa della protezione privata (Gambetta, 1992). In tale ottica, il mafioso si trova a ricoprire un ruolo nelle transazioni in cui si registra un'assenza o una scarsità di fiducia. Quindi, l'organizzazione criminale non funge soltanto da semplice intermediario, quanto piuttosto diventa il garante del buon esito dell'attività economica. Tramite tali attività, il mafioso acquista prestigio e la domanda di protezione si autoalimenta diventando endogena: essa tenderà quindi a diffondersi in quanto tutti gli agenti economici vorranno acquistarla e i fornitori criminali vorranno imporla in dimensioni sempre maggiori per sfruttare le economie di scala (*ibidem*).

Nel nostro ordinamento, questa importanza degli aspetti economici per le organizzazioni mafiose trova un suo riconoscimento anche a livello di definizione normativa. La fattispecie di cui all'art. 416-*bis* c.p., introdotta con la cosiddetta Legge Rognoni-La Torre, inserisce nel nostro sistema penale il reato di 'associazione di tipo mafioso'. Si tratta di un delitto contro l'ordine pubblico: l'offesa al bene tutelato (comune alla fattispecie base dell'art. 416 c.p.) consiste nel fatto che gli associati costituiscono un organismo, volto alla suddivisione tra loro dei compiti per la realizzazione di un progetto criminale (De Francesco, 1987). Tuttavia il testo venne modellato su una precisa esperienza empirico-criminologica. Pertanto nella lettera della norma si può scorgere senza problemi anche la rilevanza che il legislatore ha voluto riservare agli aspetti economici nell'individuare l'elemento caratterizzante il metodo mafioso: questo infatti consiste nell'“avvalersi 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 [...]*”. Possiamo notare come il rilievo finalistico del controllo dell'economia ricopra un ruolo centrale perché si possa configurare la fattispecie in oggetto, anche qualora le attività economiche dei sodalizi risultino formalmente lecite.

Da ultimo, pare opportuno evidenziare che le recenti vicende giudiziarie hanno mostrato come si sia realizzata una vera e propria delocalizzazione delle organizzazioni mafiose, le quali hanno fatto emergere un radicamento che va ben oltre le loro zone di tradizionale insediamento (in realtà non si tratta di un fenomeno recente o sconosciuto: infatti era già stato ampiamente evidenziato nella Relazione della Commissione Parlamentare Antimafia, a firma del senatore Carlo Smuraglia, del 13 gennaio 1994²), travalicando persino i confini nazionali. Tale evidenza empirica, ha portato al chiaro superamento del classico paradigma (tipico delle teorie culturaliste e caratterizzato da uno strisciante criminal-razzismo) che lega lo sviluppo delle organizzazioni mafiose all'arretratezza economica e civile, alla mentalità omertosa e al basso senso civico che caratterizzerebbero l'Italia meridionale (Ciccone et al., 2013b, p. 10), mostrando invece come i floridi contesti economici delle regioni centro-settentrionali si prestino allo sviluppo delle attività della criminalità organizzata di stampo mafioso, la quale è ormai riuscita a infiltrarsi anche in tali contesti, peraltro con una notevole facilità.

Individuata la centralità per le mafie delle attività all'interno della sfera dell'economia lecita, è necessario comprendere in che modo rompere il legame di collaborazione degli agenti economici con queste realtà criminali, anche implementando una non collaborazione che possa

² http://legislature.camera.it/_dati/leg11/lavori/stampati/pdf/36356.pdf.

colpire la capacità di trarre profitto da questo tipo di attività.³ In particolare, si sosterrà la tesi per cui la realizzazione di un'efficace politica di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali di stampo mafioso possa costituire un efficiente strumento per garantire la legalità di tutti gli operatori economici, permettendo sia ai produttori che ai consumatori la possibilità di contribuire a orientare l'intero sistema verso una maggiore integrità e cura degli interessi comuni.

1. L'economia criminale e le imprese mafiose

Le mafie quindi dispongono in abbondanza delle risorse della violenza e della protezione, delle quali fanno uso in aperta concorrenza con lo Stato (Catanzaro, 1988, p. 178), che dovrebbe averne il monopolio. Le consorterie criminali, sfruttando la capitalizzazione di questi elementi, hanno avuto la possibilità di inserirsi nei meccanismi dell'economia legale tramite l'investimento dei proventi derivanti dai lucrosi traffici derivanti da attività illegali. Le mafie quindi, nel settore economico, operano contemporaneamente nel mondo illegale e in quello legale e tra le due dimensioni può essere rilevata un'interazione continua. Si tratta del concetto relativamente recente di *economia criminale*, che indica un'attività criminosa che viene concretizzata tramite lo strumento dell'impresa e che opera nel mercato lecito (Venafro, 2012, p. 26).

Nell'ambito dell'economia criminale, un ruolo centrale viene svolto dalle *imprese mafiose*, che si caratterizzano per avere un oggetto che risulta lecito ma sono finalizzate a compiere un disegno criminoso (Campobasso, 2013, p. 41). Quindi non siamo di fronte a mere attività di copertura ma, piuttosto, a uno sbocco naturale che permette la massimizzazione della rendita delle attività illegali (Venafro, 2012, p. 109). Tali imprese godono di una forte serie di vantaggi concorrenziali derivanti dalla loro natura: lo scoraggiamento della concorrenza, la compressione salariale e la disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive derivanti dalle attività illegali che si sommano a quelle derivanti dai profitti aziendali (ivi, pp. 114-117). Nonostante la presenza di questi punti di forza, fortemente distorsivi del mercato, questo tipo di impresa ha forti difficoltà a operare sui moderni mercati e il legame con il destino dell'organizzazione mafiosa che la controlla spesso crea una contraddizione interna, in grado di renderla fortemente instabile (Fanto, 1999, pp. 59-60).

Proprio per rispondere meglio alle esigenze di tale contesto economico, si è verificata un'evoluzione di questo modello che ha portato all'affermazione delle cosiddette imprese *a partecipazione mafiosa*. L'attività di questi soggetti comincia in maniera completamente lecita ma, con il tempo, si verifica l'ingresso di capitali mafiosi e l'impresa diventa un riferimento per l'organizzazione criminale, pur non diventandone mai un'emanazione (Venafro, 2012, p. 126). La presenza mafiosa risulta molto più nascosta, rendendo molto più difficile l'applicazione delle leggi volte a colpire i patrimoni illegali, e il socio criminale si limita a partecipare agli utili e non ai costi, configurando di fatto una società leonina, irregolare e occulta (Fantò, 1999, pp. 125-126).

Tutto questo ha effetti deleteri sull'economia legale: il ricorso alla violenza, il vantaggio garantito dalle risorse derivanti dalle attività illegali e le protezioni politiche comportano lo

³ Ferrante e Vannucci (2017), applicano il concetto di non collaborazione ai reati di stampo corruttivo, sebbene si tratti di tipologie criminologiche ben distinte. La contiguità dei due fenomeni sotto molteplici aspetti permette di trarre numerosi spunti anche per l'implementazione di efficaci politiche antimafia.

sviluppo di atteggiamenti predatori (Catanzaro, 1988, p. 207), con la conseguente creazione di un mercato poco propenso allo sviluppo e caratterizzato da posizioni monopolistiche o oligopolistiche (Gambetta, 1989, p. 322). Possiamo quindi constatare che, contrariamente a quanto sostenuto dal pensiero economico classico, esiste una totale compatibilità tra la sfera dell'economia legale e quella illegale, tuttavia la massiccia presenza di capitali criminali ha conseguenze deleterie. Le risorse dei gruppi tradizionali si concentrano tradizionalmente in settori

a bassa tecnologia e ad alta intensità di lavoro. Settori e mercati protetti, in cui è alto l'apporto di capitale e bassa è la capacità gestionale e l'innovazione. Settori a dominio pubblico (appalti) o dipendenti dalle decisioni o dalla regolazione pubbliche (edilizia privata e ruolo che per la sua espansione ricoprono la licenza di costruire e il piano regolatore). Settori dove più forte è la possibilità di condizionamento delle decisioni e dove più forte è la corruzione. Settori dove parte del prodotto è scaricabile sulla collettività, aumentando le tariffe e i prezzi. Settori, come l'agricoltura, dove è più sfruttabile la manodopera immigrata. Settori dove non c'è una vera competizione di mercato. (Ciconte et al., 2013a, p. 54)

La presenza di questi operatori che, potendo disporre di un vantaggio illecito sugli altri, assumono condotte fortemente opportunistiche, comporta evidenti conseguenze negative a livello sistematico.

2. La strategia della non cooperazione economica

Il fenomeno dell'economia criminale ci mostra anche un peculiare rapporto tra le mafie e l'attuale fase del sistema capitalista – inteso come modello socio-politico nel quale la dialettica tra capitale e lavoro si risolve a favore del primo (Santino, 2011, p. 13) – che risulta particolarmente favorevole per la penetrazione delle organizzazioni criminali nel tessuto economico. Al fine di approntare delle efficaci politiche di contrasto, risulta quindi cruciale che il movimento antimafia affronti il tema della *non collaborazione economica*. Si tratta di un concetto che ha conosciuto molte e diverse modalità di attuazione, ma, in termini generali, si può dire che esso si compone degli atteggiamenti volti a rifiutare o a sospendere determinati rapporti economici (cfr. Sharp, 1986). Non si tratta certo di una novità assoluta nel mondo della lotta alle organizzazioni criminali: in particolare, il movimento antimafia utilizza già da molto tempo lo strumento del boicottaggio. Il *consumerismo politico*, attuato tramite la forma del *buycottaggio*, ossia azioni di consumo critico che mirano a favorire acquisti finalizzati a sostenere una causa politica, sociale o ambientale, è una strategia consolidata, ben conosciuta e adottata da molti movimenti sociali. Il motivo di questo successo è da ricercarsi nel fatto che è un tipo di azione collettiva che può facilmente coinvolgere ampi segmenti della popolazione (Forno, 2011, pp. 17-18). La scelta dell'uso di questo strumento come mezzo di contrasto alla criminalità organizzata può spiegarsi attraverso alcune caratteristiche che assumono le azioni nelle quali esso si concretizza. Queste risultano essere semplici, economiche e non pericolose per chi le attua e può portare vantaggi a tutte le parti coinvolte e all'intera comunità (*ibidem*). Se l'economia criminale è una devianza che prospera nel consumismo e nello spreco, la promozione dell'economia sociale può ricoprire un ruolo assolutamente fondamentale per l'attuazione delle politiche di contrasto di tale fenomeno (ivi, p. 16). La creazione di circuiti ispirati al consumo etico rende possibile la nascita di un'economia ispirata ai principi di solidarietà che può essere in grado di sottrarre importanti segmenti di mercato alle mafie. Le

cooperative che lavorano in questi terreni riescono a raggiungere questo obiettivo grazie ai loro prodotti agricoli biologici ottenuti nel rispetto dei diritti dei lavoratori e dell'ambiente (Gunnarson e Forno, 2011, p. 43). Vale la pena ricordare alcune associazioni che operano in questo senso, ottenendo risultati molto interessanti, quali il circuito di *Libera Terra* e il lavoro di *Addiopizzo* (con la sua opera di promozione degli esercizi che si ribellano al racket); esse sono realtà ormai consolidate e hanno dato un indiscutibile contributo al contrasto delle mafie, stimolando anche il protagonismo della società civile; possiamo quindi inserire a pieno titolo il consumo critico e l'economia solidale tra gli strumenti di contrasto all'economia criminale, in quanto possono contribuire a perseguire i fini di eguaglianza ed emancipazione, fornendo una valida alternativa all'azione delle mafie.

3. I beni confiscati come strumento di non collaborazione economica

L'importanza della dimensione economica per le organizzazioni criminali risulta quindi assolutamente centrale. Non deve perciò stupire che, sin dall'approvazione della legge 646/1982, sono state introdotte, oltre alla creazione della fattispecie di cui all'art. 416 bis c.p. (che fino a quel momento era sostanzialmente affidato all'elaborazione giurisprudenziale), una serie di misure volte a colpire i patrimoni delle consorterie e dei loro associati nella maniera più efficace possibile, al fine di neutralizzarne la capacità di portare a termine il loro progetto criminale e di comprometterne il controllo territoriale nei luoghi dove si insediano. Non a caso l'approvazione della legge seguì un iter estremamente travagliato e solo dopo che vennero attuati alcuni omicidi 'eccellenti' (come quello del parlamentare Pio La Torre, il principale promotore della provvedimento, in un attentato voluto dai Corleonesi, e quello del Generale Carlo Alberto dalla Chiesa) ci fu un impulso sufficiente a garantire il necessario consenso politico alla proposta, firmata anche dal Ministro dell'Interno Virginio Rognoni. La scelta di colpire i patrimoni dei mafiosi fu un'intuizione estremamente lungimirante, coglieva molto bene l'evoluzione delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, che tendevano sempre di più ad esercitare un controllo economico del territorio e a manifestare interesse per i reati finanziari quali il riciclaggio dei capitali illeciti, producendo ovviamente un enorme ostacolo allo sviluppo dell'imprenditoria sana (Falcone et al., 2016, p. 17).

La Legge Rognoni-La Torre rappresentò sicuramente una vera e propria rivoluzione per la lotta alla criminalità organizzata, tuttavia era necessario integrarla in modo da capire come utilizzare i patrimoni illeciti sottratti alle mafie. Permettere che tali beni potessero versare in una situazione di abbandono significava creare un danno all'intera comunità e rischiare di consentire alle organizzazioni criminali di recuperare il loro consenso tra i cittadini, sfruttando specialmente l'incapacità dello Stato di dare adeguate risposte nei contesti caratterizzati da un forte disagio sociale. Con il tempo, si sviluppò la consapevolezza che era necessario destinare questi beni allo scopo di restituire alle comunità quanto era stato sottratto loro dalle mafie. Proprio in tale contesto, il 25 marzo 1995, nacque ufficialmente l'associazione *Libera*, la principale rete antimafia d'Italia, che già all'inizio del suo percorso riuniva circa 300 associazioni (che con gli anni sono diventate ben più di mille) tra le quali figurano, ad oggi, alcuni colossi dell'associazionismo italiano (solo per citarne alcuni, ARCI, ACLI, CGIL, *Gruppo Abele*, *Legambiente*, *Unione degli Studenti*).⁴ La prima azione di questo soggetto fu quella di proporre una raccolta firme, dall'esplicativo titolo "La mafia restituisce il maltolto", a sostegno

⁴ Per una ricostruzione completa della storia di *Libera* e della legge 198/96, cfr. Lancisi (2015).

del riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. L'idea alla base di questa iniziativa era quella di restituire ai cittadini quanto era stato loro sottratto dalle mafie, tramite la gestione a fini di utilità sociale dei beni. Tale impegno ottenne un enorme consenso popolare e venne premiato con l'approvazione, il 7 marzo 1996, della legge 109/96 che inseriva nel nostro ordinamento il principio del riutilizzo sociale dei beni confiscati, che ancora oggi è un pilastro della normativa antimafia ben presente nel d.lgs. 159/2011 (Codice Antimafia). In particolare si riconosce che i beni immobili sottratti alle mafie, categoria estremamente variegata, prima che fossero incamerati dallo Stato rappresentavano un segno tangibile del controllo esercitato dalle organizzazioni criminali sul territorio, e pertanto la normativa cerca di favorire il loro utilizzo diretto da parte dello Stato per "finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile" oppure il loro trasferimento al patrimonio indisponibile del Comune in cui sono collocati, che si troverà di fronte alla scelta di amministrarli direttamente o concederli a titolo gratuito a soggetti del terzo settore. Allo stesso modo i beni aziendali, spesso strumenti di riciclaggio dei capitali illeciti, possono essere affittati, venduti o concessi a titolo gratuito a cooperative formate dai lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata (Falcone et al., 2016, pp. 10-11). Mentre la possibilità di vendere i beni immobili e di procedere alla liquidazione delle aziende ha una natura residuale ed è, comprensibilmente, un'opzione storicamente avversata da parte dell'associazionismo antimafia, che considera simili alienazioni pericolose, in quanto possono consentire ai mafiosi di rientrare in possesso dei loro beni, e, in ogni caso, non sono in grado di garantire i benefici che derivano da una corretta realizzazione del riuso sociale.

La regolare applicazione della descritta normativa rappresenta un grande volano per lo sviluppo di modelli economici alternativi, orientati a valori diversi dal mero profitto, ed assume, pertanto, un valore strategico nella lotta alla criminalità organizzata. Ci si riferisce al modello della cosiddetta economia sociale: questa risulta perfettamente funzionale alla finalità di produrre e distribuire beni e servizi ai membri di una determinata comunità rispettando solo il principio di economicità nella trasformazione degli input in output (ivi, pp. 30-31). Tutto questo risulta non compatibile con l'economia criminale, la quale invece punta a far ottenere alle organizzazioni criminali una posizione di dominio su intere porzioni territoriali (Mosca e Musella, 2013, p. 102). L'economia sociale quindi può senza dubbio svolgere un ruolo fondamentale di non collaborazione economica, in grado di colpire il consenso che le mafie sviluppano sui territori, poiché crea un modello di sviluppo alternativo (ivi, p. 106). La conseguenza di ciò è il rafforzamento della fiducia e lo sviluppo del capitale sociale, in contrapposizione a quello asociale delle mafie, riducendo gli spazi di azione delle organizzazioni criminali e incentivando le persone a scegliere comportamenti legali (*ibidem*). Senza dubbio il riutilizzo sociale dei beni confiscati può essere inserito in questo modello di sviluppo, in quanto la ratio della normativa è proprio quella della restituzione alla collettività in ottica risarcitoria. Questo mira a sostituire la presenza soffocante delle mafie con uno sviluppo della comunità locale, costituendo un importante tassello per la coesione sociale e un'opportunità di lavoro sano per il territorio.

4. La dimensione quantitativa del fenomeno del riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie

Al fine di comprendere meglio l'importanza di attuare pienamente il principio del riutilizzo sociale, al fine di implementare un'efficace politica di contrasto alle mafie e di

valutare l'effettiva possibilità di fondare su di essa una reale strategia di non collaborazione economica con la criminalità organizzata, è assolutamente imprescindibile analizzare la dimensione quantitativa del fenomeno. Si dovrà fare particolare riferimento al numero di beni sottoposti a misure patrimoniali, prestando attenzione sia alla loro classificazione, nella categoria dei beni in gestione o in quella dei beni destinati, sia all'effettiva realizzazione del loro riuso.

La principale fonte di dati in questo campo è Openregio, il portale aperto dei dati dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), su cui vengono pubblicate le informazioni relative al numero, alla distribuzione territoriale e alla tipologia dei beni confiscati.⁵ In esso viene effettuata la fondamentale classificazione tra i beni in gestione, cioè che si trovano ancora sotto il controllo della competente agenzia nazionale, e beni destinati, cioè quelli per cui l'iter procedurale è giunto al termine e, pertanto, sono in procinto di trovare un'assegnazione definitiva. I beni immobili, (la categoria nettamente più cospicua) che si trovano in questa fase potranno essere trasferiti al patrimonio di amministrazioni dello Stato o di enti locali, affinché provvedano a permetterne il riutilizzo a fini istituzionali o sociali.

L'ammontare complessivo dei beni confiscati alla criminalità organizzata di stampo mafioso è pari a 32.483 particelle catastali, per quanto riguarda i beni immobili, e 3979 aziende. Si deve rilevare che, all'interno di questo ammontare complessivo, i beni in gestione sono 16.922 immobili e 3.032 aziende. Tramite una prima superficiale valutazione, possiamo constatare che, sebbene l'ammontare totale dei beni sottratti alla criminalità organizzata sia assolutamente ragguardevole, il procedimento di assegnazione volto a dare una nuova vita a questi beni risulta molto complesso e, attualmente, solo circa il 48% degli immobili e il 24% delle aziende è giunto al termine dell'iter amministrativo uscendo dalla gestione dell'ANBSC; inoltre bisogna evidenziare che non necessariamente il fatto che essi siano stati destinati comporta poi un effettivo riutilizzo.

Tabella 1 – Beni confiscati alle mafie

Tipologia	Immobili	Aziende
In gestione	16922	3032
Destinati	15561	947
Totale	32483	3979

Fonte: <https://openregio.it/statistiche>, aggiornato al 30.12.2018.

Per quanto attiene alla distribuzione geografica, la presenza dei beni confiscati riguarda l'intero territorio nazionale senza che lo si possa circoscrivere a specifici ambiti territoriali. Prendendo in considerazione le sei regioni dove si registra il più alto numero di questi beni, accanto a Sicilia (11.119 immobili e 1.317 aziende), Calabria (4.677 immobili e 507 aziende), Campania (4.735 immobili e 732 aziende) e Puglia (2.540 immobili e 227 aziende) – territori di origine delle quattro grandi organizzazioni mafiose tradizionali – troviamo anche Lombardia (2.919 immobili e 343 aziende) e Lazio (1.783 immobili e 522 aziende). Le ultime due regioni citate sono quelle dove la presenza, in termini assoluti, di beni confiscati all'esterno dei territori

⁵ <https://openregio.it/>

di tradizionale radicamento è più cospicua: tuttavia esse non rappresentano un'eccezione. Possiamo anzi rilevare una notevole presenza del fenomeno in quasi tutte le regioni centro-settentrionali, con particolare attenzione a Piemonte, Toscana ed Emilia-Romagna,⁶ nelle quali l'ammontare dei beni confiscati alla criminalità organizzata raggiunge l'ordine delle centinaia.

Tabella 2 – *Distribuzione regionale dei beni confiscati alle mafie*

	Immobili			Aziende		
	In gestione	Destinati	Totale	In gestione	Destinate	Totale
Abruzzo	247	63	310	25	1	26
Basilicata	47	11	58	3	3	6
Calabria	1978	2699	4677	390	117	507
Campania	2373	2362	4735	571	161	732
Emilia-Romagna	627	144	771	95	13	108
Friuli Venezia Giulia	35	19	54	1	-	1
Lazio	1005	778	1783	411	111	522
Liguria	271	77	348	18	8	26
Lombardia	1778	1141	2919	263	80	343
Marche	37	19	56	5	-	5
Molise	5	3	8	2	-	2
Piemonte	765	175	940	39	13	52
Puglia	1014	1526	2540	143	84	227
Sardegna	213	106	319	16	-	16
Sicilia	5802	6117	11919	965	352	1317
Toscana	395	129	524	52	2	54
Trentino Alto Adige	2	16	18	3	-	3
Umbria	73	43	116	5	1	6
Valle d'Aosta	24	7	31	1	-	1
Veneto	231	126	357	24	1	25

Fonte: <https://openregio.it/statistiche>, aggiornato al 30.12.2018.

Questi dati permettono senza dubbio di affermare, in piena sintonia con le risultanze investigative,⁷ che la presenza delle consorterie mafiose non è limitabile a specifici e circoscritti ambiti territoriali ma si estende, in varie forme, all'intero territorio nazionale. Nonostante circa il 64% dei beni confiscati alle mafie sia effettivamente concentrato in tre regioni (Sicilia,

⁶ In merito agli ultimi tre esempi si deve rilevare che il Piemonte è stata una delle prime regioni settentrionali ove è emersa un forte presenza della criminalità organizzata di stampo mafioso, il territorio della Toscana vede la presenza di beni confiscati di notevoli dimensioni e, infine, in Emilia-Romagna, a seguito dell'inchiesta *Aemilia*, la DNA ha rilevato la presenza di "una struttura criminale di 'ndrangheta diffusa e pervasiva" (Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 2017, p. 23).

⁷ Tale affermazione trova riscontro nella *Relazione Annuale della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo* del 12 aprile 2017, a sostanziale conferma di quelle degli anni precedenti.

Campania e Calabria), tuttavia bisogna constatare che si tratta di un dato in forte decremento. Tutte le relazioni sul funzionamento dell'ANBSC dal 2011 a 2016 rilevavano che, in quegli stessi territori, era concentrato il 75% dei beni confiscati alle mafie. Una simile variazione può essere spiegata, almeno parzialmente, con la realizzazione di numerose azioni di contrasto alla criminalità organizzata che hanno portato a sgominare realtà radicate nelle regioni centro settentrionali.

Bisogna evidenziare che la presenza nell'Italia settentrionale di queste realtà criminali non è una novità. Erano già state evidenziate negli anni Cinquanta, anche a seguito dall'applicazione della misura del confino imposta ai componenti dei gruppi criminali, e negli anni Ottanta si sviluppò un preciso processo di colonizzazione dei nuovi territori, con particolare interesse per l'infiltrazione del tessuto economico (Dalla Chiesa, 2016, pp. 50-54). La completa comprensione dei dati quantitativi citati, peraltro estremamente mutevoli e legati a variabili – quali l'attività delle autorità preposte e la velocità delle procedure di destinazione – viene resa ancora più complessa dall'utilizzo, per i beni immobili, delle particelle catastali come unità di misura da parte del portale Openregio: ogni singolo bene, quindi, potrebbe infatti essere costituito da un qualsiasi numero di esse.

Oltre alle citate fonti istituzionali, pare opportuno segnalare la realizzazione della versione 2.0 del progetto *Confiscati Bene*,⁸ finalizzato alla raccolta e diffusione di *open data* sui beni confiscati e sulla loro vita. Questa iniziativa si basa sulla promozione di una cosiddetta comunità monitorante, composta da attivisti che, sfruttando gli strumenti che la normativa mette a disposizione in materia di trasparenza amministrativa,⁹ si pongono il fine di realizzare una vigilanza dal basso in materia di beni confiscati, in un'ottica collaborativa con la pubblica amministrazione, in modo da integrare i dati istituzionali con quelli, di carattere qualitativo, inerenti alla vita del bene confiscato. Il sito di *Confiscati Bene* include anche una mappa interattiva basata sulla sincronizzazione dei dati istituzionali, riportati dal portale Openregio, con i dataset aggregati frutto dell'attività di raccolta dati promossa dalla rete civica a cui fa riferimento il progetto. Accanto a questa attività, volta a rendere maggiormente fruibili i dati quantitativi di natura istituzionale, questo portale si pone anche il fine di raccogliere informazioni inerenti la vita del bene, tramite la realizzazione di una serie di report di monitoraggio, a cura di delle comunità che compongono la rete civica e associativa a cui fa riferimento il progetto. Il progetto *Confiscati Bene* trova un importante antecedente nella ricerca *Beneitalia*, realizzata nel 2016 da *Libera* e *Fondazione Charlemagne*, che si proponeva di realizzare una prima mappatura dei soggetti gestori e delle attività da loro realizzate a seguito dell'assegnazione dei beni confiscati alle mafie. Questo studio è iniziato con la creazione del censimento di un campione di 524 soggetti gestori di esperienze nate dal riutilizzo sociale dei beni confiscati. A queste realtà sono stati somministrati questionari, inerenti alla tipologia e alle condizioni dei beni assegnati, ai tempi intercorrenti tra sequestro e riutilizzo e, infine, al capitale umano mobilitato. Dai risultati dello studio emerge che i beni confiscati sono costituiti da appartamenti, terreni e immobili indipendenti, e che la maggior parte di questi è stato

⁸ Si tratta di un progetto per la trasparenza e per la promozione del riutilizzo sociale dei beni confiscati, realizzato da *Libera* Associazioni, nomi e numeri contro le mafie e associazione onData, con il sostegno di Fondazione TIM (<https://www.confiscatibene.it/>).

⁹ In particolare, gli istituti dell'accesso civico semplice, ossia il diritto di chiunque di chiedere alla pubblica amministrazione dati che avrebbe dovuto pubblicare sul proprio sito nella sezione "Amministrazione trasparente", e dell'accesso civico generalizzato (il Freedom of Information Act, FOIA italiano), che permette di richiedere, anche senza avere uno specifico interesse, a qualsiasi ente pubblico di rilasciare dati anche ulteriori rispetto a quelli che è obbligato a pubblicare.

consegnato in cattive condizioni strutturali (mediamente circa dieci anni dopo il sequestro); per quanto riguarda il capitale umano mobilitato, sono stati riscontrati 403 dipendenti, 1.421 volontari e 25.368 beneficiari e le attività censite riguardano il volontariato, l'educazione alla cittadinanza, la promozione culturale e il contrasto al disagio sociale.¹⁰ I risultati rilevati, nonostante siano riferiti a un campione non eccessivamente esteso,¹¹ evidenziano un'enorme potenzialità in termini di ricadute positive sulla comunità locale sia in termini economici che di ricostruzione dei legami sociali.

La presenza di beni confiscati non va tuttavia considerata sufficiente a individuare un indice di 'mafiosità' del territorio. Bisogna infatti considerare che questa può dipendere da una molteplicità di fattori e si potrebbe anche affermare che sia un indice di una particolare efficienza dell'apparato repressivo in un determinato ambito territoriale. Affinché questi dati, la cui interpretazione è per sua natura contraddittoria, possano essere utilizzabili al fine di creare un indice di infiltrazione mafiosa, è necessario che siano combinati con altri indicatori (quali la presenza di "locali" mafiose e di omicidi della medesima matrice), in modo da realizzare una base informativa che andrà, a sua volta, usata in sinergia con ulteriori parametri in grado di cogliere la dimensione dinamica e l'articolazione qualitativa del fenomeno mafioso (Dalla Chiesa, 2016, pp. 72-73).¹² Tuttavia, pur non essendo utilizzabile da solo per determinare il *quantum* del radicamento mafioso, senza alcun dubbio la presenza di beni confiscati alla criminalità organizzata rappresenta un inequivocabile riscontro dell'esistenza in un dato ambito territoriale delle mafie.

5. L'evoluzione temporale dell'ammontare dei beni confiscati alla criminalità organizzata nel periodo 2011-2016¹³

Nel 2011 venne approvato il cosiddetto Codice Antimafia, si tratta di un intervento volto principalmente a superare l'estrema frammentazione della normativa del settore, dandole un fondamentale connotato di organicità. Nonostante l'intento del legislatore fosse, in primo luogo, quello di realizzare un processo di codificazione, il d.lgs. 159/2011 presenta anche alcuni profili di innovazione, derivanti dal recepimento di principi elaborati dalla giurisprudenza e da prassi derivanti dall'attività svolta dai soggetti coinvolti nella gestione dei beni sequestrati e confiscati. In particolare, con riferimento al settore di nostro interesse, si possono evidenziare, tra gli altri provvedimenti, l'introduzione di nuovi termini per la confisca, del principio di indipendenza tra azione di prevenzione e azione penale, di norme specifiche sugli amministratori giudiziari e di misure patrimoniali dell'amministrazione giudiziaria dei beni personali e di quelli utilizzabili per lo svolgimento di attività economiche.

¹⁰ La sintesi dei risultati in Falcone et al. (2016, pp. 64-65).

¹¹ Bisogna evidenziare che lo studio ha avuto una terza fase durante la quale il campione è stato esteso a 887 esperienze di riutilizzo sociale.

¹² Si noti che l'utilizzo dell'indice creato secondo questa modalità ha evidenziato alcune situazioni di potenziale criticità, anticipando le risultanze investigative, in alcune provincie quali Lecco, Como e Modena.

¹³ I dati che verranno riportati fanno riferimento alle relazioni che l'ANBSC redige sulla propria attività. Queste hanno cadenza annuale fino al 2012 e biennale dal 2016 e sono pubblicate sul sito istituzionale dell'agenzia (http://www.benisequestratificati.it/relazione_7.html). Al momento non è ancora disponibile la relazione per il biennio 2017-2018: pertanto, per i dati riferiti a quello specifico arco temporale, si può fare riferimento a quelli riportati nei precedenti capitoli, ricavati dal portale OpenRegio (<https://openregio.it/statistiche>), con l'accortezza di considerare sempre che, per quanto riguarda i beni immobili, questi utilizzano come unità di misura le particelle catastali. Invece nelle relazioni ANBSC, fino al 2016, il dato fa riferimento alle unità abitative. Per ottenere un dato omogeneo, di seguito si utilizzeranno sempre le singole unità abitative come unità di misura.

L'entrata in vigore del Codice Antimafia rappresenta un vero e proprio spartiacque legislativo e pertanto non ci si può esimere dal prendere in considerazione anche gli effetti che ha avuto nello specifico ambito dei beni confiscati alla criminalità organizzata e del loro riutilizzo. In particolare, si procederà con l'analisi dell'evoluzione avvenuta tra il 2011 (ultimo anno in cui venne applicata la normativa precedente al d.lgs. 159/2011) e il 2016.

Per quanto riguarda l'andamento dei beni confiscati in gestione, nel 2011 questi ammontavano a 3.364 particelle immobiliari e 1056 aziende; nel 2011 e si è registrata una crescita, ad ogni rilevamento, fino al dato di fine 2016 in cui risultano censiti 7.109 beni immobiliari e 1.293 aziende in gestione presso l'ANBSC.¹⁴

Tabella 3 – Beni confiscati in gestione, 2011-2016

	2011	2012	2013-2014	2015-2016
Immobili	3364	3995	8368	7109
Aziende	1056	1211	1047	1293

Note: per gli anni 2015-2016 la relazione dell'ANBSC evidenzia come il dato non sia completo in quanto, al momento della pubblicazione, la ricognizione dei beni in gestione era stata terminata solamente per alcune regioni; tra tutte si segnala l'assenza dei dati inerenti i beni confiscati nel territorio della Sicilia, che nelle annualità precedenti rappresentavano oltre il 40% del totale.

Un ulteriore profilo di interesse è rappresentato dall'andamento, sempre nell'arco temporale incluso tra il 2011 e il 2016, dei beni confiscati destinati. Anche in questo caso si può rilevare un forte incremento: al primo rilevamento si individuano infatti 6.633 immobili e 460 aziende destinati mentre il dato del 2016 ammonta a 12.899 immobili e 1097 aziende.

Tabella 4 – Beni confiscati destinati, 2011-2016

	2011	2012	2013-2014	2015-2016
Immobili	6633	6766	9548	12377
Aziende	460	497	817	1097

A partire dall'effettiva entrata in vigore del Codice Antimafia, i procedimenti di confisca hanno indubbiamente conosciuto una fortissima crescita, per quanto non sia agevole effettuare una precisa stima in virtù degli aggiornamenti pressoché giornalieri dei dati e del mutamento dell'unità di misura utilizzata. Nonostante la finalità del provvedimento legislativo fosse principalmente quella di dare una maggiore organicità alla disciplina, sicuramente le novità introdotte hanno fornito strumenti idonei ad implementare una più efficace politica di contrasto alle mafie. In particolare, il potenziamento dell'apparato di misure patrimoniali ha certamente agevolato la crescita del numero dei beni confiscati alle mafie. Ovviamente non si

¹⁴ Si evidenzia che esistono ulteriori categorie di beni che non vengono riportati nella presente analisi, ossia i beni confiscati all'estero e quelli usciti dalla gestione prima della destinazione.

tratta dell'unico fattore che ha determinato l'incremento dei beni in gestione (basti pensare che nel medesimo periodo si sono sviluppate alcune delle inchieste più efficaci di sempre nell'ambito dei procedimenti contro la criminalità di stampo mafioso¹⁵), tuttavia sicuramente ha rappresentato un importante fattore che ha contribuito in maniera importante al raggiungimento del risultato. Per quanto riguarda invece i beni destinati, anche in questo caso, successivamente all'entrata in vigore del Codice Antimafia, si è realizzato un importante incremento. In questo caso, tuttavia, la presenza di fattori ulteriori è ancora più rilevante: in particolare risulta centrale il ruolo delle scelte dell'ANBSC, recepita dal d.lgs. 159/2011 ma istituita nel 2010. In particolare, il fortissimo incremento verificatosi nel biennio 2015-2016 si è realizzato in concomitanza con la determinazione dell'agenzia di dare priorità all'individuazione di un insieme di immobili, immediatamente destinabili, alle finalità di rispondere alle esigenze istituzionali e alloggiative delle forze dell'ordine e all'emergenza abitativa.

6. Conclusioni

Le dimensioni e l'importanza delle attività economiche delle mafie sono cresciute costantemente e nell'attuale contesto, con l'affermazione dell'economia criminale. I confini tra economia lecita ed economia illecita sono sempre meno nette: in particolare il fenomeno del reinvestimento dei proventi dei traffici criminali in circuiti perfettamente legali rappresenta un formidabile veicolo di contagio dell'economia legale da parte delle potenti consorterie. Naturalmente questo comporta l'affermazione di numerosi effetti distorsivi che hanno conseguenze particolarmente deleterie su tutta la cittadinanza, che si trova a subire un vero e proprio saccheggio delle proprie risorse che vengono così depredate dalle mafie. In tale contesto, i due pilastri della legislazione antimafia italiana, strumenti specifici volti a colpire i patrimoni dei mafiosi e a promuovere il riutilizzo sociale dei beni confiscati, rappresentano tutt'ora elementi irrinunciabili e hanno dimostrato che, nonostante sia ancora necessario potenziarli e superare alcuni loro limiti, possono risultare estremamente efficaci. Restituire ai cittadini le ricchezze delle mafie in un'ottica risarcitoria non solo mina alla base il consenso sociale di cui troppo spesso, ancora oggi, godono le organizzazioni criminali, ma permette anche la creazione di circuiti di economia sociale che assumono un vero e proprio ruolo di contrasto dell'economia criminale, che si vede sottrarre ampi spazi di agibilità, e permette altresì di attuare una non collaborazione economica con le mafie, in favore di sistemi improntati alla solidarietà e al consumo etico.

Bibliografia

- Arlacchi P. (1983), *La mafia imprenditrice*, Bologna: il Mulino.
Campobasso G.F. (2013), *Diritto commerciale*, vol. 1, Torino: UTET.
Catanzaro R. (1988), "Il governo violento del mercato. Mafia, imprese e sistema politico", *Stato e Mercato*, 23 (2), pp. 177-211.
Ciconte E., Forgione F. e Sales I. (2013a), "Al Nord dove la mafia c'è, ma la vedono in pochi", in Ciconte E., Forgione F. e Sales I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, vol 2 (pp. 9-19), Soveria Mannelli (CZ): Rubettino.

¹⁵ A titolo di esempio si possono citare operazioni particolarmente importanti quali *Mondo di Mezzo*, *Crimine-Infinito*, *Aemilia* e *Maglio 3*.

- Ciconte E., Forgione F. e Sales I. (2013b), "Le ragioni di un successo", in Ciconte E., Forgione F. e Sales I. (a cura di), *Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura*, vol 2 (pp. 11-58), Soveria Mannelli (CZ): Rubettino.
- Dalla Chiesa N. (2016), *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- De Francesco G. (1987), "Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso" in *Digesto delle Discipline Penalistiche*, vol. I, Torino: UTET.
- Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (2017), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2015-30 giugno 2016*, disponibile alla URL: <https://www.assemblea.emr.it/biblioteca/criminalita/img/dna-relazione-2017.pdf>
- Falcone C.R., Giannone T. e Iandolo F. (2016), *BeneItalia. Economia, welfare, cultura, etica: la generazione di valori nell'uso sociale dei beni confiscati alle mafie*, Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- Fantò E. (1999), *L'impresa a partecipazione mafiosa: economia legale ed economia criminale*, Bari: Dedalo.
- Ferrante L. e Vannucci A. (2017), *Anticorruzione pop*, Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- Forno F. (2011), *La spesa a pizzo zero. Consumo critico e agricoltura libera: le nuove frontiere della lotta alla mafia*, Milano: Altra Economia.
- Gambetta D. (1992), *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino: Einaudi.
- Gambetta D. (1989), "La mafia elimina la concorrenza. Ma la concorrenza può eliminare la mafia?", *Meridiana*, 7/8, pp. 322.
- Giannini M.S. (1993), *Diritto amministrativo*, vol. 1, Milano: Giuffrè.
- Gunnarson C. e Forno F. (2011), "La mobilitazione antimafia tra passato e futuro" in Forno F., *La spesa a pizzo zero. Consumo critico e agricoltura libera: le nuove frontiere della lotta alla mafia*, (pp. 28-43), Milano: Altra Economia.
- Hess H. (1970), *Mafia: Centrale Herrschaft und locale Genenmacht* (trad. it. 1973, *Mafia*, Bari: Laterza).
- La Spina A. (2005), *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna: il Mulino.
- Lancisi M. (2015), *Cento passi verso un'altra Italia*, Milano: Piemme.
- Luca E. (2013), "Le interpretazioni della mafia e le scienze sociali", *Democrazia e Sicurezza*, 3 (2), pp. 1-65.
- Mosca M. e Musella M. (2013), "L'economia sociale come antidoto dell'economia criminale" in *Rassegna Economica*, 76 (1), pp. 97-106.
- Pitré G. (1889), *Usi e costumi, credenze e pregiudizi del popolo siciliano*, vol. 4, Barbera: Firenze.
- Romano S. (1918), *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa: Mariotti.
- Santino U. (2011), "La mafia e il capitalismo: verso dove?" in Forno F., *La spesa a pizzo zero. Consumo critico e agricoltura libera: le nuove frontiere della lotta alla mafia* (pp. 13-16), Milano: Altra Economia.
- Sharp G. (1986), *Politica dell'Azione nonviolenta*, vol. 2, *Le tecniche*, Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- Venafro E. (2012), *L'impresa del crimine, il crimine nell'impresa*, Torino: Giappichelli.