



unige  
UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI GENOVA



Scuola di Scienze sociali  
Dipartimento di  
**Scienze politiche (DISPO)**

Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in:  
Scienze Internazionali e della Cooperazione

**IL RIUSO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI ALLE MAFIE IN ITALIA**

**ANALISI DI BUONE PRATICHE E CRITICITÀ**

Innovazione sociale e mutamento politico

Relatore

*Andrea Fabrizio Pirni*

Candidata

*Beatrice Novelli*

*Beatrice Novelli*

**ANNO ACCADEMICO**

2019/2020

# Indice

INTRODUZIONE.....	6
CAPITOLO 1	
Le misure di prevenzione di carattere patrimoniale nei confronti della criminalità organizzata .....	10
1.1. La Legge n. 646/1982 .....	11
1.2. Le modifiche alla legge n. 646/1982.....	14
1.3. Il percorso che ha portato alla Legge n. 109 del 1996 .....	15
1.4. La Legge n. 109/1996 .....	18
1.5. L’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni confiscati .....	19
1.6. Il “Codice Antimafia” .....	20
1.7. La valorizzazione dei beni confiscati e le ultime novità introdotte dal legislatore.....	23
1.8. La mappatura dei beni confiscati .....	26
CAPITOLO 2	
La normativa europea in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale.....	33
2.1. Le prime iniziative dell’Unione in tema di sequestro e confisca dei beni .....	34
2.2. La direttiva 2014/42/UE.....	35
2.3. Il regolamento (UE) 2018/1805 .....	38
2.4. L’accordo di partenariato 2014/2020 e le politiche di coesione .....	39
2.5. L’impegno della società civile europea nella promozione delle misure di prevenzione patrimoniale e nel riuso sociale dei beni confiscati.....	43
2.6. Il contesto criminale europeo.....	45
2.7. Comparazione delle misure di sequestro e di confisca nel panorama europeo.....	45
2.8. Le misure di prevenzione patrimoniale in Romania .....	51

2.9.	Le misure di prevenzione patrimoniale e il riuso sociale dei beni confiscati in Albania.....	52
2.10.	La confisca dei beni alla criminalità organizzata nel contesto internazionale.....	55

### CAPITOLO 3

	Il processo di riuso dei beni confiscati .....	58
3.1.	Le fasi giudiziarie e la procedura di confisca.....	58
3.2.	Gli attori coinvolti.....	67
3.2.1.	L'ANBSC.....	68
3.2.2.	Le Prefetture.....	70
3.2.3.	I Comuni e i Consorzi di Comuni .....	70
3.3.	L'economia sociale .....	72
3.3.1.	Il ruolo dell'attivismo civico.....	75
3.4.	Linee guida per la composizione di un regolamento comunale per la destinazione e il riuso di beni confiscati alla criminalità organizzata.....	82
3.4.1.	La proposta di miglioramento del regolamento per l'assegnazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Napoli .....	90
3.5.	Gli osservatori antimafia.....	92

### CAPITOLO 4

	Analisi di buone pratiche e criticità del riuso sociale in Italia .....	94
4.1.	Casa Chiaravalle .....	96
4.2.	La Tenuta di Suvignano .....	103
4.3.	Il maglificio 100Quindici Passi.....	112
4.4.	Analisi dei tre casi studio: esempi di buone pratiche e criticità.....	115

### CAPITOLO 5

	Beni confiscati nella Città Metropolitana di Genova .....	122
5.1.	Panoramica dei processi alla criminalità organizzata in Liguria .....	122

5.2.	Panoramica delle confische alla criminalità organizzata nella Città metropolitana di Genova.....	127
5.2.1.	Il Cantiere per la Legalità responsabile.....	129
5.2.2.	Il bando sperimentale del 2019 .....	132
5.3.	Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati.....	133
5.4.	Altre confische nella città metropolitana di Genova.....	136
5.5.	L'osservatorio Boris Giuliano sulle mafie in Liguria e il progetto di mappatura.....	138
5.6.	Caso studio: il bene confiscato "Quarto Piano" a Sarzana .....	139
	CONCLUSIONI.....	143
	Sintesi dei risultanze della analisi dei questionari.....	144
	Risultanze dell'analisi del questionario rivolto agli Enti Locali .....	146
	Risultanze dell'analisi del questionario rivolto agli Enti del Terzo settore .....	147
	Il riuso sociale .....	148
	Proposte per la gestione dei beni confiscati .....	150
	Proposte di tipo "top-down".....	152
	Proposte di tipo "bottom-up" .....	159
	Le proposte miste .....	160
	Ringraziamenti .....	166
	APPENDICE.....	167
	Questionario per le istituzioni relativo alla fase di assegnazione degli immobili confiscati .....	167
	Questionario per gli enti del terzo settore che gestiscono beni confiscati relativo alla fase di riuso sociale dell'immobile .....	170
	BIBLIOGRAFIA.....	172
	SITOGRAFIA.....	176
	NORMATIVA .....	180

ARTICOLI su periodici e quotidiani .....	184
--	-----

**Indice delle tavole**

Tab. 1:.....	Immobili destinati per Regione	28
Tab. 2:.....	Immobili in gestione per Regione e iter giudiziario	29
Tab. 3:.....	Immobili in gestione per Regione e incidenza percentuale sul totale nazionale	30
Tab. 4:.....	La fase di sequestro	47
Tab. 5:.....	La fase di confisca e il riuso dei beni confiscati in Europa	49

## INTRODUZIONE

Questo elaborato nasce dalla volontà di mettere a fuoco cosa siano i beni confiscati alla criminalità organizzata e cosa rappresentino in termini di produzione di valore sociale ed economico per la collettività. L'intento è analizzare le normative che hanno permesso (sia in Italia che in Europa) il riuso sociale dei beni confiscati, per focalizzarsi su alcuni casi studio e individuare in essi esempi di buone pratiche e di problematicità che emergono comunemente nella gestione di questo tipo di immobili.

Con il termine "bene confiscato" si fa riferimento ai patrimoni illecitamente accumulati dalla criminalità organizzata confiscati in virtù della Legge n. 646/1982, anche nota come Legge Rognoni-La Torre, dal nome dei parlamentari promotori. Esistono tre tipi di beni confiscati: i beni mobili (denaro, conti correnti, auto, barche), i beni immobili (appartamenti, ville, box, palazzi, terreni) e quelli aziendali (aziende, partecipazioni e quote societarie). In questo elaborato ci si soffermerà esclusivamente sui beni immobili.

I patrimoni confiscati sono amministrati da un Ente statale, l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei beni sequestrati e confiscati (ANBSC) che li gestisce direttamente a partire dalla confisca di II grado e che si occupa della loro destinazione. I beni confiscati, infatti, possono avere diverse finalità: possono essere usati dallo Stato per fini istituzionali; possono essere venduti, anche se solo a determinate condizioni; possono essere assegnati agli Enti locali che, a loro volta, possono utilizzarli per finalità istituzionali oppure assegnarli a Enti del Terzo settore in seguito alla pubblicazione di un bando pubblico.

Per introdurre la tematica dei beni confiscati è innanzitutto fondamentale comprendere cosa si intende per "riuso sociale"<sup>1</sup>; con questa espressione si fa riferimento a una forma di riuso che

---

<sup>1</sup> I termini *riuso* e *riutilizzo*, spesso usati come sinonimi in molti ambiti, tra cui quello trattato in questo enunciato, hanno un diverso significato. Il vocabolario Treccani definisce infatti il riuso quale:

"Il fatto di riusare, come nuova o ulteriore utilizzazione; in particolare l'utilizzazione di vecchi edifici, spec. pubblici (o anche luoghi, aree in genere), con destinazione a nuove e diverse funzioni, soprattutto a fini sociali o culturali".

Il riutilizzo, viene invece descritto quale "un' operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti". Il termine "riuso" appare quindi, in questo ambito, più appropriato rispetto al secondo dato che sottolinea l'importanza che riveste il destinare a nuove e diverse funzioni i beni confiscati alla criminalità organizzata; per questo motivo, la candidata ha scelto di favorire l'uso del primo termine in questa trattazione.

sia, al contempo, un atto di giustizia (che colpisce economicamente le mafie), uno strumento per migliorare la fiducia nelle Istituzioni, un mezzo per generare economia e nuovi posti di lavoro e riscattare i territori e le popolazioni colpite, a vario titolo, dalla criminalità organizzata. Secondo un'inchiesta condotta da Milena Gabanelli per *Il Corriere della Sera* nel gennaio 2020, tra il 2010 e il 2018 sono stati sequestrati e/o confiscati alla mafia 65.502 beni, di cui 4759 aziende, 11.544 beni finanziari, 31.158 immobili, 3662 mobili e 14.479 mobili registrati. L'inchiesta mette in luce che dal 1982 (anno della promulgazione della Legge n. 646/1982) al 2018 i beni immobili restituiti alla collettività sono stati 15037, mentre quelli che risultano ancora gestiti dall'Agenzia sono 17.318<sup>2</sup>. I beni in gestione costituiscono quindi un immenso patrimonio, potenzialmente in grado di produrre ricchezza economica, sociale e morale; col seguente elaborato si intende quindi studiare il fenomeno al fine di individuare “buone pratiche” in grado di indirizzare i futuri processi di riuso sociale.

Il primo capitolo presenta l'evoluzione della normativa italiana in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale nei confronti della criminalità organizzata; si è trattato di un percorso iniziato negli anni Sessanta che ha portato, più di trent'anni dopo, alla previsione del riuso dei beni confiscati per fini sociali grazie alla Legge n. 109/1996. Il capitolo ripercorre i principali avvenimenti degli ultimi vent'anni in tema di politiche antimafia: la nascita dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni confiscati, il c.d. “Codice Antimafia”, la riforma che gli è stata apportata nel 2017, le ultime novità introdotte dal legislatore e i primi progetti nazionali di mappatura dei beni confiscati. Nel secondo capitolo viene presa in esame la normativa europea in tema di misure di prevenzione di carattere patrimoniale, a partire dalle prime iniziative adottate dall'Unione in tema di sequestro e di confisca dei beni, fino al più recente Regolamento 2018/1805 e all'Accordo di partenariato 2014/2020 tra l'Italia e la Commissione europea. Viene analizzato l'impegno della società civile nella promozione delle misure di prevenzione patrimoniale e nella valorizzazione del riuso sociale dei beni confiscati, in particolare tramite il network europeo “Civil Hub Against organized Crime in Europe” (CHANCE). In ultimo, è presentata un'analisi comparata delle misure di sequestro e di confisca, vigenti negli stati membri per poi soffermarsi su due paesi

---

<sup>2</sup> Grossi Adele, *Mafia, l'odissea dei beni confiscati e la mappa dei 17 mila immobili ancora da assegnare*, *Il Corriere della Sera*, 14.01.2020: <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/criminalita-65mila-beni-sequestrati-confiscati-8-anni-nessuno-sa-quanto-valgano/263cba58-36f4-11ea-8c20-22605fcc4a4b-va.shtml>

specifici (la Romania e l'Albania) e terminare poi con una parentesi relativa alla confisca dei beni alla criminalità organizzata nel contesto internazionale.

Nel terzo capitolo è descritto il processo di riuso dei beni confiscati a partire dal sequestro preventivo fino alla restituzione degli immobili alla collettività. Vengono presentati i principali attori istituzionali coinvolti nel processo di riuso dei beni confiscati: l'Agenda Nazionale, le Prefetture, i Comuni e i Consorzi di Comuni. In seguito, è analizzato il ruolo della società civile nel quadro descritto tramite un'analisi dell'economia sociale e dell'attivismo civico nel processo di riuso dei beni confiscati. Infine, sono presentati alcuni strumenti di monitoraggio civico e istituzionale, tra cui il Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni, i Patti di collaborazione e il Regolamento comunale per la destinazione e il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Nel quarto capitolo sono analizzati tre casi pratici di riuso sociale di beni confiscati alla criminalità organizzata presenti in Italia per mettere in luce, da una parte, le criticità che interessano questo tipo di immobili, e dall'altra, per individuare esempi di buone pratiche utili a migliorarne la gestione. Vengono quindi presentati tre beni, rispettivamente uno per il nord, uno per il centro e uno per il sud Italia tramite delle interviste rivolte ai gestori degli immobili; il capitolo termina con una sintesi delle principali problematiche che interessano, in generale, tutte le fasi del processo di riuso sociale dei beni confiscati.

Nel quinto capitolo l'obiettivo è circoscritto all'ambito territoriale locale: sono presentati brevemente i processi alla criminalità organizzata che si sono svolti in Liguria, in particolare "Maglio 3", "La Svolta" e "I Conti di Lavagna". Vengono poi descritte le principali confische alla criminalità organizzata effettuate nella Città Metropolitana di Genova a partire dalla più rilevante: la "Confisca Canfarotta". In questo contesto, viene presentato il ruolo svolto dalla società civile e dal Comune di Genova che si sono distinti per la volontà di valorizzare i beni confiscati genovesi e per la promozione del riuso sociale. Il capitolo si sofferma poi sulle Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati pubblicate dall'ANBSC nel 2019 e sull'analisi di un'esperienza positiva di riuso sociale in Liguria: il progetto "Quarto Piano" di Sarzana.

Nelle conclusioni, tramite la somministrazione di un questionario rivolto ai gestori genovesi degli immobili confiscati e al Comune di Genova, viene presentata l'esperienza locale in tema di riuso sociale sia dal punto di vista dell'Ente territoriale che delle realtà sociali che gestiscono gli immobili per finalità sociali. Vengono presentate le principali criticità al fine di individuare, nell'ultima parte dell'elaborato, delle proposte concrete che prendano in considerazione tutti gli

attori coinvolti nella gestione dei beni confiscati e che tengano conto, al contempo, dei differenti approcci applicabili alla risoluzione degli stessi.

## CAPITOLO 1

### **Le misure di prevenzione di carattere patrimoniale nei confronti della criminalità organizzata**

*Questo capitolo ha lo scopo di presentare l'evoluzione della normativa italiana in tema di misure di prevenzione di carattere patrimoniale nei confronti della criminalità organizzata: si tratta di un percorso iniziato negli anni Sessanta che ha portato, più di trent'anni dopo, alla disposizione del riuso dei beni confiscati per fini sociali con la Legge n. 109/1996. In seguito, vengono esposti i principali avvenimenti degli ultimi vent'anni in tema di politiche antimafia: la nascita dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni confiscati, il c.d. "Codice Antimafia" così come riformato nel 2017, le ultime novità introdotte dal legislatore e i primi progetti di mappatura dei beni confiscati, tra cui il portale OpenRegio. Si intende fornire le basi normative per comprendere le misure di prevenzione patrimoniale in ambito europeo e internazionale che saranno invece analizzate nel secondo capitolo.*

Il riuso sociale dei beni confiscati alle mafie è stato introdotto nella normativa italiana sul finire degli anni Novanta grazie alla Legge n. 109/1996, approvata in seguito al successo della petizione promossa l'anno precedente da *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*<sup>3</sup> che chiedeva il riuso sociale dei beni confiscati ai mafiosi e ai corrotti. Tra i magistrati che contribuirono alla scrittura della legge vi era anche l'On. Giuseppe Di Lello<sup>4</sup>, già magistrato del

---

<sup>3</sup> Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie è una rete di associazioni, cooperative sociali, scuole, sindacati, gruppi scout, diocesi e parrocchie che promuove un concetto di antimafia sociale non soltanto basato sulla lotta alle mafie e alla corruzione, ma anche su azioni concrete per ottenere una maggiore giustizia sociale, unita alla tutela dei diritti umani, alla ricerca della verità e alla legalità democratica. Libera nacque il 25 marzo 1995 su iniziativa di Don Luigi Ciotti, fondatore del Gruppo Abele e neoletto presidente del nuovo gruppo di associazioni contro le mafie. Subito dopo l'istituzione, Don Ciotti lanciò una petizione popolare per raccogliere un milione di firme per destinare a uso sociale i beni confiscati alla criminalità organizzata. Nel 1996 la petizione avrebbe stimolato l'approvazione in Parlamento della legge n. 109/1996 – *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati*.

Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie: [libera.it/](http://libera.it/) (25/03/2020).

<sup>4</sup> Giuseppe Di Lello Finuoli nacque a Villa Santa Maria, in provincia di Chieti nel 1940. Nella Sicilia degli anni Ottanta partecipò insieme a Giovanni Falcone e Paolo Borsellino al pool antimafia di Palermo, nato dall'intuizione di Rocco Chinnici. Dopo la sua morte fu reso operativo da Antonino Caponnetto; si trattava di un nuovo metodo d'indagine centralizzato e coordinato che permise una conoscenza completa e integrata del fenomeno mafioso,

pool antimafia, operante a Palermo tra il 1983 e il 1988; la legge, recante *Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati*, fu approvata in Parlamento il 7 marzo 1996.

Il processo che ha determinato un'evoluzione normativa di tale portata prese avvio nella prima metà degli anni Sessanta, nonostante il fenomeno mafioso fosse rilevante in Italia già nel XIX secolo. Si è trattato di un iter normativo scandito da innovazione e successi della magistratura, ma anche da fasi di stagnazione, disinteresse e passività nei confronti della lotta alla criminalità di stampo mafioso.

Il ritardo con il quale si è giunti alla definizione dell'“associazione di tipo mafioso” è riconducibile all'incapacità storica, da parte della magistratura italiana, di analizzare il contesto sociale, nonché alla lentezza nel produrre le prime normative in materia. La prima norma volta a punire le organizzazioni di tipo mafioso risale solo al 1965: si tratta della Legge n. 575/1965 – *Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere*, redatta in seguito alla strage di Ciaculli (Pa) del 30 giugno 1963, dove persero la vita sette rappresentanti delle forze di polizia<sup>5</sup> e rappresenta ancora oggi il fondamento della legislazione antimafia.

### **1.1.La Legge n. 646/1982**

Un salto di qualità normativo è stato possibile solo nei primi anni Ottanta con la Legge n. 646/1982 – *Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale*, nota anche come legge Rognoni-La Torre, dai nomi del parlamentare promotore e dal Ministro dell'Interno che la approvarono. È stata promulgata il 13 settembre del 1982, circa cinque mesi

---

della sua rete, dei suoi meccanismi e della sua struttura. Il pool antimafia portò all'istituzione del cosiddetto *maxiprocesso* di Palermo che si svolse tra il febbraio 1986 e il dicembre 1987; si trattò del più grande processo mai attuato contro Cosa Nostra: coinvolse 475 imputati per un totale di 2665 anni di carcere, 19 ergastoli e 346 condanne. Sarà eletto come deputato nel 1994, europarlamentare nel 1999 e senatore nel 2006.

Treccani, Falcone e il pool antimafia:

[http://www.treccani.it/magazine/atlanter/cultura/Falcone\\_e\\_il\\_pool\\_antimafia.html](http://www.treccani.it/magazine/atlanter/cultura/Falcone_e_il_pool_antimafia.html) (25/03/2020).

<sup>5</sup> La strage di Ciaculli fu un attentato realizzato da Cosa Nostra nel 1963 nel quale persero la vita cinque uomini dell'Arma dei Carabinieri e due dell'Esercito Italiano a seguito dell'esplosione di un'Alfa Romeo Giulietta nel borgo di Ciaculli. Fu uno tra gli omicidi più sanguinosi degli anni Sessanta e segnò la fine della prima guerra di mafia siciliana che aveva portato alla morte di molteplici boss mafiosi.

Falcone Riccardo Christian, Giannone Tatiana, Iandolo Francesca (a cura di), *BeniItalia, Economia, welfare, cultura, etica: la generazione di valori nell'uso sociale dei beni confiscati alle mafie*, I quaderni di Libera con Narcomafie, Torino, edizioni Gruppo Abele, 2016, p. 16.

dopo l'assassinio, per mano mafiosa, dello stesso Pio La Torre<sup>6</sup> e appena dieci giorni dopo l'uccisione del generale Carlo Alberto dalla Chiesa<sup>7</sup>, nominato Prefetto speciale presso la città di Palermo per debellare il fenomeno mafioso. La Legge n. 646/1982 ha introdotto nel codice penale italiano<sup>8</sup> il reato per associazione mafiosa all'articolo 416-bis c.p. individuando le misure patrimoniali applicabili all'illecita accumulazione di capitali: il sequestro e la confisca. L'articolo 416-bis c.p. ha definito il reato di associazione di tipo mafioso integrando la normativa in materia di associazione a delinquere:

Art. 416-bis - Associazione di tipo mafioso. - Chiunque fa parte di un'associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, e' punito con la reclusione da tre a sei anni. Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da quattro a nove anni. L'associazione e' di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali.

L'Art. 416-bis c.p. punisce quindi con pene diverse, a seconda che si tratti di un soggetto promotore o di uno mero partecipe, chiunque faccia parte di un'associazione di tipo mafioso a

---

<sup>6</sup> Pio la Torre nacque ad Altarello di Baida , un'antica frazione di Palermo, nel 1927. Si interessò presto ai temi legati alla giustizia sociale e combatté per i diritti dei più deboli contro il potere dei ricchi. Iniziò il suo impegno politico con l'iscrizione al Partito Comunista nel 1945. In seguito partecipò attivamente alle proteste contadine che chiedevano un'effettiva riforma agraria e nel 1949 diede l'inizio ufficiale all'occupazione delle terre con lo slogan «la terra è di tutti», un percorso che lo portò a dover scontare un anno di carcere nel 1951. Successivamente nel 1972 venne eletto in Parlamento e qui entrò subito a far parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia che pubblicò il suo rapporto finale nel 1976. In seguito avanzò una proposta di legge *Disposizioni contro la mafia* volta ad integrare la legge 575/1965 e a introdurre un nuovo articolo all'interno del codice penale: il 416 bis c.p. Il 30 aprile del 1982 mentre si stava recando alla sede del Partito insieme a Rosario Di Salvo a bordo di una Fiat 132, venne ucciso a colpi di arma di fuoco e morì sul colpo. Nel 2007 la Corte d'Assise di Palermo individuò, grazie alle testimonianze di un collaboratore di giustizia, gli esecutori del delitto nonché i mandanti: i boss Salvatore Riina, Bernardo Provenzano, Pippo Calò, Bernardo Brusca e Antonino Geraci.

PioLaTorre.onlus: [http://www.piolatorre.it/page/pio\\_la\\_torre\\_biografia.asp](http://www.piolatorre.it/page/pio_la_torre_biografia.asp) (19/08/2020).

<sup>7</sup> Carlo Alberto dalla Chiesa nacque a Saluzzo nel 1920, a soli 22 anni diventò carabiniere. Negli anni Settanta arrivò in Sicilia dove erano da poco scomparsi il giornalista Mauro de Mauro e il procuratore Pietro Scaglione. Dalla Chiesa indagò su entrambi gli omicidi e produsse il rapporto 114 contenente una mappatura dei nuovi e dei vecchi capimafia siciliani. Nel 1973 diventò generale e assunse la dirigenza della divisione Pastrengo a Milano dove venne mandato a fronteggiare il terrorismo rosso. Nel 1981 divenne vicecomandante dell'Arma e poco dopo, nel 1982 venne nominato prefetto di Palermo dove fu ucciso pochi mesi più tardi; i mandanti dell'omicidio furono individuati in Totò Riina, Bernardo Provenzano, Michele Greco, Pippo Calò, Bernardo Brusca e Nenè Geraci. Legalità, Ansa.it: <https://www.ansa.it/legalita/static/bio/dallachiesa.shtml> (19/08/2020).

<sup>8</sup> Da qui in poi abbreviato in c.p.

prescindere dall'effettiva commissione di altri reati, noti come *reati fine* o *delitti scopo*. L'associazione mafiosa persegue le proprie finalità attraverso tre mezzi: la forza d'intimidazione del vincolo associativo, la condizione di assoggettamento e l'omertà che ne deriva. In base alla normativa sono quattro le principali finalità cui si dedica: la commissione di delitti, l'acquisizione in modo diretto o indiretto della gestione (o comunque del controllo) di attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici, la realizzazione di profitti ingiusti per sé o per altri e l'impedimento del libero esercizio del voto, o la provvisione di voti per sé, o per altri, durante le consultazioni elettorali.

Oltre a definire l'associazione di tipo mafioso, la Legge Rognoni-La Torre ha introdotto nei confronti della criminalità di tipo mafioso *la confisca delle cose che servono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o ne costituiscono l'impiego*<sup>9</sup> marcando l'evoluzione normativa delle misure di prevenzione patrimoniali in Italia.

In passato, era infatti prassi contrastare la criminalità organizzata di tipo mafioso con le ordinarie forme di repressione previste dal codice penale; l'introduzione del sequestro e della confisca dei patrimoni si deve all'intuizione della magistratura italiana che, sul finire degli anni Sessanta, comprese che per colpire il fenomeno mafioso era necessario aggredire la sua fonte principale di potere: l'immenso patrimonio detenuto dai criminali. Il denaro costituisce infatti la finalità dell'azione mafiosa, ma anche il mezzo tramite cui raggiungere determinati fini; ne consegue che l'eventualità di cedere la propria libertà personale non dissuada i membri delle organizzazioni mafiose tanto quanto le disposizioni di carattere patrimoniale.

La Legge n. 646/1982 ha introdotto la confisca dei beni dei quali non poteva essere dimostrata la legittima provenienza di proprietà, diretta o indiretta, di chi era stato accusato di appartenere ad un'associazione di tipo mafioso. In base alla normativa, la confisca poteva (e può) essere anticipata dal sequestro in caso di pericolo di dispersione, sottrazione o vendita dei beni. È fondamentale evidenziare che grazie alla Legge n. 646/1982 è stato possibile rivolgere le misure di carattere patrimoniale anche

---

<sup>9</sup> Legge 13 settembre 1982, n. 646. Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia. (GU n. 253 del 14-9-1982).

«agli iniziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso<sup>10</sup>».

La norma ha quindi permesso di indagare il patrimonio e le disponibilità finanziarie degli indiziati, dei loro conviventi e dei loro familiari oltre che delle persone fisiche o giuridiche (tra cui associazioni o enti) che risultavano poter disporre dei patrimoni.

Con la Legge n. 646/1982, numerose procure italiane in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia hanno avviato indagini patrimoniali e bancarie determinando il sequestro e, successivamente, la confisca di un quantitativo via via crescente di beni.

### **1.2. Le modifiche alla legge n. 646/1982**

Sull'onda del successo riscontrato con la nuova legge, il legislatore ha apportato una serie di modifiche per migliorare il complesso della normativa antimafia. Nel 1989 è stato promulgato il Decreto-Legge n. 230/1989 recante disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati (convertito nella Legge n. 282/1989) che ha introdotto delle modifiche alla Legge n. 575/65. Il decreto legge, pur costituendo il primo tentativo volto ad organizzare la destinazione dei beni, si è rivelato fallimentare sotto molti punti di vista dato che non differenziava la destinazione dei beni in base alla loro tipologia specifica e ne permetteva la vendita, agevolandone il ritorno in mani criminali<sup>11</sup>. In ogni caso, il Decreto-Legge n. 230/1989 ha il merito di aver introdotto la figura dell'amministratore ovvero il soggetto preposto alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati (anche nel corso di eventuali giudizi di impugnazione), nonché l'individuo incaricato di sostenere le spese necessarie all'amministrazione e alla conservazione dei beni. L'amministratore, che è nominato dal Tribunale con lo stesso provvedimento usato per ordinare il sequestro, è tenuto a stilare periodicamente una relazione per segnalare, nel caso ne sia venuto a conoscenza, la presenza di altri beni di interesse. Il Decreto-Legge n. 230/1989 ha disposto la devoluzione dei beni confiscati allo Stato e ha imposto all'amministratore l'onere di versare le somme di denaro confiscate all'ufficio del Registro.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, Art. 13, Capo II, disposizioni in materia di misure di prevenzione.

<sup>11</sup> De Benedictis Caterina, *I beni confiscati alla criminalità organizzata* in Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542), fascicolo 3, settembre 2019, p. 737.

Un ulteriore passo in avanti è stato realizzato nel 1990 con la Legge n. 55 recante nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale. La norma è intervenuta sui soggetti destinatari delle misure patrimoniali includendovi anche gli individui appartenenti alle associazioni dedite al traffico di sostanze stupefacenti e i soggetti che vivono con i proventi derivanti da delitti quali estorsione, riciclaggio, usura, contrabbando e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita<sup>12</sup>. La Legge n. 55 del 1990, inoltre, ha permesso il sequestro e la confisca dei beni anche nei casi in cui la misura di sorveglianza speciale non era, in concreto, applicabile: soggetto assente o già sottoposto a misura di sicurezza detentiva, in condizioni di libertà vigilata oppure residente all'estero. In seguito, il Decreto-Legge n. 356/1992 ha introdotto la sospensione temporanea dell'amministrazione dei beni necessari allo svolgimento di attività economiche, nel caso in cui queste potessero favorire quei soggetti nei cui confronti era stata emanata una misura di prevenzione personale o quegli individui sottoposti a procedimento penale per reati quali estorsione, sequestro o associazione di tipo mafioso. Con l'introduzione di questa norma, il legislatore ha voluto potenziare l'azione repressiva nei confronti della criminalità mafiosa: l'oggetto essenziale per attivare l'azione di contrasto non era più il livello di pericolosità del singolo individuo, quanto piuttosto la verifica della disponibilità economica dello stesso.

### **1.3. Il percorso che ha portato alla Legge n. 109 del 1996**

I primi anni Novanta e nello specifico il biennio 1992-1993, sono stati un periodo contrassegnato dall'esecuzione di numerosi attentati ai danni dello stato e degli uomini delle istituzioni: in quegli anni Cosa Nostra si era organizzata per replicare alle azioni di condanna inferte dalla magistratura col c.d. maxiprocesso<sup>13</sup>, cui era seguito un ricorso in appello e uno poi in Cassazione. Quest'ultima confermò l'impianto accusatorio basato sull'unicità di Cosa Nostra e sulla responsabilità di molteplici delitti in carico all'organo dirigente, la c.d. Commissione o Cupola, scatenando una violenta reazione da parte dei mafiosi coinvolti. Con il maxiprocesso

---

<sup>12</sup> Giannone Tatiana, *Dal bene confiscato al bene comune*, Quaderni della fondazione Tertio Millennio Onlus, Ecri, Roma, 2013, pag. 21.

<sup>13</sup> Il maxiprocesso si svolse in primo grado dal 1986 al 1987 in un'aula sotterranea appositamente costruita all'interno del carcere di Palermo, la c.d. *aula-bunker*. Gli imputati del maxiprocesso erano 475 tra boss e gregari; esso si concluse con pesanti condanne di cui 19 ergastoli e migliaia di anni di carcere. La sentenza venne in parte confermata in appello (gli ergastoli si ridussero a 12) e in Cassazione. Santino Umberto, *Breve storia della Mafia e dell'Antimafia*, Trapani, Di Girolamo, 2011.

furono usate, per la prima volta, le norme relative alla confisca dei beni previste dalla legge Rognoni-La Torre.<sup>14</sup> Il 23 maggio del 1992 Cosa Nostra fece esplodere l'auto di Giovanni Falcone nel tratto stradale che collega Palermo all'aeroporto di Punta Raisi uccidendolo insieme alla moglie Francesca Morvillo, anch'essa magistrato, e ai tre agenti della scorta, Vito Schifani, Rocco Dicillo e Antonio Montinaro. Appena cinquantatré giorni dopo anche Paolo Borsellino, collega e amico di Falcone, fu ucciso nella strage di Via D'Amelio a Palermo e con lui i cinque uomini della scorta, Agostino Catalano, Emanuela Loi, Vincenzo Li Muli, Walter Eddie Cosina e Claudio Traina. Falcone da lì a poco avrebbe assunto l'incarico di procuratore nazionale della Direzione nazionale antimafia (Dna) da lui stesso creata qualche tempo prima, mentre Borsellino sarebbe stato, con ogni probabilità, indicato come successore.<sup>15</sup> Il clima di tensione crebbe rapidamente: l'anno seguente Cosa Nostra organizzò il 14 maggio un attentato a Roma, uno a Firenze il 27 maggio e uno a Milano il 27 luglio, in cui persero la vita una decina di persone. Successivamente, l'organizzazione criminale modificò la propria strategia e diede inizio alla stagione degli attentati ai monumenti: sempre il 27 luglio due ordigni esplosero a Roma davanti alla basilica di S. Giovanni in Laterano e alla chiesa di S. Giorgio in Velabro, poi fu la volta degli attentati alla Galleria degli Uffizi a Firenze e al Padiglione d'Arte Contemporanea di Milano; infine, il 31 ottobre fallì una tentata strage allo Stadio Olimpico di Roma. I delitti e le stragi del 1992 e del 1993 suscitarono una ferma risposta da parte delle istituzioni che introdussero il carcere duro per i mafiosi (articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario) e forme di tutela giuridiche per i collaboratori di giustizia. Dopo ventitré anni di latitanza, il 15 gennaio del 1993 fu arrestato Totò Riina, il capomafia dei corleonesi, la principale famiglia palermitana appartenente a Cosa Nostra. Subito dopo l'arresto, la villa in cui Riina stava trascorrendo la latitanza venne ripulita, come a voler nascondere qualcosa. Si parlò infatti di un documento, il cosiddetto "papello", contenente le richieste che i mafiosi avevano avanzato allo Stato come sola opzione per far cessare le violenze. Tra queste ultime comparivano la revisione dei processi e della normativa antimafia, con particolare riferimento alla confisca dei beni, e l'abolizione del carcere duro. D'altronde, che la confisca dei beni fosse particolarmente invisa ai mafiosi venne confermato dalle parole di Francesco Inzerillo, esponente di uno dei clan più importanti di Palermo e leader dei cosiddetti "scappati" dopo la

---

<sup>14</sup> Giannone Tatiana, *Dal bene confiscato al bene comune*, op. cit. pag. 23.

<sup>15</sup> Santino Umberto, *Breve storia della Mafia e dell'Antimafia*, op. cit. , pag. 147.

“Seconda Guerra di Mafia”<sup>16</sup>, nell’ambito delle intercettazioni telefoniche dell’operazione Old Bridge<sup>17</sup>:

Basta essere incriminati per il 416-bis e automaticamente scatta il sequestro dei beni [...]. Cosa più brutta della confisca dei beni non c’è [...]. Quindi la cosa migliore è quella di andarsene.

I processi per i fatti di inizio anni Novanta terminarono con le condanne dei capimafia e con accuse di responsabilità ad altri individui (politici, imprenditori ed esponenti della massoneria) che però non furono provate.

In questo contesto, anche la società civile divenne un attore strategico: in seguito alle stragi degli anni Ottanta, si era mobilitata contro il potere mafioso tramite l’organizzazione di manifestazioni e cortei; dopo gli omicidi dei primi anni Novanta, in particolare dopo la morte di Falcone e Borsellino, l’attività antimafia fu svolta con continuità dalle associazioni della società civile. Nel 1981 nacque un comitato di donne che tre anni più tardi si costituì nell’Associazione delle donne siciliane per la lotta contro la mafia, composta prevalentemente da familiari di vittime. Quest’ultima promosse numerose iniziative anche in collaborazione con il Centro Impastato<sup>18</sup> in sostegno delle donne palermitane che si erano costituite parti civili nel maxiprocesso e che, proprio per questo, erano state isolate dai propri familiari. Negli anni a venire nacquero associazioni e circoli su tutto il territorio nazionale per allargare il campo d’azione contro la mafia, percepita quale una piaga per l’intera penisola a causa, in particolare, del ruolo svolto nel traffico di sostanze stupefacenti. Nel 1995 nacque *Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*, composta oggi da oltre 1600 realtà sociali tra cooperative, associazioni, circoli, scuole e privati cittadini. Tra i pilastri sui quali decise di costruire il proprio attivismo vi sono: l’attività di formazione e informazione nelle scuole (di ogni ordine e

---

<sup>16</sup> La Seconda Guerra di Mafia è il nome dato a una sequela di omicidi avvenuti dal 1981 al 1984 nell’ambito dello scontro interno tra le più potenti famiglie mafiose di Palermo. La “guerra” farà registrare circa 1000 morti tra affiliati e vittime innocenti, e vedrà la vittoria della fazione dei Corleonesi, capeggiati da Totò Riina. Francesco Inzerillo guidò il gruppo degli “scappati”, vale a dire le famiglie che si ritirarono negli Stati Uniti d’America per aver salva la vita dopo lo scontro.  
*ibidem*, pagg. 139-140

<sup>17</sup> L’operazione Old Brige si concluse nel febbraio 2008 tra Italia e Stati Uniti; fu condotta dalla FBI e dalla della Polizia di Stato, e pose fine all’attività criminale di Inzerillo.  
Frigerio Lorenzo, *La confisca dei beni alle mafie – Luci e Ombre di un percorso civile in “Aggiornamenti Sociali”*, 2009, 60 (1), pag. 38

<sup>18</sup> Centro Siciliano di Documentazione “Giuseppe Impastato” – Onlus: [centroimpastato.com](http://centroimpastato.com) (23/08/2020).

grado), il recupero della memoria (ogni anno dal 1996 si tiene ogni 21 marzo la Giornata della Memoria e dell'Impegno in ricordo delle vittime di mafia) e il riuso sociale dei beni confiscati.

#### **1.4. La Legge n. 109/1996**

Fu la tematica relativa al riuso sociale dei beni confiscati a ispirare la prima iniziativa promossa da Libera nel 1995, ancor prima di costituirsi formalmente. L'associazione presentò una petizione per il riuso sociale dei beni confiscati che raccolse oltre un milione di firme e che sottolineò l'importanza della restituzione alla comunità delle proprietà confiscate alle organizzazioni criminali. In seguito al successo dell'iniziativa la Commissione giustizia, in sede deliberante, approvò la Legge n. 109/1996 – *Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati*; si trattava di un'innovazione nel panorama normativo europeo e internazionale e un punto di riferimento per tutti i paesi impegnati nella lotta alle mafie. La legge approvata in Parlamento differiva, in ogni caso, dalla proposta iniziale promossa da Libera in particolar modo per l'omissione della parte dedicata all'uso sociale dei beni confiscati ai corrotti. La Legge n. 109/1996 vincolava l'amministratore del bene a possedere una dimostrata competenza nel settore, ridimensionava le procedure di assegnazione degli immobili, che da quattro fasi amministrative passavano a tre, e riduceva i soggetti coinvolti nella procedura da tredici a nove. I passaggi amministrativi divennero quindi i seguenti: la notifica definitiva della confisca, l'acquisizione dei pareri di quattro soggetti istituzionali (il direttore centrale del Demanio, il dirigente dell'ufficio competente del Territorio, il Sindaco del Comune interessato ed il Prefetto), l'emanazione del decreto definitivo di destinazione entro trenta giorni dalla comunicazione non vincolante della proposta e la consegna all'utilizzatore finale. Per raccogliere le risorse destinate a finanziare i progetti relativi alla gestione degli immobili confiscati era stato fondato un Fondo presso le Prefetture, che aveva lo scopo di finanziare progetti inerenti alla gestione a fini istituzionali, pubblici o sociali dei beni immobili confiscati.

In seguito alla promulgazione della Legge n. 109/1996 sono stati portati avanti studi e monitoraggi per identificare le principali problematiche che interessavano la gestione dei beni confiscati. Come si vedrà, fin da principio erano presenti delle criticità che, nonostante i miglioramenti, affliggono ancora oggi questa tipologia di immobili. Si segnalano, in particolare, la lunghezza dei procedimenti burocratici, le lunghe tempistiche necessarie per giungere dal sequestro preventivo alla confisca definitiva e i frequenti casi di occupazioni

illecite degli immobili. Inoltre, fin da principio, è emerso che anche le realtà sociali (associazioni e cooperative) assegnatarie dei beni confiscati erano soggette a diversi ostacoli, in primo luogo a causa delle “strategie d’inabissamento”<sup>19</sup> messe in atto dai gruppi criminali, in secondo luogo a causa della difficile inclusione all’interno del mercato globale dovuta all’impossibilità di ricevere prestiti, finanziamenti e mutui dalle banche. Nei primi anni Duemila la gestione dei beni confiscati è migliorata grazie alle analisi condotte dalla Corte dei Conti e dal CNEL (Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro) e soprattutto grazie all’istituzione nel 2000 dell’ufficio del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati<sup>20</sup>. Tale organo ha il compito di incoraggiare le intese con le Autorità giudiziarie per collegare i procedimenti amministrativi di destinazione a quelli giudiziari e contribuire quindi a una gestione organica a partire dalla fase giudiziaria. La collaborazione con le Autorità giudiziarie, portata avanti attraverso un Protocollo nazionale sui beni confiscati, consente inoltre di fronteggiare alcune difficoltà che impedivano l’uso e la destinazione dei beni confiscati.

### **1.5.L’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni confiscati**

Nella relazione conclusiva del 2008, il Commissario straordinario esprimeva la necessità di istituire un’Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, un soggetto giuridico incaricato della gestione delle ricchezze sottratte ai mafiosi attraverso un riutilizzo rapido ed effettivo con finalità istituzionali o sociali. Poco tempo dopo, il Decreto-Legge n.4 del 2010 istituiva l’*Agenzia per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* (ANBSC)<sup>21</sup> che sostituiva il Commissario straordinario. Si tratta di un Ente tutt’oggi attivo, incaricato della gestione, della valorizzazione e della destinazione dei patrimoni, mobiliari e immobiliari, confiscati e titolato ad assumere fondamentali decisioni tecniche politiche. Il Consiglio Direttivo dell’Agenzia risulta composto sia da dirigenti degli uffici governativi che da magistrati: l’ANBSC promuove quindi un modello di cooperazione inter-istituzionale e rappresenta la prima agenzia “mista<sup>22</sup>” del Paese.

---

<sup>19</sup> Giannone, *Dal bene confiscato al bene comune*, op. cit., pag. 26.

<sup>20</sup> Tale organo operò dal 2000 al 2008 con una pausa dal 2003 al 2007.

<sup>21</sup> In seguito abbreviato in ANBSC o Agenzia.

<sup>22</sup> Giannone, *Dal bene confiscato al bene comune*, op.cit., pag. 29.

L’Agenzia, che segue il percorso dei beni confiscati a partire dalla fase di sequestro preventivo, li gestisce direttamente a partire dalla confisca di II grado; collabora con la Polizia di Stato, l’Arma dei Carabinieri, il Ministero degli Interni e il corpo della Guardia di Finanza<sup>23</sup> e ha oggi la principale sede operativa a Roma.

### 1.6. Il “Codice Antimafia”

Parallelamente all’istituzione dell’Agenzia Nazionale, il governo lavorava per riordinare tutta la normativa antimafia, un’operazione che si è concretizzata nell’emanazione del Decreto-Legislativo n. 159/2011 - *Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia*<sup>24</sup>, il cosiddetto *Codice Antimafia*<sup>25</sup>. Col Codice Antimafia il legislatore ha voluto creare un *corpus* unico di norme trasversale a tutti gli ambiti del diritto penale, processuale e amministrativo. La normativa si caratterizza per l’introduzione di due fondamentali novità legislative: la variazione della documentazione antimafia per debellare le infiltrazioni mafiose nella negoziazione pubblica e il perfezionamento delle misure di prevenzione personali e patrimoniali.

In data 27 settembre 2017, con la Legge n. 161/2017, il CAM è stato riformato a seguito di un lungo iter legislativo durato più di due anni: la riforma infatti era stata approvata l’11 novembre 2015 alla Camera dei Deputati ma solo il 6 luglio 2017 dal Senato. All’attuazione della riforma hanno contribuito una rete di associazioni (composta da Cgil, Acli, Avviso Pubblico, Arci, Centro studi Pio la Torre, Legacoop, Libera e SOS Impresa) attraverso la presentazione del Disegno di Legge “*Io riattivo il lavoro*” volto a tutelare i lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate.

Oggi il Codice Antimafia risulta composto da 120 articoli divisi in quattro libri: il primo (artt. 1-81) è dedicato alle misure di prevenzione personali, alle misure di prevenzione patrimoniali, all’amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati oltre che alla tutela dei terzi e ai rapporti con le procedure concorsuali e agli effetti, sanzioni e disposizioni finali; il secondo libro (artt. 82-101) tratta invece le nuove disposizioni in materia di

---

<sup>23</sup> L’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata sarà analizzata nel dettaglio nel terzo capitolo.

<sup>24</sup> In seguito indicato semplicemente come Codice Antimafia o CAM.

<sup>25</sup> Balsamo Antonio, Maltese Clelia, *Il codice antimafia*, Editore Giuffrè, 2011.

documentazione antimafia; il terzo libro (artt. 102-114) è dedicato alle attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata e all'Agenzia nazionale; infine, il quarto libro (artt. 115-120) contiene le modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alla legislazione penale complementare e le abrogazioni, le disposizioni transitorie e di coordinamento.

Di seguito si illustrano i principali contenuti della Legge n. 161 del 2017, limitatamente alle modifiche che sono intervenute sulla gestione dei beni confiscati.

L'articolo 1, modificando l'articolo 4 del Codice antimafia, ha esteso l'elenco dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali anche agli indiziati di prestare assistenza agli associati alle organizzazioni a delinquere e mafiose, ai soggetti colpevoli di reati contro la pubblica amministrazione, di atti persecutori, di delitti con finalità di terrorismo, di truffa aggravata, di atti diretti a sovvertire l'ordinamento statale o alla ricostituzione del partito fascista<sup>26</sup>.

L'articolo 5 ha modificato la disciplina del Codice antimafia relativamente al procedimento di applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali precisando che il Procuratore Nazionale antimafia e antiterrorismo è titolato a proporre la misura di prevenzione patrimoniale. Inoltre, l'articolo 5 comma 4 ha disposto che è compito del Tribunale ordinare il sequestro dei beni della persona "nei cui confronti è stata presentata la proposta", superando così il Codice antimafia che prevedeva il sequestro dei beni della persona "nei cui confronti è iniziato il procedimento"<sup>27</sup>. Il comma 9 dell'articolo 5 ha disposto inoltre la *confisca per equivalente* nei

---

26 All'art. 1 che indica i nuovi soggetti destinatari delle misure personali (e anche patrimoniali) la legge ha aggiunto la lettera d) che così recita:

«i soggetti indiziati del delitto... di cui all'art. 416 del codice penale, finalizzato alla commissione di taluno dei delitti di cui agli artt. 314 primo comma [peculato non momentaneo], 316 [peculato mediante profitto dell'errore altrui], 316-bis [malversazione a danno dello Stato], 316-ter [indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato], 317 [concussione], 318 [corruzione per l'esercizio della funzione], 319 [corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio], 319-ter [corruzione in atti giudiziari], 319-quater [induzione indebita a dare o promettere utilità], 320 [corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio], 321 [punibilità del corruttore], 322 [istigazione alla corruzione], e 322-bis [estensione dello status di pubblico ufficiale e incaricato di pubblico servizio a tutti i soggetti operanti nelle istituzioni UE e Corte penale internazionale]».

Questione Giustizia, La Legge n.161/2017 e le sue modifiche al d. lgs n. 159/2011 in tema di applicazione di misure di prevenzioni patrimoniali agli indiziati di reati contro la Pubblica Amministrazione. Un invito alla magistratura: adelante con juicio: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-legge-n-1612017-e-le-sue-modifiche-al-d-lgs-n-1-11-12-2017.php>

<sup>27</sup> Il contenuto della Legge 161 del 2017 di riforma del codice antimafia, Camera dei Deputati: [https://temi.camera.it/leg17/post/il\\_contenuto\\_della\\_legge\\_n\\_161\\_del\\_2017\\_di\\_riforma\\_del\\_codice\\_antimafia.html?tema=temi/lotta\\_alla\\_corruzione](https://temi.camera.it/leg17/post/il_contenuto_della_legge_n_161_del_2017_di_riforma_del_codice_antimafia.html?tema=temi/lotta_alla_corruzione)

casi in cui non sia possibile procedere al sequestro dei beni perché il proposto non ne ha la disponibilità.

L'articolo 13 è intervenuto sulle norme del Codice antimafia che definiscono la scelta degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati indicando che, nel caso in cui la gestione dei beni sequestrati risulti particolarmente complessa, il Tribunale può nominare più amministratori giudiziari. Inoltre, ha esteso l'attività di supporto dell'Agenzia nazionale nei confronti dell'Autorità giudiziaria fino al decreto di confisca di II grado e non più, come in precedenza, fino alla confisca di I grado. In base alla nuova legge, l'Agenzia nazionale, entro un mese dal deposito del provvedimento di confisca di secondo grado, deve pubblicare nel proprio sito Internet l'elenco dei beni immobili confiscati definitivamente al fine di facilitare la richiesta di utilizzo.

L'articolo 14 della legge n. 161 del 2017 ha modificato la disciplina della gestione di beni e delle aziende sequestrate consentendo l'utilizzo per fini sociali e istituzionali dei beni immobili e delle aziende a partire dalla fase del sequestro. Nel caso in cui ad essere sequestrata sia la casa di proprietà della persona sottoposta alla procedura, lo sgombero può essere differito non oltre la confisca definitiva; in tal caso, il beneficiario è tenuto a corrispondere l'indennità eventualmente determinata dal Tribunale e a provvedere alle spese e agli oneri inerenti all'unità immobiliare.

L'articolo 18 ha modificato il CAM mediante l'introduzione di un nuovo articolo, il 45-bis che ha imposto la liberazione e lo sgombero degli immobili che risultano ancora occupati in seguito alla confisca definitiva; mentre l'articolo 20 ha previsto che, oltre al sequestro dei valori ingiustificati ritenuti frutto di attività illecite, il decreto del Tribunale può disporre anche l'amministrazione e il controllo giudiziario delle aziende e dei beni strumentali all'esercizio delle relative attività economiche, oltre al sequestro di partecipazioni sociali e conti correnti aziendali.

L'articolo 29 ha riformato la disciplina dell'Agenzia Nazionale potenziandone l'organico: la sede principale è stata trasferita a Roma, mentre sono state previste nuove sedi secondarie a Palermo, Catania, Napoli, Bologna e Milano all'interno di immobili confiscati alle mafie.

I compiti dell'Agenzia sono stati ridefiniti, con particolare riferimento alla necessità dello scambio dei flussi informativi (dati, documenti e informazioni) con il Ministero della giustizia, con l'Autorità giudiziaria, con gli amministratori giudiziari e con le banche dati delle prefetture, degli enti territoriali, di Equitalia e di Equitalia-giustizia e delle agenzie fiscali. L'articolo 111 della Legge n. 161/2017 è intervenuto infine sugli organi dell'Agenzia nazionale (Direttore, Consiglio direttivo e Collegio dei revisori) aggiungendo un ente incaricato di esprimere pareri

motivati e presentare proposte: il "Comitato consultivo di indirizzo", presieduto dal Direttore dell'agenzia e nominato con DPCM. L'articolo 111 ha inoltre modificato i requisiti di selezione del Direttore dell'Agenzia nazionale e la composizione del Consiglio direttivo che è stata ampliata di due unità: un rappresentante designato dal Ministro dell'interno e un esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali.

### **1.7.La valorizzazione dei beni confiscati e le ultime novità introdotte dal legislatore**

L'esecutivo ha disposto alcune modifiche tecniche e normative al Codice antimafia con la Legge di stabilità del 2013 – *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato*. Quest'ultima è intervenuta sull'articolo 12 *sexies* della Legge n. 356/1992, consentendo all'Agenzia di gestire unitariamente i beni confiscati al di là della tipologia di reato commesso; inoltre è intervenuta sull'articolo 48 del Codice Antimafia, ampliando la platea dei soggetti destinatari dei beni mobili anche agli enti territoriali e alle associazioni di volontariato. A causa della sempre più rilevante dimensione economica dei beni confiscati alla criminalità organizzata è stato necessario rafforzare le strutture e gli strumenti utili a valorizzarne il riuso per fini sociali. La Legge di stabilità 2016, che operava in questo senso, ha stanziato 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 per rafforzare le competenze, anche interne, dell'Agenzia Nazionale e garantire un efficace svolgimento delle funzioni istituzionali. Un contributo economico è arrivato anche a livello europeo grazie ai finanziamenti disposti dai programmi regionali per la programmazione 2014-2020<sup>28</sup>. Nel corso del triennio 2016-2018, grazie ai finanziamenti statali ed europei, l'Agenzia Nazionale, le Regioni e alcuni Enti Locali hanno potuto affinare le pratiche di monitoraggio dei beni sequestrati e confiscati e i progetti di mappatura istituzionali; inoltre, hanno definito specifici progetti di valorizzazione relativi ad alcuni beni, migliorato le metodologie esistenti per verificare l'effettivo utilizzo dei beni assegnati e definito le modalità di valorizzazione specifiche per le aziende confiscate<sup>29</sup>. Anche nel Documento di Economia e Finanza del 2017 è rimarcata l'importanza del riuso sociale dei beni confiscati, che vengono definiti “un

---

<sup>28</sup> Questo tema sarà affrontato dettagliatamente nel secondo capitolo.

<sup>29</sup> Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Le mafie restituiscono il maltolto. I beni confiscati per la coesione territoriale, l'inclusione sociale e lo sviluppo sostenibile*, Roma, 2017, pag.5.

fondamentale strumento per lo sviluppo territoriale”<sup>30</sup>. Il Documento postula l’adozione di una *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata* e stanziava ulteriori cinque milioni per il biennio 2017-2018; inoltre, include tra le priorità l’approvazione del *Disegno di Legge recante modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione. Delega al governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate*.

Successivamente, il Decreto del Presidente della Repubblica n. 118/2018 è intervenuto a disciplinare l’organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali relative al funzionamento dell’Agenzia Nazionale, al reclutamento, allo sviluppo e alla formazione del personale, definendone la macrostruttura<sup>31</sup>.

Il Decreto-Legge n. 113/2018 recante *Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la sicurezza e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata* invece è nuovamente intervenuto sul Codice Antimafia<sup>32</sup>. Le novità introdotte da quest’ultimo hanno riguardato, *in primis*, in materia di protezione internazionale e immigrazione abrogando, tra le altre cose, il permesso di soggiorno per motivi umanitari e sostituendolo con forme di permesso per “protezione speciale”, “calamità naturale nel paese d’origine”, “condizione di salute gravi”, “atti di particolare valore civile” e per casi speciali, in cui rientrano vittime di sfruttamento lavorativo o di grave violenza.

Il Decreto-Legge n. 113/2018, giornalmisticamente noto come “Decreto-Sicurezza”, è intervenuto inoltre in tema di sicurezza pubblica, funzionalità del Ministero dell’Interno, organizzazione e funzionamento dell’ANBSC. Il Capo II del Titolo III ha modificato l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia: l’articolo 36 ha emendato gli artt. 35, 38 e 48 del Codice Antimafia semplificando la procedura di vendita dei beni immobili confiscati<sup>33</sup>. Rileva sottolineare che la vendita dei beni confiscati era già prevista dal Codice antimafia, ma solo come misura di *extrema ratio*; il Decreto-Sicurezza invece ha dato rilevanza alla vendita

---

<sup>30</sup> *Ivi*, pag. 7.

<sup>31</sup> Questo decreto sarà analizzato dettagliatamente nel terzo capitolo.

<sup>32</sup> Si tratta del c.d. “Decreto-Sicurezza” convertito nella Legge n. 132/2018.

<sup>33</sup> De Benedectis, *I beni confiscati*, *op. cit.* pag. 739.

degli immobili quale strumento volto a semplificare e a superare alcuni dei numerosi problemi che interessano la gestione dei beni confiscati.

L'articolo 36 ha disposto la pubblicazione dell'avviso di vendita sul sito internet dell'Agenzia e la pubblicazione dell'avvenuta vendita sito dell'Agenzia del demanio<sup>34</sup>; inoltre ha ordinato che la vendita sia effettuata al *miglior offerente*, demolendo culturalmente la prospettiva redistributiva e risarcitoria sulla quale si basa la Legge n. 109/1996<sup>35</sup>.

Il Decreto-Sicurezza ha ridotto a cinque anni il tempo necessario per la cessione del bene a terzi in seguito a una prima vendita, agevolando quindi un suo potenziale ritorno in mani criminali; inoltre ha semplificato il processo di vendita in base alla seguente disposizione: i beni con valore inferiore a 400.000 euro devono essere venduti tramite una trattativa privata, mentre quelli con valore superiore devono essere sottoposti ad un'asta pubblica. Le somme ricavate dalla vendita affluiscono al Fondo Unico Giustizia per essere riassegnate, rispettivamente, nella misura del 40 per cento al Ministero dell'interno e al Ministero della giustizia e nella misura del venti per cento all'Agenzia. Nei fatti quindi a un maggior quantitativo di vendite corrispondono maggiori entrate nelle casse dell'ANBSC e ciò pone la vendita in una condizione favorevole rispetto al riuso per fini sociali<sup>36</sup>.

Il decreto in oggetto ha ampliato la categoria degli Enti a cui possono essere trasferiti i beni immobili confiscati includendo anche le Città metropolitane e ha introdotto una procedura di regolarizzazione dell'immobile nei casi di irregolarità urbanistiche sanabili<sup>37</sup>. L'articolo 37 è intervenuto sull'organizzazione dell'Agenzia autorizzando l'istituzione di sedi secondarie (fino a un massimo di quattro) in regioni ad alta densità di beni sequestrati e confiscati; altre novità hanno interessato l'applicazione di un nuovo regime che ha disposto il passaggio della gestione

---

<sup>34</sup> Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113

Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. (18G00140) (GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018)

<sup>35</sup> Giannone Tatiana, *Beni confiscati S.P.A. – Gli effetti del Decreto-Legge sicurezza sui beni confiscati*, Confiscati Bene 2.0, 04/04/2019:

<https://www.confiscatibene.it/blog/beni-confiscati-spa-gli-effetti-del-Decreto-Legge-sicurezza-sui-beni-confiscati>

<sup>36</sup> Inoltre, in base al comma 3, lettera b) dell'articolo 36, i proventi della vendita dei beni confiscati vanno ad incrementare anche la contrattazione integrativa per i salari dei dipendenti dell'Agenzia Nazionale.

<sup>37</sup> In base alla nuova norma, possono esercitare la prelazione all'acquisto le cooperative edilizie costituite da personale delle Forze armate o di polizia, gli enti pubblici aventi finalità d'investimento nel settore immobiliare, le associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico, le fondazioni bancarie e gli enti territoriali.

dei beni immobili rimasti invenduti dall'ANBSC all'Agenzia del demanio, l'assunzione per concorso di 70 funzionari e l'inserimento di 100 unità di personale in comando con regime speciale<sup>38</sup>.

Il Decreto-Sicurezza è stato aspramente criticato sia da alcuni politici facenti parte dell'allora opposizione che da buona parte della società civile per aver dato risalto alla vendita quale modalità di destinazione degli immobili confiscati; le critiche concordano nell'affermare che, a causa del nuovo decreto, i beni confiscati perdono il loro essere bene comune e la capacità di divenire uno stimolo per il riscatto sociale ed economico dei territori colpiti dalla criminalità organizzata<sup>39</sup>.

L'ultima normativa a essere intervenuta in tema di riuso sociale dei beni sequestrati e confiscati alle mafie è stata la Legge n. 160/2019 che con il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e il Bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 ha disposto lo stanziamento di 5.280.620 euro annui a partire dal 2020 per velocizzare il processo di potenziamento dell'Agenzia Nazionale.

### **1.8.La mappatura dei beni confiscati**

Esistono tre categorie di beni confiscati: i beni mobili, quelli immobili e quelli aziendali. Per beni mobili si intendono il denaro contante, gli assegni, i titoli, la liquidità, i crediti personali, gli autoveicoli, i beni mobili che non appartengono ad alcun patrimonio aziendale e i natanti; i beni immobili comprendono invece gli appartamenti, i capannoni, le ville, i garage, i box, i terreni agricoli, i terreni edificabili e in generale ogni genere di immobile; i beni aziendali, come suggerisce il nome, sono costituiti da aziende che operano, più comunemente, nel settore edile, in quello agroalimentare, nella ristorazione e nel commercio al dettaglio. È di questa categoria di beni che le organizzazioni di tipo mafioso si servono in particolare per riciclare denaro sporco.

In base alle fasi dell'iter giudiziario, che dal sequestro porta al riuso degli immobili per fini istituzionali o sociali, è possibile operare un'ulteriore distinzione tra beni gestiti dall'ANBSC, beni sottoposti a confisca (anche non definitiva), beni in attesa di giudizio a seguito di

---

<sup>38</sup> ANBSC, *È legge il nuovo DECRETO-LEGGE "Sicurezza e Immigrazione"*: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/news/pubblicato-il-nuovo-Decreto-Legge-sicurezza> (14/09/2020)

<sup>39</sup> Giannone Tatiana, *Beni confiscati S.P.A. - Gli effetti del Decreto-Legge sicurezza sui beni confiscati*, Confiscati Bene 2.0, 04/04/2019

un'impugnazione o di un ricorso, beni destinati consegnati non ancora giunti alla fine dell'iter giudiziario, beni destinati per i quali, pur essendo stata decisa la destinazione, ancora non si è potuto procedere con la consegna, ed infine beni usciti dalla gestione dell'Agenzia ovvero immobili confiscati nei confronti dei quali non è stato possibile procedere con la destinazione (spesso perché oggetto di procedura di esecuzione immobiliare<sup>40</sup>).

Fatte queste doverose premesse, si procede ora a quantificare il fenomeno dei beni confiscati per comprendere l'entità del patrimonio di cui si sta parlando.

In base all'ultima Relazione dell'ANBSC relativa all'anno 2019, a partire dalla Legge n. 646 del 1982

“gli immobili complessivamente destinati ammontano, alla data del 31 dicembre 2019, a 17.226, di cui ben 11.479 dall'istituzione dell'Agenzia avvenuta, come noto, nel 2010. (...) Di questi, ben 14.108 particelle immobiliari, sul totale di 17.226, sono state trasferite agli Enti territoriali<sup>41</sup>”.

La suddivisione di tali immobili mette inoltre in evidenza un “*significativo fenomeno di concertazione territoriale dei beni confiscati*<sup>42</sup>” a favore delle quattro regioni storicamente contrassegnate dalla presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) seguite immediatamente dalla Lombardia.

Gli immobili ancora in gestione all'Agenzia ammontano invece, sempre alla data del 31 dicembre 2019, a 16473 e appaiono suddivisi come riportato dalle seguenti Tabelle.

---

<sup>40</sup> Falcone, Giannone, Iandolo (a cura di), *BeneItalia, Economia, welfare op. cit.* pp. 10-12.

<sup>41</sup> ANBSC, Relazione annuale 2019:  
[https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Relazioni/RELAZIONE%202019/ANBSC\\_RELAZIONE\\_WEB.pdf](https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Relazioni/RELAZIONE%202019/ANBSC_RELAZIONE_WEB.pdf)

<sup>42</sup> *ibidem*.

**Tab. 1: Immobili destinati per Regione**

Regione	Totale	Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali		Mantenimento al patrimonio dello stato	Vendita (*)	Reintegro patrimonio aziendale (**)
		Totale Enti	di cui per Fini Sociali			
<b>Sicilia</b>	<b>7006</b>	<b>5531</b>	<b>4409</b>	<b>1108</b>	<b>215</b>	<b>152</b>
Calabria	2895	2421	2194	317	157	
Campania	2660	2428	2227	194	38	
Puglia	1615	1469	1251	114	32	
Lombardia	1153	787	564	216	150	
Lazio	822	663	606	125	34	
Piemonte	178	142	130	32	4	
Sardegna	145	102	81	43		
Emilia Romagna	144	96	63	24	24	
Toscana	135	101	88	21	13	
Veneto	126	100	95	26		
Liguria	117	83	68	12	22	
Abruzzo	112	98	81	14		
Umbria	43	30	30	13		
Friuli Venezia Giulia	19	11	5	8		
Marche	19	12	12		7	
Trentino Alto Adige	16	15	10	1		
Basilicata	11	10	9	1		
Valle d'Aosta	7	7	7			
Molise	3	2		1		
<b>Totale complessivo</b>	<b>17226</b>	<b>14108</b>	<b>11930</b>	<b>2270</b>	<b>696</b>	<b>152</b>

Fonte: ANBSC - Relazione Annuale 2011

Fonte: Relazione annuale ANBSC 201

**Tab. 2: Immobili in gestione per Regione e iter giudiziario**

Regione	Totale	Sequestro Ordinario	Confisca Primo Grado	Confisca Secondo Grado	Confisca Definitiva
<b>Sicilia</b>	<b>5677</b>	<b>3</b>	<b>1733</b>	<b>96</b>	<b>3845</b>
Campania	2239	28	808	55	1348
Calabria	1892	43	446	287	1116
Lombardia	1833	45	385	99	1304
Lazio	1052	6	172	41	833
Puglia	1011	1	132	86	792
Piemonte	648	7	42	21	578
Emilia Romagna	631	50	300	81	200
Toscana	383	29	192	19	143
Veneto	283		36	2	245
Liguria	251	1	38	26	186
Abruzzo	193		91	10	92
Sardegna	155	2	9	7	137
Umbria	75		2	4	69
Marche	38		5		33
Friuli Venezia Giulia	35		6		29
Basilicata	28		7		21
Valle d'Aosta	24		4	1	19
Estero	16		6		10
Molise	7	2	1		4
Trentino Alto Adige	2				2
<b>Totale complessivo</b>	<b>16473</b>	<b>217</b>	<b>4415</b>	<b>835</b>	<b>11006</b>

Fonte: Relazione annuale ANBSC 2019

**Tab. 3: Immobili in gestione per Regione e incidenza percentuale sul totale nazionale**

Regione	Totale	% Nazionale
Sicilia	5677	34,46%
Campania	2239	13,59%
Calabria	1892	11,49%
Lombardia	1833	11,13%
Lazio	1052	6,39%
Puglia	1011	6,14%
		<b>83,19%</b>
Piemonte	648	3,93%
Emilia Romagna	631	3,83%
Toscana	383	2,33%
Veneto	283	1,72%
Liguria	251	1,52%
		<b>13,33%</b>
Abruzzo	193	1,17%
Sardegna	155	0,94%
Umbria	75	0,46%
Marche	38	0,23%
Friuli Venezia Giulia	35	0,21%
Basilicata	28	0,17%
Valle d'Aosta	24	0,15%
Estero	16	0,10%
Molise	7	0,04%
Trentino Alto Adige	2	0,01%
		<b>3,48%</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>16473</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Relazione annuale ANBSC 2019

In Italia esistono due principali strumenti dedicati all'analisi quantitativa e qualitativa dei patrimoni confiscati alla criminalità organizzata: il portale istituzionale OpenRegio promosso dall'Agenzia Nazionale e il progetto Confiscati Bene 2.0, fondato da Libera e da Associazione onData. Si tratta di due mappature virtuali che mostrano i beni confiscati presenti in Italia differenziando tra più livelli (Regioni, Province o Comuni) e tra due categorie di beni: quelli gestiti dall'ANBSC e quelli destinati. OpenRegio è un portale *online* nato nel 2017 per razionalizzare la gestione dei beni confiscati e per semplificare le operazioni di competenza dell'ANBSC; si tratta pertanto di un progetto basato prevalentemente su un'analisi quantitativa dei dati messi a disposizione dall'Agenzia. Si fonda sulla collaborazione tra i soggetti che si occupano, a vario titolo, dell'amministrazione e della gestione dei beni confiscati: i coadiutori dell'Agenzia, le Prefetture, l'Agenzia del demanio, gli Enti territoriali (Regioni, Comuni e Città metropolitane), le associazioni e i membri della società civile. Alla sezione *Infoweb beni confiscati* sono raccolti dati statistici aggiornati, ed esportabili nei formati più comuni, relativi alla gestione dei beni confiscati da parte dell'Agenzia. I testi e i dati consultabili in questa sezione, rilasciati con la licenza *Italian Open Data License v2.0*, appaiono divisi in cinque categorie: procedure in gestione, immobili in gestione, aziende in gestione, immobili destinati, aziende destinate; per ciascuna sezione è possibile consultare una mappa interattiva che, in base al filtro selezionato, mostra i beni confiscati presenti in ogni Regione, Provincia o Comune. Confiscati Bene 2.0 è invece un progetto che nasce dal basso dall'impegno di Libera e di Associazione onData<sup>43</sup> sostenute economicamente dalla Fondazione TIM<sup>44</sup>; si costituisce nel 2014 grazie all'intuizione di un gruppo di *civic haker* che si era radunato a Napoli per monitorare l'assegnazione dei beni confiscati nella città metropolitana. Il portale è volto a creare, raccogliere e fornire in formato open data aggiornati e completi relativi ai beni

---

<sup>43</sup> È un'associazione di promozione sociale volta a diffondere i valori della trasparenza e della cultura dei dati. Nasce nel 2015 e ha sede a Palermo, è formata da cittadini italiani: giornalisti, dipendenti pubblici, innovatori sociali, sviluppatori, professionisti e attivisti. Si impegna nella promozione e nell'abilitazione alla cittadinanza digitale, la partecipazione civica online e la trasparenza dell'amministrazione pubblica attraverso strumenti di e-governance. Fa uso di tecnologie Open Source e promuove metodologie open data per incoraggiare la Pubblica Amministrazione al rilascio del proprio patrimonio informativo. ConfiscatiBene 2.0, Chi siamo: [confiscatibene.it/chi-siamo](https://confiscatibene.it/chi-siamo) (18/09/2020).

<sup>44</sup> Fondazione TIM nasce nel 2008 come parte della strategia di Corporate Social Responsibility del gruppo Telecom Italia. Grazie alla fondazione è possibile rafforzare l'impegno del Gruppo nei confronti della società civile, migliorare le condizioni di vita delle persone tramite la promozione di iniziative educative e assistenziali volte alle fasce di popolazione meno protette, la tutela del patrimonio storico e artistico attraverso la creazione di forme innovative di diffusione della conoscenza. Fondazione TIM si impegna ad ascoltare i bisogni della comunità, a sostenere l'innovazione e a definire nuovi processi formativi attraverso l'uso di un modello di tecnologia sostenibile. ConfiscatiBene 2.0, Chi siamo: [confiscatibene.it/chi-siamo](https://confiscatibene.it/chi-siamo) (18/09/2020).

confiscati; si distingue da OpenRegio per la volontà di unire, all'analisi quantitativa dei dati, anche una valutazione di tipo qualitativo promossa dal monitoraggio civico e quindi dalle informazioni messe a disposizione dai singoli. Ciascun bene confiscato è contrassegnato da un codice "m\_bene" che lo identifica e che permette di seguirne la storia dal sequestro alla destinazione per fini istituzionali o sociali e quindi di monitorarlo. I cittadini possono pertanto interagire col portale offrendo il proprio personale contributo al progetto di mappatura tramite due canali: la sezione "Partecipa" e quella di "Escili Bene". La prima rappresenta uno spazio di discussione aperto rivolto ai rappresentanti della Pubblica amministrazione, agli esperti di *open data*, agli attivisti e ai giornalisti per raccontare esempi di buone pratiche di riuso e/o per denunciare situazioni di abbandono o disinteresse nei confronti dei beni confiscati. La sezione "Escili Bene" permette invece di richiedere ai Comuni l'elenco dei beni confiscati presenti sul loro territorio nel caso in cui questi non vi abbiano già provveduto e consente, in generale, di richiedere informazioni relative a un certo bene confiscato qualora queste non siano ancora state rese pubbliche. Confiscati Bene 2.0 ha aderito al quarto Piano d'Azione Nazionale per l'Open Government 2019-2021 dichiarando di voler perseguire tre principali obiettivi: migliorare il monitoraggio delle pratiche di riuso e delle grandi progettazioni orientate alla trasparenza dei beni confiscati, realizzare almeno tre reportage descrittivi di casi esemplari di riuso, attivare almeno due laboratori di co-progettazione territoriale.

## CAPITOLO 2

### **La normativa europea in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale**

*In questo capitolo è presa in esame la normativa europea in tema di misure di prevenzione di carattere patrimoniale a partire dalle prime iniziative adottate dall'Unione in tema di sequestro e di confisca dei beni fino al recente Regolamento 2018/1805 e all'Accordo di partenariato 2014/2020 tra l'Italia e la Commissione europea. Viene poi analizzato l'impegno della società civile europea nella promozione delle misure di prevenzione patrimoniale e nella valorizzazione del riutilizzo sociale dei beni confiscati, in particolare tramite la presentazione del network europeo Civil Hub Against Organized Crime in Europe (CHANCE). Dopo un breve studio relativo al contesto criminale europeo, è disposta un'analisi comparata delle misure di sequestro e di confisca nell'Unione e sono poi presi in esame due Paesi membri: la Romania e l'Albania. Il capitolo termina con una sezione dedicata alla confisca dei beni alla criminalità organizzata nel contesto internazionale.*

La categoria delle *confische in assenza di condanna penale*, dall'inglese *non-conviction based confiscation*, non è presente solo in Italia: viene infatti usata anche in altri Paesi di *civil law*, come la Slovenia e la Bulgaria e in Stati regolati dalla *common law* come il Regno Unito, l'Irlanda, gli Stati Uniti e l'Australia. Nella contemporaneità, la criminalità organizzata di tipo mafioso (e non) ha acquisito un carattere marcatamente transazionale, basta pensare che fenomeni quali la delocalizzazione dei patrimoni illeciti all'estero sono sempre più frequenti. Pertanto è necessario che le norme volte a colpire la criminalità organizzata, sia quella di tipo mafioso che quella semplice, trovino continuità nello scenario europeo e internazionale.

## 2.1. Le prime iniziative dell'Unione in tema di sequestro e confisca dei beni

Secondo uno scritto di J.R.Spencer dal titolo “*EU criminal law – The present and the future?*” raccolto in un saggio pubblicato ad Oxford nel 2011, oltre alle quattro libertà tradizionali riconosciute dall’ordinamento europeo (che riguardano le persone, i servizi, le merci e i capitali), l’integrazione europea avrebbe determinato anche una quinta e indesiderata forma di circolazione: quella della criminalità<sup>1</sup>. Negli ultimi vent’anni, l’Unione Europea si è quindi impegnata per ottenere la “libera circolazione” della giustizia penale all’interno dei propri confini<sup>2</sup>. La Commissione europea, nella Comunicazione del 20 settembre 2011 relativa alla definizione di una politica penale dell’Unione, si è pronunciata rispetto la possibilità di fare ricorso a sanzioni, aggiuntive alla reclusione e alle ammende, quali la confisca dei beni. In realtà, la CE era già precedentemente intervenuta in materia, confermando la fiducia negli strumenti di prevenzione patrimoniale (congelamento e confisca<sup>3</sup>). Già nel 1998 la Comunità europea si era pronunciata in abito penale con l’azione comune 98/699/GAI, tramite cui gli Stati membri avevano attuato la Convenzione del Consiglio d’Europa volta ad agevolare la collaborazione tra le Autorità giudiziarie, a ridimensionare il rischio di dissipazione dei proventi di reato e a garantire che le richieste provenienti delle Autorità degli stati membri fossero considerate pari a quelle nazionali. In seguito, è subentrata la decisione quadro 2001/500/GAI del giugno 2001 concernente il riciclaggio di denaro, l’individuazione, il rintracciamento, il congelamento e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato che ha introdotto la possibilità di ricorrere alla confisca per equivalente in ciascuno stato membro. Nel 2003 è intervenuta la decisione quadro 2003/577/GAI relativa all’esecuzione nell’Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio che ha introdotto il principio del riconoscimento reciproco. In base a quest’ultimo, ogni Stato può eseguire automaticamente i provvedimenti emanati dalle Autorità giudiziarie di un altro Paese membro. Nel 2005 è subentrata la decisione quadro 2005/212/GAI che, relativamente alla confisca dei beni, degli strumenti e dei proventi di

---

<sup>1</sup> Spencer J. R., *EU Criminal Law – The Present and the Future?*, in Arnall A., Barnard C., Dougan M., Spaventa E. (eds), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing Oxford, 2011, p. 343.

<sup>2</sup> Peers S., *EU Justice and Home Affairs*, IV ed., Oxford European Union Law Library, Oxford, 2016, p. 140 e 187.

<sup>3</sup> Maugeri A.M. (a cura di), *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2007 e Furciniti G., Frustagli D., *Il sequestro e la confisca dei patrimoni illeciti nell’Unione europea*, Cedam, 2016.

reato, ha imposto agli Stati membri l'obbligo di introdurre nei loro ordinamenti la c.d. *confisca estesa*<sup>4</sup>. Più recentemente sono intervenute la decisione quadro 2006/783/GAI relativa al principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca, la decisione 2007/845/GAI inerente la cooperazione tra gli uffici degli stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o di altri beni connessi e la decisione quadro 2008/978/GAI relativa al mandato europeo di ricerca delle prove dirette all'acquisizione di oggetti, documenti e dati da utilizzare nei procedimenti penali (ora abrogata). Nel 2014 è subentrata la direttiva 2014/41/UE di seguito presentata che ha introdotto, tra le altre cose, l'ordine di indagine penale nell'ordinamento europeo.

## 2.2. La direttiva 2014/42/UE

Nel novembre 2008 la Commissione europea, tramite la Comunicazione *Proventi della criminalità organizzata. Garantire che "il crimine non paghi"*, ha segnalato che in seguito alla decisione quadro 2001/500/GAI si erano verificate alcune problematiche relative al recepimento delle disposizioni successive. In particolare, ha evidenziato la mancanza di informazioni relative all'applicazione pratica delle misure di blocco e alcune criticità legate alla trasposizione delle disposizioni. In un'ottica di riformulazione del quadro normativo dell'Unione, è stata quindi approvata la direttiva 2014/42/UE<sup>5</sup> relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea. Tramite la

---

<sup>4</sup> La confisca estesa (o allargata) è regolata dall'articolo 12 *sexies* del DECRETO-LEGGE n. 306/1992 (convertito nella Legge n. 356/1992), esso recita che "è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica". La confisca estesa fa riferimento ai beni detenuti da un individuo condannato per aver commesso, all'interno di un'organizzazione criminale, reati quali falsificazione di monete, tratta di esseri umani, riciclaggio di denaro, favoreggiamento dell'immigrazione illegale, pornografia infantile, sfruttamento sessuale di minori e traffico illecito di stupefacenti, oppure per reati in materia di terrorismo. Nella fattispecie della confisca estesa è quindi posta in risalto la sproporzione tra il reddito dichiarato dall'accusato e il valore dei beni di sua provenienza. Può essere applicata nel caso in cui un'autorità giudiziaria di uno Stato europeo sia totalmente convinta che il bene in questione costituisca il provento di attività criminose o che il valore dello stesso sia sproporzionato rispetto al reddito del condannato.

Rosanò Alessandro, *Congelamento e confisca di beni. Le novità del diritto dell'Unione europea nel quadro della cooperazione internazionale*, Università degli Studi di Torino.

<sup>5</sup> La direttiva 2014/42/UE è stata approvata dal Parlamento e dal Consiglio il 3 aprile 2014, senza la partecipazione al voto dell'Regno Unito e della Danimarca e con il voto contrario della Polonia. Doveva essere attuata dagli Stati membri entro il 4 ottobre 2016, mentre la Commissione, entro il 4 ottobre 2019, aveva l'obbligo di far pervenire al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione contenente una valutazione degli effetti delle norme nazionali vigenti in materia di confisca e recupero dei beni.

previsione di “*norme minime*”<sup>6</sup> volte a uniformare le normative degli Stati membri in tema di sequestro e confisca dei beni, la direttiva è intervenuta sulle fasi del processo di recupero degli immobili confiscati (composte da fase di intelligence o pre-investigativa, una fase investigativa, una fase processuale e una finale relativa alla destinazione) offrendo alcune definizioni preliminari (tra cui quella di provento e quella di bene<sup>7</sup>) e illustrando i reati contemplati dalla stessa direttiva.

L’articolo 3 ha definito l’ambito di applicazione della direttiva: i reati in materia di corruzione, i reati compiuti da associazioni di tipo mafioso, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti, i reati in materia di terrorismo, i reati che interessano la falsificazione di monete, l’abuso e lo sfruttamento sessuale del minore e infine il riciclaggio di denaro. La direttiva 2014/42/UE ha disciplinato e ampliato le circostanze in cui è possibile disporre la confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato includendo anche i casi di malattia o fuga dell’imputato per i quali non è possibile procedere con il processo; ha previsto la possibilità di confiscare somme di denaro dal valore corrispondente ai beni strumentali o ai proventi da confiscare (la c.d. *confisca per equivalente*); ha incluso la *confisca allargata* (o estesa) al patrimonio del reo nei casi in cui l’autorità giudiziaria ritenga che sia frutto, anch’esso, di attività criminali; ha aggiunto la *confisca presso terzi* nei casi in cui i beni di origine illecita siano stati trasferiti a soggetti terzi (persone fisiche o giuridiche) che conoscevano o che avrebbero dovuto conoscerne la provenienza illegale; ha imposto inoltre il dovere morale, in capo agli Stati membri, di indicare gli strumenti utili a coadiuvare l’autorità giudiziaria alla ricerca dei beni occultati dalle organizzazioni criminali.

---

<sup>6</sup> In base agli artt. 82 par. 2 e 83 par. 1 TFUE il Parlamento europeo e Consiglio sono autorizzati a stabilire norme minime per agevolare il principio del riconoscimento reciproco e la cooperazione penale nei confronti di reati particolarmente gravi dalla dimensione transnazionale.

<sup>7</sup> Con provento si intende ogni vantaggio economico derivato, direttamente o indirettamente, da reati; esso può consistere in qualsiasi bene e include ogni successivo reinvestimento o trasformazione di proventi diretti e qualsiasi vantaggio economicamente valutabile. Col termine si fa riferimento anche al valore stimato dei beni nel caso in cui siano stati totalmente o parzialmente confusi con altri di provenienza legittima. Si comprendono, quindi, sia i surrogati (ogni successivo reinvestimento o trasformazione di proventi diretti da parte dell’indagato o imputato) in cui gli originari profitti siano stati investiti, sia gli utili valutabili. Invece, col termine bene, si intende un bene di qualsiasi natura, materiale o immateriale, mobile o immobile, nonché atti giuridici o documenti che attestano un titolo o un diritto su tale bene. Nella nozione vi rientrano gli strumenti finanziari, i titoli di credito e gli strumenti legali «comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti» (considerando 12). In secondo luogo, tra i beni confiscati rientrano quelli “strumentali”, ossia i beni utilizzati o destinati a essere utilizzati in qualsiasi modo, totalmente o parzialmente, per la commissione di un reato (art. 2, n. 3).

Memo Francesco, Meli Ilaria, *Il riuso sociale dei beni confiscati e la riattivazione delle aziende sottratte alla criminalità nel panorama normativo europeo, Una ricerca comparativa sulla legislazione comunitaria e sugli ordinamenti nazionali*, Progetto Icaro, Grafiche Riga s.r.l. - Annone Brianza (LC), 2016.

La direttiva 2014/42/UE ha introdotto infine, con l'articolo 10.3, la possibilità (ma non l'obbligo) per gli Stati membri di disporre il *riuso sociale dei beni confiscati*<sup>8</sup> in alternativa alla vendita o al trasferimento. Si legge infatti che *gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale*<sup>9</sup>. In base all'articolo 11, gli Stati membri devono provvedere alla raccolta periodica, alla conservazione e alla trasmissione alla Commissione europea dei dati statistici relativi al proprio territorio, dei provvedimenti di sequestro e di confisca effettuati, nonché dei provvedimenti che ritengono necessari far eseguire in un altro Stato membro.

Si sottolinea che la versione definitiva della direttiva approvata dal Parlamento e dal Consiglio non corrispondeva alla proposta iniziale avanzata dalla Commissione, ma costituiva il risultato di un compromesso tra posizioni ed istanze differenti. In particolare, due sono state le principali divergenze: l'inserimento, tra le “*norme minime*” previste dalla direttiva, di regole comuni agli Stati membri rispetto la confisca senza condanna e il riconoscimento europeo del riuso sociale dei beni confiscati quale opzione prioritaria alle altre destinazioni. Appare infatti evidente la timidezza della direttiva nei confronti della promozione del riuso sociale dei beni confiscati che rimane un'*indicazione* per gli Stati membri; tuttavia, non si può ignorare il fatto che la norma ha comunque il merito di aver richiamato espressamente e per la prima volta in ambito europeo lo stesso riuso sociale.

Durante la fase di discussione della proposta di direttiva della Commissione, il Parlamento europeo è stato l'organo che ha maggiormente insistito sulla promozione del riuso sociale proponendo alcuni emendamenti per avvicinare la normativa europea a quella italiana che, tuttavia, non sono stati inseriti nella versione definitiva nonostante il parere favorevole del Comitato Economico e Sociale europeo (CESE). Neanche l'inclusione tra le “*norme minime*” comuni a tutti gli Stati della “*confisca senza condanna*” è andata a buon fine: infatti, sebbene questa misura sia già prevista in alcuni Paesi europei (tra cui l'Italia, il Regno Unito, l'Irlanda<sup>10</sup>, la Svizzera, l'Austria, la Slovacchia, la Bulgaria, l'Albania) ed extra-europei

---

<sup>8</sup> Risulta fondamentale sottolineare che la direttiva non fa alcun riferimento alle aziende confiscate e al loro riuso al fine dello sviluppo socio – economico.

<sup>9</sup> DIRETTIVA 2014/42/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.

<sup>10</sup> In Irlanda la confisca senza condanna è stata introdotta nel 1996 con il *Proceeds of Crime Act*, un insieme di norme volte a colpire la crescita di organizzazioni criminali (*gangs*). L'atto mira a ridurre la possibilità, per i criminali, di arricchirsi coi proventi da reato senza incorrere in alcuna forma di responsabilità penale. Memo Francesco, Meli Ilaria, *Il riuso sociale dei beni confiscati op.cit.*

(quali gli Stati Uniti, il Sudafrica e l'Australia) e nonostante il parere favorevole della Corte europea dei diritti dell'uomo, non è stato possibile includere la confisca senza condanna tra le norme minime comuni agli Stati membri<sup>11</sup>.

La direttiva 2014/42/UE ha in ogni caso il merito di aver individuato alcune garanzie tra cui: la tutela del diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale; la tempestiva comunicazione dei provvedimenti di sequestro e di confisca al soggetto interessato; la durata limitata di tali provvedimenti e l'obbligo di motivazione degli stessi.

### **2.3. Il regolamento (UE) 2018/1805**

Con l'approvazione della direttiva 2014/42/UE, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato una dichiarazione congiunta tramite cui hanno invitato la Commissione europea

“ad effettuare, quanto prima possibile e tenendo conto delle differenze fra le tradizioni e i sistemi giuridici degli Stati membri, un'analisi della fattibilità e dei possibili vantaggi dell'introduzione di ulteriori norme comuni in materia di confisca e a presentare una proposta legislativa sul riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca<sup>12</sup>”.

La Commissione europea ha replicato presentando nel dicembre 2016 una proposta di regolamento relativa al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca volta ad affinare l'attuazione transfrontaliera dei provvedimenti di sequestro e di confisca e a ordinare la disciplina dell'Unione.

Nel 2018 è stato applicato il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca che è entrato in vigore il 19 dicembre 2020 sostituendo due decisioni quadro, quella 2003/577 e quella 2006/783.

---

<sup>11</sup> La confisca in assenza di condanna appare inoltre in alcuni strumenti di diritto internazionale tra cui: la Convenzione di Merida sulla corruzione del 2003 e le 40 Raccomandazioni del FATF-GAFI (Financial Action Task Force o Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale) per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo emanate nel febbraio 2012.

<sup>12</sup> Consiglio dell'Unione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (prima lettura) - Adozione dell'atto legislativo (AL + D) = Dichiarazioni, 7329/1/14 REV 1 ADD 1, p. 1-2.

Il Regolamento 2018/1805 è un atto innovativo per sua stessa natura: si tratta infatti di una disposizione obbligatoria in tutti i suoi elementi, direttamente applicabile dagli Stati membri in grado di produrre un'azione di unificazione normativa all'interno delle disposizioni europee.

L'atto, che puntava a realizzare un rapporto diretto tra le Autorità giudiziarie degli Stati membri, ha disposto il superamento del requisito della doppia incriminazione per trentadue figure di reato e ha definito i motivi di rifiuto e di rinvio dell'esecuzione, includendo tra questi ultimi anche la violazione palese di un diritto contenuto nella Carta dei diritti fondamentali, tra cui il diritto ad un ricorso effettivo, il diritto a un giudice imparziale e il diritto alla difesa. Il Regolamento ha disposto che siano le Autorità competenti degli Stati membri ad occuparsi della ricezione dei provvedimenti di sequestro e di confisca (articolo 4 e 14); queste ultime, se non vi sono motivi di rinvio o di rifiuto, procedono all'esecuzione (articoli 7 e 18) del sequestro o della confisca in base alla legislazione dello Stato richiedente (articolo 23). I beni confiscati o la somma di denaro ricavata dalla loro vendita possono essere restituiti alla vittima del reato, devoluti allo Stato d'esecuzione nel caso in cui la somma sia pari o inferiore a diecimila euro, oppure, nel caso in cui la somma sia superiore a diecimila euro, consegnati in due parti di uguale consistenza allo Stato di esecuzione e allo Stato di emissione (articolo 30)<sup>13</sup>.

#### **2.4.L'accordo di partenariato 2014/2020 e le politiche di coesione**

A partire dalla Programmazione europea 2000 – 2006 il Pon “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia<sup>14</sup>” e alcune misure previste dai Programmi operativi regionali (Por),

---

<sup>13</sup> Rosanò, *Congelamento e confisca di beni*.op. cit.

<sup>14</sup> Il Programma operativo nazionale “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia” (Pon Sicurezza) è stato il primo strumento finanziario volto a garantire la sicurezza per alcune regioni del meridione (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). È stato cofinanziato al 50% dall'Unione europea (tramite il Fondo europeo per lo sviluppo regionale) e al 50% dal bilancio statale. Due erano gli obiettivi strategici del programma: il miglioramento del contesto nel quale operavano i soggetti economici (tramite il superamento di ostacoli alla libera concorrenza tra imprese) e il miglioramento delle condizioni di legalità delle regioni del meridione per incentivare l'utilizzo dei beni confiscati. In particolare, due sono gli obiettivi operativi che meritano di essere menzionati in questa sede: l'obiettivo operativo 2.5 “*Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*” che è stato destinato alla riqualificazione dei beni confiscati tramite un finanziamento di oltre 63 milioni che è servito per realizzare 63 progetti, ripartiti nelle regioni meridionali. Grazie invece all'uso dei fondi disposti dall'obiettivo operativo 2.7 “*Potenziare la dotazione tecnologica della pubblica amministrazione ai fini di migliorare l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali*”, l'Agenzia Nazionale ha realizzato un sistema informatico denominato R.e.g.i.o., un acronimo che sta per Realizzazione di un sistema per la Gestione

sono state le principali fonti di finanziamento pubblico volte ad agevolare il riuso sociale<sup>15</sup>; a queste si sono aggiunte le donazioni di alcuni enti privati tra cui fondazioni, fondi mutualistici delle centrali cooperative e soggetti della finanza etica. Con la Programmazione europea 2007–2013 sono stati individuati degli strumenti e degli interventi concreti per favorire la valorizzazione dei beni confiscati; tale volontà è stata ribadita e rafforzata con l’Accordo di partenariato 2014–2020<sup>16</sup> tramite la previsione di una Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate. In particolare, gli interventi si sono collocati all’interno di alcuni Obbiettivi tematici dell’Accordo di partenariato: l’Obiettivo tematico 9, volto a promuovere l’inclusione sociale e a combattere la povertà e ogni forma di discriminazione e l’Obiettivo tematico 11 che mirava a rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate a un’amministrazione pubblica efficiente. Il primo obiettivo, rilevante soprattutto per le regioni del Mezzogiorno meno sviluppate, era volto a promuovere l’inclusione sociale, l’educazione alla legalità, la cooperazione tra gli enti pubblici e quelli privati e il riuso sociale dei beni confiscati; l’Obiettivo tematico 11 puntava invece ad aumentare i livelli di integrità e legalità nell’azione della Pubblica Amministrazione.

Prima di proseguire è necessario un chiarimento relativo alla natura dell’Accordo di Partenariato: si tratta di un documento che ciascuno Stato membro elabora in collaborazione con la Commissione europea e costituisce un riferimento per la programmazione degli interventi finanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei per il periodo di programmazione in corso (in questo caso 2014-2020). Tra i progetti finanziati dai Fondi

---

Informatizzata ed Operativa delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Il riuso sociale dei beni confiscati alle mafie per la legalità, lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale. Proposte di lavoro nella programmazione europea 2014 – 2020*

<sup>15</sup> Un Programma operativo per la realizzazione di un quadro comunitario di sostegno (QCS) è infatti suddiviso in Programmi operativi nazionali (PON) e da Programmi operativi regionali (POR) che definiscono gli obiettivi specifici all’interno di assi prioritari.

<sup>16</sup> L’Accordo di partenariato costituisce il principale strumento di programmazione nazionale dei fondi strutturali e di investimento europei destinato all’Italia per il periodo 2014/2020 ed è disciplinato dal Regolamento n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali (FSE) e di investimento europei (SIE). L’Accordo di partenariato stabilisce le condizioni per garantire il rispetto della strategia Europa 2020 che promuove una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva; individua poi le norme necessarie ad un’efficace attuazione dei fondi SIE e una lista indicativa dei partner.

strutturali e di investimento europei vi sono le azioni promosse dalle Politiche di coesione<sup>17</sup> che mirano a ridurre il divario tra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite” per ottenere un più equilibrato sviluppo territoriale<sup>18</sup>.

In questo contesto, i beni confiscati appaiono quali risorse utili a uniformare lo sviluppo e la coesione territoriale nazionale, da qui la volontà di definire la Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati. Il documento preliminare al Piano d’azione nazionale “Beni confiscati e coesione territoriale” è stato presentato il 7 marzo 2016 col seguente Obiettivo Generale: “Utilizzare in modo efficace ed efficiente i beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata per l’inclusione sociale, il buon lavoro e l’economia solidale”. Il documento declinava, all’interno dell’Obiettivo Generale, tre Obiettivi specifici:

1. Il potenziamento della capacità di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata da parte dei soggetti preposti (Agenzia Nazionale, Tribunali, Ministeri, Prefetture, Regioni, Enti locali, Organizzazioni del Terzo settore, etc.);
2. L’uso dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata per potenziare e qualificare i servizi pubblici per le comunità locali e per creare nuova occupazione;
3. L’azione di accompagnamento volta alla transizione alla legalità delle aziende confiscate alla criminalità organizzata<sup>19</sup>.

Il Piano di Azione che lo ha seguito aveva quindi il fine di coordinare, indirizzare e supportare le Amministrazioni statali, gli organi locali e in generale tutti gli attori (singoli o collettivi) coinvolti nella gestione dei beni confiscati, a partire dall’ANBSC.

Analizzando più nel dettaglio i tre Obiettivi Tematici si evince che il primo puntava a migliorare l’efficacia del sistema di governance dei beni confiscati, in primo luogo, tramite un maggior coinvolgimento della Presidenza del Consiglio ed un più forte coordinamento tra l’Agenzia per la Coesione Territoriale, il Dipartimento per le Politiche di Coesione, l’ANBSC, i Ministeri interessati, le Regioni, le Prefetture e gli Enti locali. L’Obiettivo Tematico 1 proponeva infatti: il potenziamento dell’Agenzia, inteso sia nel senso di sviluppo delle competenze e dei servizi offerti che di rafforzamento qualitativo e quantitativo

---

<sup>17</sup> Le politiche di coesione sono finanziate da tre dei cinque fondi SIE: il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione

<sup>18</sup> Sito della Commissione europea: [ec.europa.eu/regional\\_policy/it/faq/#10](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/faq/#10).

<sup>19</sup> Piano di Azione beni confiscati e coesione territoriale, studio preliminare, aggiornato al 29 febbraio 2016, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione.

dell'organico; la promozione di attività di supporto tecnico ai Comuni o alle Regioni proprietarie di immobili confiscati; la realizzazione di un'Indagine conoscitiva sui beni confiscati relativa al territorio nazionale differenziata in base alle aree geografiche e ai contesti sociali; il potenziamento della raccolta dati istituzionale relativa ai beni sequestrati e confiscati in un'ottica di open data; l'attuazione di un monitoraggio civico, oltre che istituzionale, sul riuso sociale dei beni confiscati.

Il secondo obiettivo tematico individuava invece nell'uso dei beni confiscati un mezzo tramite cui potenziare i servizi pubblici rivolti ai cittadini, creare nuova occupazione, potenziare le infrastrutture sociali e migliorare i processi di inclusione sociale. Questo obiettivo mirava quindi ad allargare il campo d'azione dei beni confiscati e a valorizzarne le potenzialità di riuso per fini sociali: i beni confiscati, in quanto presidi territoriali di legalità, possono diventare spazi dedicati alla formazione, alla creazione di nuovi posti di lavoro e all'innovazione, luoghi di incontro, di recupero, di accoglienza e di sostegno alla cittadinanza. In quest'ottica é quindi possibile applicare l'approccio allo Sviluppo locale partecipativo promosso dai regolamenti dei fondi strutturali europei per sostenere la micro-progettualità e l'innovazione sociale.

Il terzo Obiettivo Tematico mirava invece a supportare la transizione alla legalità delle imprese sequestrate e confiscate che spesso, quando entrano a far parte del patrimonio statale, non hanno reali capacità operative. Le imprese confiscate infatti sono soggette con frequenza alla liquidazione e/o al fallimento a causa dell'incremento dei costi di gestione a sua volta riconducibile al processo di adattamento alle leggi, alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, al blocco delle commesse e alla mancata attivazione di credito da parte delle banche. Per superare queste problematiche il Piano di Azione ha previsto una strategia d'intervento ad hoc basata su un'analisi dello stato di salute delle aziende e su un servizio di consulenza volto ad agevolare il trasferimento di competenze.

## **2.5.L'impegno della società civile europea nella promozione delle misure di prevenzione patrimoniale e nel riuso sociale dei beni confiscati**

A partire dalla prima partecipazione all'udienza del Parlamento europeo nel 1997, Libera ha preso parte, in quanto rappresentante della società civile, all'azione di promozione delle misure di prevenzione patrimoniale e di valorizzazione del riuso sociale dei beni confiscati in Europa. Già sul finire degli anni Novanta, nell'Unione, era forte la convinzione che l'azione repressiva portata avanti dalle forze dell'ordine e dalla magistratura dovesse trovare una continuazione, e quindi un completamento, nell'attivismo promosso dalla società civile attraverso alcuni report e la promozione della trasparenza delle informazioni. La prima esperienza volta alla creazione di un network sociale europeo è stata la rete FLARE (Freedom, Legality and Rights in Europe) che ha operato tra il 2008 e il 2016 ed è stata superata dal bisogno di creare una rete con una struttura più inclusiva. Dal 2016 Libera ha infatti iniziato a collaborare con alcuni partner europei (tra cui DeMains Libres in Francia, MafiaNeinDanke and Eine Welt in Germania, BASTA! In Belgio, FYADIS in Spagna e altri gruppi informali provenienti dalla Svizzera, dal Regno Unito e da Malta) nell'ottica di costruire una nuova rete sociale europea che è stata effettivamente fondata nel 2019 sotto l'acronimo CHANCE (Civil Hub Against orgaNized Crime in Europe).

Il 3 aprile 2019, in previsione del nuovo mandato del Parlamento europeo<sup>20</sup>, Libera ha presentato l'agenda politica realizzata in collaborazione con la rete CHANCE attraverso un'iniziativa chiamata "Our CHANCE for a new political agenda against organised crime and corruption in Europe". L'agenda politica mirava alla creazione, a livello transazionale, di nuovi scenari in tema di giustizia sociale e di sicurezza e partiva dal presupposto che la lotta al crimine fosse un problema da affrontare a livello europeo in un'ottica unitaria che non differenziasse il fenomeno in base alle unità specifiche di contrasto (quali la tratta di esseri umani o il traffico di droga).

L'agenda politica promossa da CHANCE mirava quindi a realizzare un'azione sinergica europea volta a contrastare la criminalità organizzata tramite il perseguimento di una serie di proposte inerenti le misure di prevenzione di carattere patrimoniale tra cui: la ripresa di una collaborazione diretta tra la società civile e le istituzioni europee attraverso l'istituzione di un Forum permanente e l'attivazione di osservatori nazionali sulla criminalità organizzata;

---

<sup>20</sup> Il 2 luglio 2019 ha avuto inizio la IX legislatura del Parlamento europeo, la cui composizione è stata determinata dai risultati delle consultazioni elettorali svoltesi tra il 23 e il 26 maggio 2019.

l'armonizzazione delle norme di contrasto alla criminalità organizzata con un'attenzione specifica alla promozione del riuso pubblico e sociale dei beni confiscati; il rafforzamento della piattaforma ARO (Asset Recovery Offices<sup>21</sup>) basata sull'articolo 8 della decisione quadro 2007/845/GAI<sup>22</sup>; il rafforzamento della piattaforma AMO (Asset Management Office) quale strumento per favorire lo scambio di conoscenze e buone pratiche in tema di gestione dei beni sequestrati e/o confiscati; il ricorso a misure di *non conviction based confiscation* tramite una Direttiva ad hoc; la costruzione di un fondo volto al riuso dei beni confiscati attraverso le Politiche di Coesione nella programmazione 2021-2027; la promozione di nuove pratiche di *community-based monitoring* (le c.d. comunità monitoranti) per migliorare l'accesso civico alle informazioni; Il potenziamento dei programmi di finanziamento europei e delle politiche di coesione in tema di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione tramite un miglior controllo sui destinatari dei finanziamenti europei; il

---

<sup>21</sup> La decisione quadro n. 2007/854/GAI svolge un ruolo decisivo rispetto il tema della cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni, il reperimento dei proventi di reato o altri beni. Prevede la creazione di una rete tra le amministrazioni di polizia degli Stati membri tramite degli uffici speciali chiamati Asset Recovery Office (ARO). Questa disposizione si integra con la decisione quadro 2006/960/GAI inerente la semplificazione dello scambio d'informazioni e intelligence tra gli Stati membri. In base alla decisione quadro n. 2007/854/GAI, ciascuno Stato membro istituisce o designa un ufficio nazionale per il recupero dei beni incaricato di facilitare il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato e altri beni connessi con reati che possono essere oggetto di un provvedimento di sequestro o confisca, emanato dall'autorità giudiziaria competente nel corso di un procedimento penale o civile. La norma prevede la possibilità, per ogni Stato, di istituire sino a due Asset Recovery Office; la rete ARO in Italia è stata individuata nell'Ufficio Nazionale per il Recupero dei beni, incardinato presso il Ministero dell'Interno - Direzione Centrale della Polizia Criminale (D.C.P.C.) in seno al Servizio per la Cooperazione internazionale di Polizia (S.C.I.P.). Quest'ultimo si affianca all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. La piattaforma ARO si è dimostrata molto importante per il confronto tra i rappresentanti nazionali che si occupano del tema, ha agevolato uno scambio continuo di informazioni e un accompagnamento nell'implementazione della direttiva 2014/42/UE. La piattaforma è una dimensione chiusa a cui associazioni quali Libera o Transcrime hanno accesso con lo status consultivo, analogamente anche alcuni rappresentanti di stati terzi (europei ed extra europei) sono invitati a partecipare.

Savastano Lorenzo, *Indagini patrimoniali all'estero: il network europeo dell'asset recovery office*, Il Centauro, Attualità : [https://www.asaps.it/downloads/files/pag\\_12-cent-216.pdf](https://www.asaps.it/downloads/files/pag_12-cent-216.pdf).

<sup>22</sup> RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO basata sull'articolo 8 della decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0176&from=IT>.

contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione attraverso la politica di Coesione Sociale (2021 – 2027)<sup>23</sup>.

## **2.6. Il contesto criminale europeo**

La criminalità organizzata in Europa è riconducibile a tre principali categorie: le organizzazioni criminali di tipo mafioso, le organizzazioni criminali autoctone (che si sono costituite nei paesi membri) e le organizzazioni criminali straniere (originali di paesi terzi). Tra le organizzazioni criminali di tipo mafioso risultano attive la camorra, Cosa nostra, l'ndrangheta e la Sacra corona unita; la camorra si è radicata in particolare sulle coste spagnole e francesi mentre la 'ndrangheta si è sviluppata soprattutto nei Paesi Bassi e in Germania. Le organizzazioni criminali autoctone sono composte da gruppi di criminali nati e operanti all'interno di un certo territorio nazionale, come i *lancheros gallegos* spagnoli, la mafia bulgara e le organizzazioni attive in Francia col nome di *banditismo*. Tra i gruppi di criminali stranieri si contano alcune organizzazioni sudamericane operanti nel commercio della droga e presenti principalmente nei Paesi Bassi e in Spagna; la criminalità nordafricana e quella nigeriana, attive soprattutto nell'Europa meridionale; la criminalità balcanica e quella russa che intrattengono prevalentemente commerci con l'Europa orientale .

All'interno del territorio dell'Unione vi sono alcuni fattori esterni che hanno contribuito alla diffusione del crimine organizzato tra cui: i flussi migratori, l'instabilità politica causata dalla caduta del regime sovietico, l'esplosione di conflitti armati nella regione balcanica, la presenza di numerosi punti di snodo per i traffici illeciti (i porti tedeschi o olandesi, le rotte balcaniche e gli aeroporti spagnoli).

## **2.7. Comparazione delle misure di sequestro e di confisca nel panorama europeo**

L'iter giurisdizionale che porta alla confisca definitiva dei patrimoni della criminalità organizzata non segue le medesime norme in tutti gli Stati membri; in particolare, come

---

<sup>23</sup> Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie , *Political Agenda of the European network CHANCE, Civil Hub Against organized Crime in Europe*, : [https://www.libera.it/documenti/schede/chance\\_political\\_agenda\\_2019\\_eng.pdf](https://www.libera.it/documenti/schede/chance_political_agenda_2019_eng.pdf)

evidenziato in una ricerca realizzata nel 2016 dal Progetto Icaro<sup>24</sup>, è possibile avanzare un'analisi comparativa basata su due elementi: l'Ente responsabile della gestione dei beni durante le fasi di sequestro e di confisca e l'eventuale possibilità di riutilizzare (a fini sociali o istituzionali) i beni o i proventi confiscati.

Le differenze tra i Paesi europei emergono a partire dalla fase di sequestro in cui i beni confiscati possono essere amministrati da soggetti differenti (individuali o collettivi): in alcuni Stati sono gestiti da personale istituzionale, in altri da agenzie statali o da singoli individui scelti sulla base delle competenze in materia. Solo pochi paesi hanno istituito delle agenzie ad hoc specializzate nella gestione dei beni; più comune è stata infatti la creazione di agenzie, uffici o enti interni alla Polizia o all'ufficio del Procuratore incaricati di seguire le indagini sui proventi di reato. Un esempio di tale tipologia è rappresentato dal MOKAS di Cipro ovvero il Cypriot Unit for Combating Money Laundering.

I paesi che hanno individuato delle agenzie specializzate nella gestione dei beni, come preannunciato, non sono molti; si segnala in particolare l'agenzia francese *Agency for Management and Recovery of Assets Seized and Forfeited* (AGRASC) istituita nel 2010, l'agenzia portoghese *Asset Management Office* (AMO) e quella rumena *National Agency for the Management of Seized Asset* (ANABI)<sup>25</sup>.

Le differenze tra gli Stati membri emergono anche sull'interpretazione data alla gestione dei beni confiscati: la maggior parte dei Paesi individua nell'amministrazione dei patrimoni una modalità volta a garantirne la conservazione e solo alcuni si dedicano anche alla loro valorizzazione<sup>26</sup>.

Generalmente la vendita è consentita solo nel caso in cui i beni siano considerati deperibili oppure nell'eventualità che la loro conservazione rischi di diminuirne esponenzialmente il valore o di gravare in eccesso sulle casse statali. Solo due paesi, il Portogallo e l'Estonia, prevedono la possibilità di cedere temporaneamente i beni sequestrati – con particolare

---

<sup>24</sup> Progetto Icaro, *Il riuso sociale dei beni e delle aziende sottratte alla criminalità nel panorama europeo. Una ricerca comparativa sulla legislazione comunitaria e sugli ordinamenti nazionali*, 2016.

<sup>25</sup> Progetto Icaro, *Il riuso sociale dei beni op.cit.* pag. 45.

<sup>26</sup> Solo alcuni Stati sono sprovvisti di una normativa che ne indichi le previsioni specifiche: Danimarca, Lituania, Lussemburgo, Malta, secondo quanto riportato in RECAST – Reuse of Confiscated Assets for Social Purposes: towards Common on EU Standards Center for the study of democracy, Università degli studi di Palermo, FLARE, ANBSC, UNICRI.

riferimento ai veicoli - alle forze di polizia per evitarne il deterioramento<sup>27</sup>; in questi casi, nell'eventualità in cui il procedimento giudiziario termini con un'assoluzione, le norme dispongono la restituzione dello stesso al proprietario insieme a un indennizzo recante la differenza tra il valore del bene prima del sequestro e quello relativo al momento della riconsegna. Nel quadro sopra descritto è comunque evidente che la mancanza di un ente responsabile della gestione dei beni, a partire dalla fase di sequestro, unita alla carenza di normative *ad hoc* rappresenti per molti paesi europei una grave problematica spesso causa del deterioramento degli stessi beni.

**Tab. 4: La fase di sequestro**

<i>Stato</i>	<i>Chi gestisce il bene</i>	<i>Possibilità di utilizzo del bene</i>
Austria		Vendita
Belgio	COSC	Vendita, restituzione dietro pagamento, conservazione
Bulgaria		Nessuna previsione sulla gestione dei beni (eccezionalmente vendita)
Cipro	Ricevente (non per i conti bancari)	Diverse possibilità a discrezione del ricevente
Croazia	USKOK	Conservazione (eventualmente vendita)
Danimarca	Polizia locale o ARO	Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Estonia	Ogni dipartimento dell'agenzia di esecuzione della legge	Trasferimento, vendita
Finlandia	Polizia	La confisca riguarda principalmente valori
Francia	Proprietario o AGRASC (se beni complessi)	Vendita, assegnazione
Germania	Se esistenti, uffici specifici dei Lander	Vendita
Grecia	Segretario della corte	Conservazione
Irlanda	Ricevente nominato dalla corte	
Lettonia	Proprietario o istituzione scelta dal Gabinetto	Conservazione, vendita, distruzione
Lituania	Proprietari o polizia	Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Lussemburgo	Guardiano	Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Malta		Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Olanda	BOOM	Deposito o cessione
Polonia	Corte o procuratore di Stato	vendita
Portogallo	AMO	Vendita, trasferimento alle istituzioni sociali (beni deperibili), conservazione (immobili), distruzione

<sup>27</sup> Progetto Icaro, *il riutilizzo sociale dei beni op.cit.* pag. 47.

<i>Stato</i>	<i>Chi gestisce il bene</i>	<i>Possibilità di utilizzo del bene</i>
Regno Unito	Ricevente nominato dalla corte	Autonomia di gestione da parte del ricevente (anche vendita)
Repubblica Ceca	Autorità di repressione	Preservazione
Romania	National Agency for management of seized office (per beni superiori a 15.000 euro)	Vendita, beni immobili donati a autorità pubbliche o organizzazioni private per scopi sociali
Slovacchia	Ufficio distrettuale	Nessuna previsione sulla gestione dei beni
Slovenia		Deposito, vendita, distruzione, donazione per uso pubblico
Spagna	Ufficio speciale (di cui stanno discutendo l'introduzione)	Deposito, vendita
Svezia	Polizia o autorità che si è occupata del sequestro	Deposito, vendita
Ungheria	Ricevente o proprietario (se non depositabile)	Conservazione, vendita

Fonte: Francesco Memo e Ilaria Meli, *Il riuso sociale dei beni confiscati op.cit.* pag. 46

Analogamente a quanto scritto in relazione alla fase di sequestro, la maggior parte dei Paesi europei risulta sprovvista di normative specifiche in materia di confisca. Gli Stati che hanno istituito un'agenzia volta alla gestione e all'amministrazione dei beni confiscati (analoghi all'ANBSC) sono pochi, si ricorda la Francia (con la già citata AGRASC) a cui si aggiunge l'Irlanda con il *Criminal Assets Bureau* (CAB). Stupisce inoltre il fatto che alcuni degli Stati dotati di un'Agenzia per la gestione dei beni sequestrati non abbiano affidato alla stessa l'amministrazione dei beni confiscati. La vendita è la principale forma di cessione degli immobili e prevede che i proventi vadano a confluire nel budget statale. Nonostante la diffusione di questa pratica, è stato rilevato che spesso manca un meccanismo di verifica sugli acquirenti. Alcuni paesi prevedono inoltre una forma di destinazione analoga a quella italiana che dispone il trasferimento dei beni confiscati agli Enti pubblici, alle istituzioni statali, alle autorità locali o alle vittime come forma di risarcimento.

**Tab. 5: La fase di confisca e il riuso dei beni confiscati in Europa**

<i>Stato</i>	<i>Chi gestisce il bene</i>	<i>Possibilità di utilizzo del bene</i>	<i>Riuso sociale</i>
Austria		Consegna a istituzioni pubbliche, vendita, distruzione	
Belgio	FINDOMMO (solo per i beni immobili)	Vendita, affitto, trasferimento al dipartimento federale, distruzione, restituzione alle vittime	Beni immobili, solo regione fiamminga
Bulgaria	CIAF e ICMFA	Vendita, in pochi casi cessione alle istituzioni statali	
Cipro	Ricevente nominato dalla corte	Trasferimento del denaro allo Stato, vendita, restituzione alle vittime	
Croazia	Central Office for State Property	Trasferimento allo Stato, vendita	
Danimarca		Vendita, trasferimento (valori) allo Stato, compensazione vittime, distruzione	
Estonia	Governo della contea, istituzioni statali	Vendita, distruzione	Il governo della contea può utilizzare il bene in questo senso.
Finlandia		Vendita, trasferimento a istituzioni statali o autorità locali, distruzione	Sì (indiretto)
Francia	AGRASC	Vendita (immobili), trasferimento alle istituzioni/enti statali, restituzione vittime, distruzione, compensazione vittime	Sì (denaro beni legati a crimini di droga investiti in fondo sul contrasto del reato)
Germania		Vendita, trasferimento a istituzioni statali, autorità locali, ONG, polizia, restituzione vittime, distruzione	Non ci sono previsioni specifiche
Grecia		Vendita, trasferimento a istituzioni statali, autorità locali, restituzione vittime, distruzione	Sì (indiretto)
Irlanda	CAB	Vendita (procedimenti civili), restituzione vittime, trasferimento a autorità locali	
Lettonia		Trasferimento allo Stato	
Lituania	Territorial State Tax Inspectorate	Vendita	
Lussemburgo	Deposito in corti distrettuali	Vendita, trasferimento autorità pubblica, distruzione	Sì (denaro beni legati a crimini di droga /riciclaggio investiti in fondo sul contrasto del reato)
Malta	Lo stesso ente che ha in gestione il bene dal	Nessuna previsione specifica sulla gestione dei beni	

<i>Stato</i>	<i>Chi gestisce il bene</i>	<i>Possibilità di utilizzo del bene</i>	<i>Riuso sociale</i>
	sequestro		
Olanda	Polizia o soggetto nominato dalla Corte	Vendita, restituzione alle vittime, distruzione	
Polonia	Corte, Judicial Enforcement Office	Vendita, trasferimento a istituzioni statali/autorità locali	Sì (indiretto)
Portogallo		Vendita (veicoli), trasferimento a polizia/amministrazione centrale (veicoli), restituzione vittime	Sì (diretto ma solo veicoli)
Regno Unito	Enforcement receiver	Trasferimento agenzie locali/ONG, strutture statali	Solo Scozia (fondo per giovani con comportamenti antisociali)
Repubblica Ceca	OGRPA (o altre autorità a seconda del tipo di bene)	Vendita, affitto, trasferimento a istituzioni dello Stato o autorità locali, restituzione alle vittime, distruzione (solo proprietà mobili)	Sì (indiretto)
Romania		Vendita, trasferimento alle istituzioni statali, autorità locali, distruzione	Sì (diretto, per alcuni beni specifici)
Slovacchia	Non c'è attore centrale	Vendita, trasferimento o utilizzo gratuito, prestito, liquidazione	
Slovenia	Dogana, polizia, procuratore (dipende dal bene, secondo decisione della corte)		
Spagna	Giudice, corte, ufficio del procuratore pubblico, polizia criminale	Vendita	Sì (denaro beni legati a crimini di droga investiti in fondo sul contrasto del reato)
Svezia		Vendita, restituzione alle vittime, distruzione	
Ungheria		Vendita, trasferimento a istituzioni statali o locali, restituzione alle vittime, distruzione	Sì (beni a ONG per riuosociale)

Fonte: Francesco Memo e Ilaria Meli, *Il riuso sociale dei beni confiscati op.cit.* pagg. 49-50

Il riuso sociale dei beni confiscati è previsto in molti Stati membri, tuttavia la maggior parte adotta una forma di riuso indiretto che prevede il trasferimento delle somme derivanti dalla vendita dei beni a ONG, Enti locali o istituzioni nazionali affinché siano reinvestite in attività sociali. La Francia, la Spagna e il Lussemburgo impongono il trasferimento delle somme derivanti dalla vendita a fondi *ad hoc* creati per prevenire e combattere la criminalità organizzata. In Scozia, invece, le somme confiscate vengono trasferite al fondo *Cash Back for Communities* a beneficio della collettività.

Nei prossimi paragrafi sono presentate le misure di prevenzione patrimoniale e le pratiche di riuso sociale in due paesi europei: l'Albania e la Romania<sup>28</sup>.

## **2.8. Le misure di prevenzione patrimoniale in Romania<sup>29</sup>**

In Romania, fino al 2015 il riuso per fini sociali e istituzionali era limitato a poche categorie di beni (dispositivi elettronici e automobili); tuttavia, a seguito della Direttiva 2014/42/UE, una coalizione di ONG rumene ha sostenuto la creazione di un sistema di riuso sociale più ampio a partire dalla creazione di un'Agenzia per la gestione e l'amministrazione dei beni, volontà condivisa anche con l'esecutivo. Con la Legge n. 318/2015<sup>30</sup>, che ha introdotto il riuso per fini sociali o istituzionali dei beni confiscati, è stata effettivamente istituita l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione dei beni confiscati (ANABI)<sup>31</sup> che ha assunto il ruolo di istituzione chiave nel processo di amministrazione e gestione dei beni confiscati.

L'articolo 34 della Legge n. 318/2015 ha infatti introdotto la possibilità di trasferire, su richiesta del Consiglio Generale della città di Bucarest o dei Consigli locali, i beni confiscati alle unità amministrative territoriali per essere usati a fini sociali; mentre in base all'Articolo 35 possono essere dati in concessione gratuita alle associazioni, alle fondazioni, all'Accademia rumena o ad alcune accademie specializzate. In seguito è intervenuta un'altra norma (la Legge n. 216/2016<sup>32</sup>) che ha disposto, in carico all'Agenzia, l'obbligo di attivare le

---

<sup>28</sup> Oltre ai casi dell'Albania e della Romania si segnala un episodio inerente il riuso sociale dei beni confiscati nei Paesi Bassi. In base alla legislazione nazionale è prassi vendere i beni confiscati e devolvere poi la ricompensa allo Stato; tuttavia, nel 2016 si è verificata un'eccezione alla regola quando una nave per le esplorazioni artiche è stata confiscata perché coinvolta nel traffico di sostanze stupefacenti e poi consegnata all'Istituto marittimo e dei trasporti di Rotterdam (Maritime and Transport college, STC) ha deciso di usarla per finalità educative e per favorire il progresso scientifico (tramite la realizzazione di ricerche sul cambiamento climatico e sull'ecosistema artico). Questa vicenda è stata fondamentale per comprendere l'enorme potenzialità del riuso sociale dei beni confiscati.

<sup>29</sup> Le seguenti informazioni sono state raccolte in seguito alla partecipazione della candidata a un'iniziativa promossa dalla Commissione europea tramite il Comitato europeo delle regioni dal titolo "*18th European Week of Regions and cities*". In particolare, i contenuti riguardanti la Romania, sono presi dall'intervento "*The implementation of the social reuse of confiscated assets in Romania at legislative level and the challenge of creating new opportunities of concrete reuse for social purposes*".

<sup>30</sup> Legea nr. 318/2015 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate și pentru modificarea și completarea unor acte normative.

<sup>31</sup> [anabi.just.ro/en/](http://anabi.just.ro/en/)

<sup>32</sup> Legea nr. 216/2016 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate.

procedure per l'assegnazione dei beni se, decorsi 45 giorni dal recepimento della comunicazione relativa all'inserimento degli immobili confiscati nella proprietà dello Stato, questi non siano ancora stati assegnati.

Nel 2018, a seguito dell'instaurazione di un nuovo esecutivo, entrambe le norme sono state abrogate dall' EO n. 114/2018 che ha quindi eliminato dall'ordinamento la possibilità di applicare il riuso sociale ai beni confiscati; in seguito la stessa coalizione di ONG che si era attivata nel 2015 si è nuovamente mobilitata per chiederne la reintroduzione ma, ad oggi, la situazione risulta immutata. In ogni caso, anche se solo per un breve periodo di tempo, il riuso sociale dei beni confiscati ha recato benefici in termini sociali ed economici: sono stati raccolti 4.5 milioni di euro nel 2016, 2.5 nel 2017 e 2.7 nel 2018. Tali somme hanno finanziato il Ministero dell'Interno che le ha impiegate per l'acquisto di alcuni aerei per la difesa delle frontiere e per lo sviluppo di una campagna d'informazione contro il traffico di esseri umani, il Ministero della giustizia, che le ha impiegate per costruire una nuova Corte nel paese di Prahova e il Ministero dell'Educazione e quello della Salute.

In questo contesto, nonostante l'abrogazione delle leggi n. 318/2015 e n. 216/2016, l'Agenzia ANABI costituisce un attore importante per lo sviluppo delle misure di prevenzione patrimoniale nel quadro europeo e rappresenta un partner strategico per molti paesi, tra cui l'Italia.

### **2.9. Le misure di prevenzione patrimoniale e il riuso sociale dei beni confiscati in Albania**

Le misure di prevenzione patrimoniale in Albania rimandano a due leggi in particolare: la Legge n. 9282 del 30 settembre 2004 volta alla prevenzione e alla lotta alla criminalità organizzata e la Legge n. 10192 del 3 dicembre 2009 per la prevenzione e la lotta alla criminalità organizzata attraverso l'applicazione di misure preventive di tipo patrimoniale. Grazie alle disposizioni in esse contenute, che prevedono il riuso sociale dei patrimoni confiscati, nel 2008 è stata istituita *l'Agenzia per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati* (AASCA) che ha la propria sede principale nella città di Tirana.

Nel paese esistono alcune esperienze di riuso sociale di immobili confiscati e la maggior parte è riconducibile all'impegno di un'organizzazione non governativa albanese: *Partners Albania for change and development*. Si tratta di una realtà nata nel 2001 che da allora collabora con numerose organizzazioni locali, europee, statunitensi, sudamericane e mediorientali che si

impegnano per promuovere cambiamenti pacifici in favore della democrazia. Partners Albania promuove diversi progetti, tra cui uno dedicato al riuso sociale dei beni confiscati: si tratta di CAUSE, un acronimo che sta per *Confiscated Assets Used for Social Experimentation*<sup>33</sup>.

CAUSE promuove un modello sostenibile di riuso sociale dei beni confiscati grazie alla collaborazione col Terzo settore e con società civile; punta a creare nuove opportunità e a fornire supporto economico e finanziario alle organizzazioni sociali impegnate nel settore.

Il progetto è finanziato dall'Unione europea e realizzato in collaborazione con due importanti realtà sociali: Project Ahead<sup>34</sup> e il Comitato Don Pepe Diana<sup>35</sup>; tra le altre cose, CAUSE assiste l'Agenzia per l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati tramite la realizzazione di attività di formazione e informazione rivolte alla cittadinanza e la promozione di viaggi in Italia per conoscere le realtà che gestiscono beni confiscati.

Negli ultimi anni sono stati messi a bando cinque beni confiscati che hanno stimolato una reazione molto positiva da parte della società civile che ha presentato 23 richieste di partecipazione. Tre sono risultati essere i progetti vincitori: il *KinFolk Coffee Library* a Durrës, la pasticceria sociale *Ke buono!* a Fier e il *Social Crafting Garage* a Saranda.

Per ognuno di essi, di seguito presentati, CAUSE ha offerto un finanziamento da 60.000 a 150.000 euro per un totale di 300.000 euro<sup>36</sup>.

La pasticceria *Ke Buono!*<sup>37</sup> non si limita ad offrire un'ampia varietà di dolci ai suoi clienti, ma organizza attività d'integrazione con famiglie, adolescenti e studenti per sensibilizzare alla legalità e alla non violenza. La pasticceria, gestita per il 75 % da giovani, da ragazze o da donne vittime della tratta<sup>38</sup>, organizza tirocini professionali rivolti a ex carcerati o alle loro

---

<sup>33</sup> <http://partnersalbania.org/>

<sup>34</sup> Project Ahead è una cooperativa impresa sociale che offre servizi di consulenza e supporto all'innovazione sociale : [www.pja2001.eu/#!/up](http://www.pja2001.eu/#!/up)

<sup>35</sup> L'associazione di promozione sociale "Comitato don Pepe Diana" è nata il 25 aprile 2006 come frutto di un percorso durato diversi anni che ha visto il coinvolgimento di persone e organizzazioni unite dal desiderio di non dimenticare il martirio di un sacerdote morto per amore del suo popolo: <https://dongiuseppediana.org/index.php>.

<sup>36</sup> Brochure di CAUSE, Confiscated assets used for social experimentation, Tirana, 2020: <http://partnersalbania.org/wp-content/uploads/2020/09/cause-project-brochure-web.pdf>

<sup>37</sup> Inauguration of the first social enterprise in a confiscated assets from the organized crime: <http://partnersalbania.org/News/inauguration-of-the-first-social-enterprise-in-a-confiscated-asset-from-the-organized-crime/> (08/07/2018).

<sup>38</sup> Durante il primo anno di attività sono state coinvolte quattro donne potenziali vittime del crimine organizzato.

famiglie, sensibilizzando la cittadinanza al riuso sociale dei beni confiscati. Tra gennaio 2018 e luglio 2019 l'attività ha fatturato 150.000 euro, 16 giovani sono stati coinvolti in tirocini professionali e 9 scuole hanno aderito all'iniziativa contribuendo alla sensibilizzazione di oltre 1000 studenti<sup>39</sup>.

Il *KinFolk Coffee Library*<sup>40</sup> è una caffetteria sociale realizzata in una ex sala da ballo nata per ridurre il fenomeno della dispersione scolastica e per ospitare i giovani che seguono un programma di giustizia ripartiva; è un luogo dove i giovani possono incontrarsi per studiare, fare progetti di gruppo, seguire corsi di formazione oppure semplicemente passare il proprio tempo libero. Negli ultimi anni ha accolto numerose attività educative, artistiche e culturali, ha promosso sette programmi per potenziare le capacità di *leadership*, di *advocacy* e di *lobbying* dei giovani e ha ospitato 27 corsi di lingue straniere generando un fatturato di 89.717.250 euro<sup>41</sup>.

Infine, il *Social Crafting Garage*<sup>42</sup> di Saranda è un laboratorio realizzato in un bene confiscato dove donne vittime di tratta o di violenza domestica realizzano prodotti d'artigianato usando pietre naturali raccolte sulla spiaggia. Le pietre, che vengono colorate, perforate, scolpite e incollate, danno vita a prodotti d'artigianato unici e pregiati, pronti per essere immessi nel mercato. Durante il primo anno d'attività, dal maggio 2019 al maggio 2020, il *Social Crafting Garage* ha generato 56.979.86 euro: sono state assunte 8 donne vittime di violenza domestica, sono stati realizzati più di 2500 prodotti artigianali e promossi due programmi educativi, uno sull'importanza del patrimonio culturale e l'altro sui diritti umani<sup>43</sup>.

In virtù del contributo offerto a queste tre esperienze di riuso sociale CAUSE costituisce un progetto faro in Albania e ha il potenziale per trasformarsi in un programma regionale finalizzato al riuso sociale dei beni confiscati.

---

<sup>39</sup> Brochure di CAUSE, Confiscated assets used for social experimentation, Tirana, 2020.

<sup>40</sup> Inauguration of Kinfolk Coffee Library – a social enterprise established in a confiscated assets from the organized crime in Durrës: <http://partnersalbania.org/News/inauguration-of-kinfolk-coffee-library-a-social-enterprise-established-in-a-confiscated-asset-from-the-organized-crime-in-durres/> (08/11/2019).

<sup>41</sup> Brochure di CAUSE, Confiscated assets used for social experimentation, Tirana, 2020.

<sup>42</sup> Inauguration of social rafting garage – another social enterprise established in a confiscated assets from organized crime: <http://partnersalbania.org/News/inauguration-of-social-crafting-garage-another-social-enterprise-established-in-a-confiscated-asset-from-the-organized-crime/> (12.02.2020)

<sup>43</sup> Brochure di CAUSE, Confiscated assets used for social experimentation, Tirana, 2020.

## 2.10. La confisca dei beni alla criminalità organizzata nel contesto internazionale

La tematica del sequestro e della confisca degli illeciti accumulati dalle organizzazioni criminali è stata trattata per la prima volta, a livello internazionale, nel 1988 dalla *Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope* che ha autorizzato, oltre alla confisca diretta, anche quella per equivalente. Il documento ha inoltre legittimato la confisca degli strumenti, dei materiali e delle sostanze usati per compiere i reati oltre ai documenti commerciali, finanziari o bancari preposti a tale fine. La Convenzione ha introdotto un meccanismo di cooperazione in base al quale i beni soggetti a una misura di prevenzione di carattere patrimoniale possono essere confiscati anche da un'Autorità di un paese diverso da quello in cui si trovano i beni, a patto che entrambi gli Stati aderiscano alla Convenzione. In base all'accordo, i beni, una volta confiscati, possono permanere alla disponibilità dello Stato individuato oppure possono essere trasferiti (anche in forma di somma ricavata dalla loro vendita) ad organizzazioni intergovernative che si occupano della lotta contro l'abuso e il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope; inoltre, l'onere della prova può essere invertito da ciascuna Parte in causa se conforme alla legislazione dello Stato proponente e alla natura della procedura giudiziaria<sup>44</sup>. L'8 novembre 1990 è stata firmata a Strasburgo la *Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato* che ha introdotto la possibilità, per gli Stati contraenti, di ricorrere alla confisca diretta e a quella per equivalente nei confronti di tutte le fattispecie criminose, e quindi non solo nei confronti dei reati individuati dallo stesso trattato. La Convenzione aveva lo scopo di rafforzare la cooperazione internazionale tramite una collaborazione più efficiente in tema di ricerca, investigazioni, congelamento e confisca dei proventi illeciti; per questo ha previsto forme di assistenza investigativa quali il sopporto nella raccolta di elementi di prova, l'uso di comuni tecniche investigative, l'eliminazione del segreto bancario, l'applicazione di misure provvisorie (quali il congelamento di beni e dei conti corrente) e di confisca dei proventi di reato<sup>45</sup>. Nel 1992, un mese prima della Strage di Capaci, si svolse la prima assemblea della *Commissione sulla prevenzione della criminalità e per la giustizia penale delle Nazioni Unite*

---

<sup>44</sup> Rosanno Alessandro, *Congelamento e confisca di beni op.cit.*

<sup>45</sup> *Ibidem*

durante la quale Giovanni Falcone, che era il capo della delegazione italiana, propose la realizzazione di un convegno internazionale sulla cooperazione multilaterale nella lotta al crimine organizzato, che si tenne due anni dopo a Napoli. La *Conferenza ministeriale mondiale sulla Criminalità organizzata* del 1994 era infatti funzionale all'adozione della Dichiarazione politica e del Piano di azione globale contro il crimine organizzato transnazionale. Nel 1998 fu fondato il *Comitato intergovernativo per la redazione della Convenzione internazionale globale contro il crimine organizzato transnazionale* incaricato, tra le altre cose, di elaborare degli strumenti pattizi internazionali relativi al traffico di donne e bambini, al commercio illecito di armi e munizioni e al trasporto illegale di migranti, anche via mare (i c.d. "Protocolli")<sup>46</sup>.

La *Convenzione internazionale globale contro il crimine organizzato transazionale* fu approvata dal Comitato nel luglio del 2000 e sottoscritta alla Conferenza Onu che si svolse qualche mese più tardi nella città di Palermo; nasceva così il primo documento comune in tema di contrasto alla criminalità organizzata transazionale che offriva agli Stati aderenti (190 su 193 Paesi appartenenti all'Onu) degli strumenti vincolanti per contrastare la criminalità organizzata (tra cui le forme di confisca previste dalle precedenti convenzioni). La Convenzione del 2000, nota anche come "Convenzione di Palermo", ha introdotto la possibilità, da parte dello Stato in cui si trovano i beni confiscati, di restituire gli stessi allo Stato richiedente per permettere il risarcimento delle vittime o la restituzione ai legittimi proprietari.

Più recentemente, nel corso del World Crime Congress del 2015 che si è svolto nella capitale del Qatar, è stata elaborata la *Dichiarazione di Doha* che, segnando un momento decisivo nel dibattito internazionale relativo al contrasto alla criminalità organizzata transazionale, ha evidenziato il ruolo strategico della società civile quale deterrente nei confronti della criminalità organizzata.

Successivamente la confisca dei beni e dei patrimoni illeciti è stata affrontata a livello internazionale dall'ottava *Conferenza degli Stati Parti della Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla corruzione* che si è svolta ad Abu Dhabi nel dicembre 2019, richiamata nella Relazione alle Camere del 28 gennaio 2020 con le seguenti parole:

---

<sup>46</sup> Baruzzo Giulia, Usai Monica, *Dopo 20 anni, la Convenzione di Palermo continua nel segno di Falcone*, La via libera, 20.10.2020:  
[https://lavialibera.libera.it/it-schede-300-convenzione\\_di\\_palermo\\_continua\\_nel\\_segno\\_di\\_falcone](https://lavialibera.libera.it/it-schede-300-convenzione_di_palermo_continua_nel_segno_di_falcone)

“il tema del recupero dei beni confiscati ha avuto un ruolo centrale ed è stata approvata una Risoluzione che, proprio su proposta della delegazione Italiana, prevede che gli Stati Parti si impegnino a considerare anche l'uso sociale dei beni confiscati<sup>47</sup>”

Nell'ottobre 2020, si è svolta la decima *Conferenza delle Parti sulla Convenzione Onu contro la criminalità transnazionale* organizzata dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (Unodc)<sup>48</sup> che si è soffermata su alcune condizioni economiche e sociali, quali l'aumento delle disuguaglianze a livello internazionale, i cambiamenti climatici e la pandemia Covid-19 che hanno rafforzato la criminalità transazionale.

La delegazione italiana è intervenuta nei dibattiti proponendo alcune risoluzioni inerenti la necessità di promuovere lo scambio di informazioni tra i paesi aderenti alla Convenzione tramite l'identificazione dei relativi vuoti normativi e la volontà di intensificare il contrasto alla dimensione economica della criminalità organizzata transazionale tramite il coinvolgimento della società civile.

E' importante menzionare che, nel corso del meeting, l'esperienza italiana legata al riuso sociale dei beni confiscati è stata esaltato tanto che il termine è stato introdotto nel vocabolario di negoziazione internazionale<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Ministero della Giustizia, Gabinetto del Ministro, Relazione alle Camere – Roma, 28 gennaio 2020.

<sup>48</sup> L'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) è un'Agenzia delle Nazioni Unite fondata nel 1997. Ha sede a Vienna, in Austria, e conta 21 succursali e due uffici intermediari, uno con sede a Bruxelles e l'altro a New York. È stato istituito per coadiuvare l'ONU ad indirizzare una risposta globale e coordinata ai problemi del traffico illegale di droghe, abuso di stupefacenti, prevenzione della criminalità, corruzione e terrorismo internazionale. Tali obiettivi sono portati avanti tramite tre principali azioni: consulenza, ricerca e supporto ai governi nell'adozione e attuazione di convenzioni contro i crimini sopracitati. Due sono le principali convenzioni internazionali in materia: la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transazionale, entrata in vigore nel settembre del 2003 e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, entrata invece in vigore nel 2005.

<sup>49</sup> Baruzzo Giulia, Usai Monica, *Dopo 20 anni, la Convenzione di Palermo continua nel segno di Falcone*, La via libera.

## CAPITOLO 3

### **Il processo di riuso dei beni confiscati**

*In questo capitolo viene esposto il processo di riuso dei beni confiscati, così come descritto nel Codice Antimafia, a partire dal sequestro preventivo fino ad arrivare alla restituzione degli immobili alla collettività. Sono presentati i principali attori istituzionali coinvolti nel processo di riuso dei beni confiscati: l'Agenzia Nazionale, le Prefetture, i Comuni e i Consorzi di Comuni. Il ruolo della società civile viene analizzato nel quadro descritto, dal punto di vista dell'economia sociale e dell'attivismo civico nel processo di riuso dei beni confiscati. Infine, sono presentati alcuni strumenti di monitoraggio civico e istituzionale, quali il Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni, i Patti di collaborazione e il Regolamento comunale per la destinazione e il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, al quale è dedicato l'ultimo paragrafo.*

#### **3.1. Le fasi giudiziarie e la procedura di confisca**

Le misure di prevenzione sono disposizioni preventive che possono essere applicate prima della commissione di reati, o indipendentemente della stessa commissione, sulla base della pericolosità del soggetto nei confronti del quale la misura è destinata. Specificatamente, le disposizioni di prevenzione sono applicate ai soggetti che si ritiene dediti abitualmente a traffici delittuosi; agli individui che, sulla base del loro tenore di vita, si ritiene che vivano con i proventi di attività delittuose; ai soggetti responsabili della commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica dei minori, la sicurezza, la sanità o la tranquillità pubblica.

Le misure di prevenzione possono essere personali o patrimoniali e sono adottate dal Questore o dall'Autorità Giudiziaria nei confronti degli individui indiziati di appartenere ad

associazioni di tipo mafioso<sup>1</sup> (articolo 4 del CAM). Le misure di prevenzione personale applicate dal Questore limitano la libertà di circolazione, ma non quella personale e sono l'avviso orale semplice, il rimpatrio con foglio di via obbligatorio e il divieto di possedere apparati suscettibili di agevolare una condotta pericolosa; mentre le misure di prevenzione applicate dall'Autorità Giudiziaria limitano la libertà personale e sono la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, la sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno e quella con divieto di soggiorno.

Le misure di prevenzione patrimoniale comprendono il sequestro e la confisca. Il primo è un provvedimento di natura cautelare e provvisoria ordinato dal Tribunale nel caso in cui si sospetti, a fronte di sufficienti indizi, che i beni in possesso dell'indiziato siano frutto di attività illecite – o ne rappresentino il reimpiego – o nel caso in cui il loro ammontare risulti sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività lavorativa svolta. La confisca è un provvedimento ablativo emesso dallo Stato nei confronti dei beni sequestrati di cui non è stato possibile dimostrare la legittima provenienza. Oltre ai soggetti individuati dall'articolo 4 del Codice antimafia, le misure di prevenzione patrimoniale si applicano:

“alle persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali<sup>2</sup>”.

L'iter di sequestro, confisca e destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata è disciplinato dal Codice antimafia; il sequestro è normato dall'articolo 20, mentre la confisca dall'articolo 24.

---

<sup>1</sup> Gli altri soggetti nei confronti dei quali possono essere applicate le misure di prevenzione sono: gli indiziati di appartenere alle associazioni a delinquere volte a ridurre in schiavitù le persone; gli indiziati di far parte delle associazioni dedite al traffico di esseri umani, allo sfruttamento della prostituzione, alla pornografia minorile, al possesso di materiale pornografico oppure al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope; gli individui nei confronti dei quali possono essere applicate le misure dal questore (che limitano esclusivamente la libertà di circolazione e non quella personale); i soggetti che pongono in essere atti diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato; gli individui che hanno fatto parte di associazioni politiche disciolte; coloro che compiono atti diretti alla ricostruzione del Partito fascista; ed infine, i soggetti indiziati di aver agevolato gruppi o persone che hanno partecipato attivamente a manifestazioni di violenza volte a mettere in pericolo l'ordine sociale e la sicurezza pubblica. Coppola Sabrina, *Misure di prevenzione: quali sono?*, La legge per tutti, 25.12.2018 : [https://www.laleggepertutti.it/255869\\_misure-di-prevenzione-quali-sono#:~:text=Le%20misure%20di%20prevenzione%20si%20distinguono%20in%20personali%20e%20patrimoniali,pericolose%20per%20la%20sicurezza%20pubblica.](https://www.laleggepertutti.it/255869_misure-di-prevenzione-quali-sono#:~:text=Le%20misure%20di%20prevenzione%20si%20distinguono%20in%20personali%20e%20patrimoniali,pericolose%20per%20la%20sicurezza%20pubblica.)

<sup>2</sup> Decreto-Legislativo, 06/09/2011 n° 159, G.U. 28/09/2011, Codice antimafia 2020, Titolo II, Capo I, Art. 16

Il sequestro è ordinato dal Tribunale, anche d'ufficio, con decreto motivato, e può essere revocato (dallo stesso organo) quando ha per oggetto beni di legittima provenienza; tuttavia, l'eventuale revoca del provvedimento non preclude l'uso per fini sociali dei beni acquisiti durante la fase degli accertamenti.

La confisca è invece disciplinata dall'articolo 24 al cui primo comma è indicato che:

“Il Tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. In ogni caso il proposto non può giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale<sup>3</sup>”.

Il secondo comma specifica inoltre che:

“Il provvedimento di sequestro perde efficacia se il Tribunale non deposita il decreto che pronuncia la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario. Nel caso di indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti, il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con decreto motivato del Tribunale per sei mesi<sup>4</sup>”.

Gli articoli successivi disciplinano il sequestro e la confisca per equivalente (articolo 25), due misure che possono essere applicate nel caso in cui non sia possibile procedere al sequestro dei beni perché il proposto non ne ha la disponibilità. L'articolo 28 elenca invece i casi, entro sei mesi dalla loro verifica, in cui la confisca può essere revocata:

- a) in caso di scoperta di prove nuove decisive, sopravvenute alla conclusione del procedimento;
- b) quando i fatti accertati con sentenze penali definitive, sopravvenute o conosciute in epoca successiva alla conclusione del procedimento di prevenzione, escludano in modo assoluto l'esistenza dei presupposti di applicazione della confisca;

---

<sup>3</sup> Decreto-Legislativo, 06/09/2011 n° 159, G.U. 28/09/2011, Codice antimafia 2020, Titolo II, Capo III, art. 24.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

c) quando la decisione sulla confisca sia stata motivata, unicamente o in modo determinante, sulla base di atti riconosciuti falsi, di falsità nel giudizio ovvero di un fatto previsto dalla legge come reato<sup>5</sup>.

L'amministrazione, la gestione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati sono disciplinati specificatamente dal titolo terzo del Codice antimafia.

In base a quest'ultimo, la nomina dell'Amministratore giudiziario è disposta dal Tribunale che elegge, al contempo, anche il Giudice delegato alla procedura. In alcuni casi, qualora l'amministrazione dei beni durante la fase di sequestro sia particolarmente complicata, il Tribunale è autorizzato a nominare più amministratori giudiziari<sup>6</sup>, mentre l'Amministratore giudiziario può chiedere al Giudice delegato di essere autorizzato a farsi assistere da tecnici o da altri soggetti qualificati. L'Amministratore giudiziario deve gestire, custodire e conservare i beni sequestrati anche nel corso di eventuali giudizi di impugnazione, al fine di incrementare la redditività degli stessi beni; inoltre è tenuto a segnalare al Giudice delegato l'esistenza di altri beni, dei quali sia venuto a conoscenza, suscettibili di essere sequestrati.

Il Tribunale, così come dispone la nomina dell'amministratore giudiziario può, in caso di grave irregolarità o di incapacità, revocarla, previa audizione dello stesso.

L'amministratore giudiziario ha il compito di presentare al giudice delegato, entro 30 giorni dalla nomina, una relazione particolareggiata dei beni sequestrati contenente:

- a) l'indicazione, lo stato e la consistenza dei singoli beni ovvero delle singole aziende, nonché i provvedimenti da adottare per la liberazione dei beni sequestrati;
- b) il presumibile valore di mercato dei beni quale stimato dall'amministratore stesso;
- c) gli eventuali diritti di terzi sui beni sequestrati;
- d) in caso di sequestro di beni organizzati in azienda, l'indicazione della documentazione reperita e le eventuali difformità tra gli elementi dell'inventario e quelli delle scritture contabili;

---

<sup>5</sup> Decreto-Legislativo, 06/09/2011 n° 159, G.U. 28/09/2011, Codice antimafia 2020, Titolo II, Capo III, Art.28.

<sup>6</sup> In base all'articolo 35 del CAM, l'amministratore giudiziario è scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari secondo criteri di trasparenza che assicurano la rotazione degli incarichi tra gli amministratori, tenuto conto della natura e dell'entità dei beni in stato di sequestro, delle caratteristiche dell'attività aziendale da proseguire e delle specifiche competenze connesse alla gestione (...).L'amministratore giudiziario è nominato con decreto motivato; all'atto della nomina l'amministratore giudiziario comunica al Tribunale se e quali incarichi analoghi egli abbia in corso, anche se conferiti da altra autorità giudiziaria o dall'Agenzia. L'amministratore giudiziario può altresì essere nominato tra il personale dipendente dell'Agenzia; in tal caso l'amministratore giudiziario dipendente dell'Agenzia, per lo svolgimento dell'incarico, non ha diritto ad emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento.

e) l'indicazione delle forme di gestione più idonee e redditizie dei beni<sup>7</sup>.

Negli articoli che seguono la relazione dei compiti dell'amministratore giudiziario, il Codice antimafia disciplina il ruolo dell'Agenzia nel corso dell'iter di sequestro, confisca e destinazione dei beni. L'ANBSC svolge compiti di ausilio e supporto all'Autorità giudiziaria fino al decreto di confisca di secondo grado emesso dalla Corte d'appello nelle procedure di prevenzione (articolo 38). In seguito alla confisca di secondo grado, l'amministrazione dei beni passa in mano all'Agenzia che la detiene fino all'emissione del provvedimento di destinazione. Per gestire i beni l'ANBSC può avvalersi di un Coadiutore che svolge il suo incarico fino alla destinazione del bene; si tratta di un ruolo che può essere ricoperto dallo stesso Amministratore giudiziario nominato dal Tribunale.

L'Agenzia ha il compito di pubblicare, entro un mese dall'emissione del provvedimento di confisca di secondo grado, l'elenco dei degli immobili confiscati sul proprio sito internet. La gestione dei beni sequestrati è disciplinata dall'articolo 40 CAM: il Giudice delegato è il soggetto preposto ad impartire le direttive generali relative alla gestione dei beni sequestrati; mentre l'Amministratore giudiziario è autorizzato a concedere in comodato d'uso gratuito gli immobili ai soggetti indicati all'articolo 48, co. 3, lettera c). Diversamente, i beni sequestrati possono essere affidati in custodia giudiziale dal Tribunale agli organi di Polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco<sup>8</sup>.

Decorsi 30 giorni dal deposito della prima relazione dell'Amministratore giudiziario, il Tribunale può destinare alla vendita i beni mobili sequestrati nel caso in cui questi corrano il rischio di essere deteriorati o di subire rilevanti diseconomie. Mentre, se si ritiene che gli stessi siano privi di valore, oggettivamente inutilizzabili o improduttivi il Tribunale è autorizzato a disporre la loro distruzione o demolizione.

---

<sup>7</sup> Ove ricorrano giustificati motivi, il termine per il deposito della relazione può essere prorogato dal giudice delegato per non più di novanta giorni. Successivamente l'amministratore giudiziario redige, con la frequenza stabilita dal giudice, una relazione periodica sull'amministrazione, che trasmette anche all'Agenzia, esibendo, ove richiesto, i relativi documenti giustificativi. Articolo 36 CAM relativo alla relazione dell'amministratore giudiziario.

<sup>8</sup> In base al comma 5-bis dell'articolo 40 del codice antimafia, i beni mobili sequestrati, anche iscritti in pubblici registri, possono essere affidati dal Tribunale in custodia giudiziale agli organi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che ne facciano richiesta per l'impiego nelle attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria, ovvero possono essere affidati all'Agenzia, ad altri organi dello Stato, ad enti pubblici non economici e enti territoriali per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o di tutela ambientale nonché ai soggetti previsti dall'articolo 48, comma 3, lettera c).

Le somme derivanti dalla vendita affluiscono al Fondo Unico Giustizia e vengono riassegnate, nella misura del cinquanta per cento, secondo le seguenti disposizioni:

- a) in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico;
- b) in misura non inferiore ad un terzo, al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;
- c) all'entrata del bilancio dello Stato<sup>9</sup>.

Nella misura del restante cinquanta per cento, le somme vengono assegnate al Ministero dell'interno che le destina all'Agenzia per soddisfare finalità sociali e produttive<sup>10</sup>.

Come già affermato, la gestione dei beni confiscati è affidata all'ANBSC che ha il dovere di amministrarli, anche in via non definitiva, a partire dal decreto di confisca emesso dalla Corte d'appello (articolo 44<sup>11</sup>) che deve inoltre provvedere all'anticipazione e al rimborso delle spese. In seguito alla confisca definitiva, i beni vengono acquisiti, liberi da oneri e pesi, al patrimonio dello Stato (articolo 45) e l'ANBSC, nell'eventualità in cui l'immobile sia ancora occupato, può chiedere l'esecuzione dello sgombero o l'allontanamento. In base all'articolo 47 del Codice, la destinazione degli immobili e delle aziende è effettuata con delibera del Consiglio Direttivo dell'Agenzia, che è tenuto ad adottare il provvedimento di destinazione entro 90 giorni dalla ricezione del provvedimento definitivo di confisca (termine prorogabile di ulteriori 90 giorni).

In base all'articolo 48 del Codice l'ANBSC deve versare al Fondo Unico Giustizia:

- a) le somme di denaro confiscate che non debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati o che non debbano essere utilizzate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- b) le somme ricavate dalla vendita, anche mediante trattativa privata, dei beni mobili, anche registrati, confiscati, compresi i titoli e le partecipazioni societarie, al netto del ricavato della vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;

---

<sup>9</sup> articolo 2, comma 7, del Decreto-Legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito dalla legge 13 novembre 2008, n. 181.

<sup>10</sup> Se i beni sequestrati non vengono confiscati al termine dell'iter giudiziario, il Tribunale ordina la restituzione all'avente diritto dei proventi versati al Fondo Unico Giustizia.

<sup>11</sup> Quindi dalla confisca di II grado.

c) le somme derivanti dal recupero dei crediti personali<sup>12</sup>.

I beni confiscati possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico, di protezione civile oppure per fini governativi o pubblici relativi allo svolgimento delle attività istituzionali. Altresì, possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato e usati dall'ANBSC per fini economici o ancora, in base al comma terzo, lett.c) articolo 48, possono essere

c) trasferiti per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio indisponibile della provincia, della città metropolitana o della regione<sup>13</sup>.

Gli Enti territoriali devono redigere un elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti che deve essere pubblicato sul sito internet istituzionale dell'Ente e aggiornato con cadenza periodica<sup>14</sup>. Gli Enti territoriali hanno diritto ad amministrare il bene in forma diretta, anche consorziandosi o tramite associazioni. Altrimenti, possono darlo in concessione, a titolo gratuito e conformemente ai principi di trasparenza, parità di trattamento e adeguata pubblicità, a comunità (anche giovanili); ad associazioni o enti rappresentativi degli enti locali; ad organizzazioni di volontariato; a cooperative sociali; a comunità terapeutiche, centri di recupero e cura di tossicodipendenti; ad associazioni di protezione ambientale; a operatori dell'agricoltura sociale e a parchi nazionali e regionali<sup>15</sup>.

Citando ancora l'articolo 48 comma c):

---

<sup>12</sup> Le seguenti disposizioni non si applicano alle somme di denaro e ai proventi derivanti o comunque connessi ai beni aziendali confiscati, Articolo 48 CAM.

<sup>13</sup> Articolo 48 CAM

<sup>14</sup> L'elenco deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione, articolo 48.

<sup>15</sup> Al comma 4-bis è inoltre specificato che: “fermi restando i vincoli connessi al trasferimento nel patrimonio indisponibile dell'ente destinatario, nell'ambito delle finalità istituzionali di cui al comma 3, lettera c), rientra l'impiego degli immobili, tramite procedure ad evidenza pubblica, per incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale anche qualora l'Ente territoriale ne affidi la gestione all'ente pubblico a ciò preposto”.

“La convenzione disciplina la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo. I beni non assegnati a seguito di procedure di evidenza pubblica possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. Se entro due anni l'Ente territoriale non ha provveduto all'assegnazione o all'utilizzazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi. Alla scadenza di un anno il sindaco invia al Direttore dell'Agenzia una relazione sullo stato della procedura”.

I beni confiscati possono essere altresì assegnati, a titolo gratuito, direttamente dall'ANBSC agli enti e alle associazioni indicate alla lettera c), oppure possono essere trasferiti prioritariamente al patrimonio indisponibile dell'Ente territoriale ove è sito l'immobile, se confiscati per il reato di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope. In tale caso, gli immobili confiscati devono essere adibiti a centri di cura e recupero per tossicodipendenti<sup>16</sup>.

Le somme derivanti dall'uso dei beni confiscati affluiscono, al netto delle spese di conservazione e amministrazione, al Fondo Unico Giustizia. Vengono assegnate al Ministero dell'Interno, che ha il dovere di indirizzarle al potenziamento dell'Agenzia e, per una quota non superiore al trenta per cento, al finanziamento della contrattazione integrativa.

In base al comma quinto dell'articolo 48, i beni confiscati dei quali non è possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per finalità di interesse pubblico, vengono destinati dall'Agenzia alla vendita al miglior offerente<sup>17</sup>.

Possono esercitare il diritto di precedenza all'acquisto, nei termini stabiliti dall'Avviso pubblico, le cooperative edilizie composte da personale delle Forze armate o delle Forze di polizia, gli enti pubblici aventi finalità di investimento nel settore immobiliare, le associazioni di categoria, le fondazioni bancarie e gli Enti territoriali.

---

<sup>16</sup> Articoli 74 e 129 del citato testo unico approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309

<sup>17</sup> L'avviso di vendita è pubblicato nel sito internet dell'Agenzia e dell'avvenuta pubblicazione è data notizia nel sito internet dell'Agenzia del demanio. La vendita è effettuata al miglior offerente.

I beni aziendali confiscati mantenuti al patrimonio dello Stato possono invece essere destinati dall'Agenzia:

- a) all'affitto, a titolo oneroso, a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero in comodato, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata.
- b) alla vendita a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.
- c) alla liquidazione, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso<sup>18</sup>.

Le somme di denaro derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo Unico Giustizia per essere riassegnate nella misura del quaranta per cento, rispettivamente, al Ministero dell'Interno e al Ministero della giustizia; nella misura del venti per cento all'agenzia; nella misura del dieci per cento al Ministero dell'interno per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni immobili confiscati.

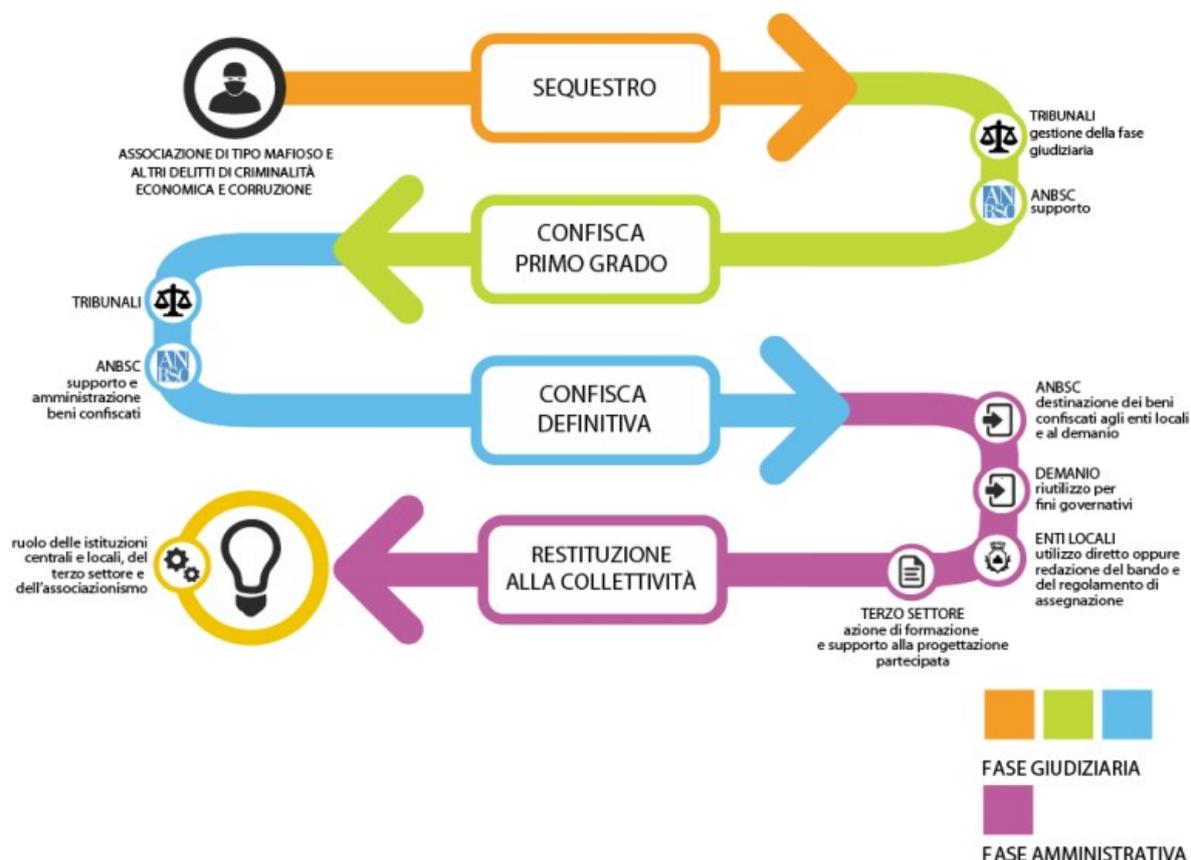
I beni immobili inoltre possono essere destinati all'ANBSC per attività istituzionali ovvero ad altri organi statali: tutti i mezzi per uso speciale (come gli autocarri, i mezzi d'opera o le macchine operatrici) sono destinati prioritariamente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Infine, il codice antimafia interviene nel caso in cui, in seguito all'assegnazione o alla destinazione, i beni confiscati siano rientrati, anche per interposta persona, sotto il controllo dell'individuo sottoposto al provvedimento di confisca; in tal caso, è possibile disporre la revoca dell'assegnazione (o della destinazione) da parte dello stesso organo che ne aveva disposto il provvedimento di confisca.

---

<sup>18</sup> In base al comma 8-bis, "i beni aziendali possono essere altresì trasferiti, per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria al patrimonio del comune ove il bene è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione, qualora tale destinazione non pregiudichi la prosecuzione dell'attività d'impresa o i diritti dei creditori dell'impresa stessa".

Invece, in base al comma 8-ter, "le aziende sono mantenute al patrimonio dello Stato e destinate al trasferimento per finalità istituzionali agli enti o alle associazioni individuati, quali assegnatari in concessione, dal comma 3, lettera c), con le modalità ivi previste, qualora si ravvisi un prevalente interesse pubblico, anche con riferimento all'opportunità della prosecuzione dell'attività da parte dei soggetti indicati".

## Processo e attori dell'iter di sequestro, confisca e destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata



Fonte: Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, documento realizzato da ANBSC, Presidenza del Consiglio dei ministri Dipartimento per le Politiche di Coesione in collaborazione con Agenzia per la coesione territoriale, Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea.

### 3.2. Gli attori coinvolti

I processi di sequestro, confisca e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata coinvolgono attori tra loro molto diversi (Enti istituzionali, amministrativi, territoriali e sociali) e li invitano a collaborare al fine di ottenere risultati concreti per il bene della collettività.

Di seguito vengono presentati i principali attori istituzionali e sociali: l'Agenzia Nazionale, le prefetture, i Comuni e i Consorzi di Comuni e gli Enti della società civile.

### 3.2.1. L'ANBSC

L'Agenzia è stata istituita col Decreto-Legge n. 4 del febbraio 2010 (convertito nella Legge n. 50 del marzo 2010)<sup>19</sup> poi recepito dal codice antimafia. L'ANBSC svolge attività di ausilio e di supporto all'Autorità giudiziaria a partire dal sequestro preventivo fino alla confisca di II grado; in seguito amministra direttamente gli immobili confiscati fino all'emissione del provvedimento di destinazione. È un soggetto con personalità giuridica: si tratta infatti di un ente pubblico che detiene diritti, doveri, poteri e situazioni giuridiche soggettive.

È autonoma in tema di organizzazione e contabilità, ad eccezione del controllo della Corte dei conti; si occupa di acquisire e analizzare tutte le informazioni relative ai beni sequestrati e confiscati al fine di verificare e monitorare costantemente la condizione dei procedimenti. Col fine di garantire la trasparenza di tutti i dati relativi ai procedimenti di sequestro e di confisca, ha inserito sul proprio sito internet un database tramite cui gli aventi diritto possono richiedere i decreti di sequestro e/o confisca.

Per amministrare i beni confiscati, l'Agenzia si avvale di figure professionali individuate da un apposito Albo; in seguito alla confisca definitiva dispone di un tempo pari a novanta giorni per promulgare il decreto di destinazione di un dato bene nei confronti dell'istituzione statale o dell'Ente territoriale richiedente.

L'ANBSC è composta da quattro organi tra monocratici e collegiali:

- il Direttore;
- il Consiglio Direttivo (presieduto dal Direttore) composto da un magistrato individuato dal Ministro della giustizia, un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia, un rappresentante del Ministro dell'Interno, due esperti in materia di gestione aziendale e patrimoniale, un esperto in materia di progettazione e di finanziamenti europei e nazionali;
- il Collegio dei revisori, composto da tre componenti effettivi e da due supplenti;
- il Comitato consultivo di indirizzo, presieduto dal Direttore dell'Agenzia<sup>20</sup>.

La struttura interna dell'ANBSC è disciplinata dal DPR del 9 agosto 2018, n. 118, è composta da quattro Direzioni principali (Direzione Generale degli affari generali e del personale; Direzione Generale beni mobili e immobili sequestrati e confiscati; Direzione Generale

---

<sup>19</sup> Decreto-Legge 4 febbraio 2010, Istituzione dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

<sup>20</sup> <https://www.benisequestraticonfiscati.it/>

aziende e beni aziendali sequestrati e confiscati; Direzione Generale delle gestioni economiche, finanziarie e patrimoniali), da due uffici di livello dirigenziale non generale e da diversi uffici dirigenziali non generali.

In base al DPR n. 118/2018 la struttura dell’Agenzia è stata potenziata portando a 200 le unità di personale, suddivise in 19 di livello dirigenziale e 181 di livello non dirigenziale<sup>21</sup>.

I due organi principali sono il direttore dell’Agenzia e il Consiglio direttivo; il primo, scelto tra i Prefetti ed nominato con Decreto del Presidente della Repubblica, ha il compito di definire gli indirizzi operativi e di assicurarne lo svolgimento nel corso dell’anno, inoltre possiede rappresentanza legale in sede istituzionale e ogni sei mesi è tenuto a riferire ai Ministri dell’Interno e della Giustizia relativamente all’attività svolta dall’ANBSC.

Il Consiglio direttivo è coordinato dal direttore dell’Agenzia ed è costituito da un rappresentante del Ministero della Giustizia, da un magistrato delegato dal Procuratore Nazionale Antimafia e da due esperti in tema di gestioni patrimoniali e aziendali. Nel caso in cui vi siano anche Enti locali o associazioni coinvolte nel processo di confisca possono essere convocati anche i loro rappresentanti. Il Consiglio si occupa di programmare l’attività di assegnazione e destinazione dei beni in attesa del decreto definitivo di confisca e ratifica i piani generali di destinazione.

L’uso dei beni confiscati, da parte degli enti pubblici e dei soggetti privati, deve essere validato ogni anno e rimanere fedele al decreto di assegnazione emesso dall’ANBSC; nell’eventualità in cui il Consiglio individui un uso differente rispetto a quello stabilito dal decreto, può essere revocata l’assegnazione e congiuntamente deve essere nominato un amministratore provvisorio fino a nuova assegnazione. Il Consiglio è autorizzato a firmare protocolli e convenzioni con le Regioni, le Amministrazioni pubbliche, gli Enti locali, gli ordini professionali e gli Enti sociali relativamente alle finalità poste in risalto dalla normativa.

Per svolgere le attività connesse all’amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati l’Agenzia può rivolgersi alle Prefetture competenti per ciascun territorio; analogamente, è auspicabile un contatto continuo col mondo dell’associazionismo operante nel settore per dar voce alle esigenze reali dei cittadini.

---

<sup>21</sup> Pubblicato il nuovo regolamento di organizzazione dell’ANBSC, Ministero dell’Interno: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/pubblicato-nuovo-regolamento-organizzazione-dellanbcs>

### **3.2.2. Le Prefetture**

Le Prefetture sono tra i più importanti interlocutori dell’Agenzia dato che rappresentano l’istituto che riesce a delineare nel modo più adeguato il contesto territoriale all’interno del quale opera l’ANBSC. Per agevolare tale fine il Consiglio direttivo dell’Agenzia, nel 2011, ha istituito presso le Prefetture i Nuclei di Supporto volti a velocizzare il procedimento di destinazione dei beni grazie al coinvolgimento con gli Enti locali e coi rappresentanti della società civile. I Nuclei di Supporto hanno il compito di affiancare il Prefetto nell’azione di monitoraggio dei beni confiscati al fine di identificare eventuali condizioni di abbandono, degrado, uso inadeguato o distorto e di agevolare il ruolo dell’Agenzia nel ripristino delle condizioni necessarie per il riuso dei beni confiscati per fini istituzionali o sociali.

I Nuclei di supporto, composti anche da personale dell’Agenzia del Demanio e delle Forze di polizia, si occupano del monitoraggio dei beni confiscati presenti sul territorio di loro competenza per individuare contenziosi o problematiche di vario tipo tra cui la presenza di gravami ipotecari<sup>22</sup>; si occupano inoltre di verificare i rapporti con gli altri Enti locali e della gestione della fase di destinazione dei beni immobili tramite la predisposizione di sgomberi, sopralluoghi e consegne.

### **3.2.3. I Comuni e i Consorzi di Comuni**

A partire dai primi anni Duemila alcune città italiane – tra cui Trapani, Agrigento, Palermo, Roma, Milano, Torino, Caserta e Brindisi – hanno assistito alla costituzione, presso le Prefetture locali, di tavoli di lavoro composti sia da personale tecnico che da membri delle istituzioni. Diversi soggetti, tra cui giudici delle misure preventive, rappresentanti delle Regioni, dei Comuni e degli Enti sociali hanno attivato una collaborazione volta a velocizzare il procedimento di destinazione e a prevenire le problematiche più comuni relative agli immobili confiscati.

Grazie alla Legge n. 109 del 1996 gli Enti locali hanno iniziato a ricoprire un ruolo fondamentale nella risoluzione dei problemi legati all’*iter* di confisca e di destinazione dei beni confiscati; oltre a individuare nei Comuni i soggetti protagonisti del processo di assegnazione dei beni confiscati alle realtà del Terzo settore, la legge ha introdotto la possibilità di costituire Consorzi di Comuni. La proposta era volta ad assicurare una gestione

---

<sup>22</sup> che necessitano l’attivazione di forme di transazione con gli istituti bancari.

più efficiente dei beni confiscati, partendo dal presupposto che la disponibilità di un quantitativo maggiore di terreni avrebbe favorito la realizzazione di progetti più ampi e virtuosi. A partire quindi dalla Legge 109/1996 hanno iniziato a nascere le prime esperienze di questo tipo: il primo a costituirsi è stato il Consorzio “Sviluppo e Legalità”<sup>23</sup> nato dalla collaborazione di diversi comuni dell’Alto Belice corleonese. Questi ha successivamente ispirato altre esperienze quali il Consorzio per la Legalità e lo Sviluppo di Agrigento, il Consorzio trapanese per la Legalità e lo Sviluppo, il Consorzio Etneo per lo sviluppo e la legalità, il Consorzio S.O.L.E. di Napoli e il Consorzio Agrorinasce di Caserta.

Il Consorzio Sviluppo e Legalità, esemplificativo delle esperienze che lo hanno succeduto, è nato nel maggio 2000 su impulso del Prefetto di Palermo per permettere a otto Comuni locati nella Provincia di Palermo (Altofonte, Camporeale, Corleone, Monreale, Piana degli Albanesi, Roccamena, San Cipirello, San Giuseppe Jato) di gestire, congiuntamente e per fini sociali, i terreni confiscati alla criminalità organizzata presenti in loco<sup>24</sup>.

Gli immobili confiscati presenti in loco sono stati dati in gestione a cooperative sociali che li hanno impiegati per realizzare attività agrituristiche e agricole dedicate alla produzione di vino, olio, legumi e pasta.

Il Consorzio Sviluppo e Legalità è diventato un progetto pilota nell’ambito del Pon promosso dal Ministero dell’Interno per il periodo 2000-2006 “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” trasformandosi in un riferimento per tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei beni confiscati. Il progetto, volto a creare imprenditoria sana su terreni agricoli in stato abbandono, mirava al coinvolgimento lavorativo di soggetti svantaggiati e di giovani disoccupati; così facendo, ha sottratto all’illegalità ampi territori, favorendo la creazione di nuovi posti di lavoro e di un sistema produttivo rispettoso dell’ambiente e dei diritti umani recante un “marchio di legalità”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Il Consorzio, che è stato costituito ai sensi dell’art. 31 del Decreto-Legislativo. 267/2000, collabora anche con alcune associazioni (quali Italia Lavoro S.p.A., il Consorzio Sudgest e l’ associazione Libera) tramite la “Carta degli Impegni”.

<sup>24</sup> Il Consorzio è nato in seguito alla confisca definitiva di circa 200 ettari di terreni che appartenevano ad alti esponenti di Cosa Nostra quali Salvatore Riina, Bernardo Provenzano, Bernardo Brusca e Giuseppe Genovese.

<sup>25</sup> Con i fondi FESR è stato possibile realizzare una rete agrituristica costituita da due centri agrituristici, uno a Monreale e l’altro a Corleone, un centro ippico, uno stabilimento enologico e un centro per il confezionamento dei prodotti delle terre del Consorzio.

### 3.3.L'economia sociale

Ci si sofferma ora su due tematiche che si collegano al contesto sopradescritto in riferimento al ruolo svolto dalla società civile nel riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata: l'economia sociale e l'attivismo civico.

Lo studio dell'economia sociale è fondamentale per provare a modificare la concezione *market oriented* delle decisioni degli attori politici, economici e dalla società civile. Per comprendere cosa si intende per economia sociale, è innanzitutto necessario definire cosa sia un'impresa sociale. Un'impresa sociale è un'azienda che, pur svolgendo attività economiche, non ha come fine ultimo il profitto, ma bensì la creazione di un beneficio collettivo rivolto alla società. Il suo riconoscimento giuridico risale ai primi anni Duemila quando, in Italia, sono state emanate alcune normative volte a disciplinare il mondo della cooperazione e del Terzo settore. Il D. lgs. n. 155/2006<sup>26</sup> ha definito i settori entro cui un'impresa può essere definita sociale:

- l'assistenza sociale;
- l'assistenza sanitaria e socio-sanitaria;
- l'educazione;
- l'istruzione e la formazione;
- la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- la valorizzazione del patrimonio culturale;
- il turismo sociale;
- la formazione universitaria e post-universitaria;
- la ricerca e l'erogazione di servizi culturali;
- la formazione extra-scolastica;
- i servizi strumentali alle imprese sociali<sup>27</sup>

Questa tipologia di impresa ha quindi lo scopo di massimizzare l'utilità sociale impegnandosi a non trascurare l'economicità dei beni o dei servizi che produce, diversamente dall'impresa tradizionale che valorizza invece questa seconda caratteristica. Le imprese sociali si

---

<sup>26</sup> Decreto-Legislativo. 155 del 24 marzo 2006, "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118".

<sup>27</sup> Falcone, Giannone, Iandolo, *Beneitalia*, *op.cit.* pag. 31.

distinguono dalle cooperative in quanto aspirano a fornire soluzioni anche ai “non soci<sup>28</sup>” e a divenire un punto di riferimento per il territorio e per i bisogni da questo espressi.

Le imprese sociali (e in generale il mondo del Terzo settore) sono disciplinate dal Decreto-Legislativo n. 117/ 2017 conosciuto anche come “Codice del Terzo settore<sup>29</sup>”, emanato in seguito alla Legge n. 106/2016 recante “*Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*<sup>30</sup>”.

Il Codice del Terzo settore, che è composto da 104 articoli suddivisi in 12 titoli, è volto a riordinare tutte le regole inerenti agli enti privati senza scopo di lucro con fini sociali e civili.

L’articolo 1 della Legge delega n. 106/2016 definisce il Terzo settore quale:

“il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Non fanno parte del Terzo settore le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche<sup>31</sup>”

L’articolo 6 della Legge delega n. 106/2016 definisce invece l’impresa sociale quale:

“un’organizzazione privata che svolge attività di impresa per le finalità indicate all’articolo 1, che destina i propri utili prioritariamente al conseguimento dell’oggetto sociale ma può remunerare il capitale investito nella misura pari a quanto oggi in vigore per le cooperative a mutualità prevalente, adotta modalità di gestione responsabili e trasparenti, favorisce il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interessati alle sue attività<sup>32</sup>”.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, pag. 32.

<sup>29</sup> Decreto-Legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della Legge 6 giugno 2016, n. 106.

<sup>30</sup> il processo che ha portato alla sua realizzazione risale a maggio 2014 quando si svolse, per la prima volta, una consultazione aperta a tutti gli attori del Terzo settore.

<sup>31</sup> Legge 6 giugno 2016, n. 106. Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>).

<sup>32</sup> Articolo 6, Legge 6 giugno 2016, n. 106. Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.

In questo contesto, l'economia sociale assume le vesti di un soggetto terzo rispetto ai due attori tradizionali - il Mercato e lo Stato - favorendo la creazione di un sistema di un *welfare* alternativo basato sul ruolo strategico della società civile e sulla creazione di nuove opportunità lavorative rivolte in particolare alle fasce sociali più deboli.

Le riflessioni relative all'economia sociale definiscono l'importanza del riuso sociale dei beni confiscati per la creazione di un'economia più sana e virtuosa e mettono in evidenza il ruolo delle organizzazioni mafiose nel mercato tradizionale attraverso l'impatto generato sul settore economico-finanziario. Le mafie, in particolare le mafie al nord, si dedicano ad attività di tipo economico-imprenditoriale: tramite la costituzione di attività più o meno lecite realizzano obiettivi illeciti condizionando l'andamento dei mercati ed esercitando il proprio potere su un determinato territorio. Tale permeabilità al contesto sociale e territoriale permette alle mafie di "camuffarsi" rendendosi difficilmente distinguibili dalle altre imprese legali operanti sul mercato. Spesso succede che le imprese criminali stipulino un rapporto di dipendenza con quelle legali che può sfociare in una forma di affiliazione: grazie al sodalizio criminale, infatti, anche le imprese "legali" si procurano un vantaggio concorrenziale rispetto ai soggetti che agiscono autonomamente.

In ogni caso, le organizzazioni criminali di tipo mafioso non si limitano a infiltrarsi all'interno del mercato legale e ad agire sulle risorse produttive, esse infatti influiscono anche sul capitale sociale erodendo il rapporto di fiducia che lega i cittadini alle istituzioni civili. Per questo motivo, spesso gli individui soggetti a forme di esclusione sociale sono anche quelli che subiscono maggiori condizionamenti a causa del contesto mafioso; ne deriva che, per contrastare la criminalità organizzata non sia sufficiente un'azione di tipo repressivo-militare, ma che sia necessario agire anche all'interno del contesto sociale per disciplinare le relazioni di fiducia tra i soggetti coinvolti. Si tratta di disporre politiche di prevenzione in grado di mostrare agli utenti del mercato, in particolare a quelli del mercato del lavoro, i benefici derivanti dall'investire tempo, denaro e professionalità in un mercato pulito, unica valida alternativa alle organizzazioni criminali di tipo mafioso.

### 3.3.1. Il ruolo dell'attivismo civico

Il secondo tema sul quale è necessario soffermarsi per ampliare il tema del riutilizzo sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata è l'attivismo civico, definito dall'Enciclopedia Treccani quale:

“L'insieme di forme di auto-organizzazione che comportano l'esercizio di poteri e responsabilità nell'ambito delle politiche pubbliche, al fine di rendere effettivi diritti, tutelare beni comuni e sostenere soggetti in condizioni di debolezza. Le associazioni di consumatori, i movimenti sociali, i gruppi ambientalisti, i movimenti di base, i comitati locali, i gruppi di autoaiuto, le cooperative e le imprese sociali, le organizzazioni di volontariato, quelle di cooperazione internazionale, le iniziative civiche su Internet, i gruppi per gli orti urbani e il verde pubblico, i movimenti di utenti dei servizi pubblici, i centri di consulenza e supporto dei cittadini, i movimenti per i diritti delle donne o dei migranti, le mense per indigenti sono solo alcune delle forme che l'attivismo civico assume, mentre il carattere comune a queste organizzazioni di cittadinanza attiva è il loro essere attori della sfera pubblica<sup>33</sup>”.

Recentemente, in uno dei suoi ultimi volumi, Giovanni Moro<sup>34</sup> ne ha proposto una definizione di cittadinanza attiva che la identifica quale anomalia rispetto al paradigma tradizionale<sup>35</sup>. La letteratura sociologica in materia considera che lo sviluppo del concetto di cittadinanza sia avvenuto parallelamente al passaggio dalla società tradizionale alla modernità. È stato infatti necessario creare una struttura garante di una nuova forma di convivenza a partire dal momento in cui la forma di organizzazione sociale ha lasciato il modello familistico e particolaristico a favore di quello differenziato e universalistico, in cui gruppi di estranei hanno imparato a condividere codici di comportamento e regole comuni. In questo quadro ha

---

<sup>33</sup> Moro Giovanni, *La cittadinanza attiva: nascita e sviluppo di un'anomalia*, L'Italia e le sue Regioni, in Enciclopedia Treccani 2015: [https://www.treccani.it/enciclopedia/la-cittadinanza-attiva-nascita-e-sviluppo-di-un-anomalia\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/la-cittadinanza-attiva-nascita-e-sviluppo-di-un-anomalia_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/)

<sup>34</sup> Giovanni Moro nasce a Roma nel 1958; è un Sociologo politico e delle organizzazioni, si occupa di ricerca, formazione, dialogo culturale e consulenza sulla cittadinanza. È responsabile scientifico di FONDACA (Fondazione per la cittadinanza attiva) di cui è stato presidente dal 2001 al 2017. Insegna Sociologia politica presso la Facoltà di Scienze Sociali dell'Università Gregoriana di Roma.  
[Giovanni Moro - Sito Ufficiale](#)

<sup>35</sup> Moro Giovanni, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma, 2014.

trovato applicazione il modello di cittadinanza proposto da Richard Bellamy<sup>36</sup> in base al quale la cittadinanza deve essere intesa come

“un particolare insieme di pratiche politiche che coinvolgono specifici diritti e doveri pubblici con riguardo a una comunità politica data<sup>37</sup>”.

Il paradigma della cittadinanza democratica, ampiamente trattato da Moro in *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia* (2013) e più recentemente in *Cittadinanza* (2020), fa riferimento a un sistema politico democratico in cui la cittadinanza è un presupposto per l'ottenimento dell'eguaglianza civica. Quest'ultima rimanda ad una situazione di appartenenza a una data comunità politica nella quale ogni cittadino individua i presupposti per la cooperazione sociale. La cittadinanza è una condizione di eguaglianza civica: garantisce a tutti gli individui gli stessi diritti ad usufruire dei beni collettivi ma pretende anche eguali doveri rispetto la loro promozione ed il loro supporto. In sintesi, la cittadinanza democratica ereditata dal Novecento, si basa su tre componenti: l'appartenenza, i diritti/doveri e la partecipazione<sup>38</sup>.

Oggi stiamo assistendo però alla crisi di tale modello, in particolare, a causa del passaggio dalla prima alla seconda modernità - nota anche come modernità profonda, tarda, riflessiva, radicale o post - modernità – nel corso del quale molteplici elementi hanno messo in discussione la validità del paradigma. Nello specifico, è possibile identificare tre fattori di cambiamento che hanno influenzato questo processo: la globalizzazione, l'emersione di

---

<sup>36</sup> Richard Bellamy è Professore di Scienze Politiche presso l'University College of London. Ha studiato presso l'Università di Cambridge e in seguito presso l'European University Institute di Firenze, dove è stato direttore dal 2014 al 2019 del programma di dottorato Max Weber. Le sue pubblicazioni spaziano da tematiche quali il pensiero politico italiano successivo al 1700 e il liberalismo europeo tra 1830 e il 1950 a temi come l'etica politica, la cittadinanza, la democrazia e il costituzionalismo. Ha scritto 10 monografie, curato la pubblicazione di più di 30 libri e pubblicato oltre 50 articoli in riviste accademiche.

[Professor Richard Bellamy | Department of Political Science - UCL – University College London](#) Giovanni Moro nasce a Roma nel 1958; è un Sociologo politico e delle organizzazioni, si occupa di ricerca, formazione, dialogo culturale e consulenza sulla cittadinanza. È responsabile scientifico di FONDACA (Fondazione per la cittadinanza attiva) di cui è stato presidente dal 2001 al 2017. Insegna Sociologia politica presso la Facoltà di Scienze Sociali dell'Università Gregoriana di Roma.  
[Giovanni Moro - Sito Ufficiale](#)

<sup>37</sup> Bellamy Richard, *Citizenship: a very short introduction*, Oxford University Press, 2008, pag. 3.

<sup>38</sup> *ivi*, p. 17

nuove identità individuali e collettive, contrassegnate da forme di plurilinguismo e multiculturalismo, e la modifica dei confini tra la sfera pubblica e quella privata. Questi i principali elementi che hanno compromesso le fondamenta dello Stato nazionale e che hanno contribuito alla creazione di nuovi modi di intendere la cittadinanza, tra cui anche la *cittadinanza attiva* che rimanda ad una situazione nella quale i cittadini acquisiscono nuova consapevolezza rispetto quelle che sono le loro funzioni e i loro ruoli nella società; in questo contesto, il cittadino esercita il proprio potere e le proprie responsabilità al fine di contrastare le problematiche pubbliche che lo riguardano direttamente. Nel momento in cui questa nuova forma di cittadinanza si organizza e si struttura in processi collettivi, prende vita la cittadinanza attiva che crea una realtà in cui i cittadini interagiscono mobilitando risorse per incidere sulle politiche pubbliche col fine di tutelare i diritti, offrire supporto ai soggetti in difficoltà - tramite processi di *empowerment* - e curare i beni comuni. In questo modo, si pongono quali attori strategici all'interno del sistema democratico; per dirlo in termini sociologici, i cittadini attivi acquisiscono un determinato *ruolo sociale* ovvero

“l'insieme dei modelli di comportamento attesi, degli obblighi e delle aspettative che convergono su un individuo che ricopre una determinata posizione sociale<sup>39</sup>”.

In questo contesto, è fondamentale comprendere quale sia il ruolo sociale riservato alle organizzazioni di cittadinanza attiva, nei confronti delle quali sono recentemente aumentate le aspettative da parte della società a causa delle trasformazioni politiche, sociali, culturali ed economiche che hanno investito l'età della modernità riflessiva. Nel 1994 Anthony Giddens<sup>40</sup>, nella sua opera *“Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order”*, scriveva che la modernità riflessiva si caratterizza per “una rilevante

---

<sup>39</sup> Falcone, Giannone, Iandolo, *Beneitalia op. cit.*, pag. 95.

<sup>40</sup> Anthony Giddens è un sociologo di fama internazionale nato a Londra nel 1938 considerato tra i più autorevoli scienziati sociali. Verso la fine degli anni Novanta si avvicina alla politica diventando consulente dell'ex Primo Ministro britannico Tony Blair al quale propone l'idea di “Terza via”, centrale sia per il pensiero politico di Blair che di Clinton. In seguito, si focalizza sullo studio della modernità e dei suoi effetti sulla vita sociale dei singoli e della collettività. In particolare, nella sua opera *“Consequence of modernity”* del 1990, afferma che i cambiamenti avvenuti nella società negli ultimi decenni non implicano il passaggio ad una nuova fase sociale, ma piuttosto una radicalizzazione delle principali caratteristiche della modernità.

<https://biografieonline.it/biografia-anthony-giddens>

accelerazione dei processi che la caratterizzano<sup>41</sup>. Nello specifico, la dinamicità della nostra epoca deriva, secondo il sociologo inglese, da tre elementi:

“la separazione del tempo e dello spazio e la loro ricombinazione in forme che permettono una precisa delimitazione di zone spazio – temporali nella vita sociale; la disaggregazione dei sistemi sociali; l’ordinamento e il riordinamento riflessivo dei rapporti sociali alla luce dei continui inputs di sapere che interessano le azioni degli individui e dei gruppi<sup>42</sup>”.

In questo contesto, crollano i sistemi di certezze individuali e collettive, le pratiche sociali vengono costantemente messe in discussione, così come la società nel suo complesso che vede mutare, in modo continuo, il proprio orientamento allo scopo.

“In definitiva, la riflessività della modernità agisce in termini di modernizzazione della modernità stessa, in quanto pone in discussione le sue stesse basi<sup>43</sup>”.

Giddens afferma poi, sempre nel saggio del 1994, che la modernità riflessiva porta ad un processo di de-istituzionalizzazione caratterizzato dalla perdita di centralità del ruolo delle istituzioni sociali e politiche all’interno della società che si svuotano fino a divenire “*istituzioni guscio*<sup>44</sup>”. Lo Stato nazionale è minacciato contemporaneamente su due fronti: da un lato, dalla mondializzazione dei commerci e dall’altro, dall’emersione di forme politiche favorevoli alle autonomie locali. Nell’età della modernità riflessiva, diventa sempre più fondamentale saper fronteggiare pericoli globali e rischi ecologici che hanno un impatto mondiale; in altre parole, *cambia il profilo del rischio*. Si assiste all’aumento delle diseguaglianze internazionali e alla crescita della sfiducia, da parte della cittadinanza, nei

---

<sup>41</sup> Pirni Andrea, *Verso una nuova democrazia? Una risposta sociologica*, ECIG, Genova, 2008., pag. 30.

<sup>42</sup> Giddens A., “Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order”, Polity, Cambridge, 1994, pag. 59.

<sup>43</sup> Pirni Andrea, *Verso una nuova democrazia? Op.cit.* , pag. 31.

<sup>44</sup> Giddens A., *Il mondo che cambia, come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Il Mulino, 2000, pag. 31.

confronti degli attori politici. In questi vuoti, come ha osservato Ulrich Beck<sup>45</sup>, si assiste, parallelamente al processo di globalizzazione, a un fenomeno di “*politicizzazione*”, che consiste nella riappropriazione dello spazio e dell’azione politica da parte delle imprese e delle associazioni<sup>46</sup>, e a una rilevante “*esplosività politica*” che fa sì che “*ciò che finora non era considerato politico diventa politico*”<sup>47</sup>. In questo scenario, è possibile intuire perché siano cresciute le aspettative nei confronti dell’universo dell’attivismo civico. Quest’ultimo, nella figura dei cittadini attivi e delle associazioni sociali, è subentrato allo Stato, senza tuttavia mai sostituirsi ad esso, nel ruolo di garante dei diritti e delle garanzie del *welfare state* facendosi portatore di azioni concrete a favore degli interessi della collettività.

Tre sono i principali ambiti di intervento dei cittadini che decidono di farsi attivi: in primo luogo, si dedicano alla tutela dei diritti a causa dell’inottemperanza della Pubblica Amministrazione che spesso non riesce a renderli effettivi; secondariamente, si occupano della difesa dei beni comuni, ovvero di quella fattispecie di beni, materiali o immateriali, caratterizzati dall’essere accessibili a tutti, semplici da usare ma, allo stesso tempo, difficilmente rigenerabili; in terzo luogo, un ulteriore ambito di intervento della cittadinanza attiva rimanda ai processi di *empowerment*, ovvero all’azione di supporto nei confronti dei cittadini più vulnerabili per aiutarli ad esercitare i propri diritti e le proprie prerogative. Per comprendere quali siano le motivazioni dietro la scelta di alcuni individui di “attivarsi” nel senso qui inteso, è utile analizzare gli aspetti identitari dell’attivismo civico; per farlo, bisogna innanzitutto chiarire che le ragioni che muovono i cittadini attivi non rimandano esclusivamente ad un incondizionato altruismo:

Da un lato, infatti, nell’altruismo della cittadinanza attiva c’è molta (sana) autorealizzazione [...] Dall’altra parte, l’egoismo che spesso viene rimproverato a cittadini che si attivano [...] può avere un forte legame con l’interesse generale<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Ulrich Beck è stato un sociologo tedesco nato a Stolp nel 1944 e morto a Monaco di Baviera nel 2015. Ha occupato la cattedra di Sociologia presso l’Università di Monaco di Baviera dove si è dedicato allo studio delle conseguenze della globalizzazione sulle disegualianze sociali e sulla sostenibilità ambientale. Tra le sue principali pubblicazioni ricordiamo: *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (2000), *Cos’è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria* (1999).  
<https://www.treccani.it/enciclopedia/ulrich-beck/>

<sup>46</sup> Pirni Andrea, *op.cit.* pag. 36.

<sup>47</sup> Beck Ulrich, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci Editore, Roma, 2000, pag. 31.

<sup>48</sup> Moro Giovanni, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma, 2014, pp. 132 – 133.

I cittadini attivi si muovono quindi, in un'ottica volontaristica, spinti sia da motivazioni auto-riferite che da ideali collettivi, rivelando un cambiamento nello stile del volontariato che rimanda ad una più ampia "erosione" dei modi di vivere propri del processo di modernizzazione e del passaggio alla modernità riflessiva prima descritti. Con la post-modernità, il volontariato, in particolar modo quello promosso dai soggetti più giovani, è mutato: si è intensificata la relazione tra l'esperienza del volontario e la biografia personale, tanto che

"la ricerca biografica auto-riflessiva diventa la principale forza trainante per attitudini egocentriche del volontario"<sup>49</sup>.

Più autori hanno individuato la presenza di motivazioni ego riferite o strumentali, in particolar modo tra i cittadini "modernizzati" oppure tra i più giovani; tuttavia, allo stesso modo, non mancano sentimenti quali la compassione o il senso del dovere. Emergono quindi una pluralità di motivazioni, rispetto le quali

"gli orientamenti verso sé stessi e gli altri non sono necessariamente in disaccordo, ma si rafforzano e arricchiscono vicendevolmente"<sup>50</sup>.

Ad una simile conclusione giunge anche Giovanni Moro che individua almeno otto motivazioni che stanno alla base del volontariato: dalla volontà di mettersi al servizio del prossimo, all'aspirazione al cambiamento personale, dalla sete di conoscenza alla necessità di sentirsi parte di una comunità, dal sano protagonismo al voler sentirsi partecipi della costruzione di qualcosa di positivo. Precisamente, proprio dall'unione di queste motivazioni si costituisce la dimensione etica e valoriale che fonda l'essenza più vera dell'attivismo civico.

---

<sup>49</sup> Hustinx Lesley, Lammertyn Frans, *Stili collettivi e riflessivi del volontariato: una prospettiva sociologica della/sulla modernizzazione*, in Politiche Sociali e Servizi, fascicolo 2003 – 2, pag. 117.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pag. 118.

Alla luce di quanto scritto finora, la valutazione “economica” del volontariato non deve sembrare eticamente scorretta, ma anzi acquisisce un particolare significato: per combattere l’illegalità e la corruzione è necessario capire che la legalità conviene perché produce benessere, ricchezza, dignità morale e materiale. Naturalmente però tale valutazione non deve scadere in una visione esclusivamente economicistica del mondo dell’attivismo civico e del no-profit, il cui scopo non può e non deve ridursi a questo. Di seguito vengono presentati brevemente alcuni strumenti di cittadinanza attiva che possono essere applicati al riuso sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata: il Regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni e i Patti di collaborazione.

Il Regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni si è inserito nel vuoto normativo individuato dall’articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, ovvero il principio di sussidiarietà orizzontale. In base a quest’ultimo, la Pubblica Amministrazione dovrebbe

“favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale<sup>51</sup>”.

Tuttavia, nel quadro di un nuovo modello relazionale tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini fondato sulla fiducia e sulla collaborazione, i cittadini rivestono un ruolo chiave nella cura e nella gestione delle attività di interesse generale, come la cura dei beni comuni; in tal caso, è prevista l’adozione di atti di natura non autoritaria: i Patti di collaborazione.

Come è evidente dall’uso della parola “patto” in alternativa ad “accordo”, l’accento è posto sul fatto che il rapporto che si vuole creare tra i cittadini e la PA deve basarsi sulla fiducia reciproca e su una condizione di parità. Il patto di collaborazione è uno strumento tramite cui il Comune concorda con i cittadini attivi come realizzare, in forma condivisa, gli interventi di rigenerazione, cura e gestione dei beni comuni. Lo scopo del Patto di collaborazione è quello di sbloccare determinate situazioni tramite la collaborazione di quella parte della cittadinanza che si impegna per migliorare il benessere collettivo. È fondamentale chiarire che il Patto di collaborazione risulta inefficace senza il Regolamento per la gestione condivisa dei beni comuni e che, analogamente, il Patto perde valore senza il Regolamento, fondamentale ad

---

<sup>51</sup> Articolo 118, Parte II Ordinamento della Repubblica, Titolo V, le Regioni, le Provincie, i Comuni.

assicurarne un'adeguata infrastruttura. I processi di cittadinanza attiva e di partecipazione civica si sostanziano anche in azioni di monitoraggio civico - di cui si è già parlato nel primo capitolo con lo strumento di Confiscatibene 2.0 - funzionale al controllo della spesa pubblica. Il monitoraggio civico comprende la condivisione di metodi, attività e strumenti tra gruppi di cittadini e include attività di controllo, verifica e raccolta di proposte e pareri avanzati dalla cittadinanza rispetto agli interventi realizzati dalla Pubblica Amministrazione. Anche gli Enti locali possono sviluppare processi di cittadinanza attiva e offrire un proprio personale contributo alla causa del riuso sociale dei beni confiscati. Tra le altre cose possono:

- pubblicare i dati inerenti gli immobili in formato aperto e trasparente sul proprio sito istituzione;
- mappare il territorio e dialogare con i cittadini per comprendere quali siano i principali bisogni e/o necessità;
- dialogare con il Terzo settore tramite la creazione di un Forum o di una Consulta ad hoc;
- realizzare dei bandi pubblici per affidare in gestione alla collettività i beni confiscati (e disincentivare in questo modo la vendita);
- redigere un regolamento per la destinazione e il riuso di beni confiscati.

Quest'ultima possibilità costituirà l'oggetto del prossimo paragrafo.

### **3.4.Linee guida per la composizione di un regolamento comunale per la destinazione e il riuso di beni confiscati alla criminalità organizzata**

Come precedentemente visto, la legge non impone l'obbligo, in capo agli Enti locali, di redigere un Regolamento per la destinazione e il riuso dei beni confiscati, tuttavia, il Codice Antimafia individua un dovere generale, in capo alle Amministrazioni, di dare pubblicità ai beni che fanno parte del proprio patrimonio. In ogni caso, non tutti gli Enti locali sono al corrente di queste norme e quindi, anche se sul territorio da loro amministrato sono presenti beni confiscati alla criminalità organizzata, non si dotano di un apposito regolamento. La società civile ha quindi ritenuto utile comporre delle linee guida, da intendersi come buone pratiche, per offrire un riferimento agli Enti locali desiderosi di disporsi di un regolamento; l'associazione Civico 97<sup>52</sup> è stata tra le prime a redigere un *Vademecum* per la realizzazione di

---

<sup>52</sup> L'associazione civico 97 nasce nel gennaio 2016 dall'impegno di un gruppo di ragazzi e ragazze, alcuni dei quali studenti del Master in Analisi, Prevenzione e Contrasto della criminalità organizzata e della corruzione dell'Università di Pisa. L'associazione ha prodotto un primo studio dal titolo "*Rapporto sulle relazioni annuali sull'efficacia delle misure di prevenzione – 2015 dei comuni italiani capoluogo di provincia*".

un Regolamento comunale per la gestione dei beni confiscati. Per farlo ha preso spunto dal progetto di tesi del Master in *Analisi Prevenzione e Contrasto della Corruzione e della criminalità organizzata* di Mattia Mercuri, fondatore della stessa associazione Civico 97, intitolata “*Il regolamento dei beni confiscati, uno strumento sottovalutato: criticità e best practice*”<sup>53</sup>. Nella seconda parte della tesi Mercuri analizza i regolamenti di tre Comuni, Africo che si trova in Calabria, Formia nel Lazio e Sarzana in Liguria e di una Regione, il Lazio. In particolare, rileva sottolineare che è proprio quest’ultimo ad essere lodato per aver redatto un ottimo regolamento per i beni confiscati e per aver costituito l’Agenzia per i beni confiscati alle organizzazioni criminali nel Lazio, in acronimo ABECOL. La prima parte della tesi è invece dedicata alla stesura di un Vademecum composto da 14 articoli, che può essere così sintetizzato:

1. Principi, finalità e oggetto: il regolamento deve orientare la propria azione in base ai principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento<sup>54</sup>.
2. Albo speciale: l’Ente territoriale ha l’obbligo, in base al Regolamento, di redigere un Albo speciale relativo ai beni confiscati presenti nel territorio comunale o regionale, entro sei mesi dall’approvazione dello stesso Regolamento. Oltre a individuare le caratteristiche principali dei beni, l’Albo - che sarà affisso all’Albo pretorio e inserito nel sito internet istituzionale dell’Ente nella sezione “Amministrazione trasparente” - dovrà anche presentare il decreto di confisca e quello di destinazione del bene<sup>55</sup>.
3. Enti beneficiari: gli enti beneficiari sono quelli indicati dall’articolo 48, co. 3 lettera c).
4. Avviso pubblico: l’Ente deve promuovere la concessione del bene tramite un Avviso pubblico contenente gli elementi indicativi dello stesso; l’Avviso dovrà essere inserito nell’Albo pretorio, sul sito online dell’Ente e presso l’Ufficio Relazioni con il pubblico dell’ente.

---

<http://masterapc.sp.unipi.it/nasce-lassociazione-civico97/>

<sup>53</sup> Mercuri Mattia, *Il regolamento dei beni confiscati uno strumento sottovalutato: criticità e best practice*, Master in Analisi, Prevenzione e Contrasto della criminalità organizzata e della corruzione, Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche, anno accademico 2014/2015.

<sup>54</sup> Ai sensi della L. 241/1990, 15/2005, d. lgs. 33/2013, e degli stessi principi comunitari.

<sup>55</sup> In base al Codice Antimafia articolo 48, lettera c).

5. Criteri di assegnazione: l'assegnazione deve avvenire sulla base di una selezione pubblica realizzata in conformità alle norme individuate dallo stesso regolamento.
6. Individuazione di un organo specifico competente: il base al Regolamento è possibile individuare un organo tecnico politico incaricato di:
  - a) richiedere al Prefetto competente un parere su ogni singola candidatura presentata;
  - b) effettuare gli appositi controlli a seguito di assegnazione del bene;
  - c) vagliare le candidature presentate per la gestione del bene confiscato;
  - d) formulare, a sua volta, un proprio parere preventivo non vincolante all'assegnazione del bene<sup>56</sup>.
7. Assegnazione: il Regolamento deve disporre l'assegnazione del bene per mezzo di una delibera di giunta entro tre mesi dall'individuazione del soggetto assegnatario.
8. Termini economici in merito all'assegnazione: in base al regolamento, l'assegnazione del bene confiscato è disposta a titolo gratuito a tutti i soggetti individuati dall'articolo 48, co. 3, lettera c) del Codice Antimafia. È prevista anche l'assegnazione del bene, con previsione di un canone calmierato, alle cooperative o associazioni senza scopo di lucro diverse da quelle individuate all'articolo 48, co. 3, lett. C). I relativi proventi devono essere esclusivamente reimpiegati per finalità sociali tramite la creazione di un fondo ad hoc.
9. Relazione annuale: il concessionario ha l'obbligo, in base al Regolamento, di redigere con cadenza annuale una relazione rappresentante l'attività svolta, i fini e i risultati raggiunti.
10. Durata della concessione: il Regolamento dispone, di norma, un'assegnazione massima di cinque anni prorogabile per lo stesso termine, per un totale, quindi, di dieci anni.
11. Nuovo avviso: in base al Regolamento, allo scadere della concessione, deve essere ripetuto l'iter di assegnazione con un nuovo Avviso pubblico.
12. Controlli: il Regolamento dispone che l'organo specifico competente, tramite la Polizia locale, attui un controllo sul concessionario, sull'attività da esso svolta e sullo stesso bene affinché sia garantito il rispetto dell'interesse pubblico.

---

<sup>56</sup> Testo citato dal seguente documento redatto da Civico 97 in collaborazione con Master APC: *Regolamento per i beni confiscati, il Vademecum di Civico 97*.

13.Sanzioni e revoca: la concessione è da ritenersi decaduta nel caso in cui il concessionario contravvenga a disposizioni generali o speciali individuate dalla Legge.

14.Risarcimento: in caso di decadenza della concessione, il Regolamento prevede la richiesta immediata nei confronti del concessionario per ottenere un adeguato risarcimento.

Più recentemente, in data 8 giugno 2020, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani Lombardia (ANCI Lombardia) ha redatto un modello di *Regolamento per l'acquisizione, l'assegnazione e il monitoraggio dei beni confiscati alla criminalità*. Il documento, che vuole essere un modello di riferimento per i comuni lombardi (ma non solo), è stato prodotto nell'ambito del progetto "*Beni confiscati, dal Comune alla comunità locale*" finanziato dalla Fondazione CAPIRLO. Il Regolamento è composto da cinque capi, a loro volta suddivisi in 23 articoli, di cui viene riportata una sintesi nelle prossime pagine. Si tratta, come è evidente, di un Vademecum che si presta ad essere applicato in casi e in contesti differenti, tuttavia, è altrettanto vero che non può (e non deve essere) inteso quale modello universalmente valido. Ciascun contesto territoriale è dato da una serie di elementi (sociali, politici, culturali ed economici) che ne determinano la specificità rispetto agli altri; come si vedrà nel quinto capitolo con la disposizione di una bozza di *Regolamento per l'acquisizione, l'assegnazione e il monitoraggio dei beni confiscati alla criminalità per la Città Metropolitana di Genova*, risulta controproducente disporre un documento valido indipendentemente dal contesto territoriale nel quale è inserito. Vi sono infatti elementi quali l'organizzazione interna del Comune e la sua struttura decisionale, la disposizione (o meno) di un Organo specifico competente in materia di beni confiscati, le specificità degli attori del Terzo settore presenti in loco, la particolare struttura della criminalità organizzata o le caratteristiche del Regolamento del Piano Urbanistico che non possono non essere prese in considerazione nel momento in cui si voglia disporre un Regolamento per la gestione dei beni confiscati.

#### Capo I. Principi, finalità ed oggetto

Articolo 1. Principi e finalità: il Comune punta a valorizzare il riuso sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità facenti parte del proprio patrimonio indisponibile e conforma le proprie azioni ai principi di legalità, uguaglianza, imparzialità, sostenibilità, pubblicità e trasparenza. L'Ente ha il dovere di redigere un elenco

apposito dei beni confiscati ad esso trasferiti recante le loro caratteristiche (consistenza, destinazione e utilizzazione) e i dati identificativi del concessionario;

Articolo 2. Oggetto: i beni confiscati possono essere destinati a tre finalità: istituzionale, per sopperire a situazioni di disagio abitativo di persone in difficoltà economica e per il soddisfacimento delle esigenze dell'Ente, sociale ed economica. Quest'ultima è concessa solo nel caso in cui il Comune sia in grado di dimostrare l'impossibilità di usare il bene - direttamente o indirettamente - , di garantire l'uso dei proventi per soli fini sociali e di assicurare un'adeguata pubblicità, sul proprio sito internet, relativamente al reimpiego per fini sociali degli stessi proventi;

Articolo 3. Assegnazione provvisoria del bene: tale istituto è stato disposto dal Legislatore per anticipare la destinazione del bene a una data precedente la confisca definitiva per aumentarne la redditività.

## Capo II. Acquisizione del bene

Articolo 4. Condizioni per l'acquisizione dei beni immobili: gli immobili confiscati possono essere acquisiti al patrimonio indisponibile del comune nel caso sia stata accertata la conformità dei luoghi relativamente ai titoli abitativi rilasciati oppure nel caso in cui il Comune abbia intenzione di farsi carico delle eventuali sanatorie;

Articolo 5. Processo di partecipazione e progettazione: l'Assessore con delega ai beni confiscati ha la responsabilità di gestire gli incontri con la cittadinanza e con gli Ets per sensibilizzarli rispetto i temi della legalità e della lotta alle mafie. Inoltre, ha il dovere di indire riunioni con i rappresentanti dei Comuni del territorio per condividere le esperienze di riuso dei beni confiscati sperimentate e le proposte relative alle politiche di destinazione;

Articolo 6. Funzione d'indirizzo: l'Assessore con delega ai beni confiscati ha il compito di esercitare la funzione di indirizzo e di proporre alla Giunta le finalità d'uso di ogni immobile presente nel territorio comunale. L'Avviso Pubblico rivolto agli Enti del Terzo settore può essere proposto anche prima della richiesta di destinazione del bene tramite un Bando preliminare;

Articolo 7. Manifestazione d'interesse: il Comune, per acquisire il bene confiscato, deve rispondere alla manifestazione di interesse emessa dall'Agenzia allegando la

delibera di Giunta e la delibera di approvazione del Consiglio comunale. Nel caso in cui il Comune non sia interessato ad acquisire il bene, deve comunicarlo all’Agenzia motivandone la decisione;

Articolo 8. Acquisizione al patrimonio indisponibile: in seguito al decreto di trasferimento emesso dall’ANBSC, il Servizio competente in tema di beni confiscati ha il compito di trasmettere il decreto di destinazione all’Area/Direzione e di concordare con l’Agenzia e le Aree/Direzioni comunali coinvolte nel procedimento, la data per la consegna materiale del bene; l’Area/Direzione ha il compito di prendere in consegna l’immobile;

Articolo 9. Gestione del bene: l’Area/Direzione ha il dovere di assumere tutti gli oneri del proprietario nei confronti del bene, così come indicato nella normativa civilistica in materia.

### Capo III. Assegnazione del bene

Articolo 10. Iter per l’assegnazione del bene confiscato alla criminalità: nel caso di destinazione del bene per finalità sociale, il Servizio competente in materia di beni confiscati deve avviare le procedure per l’assegnazione ai soggetti indicati all’articolo 48, co. 3, lett. C) del Decreto-Legislativo. n. 159/2011. Il Servizio competente deve predisporre il Bando o il Bando preventivo che richiedono determinati requisiti di ammissione<sup>57</sup>;

Articolo 11. Commissione per la selezione pubblica dell’assegnatario e criteri generali di valutazione: l’analisi delle proposte deve essere effettuata da una Commissione giudicatrice che ha il compito di valutare le proposte progettuali pervenute entro i termini indicati dal bando. La commissione deve tenere conto, tra le altre cose, dei criteri stabiliti dal bando, dello studio di fattibilità (per i progetti che prevedono attività economiche) e del potenziale impatto che il progetto è in grado di generare sul tessuto economico e sociale. La Commissione ha poi il compito di trasmettere gli esiti delle valutazioni e la proposta di aggiudicazione all’Area/Dirigente Responsabile del procedimento (RUP) che ha, a sua volta, il dovere di

---

<sup>57</sup> Per informazioni si rimanda alla consultazione integrale *del Regolamento per l’acquisizione, l’assegnazione e il monitoraggio, dei beni confiscati alla criminalità* redatto da Anci Lombardia nell’ambito di un progetto della Fondazione CAPIRLO.

effettuare le verifiche necessarie. In seguito, se l'esito delle stesse è positivo, l'Area/Dirigente ha il compito di formalizzare l'aggiudicazione e di sottoscrivere il contratto;

Articolo 12. Disposizione dirigenziale di assegnazione del bene: detta disposizione deve contenere l'individuazione esatta del bene e della finalità sociale alla quale il bene è destinato, gli oneri dell'assegnatario, la durata dell'assegnazione, il divieto di sub-affidamento, il termine entro cui le attività progettuali devono essere avviate, le informazioni relative alle modalità di controllo che saranno attivate dal Comune ed infine, le condizioni per l'eventuale rinnovo;

Articolo 13. Durata dell'assegnazione ed eventuale rinnovo: la durata della concessione deve essere determinata in base all'attività che sarà svolta nell'immobile, mentre la richiesta di rinnovo dovrà essere rivolta al Sindaco e alla Direzione con un preavviso di almeno sei mesi rispetto la scadenza individuata. Si evince infine che

“il concedente ha la facoltà di procedere o meno al rinnovo, con atto motivato tenendo conto delle risultanze delle attività di monitoraggio<sup>58</sup>”;

Articolo 14. Riconsegna del bene: l'assegnatario è tenuto a restituire il bene assegnato, nella sua integrità, allo scadere della concessione o del rinnovo. Nel caso in cui vengano individuati dei danni e/o dei manufatti abusivi all'interno del bene concesso, il Comune è autorizzato a richiedere all'assegnatario il ripristino immediato e, in caso di inottemperanza, può provvedere all'addebito dei costi;

Articolo 15. Oneri degli assegnatari dei beni confiscati: gli assegnatari del bene sono tenuti a gestire tutte le spese di manutenzione ordinaria, a chiedere l'autorizzazione per interventi di manutenzione straordinaria alla Direzione e a restituire l'immobile nella sua integrità. Devono inoltre dare avvio alle attività di cui al progetto entro tre mesi dalla data di consegna del bene; realizzare, non meno di una volta l'anno, un'iniziativa inerente alle attività del progetto; trasmettere al Servizio competente in materia di beni confiscati una relazione annuale sulle attività svolte ed esporre

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, pag. 11.

nell'immobile una targa di dimensioni cm. 60x90 sulle quale dovrà essere apposta, oltre al logo del Comune, anche la seguente dicitura “*Bene confiscato alla criminalità*”<sup>59</sup>;

Articolo 16. Concessione: Il Servizio competente in materia di beni confiscati, in seguito alle verifiche indicate dalla vigente normativa antimafia e del codice degli appalti, deve invitare l'assegnatario a sottoscrivere, entro 30 giorni, la concessione che regola le obbligazioni reciprocamente assunte, che sarà trasmessa alla Direzione. La mancata sottoscrizione della concessione, se dovuta a cause imputabili all'aggiudicatario, determina la decadenza dal diritto all'assegnazione.

#### Capo IV. Supporto e monitoraggio

Articolo 17. Sportello beni confiscati: il Comune deve istituire presso la Direzione uno sportello apposito a servizio della cittadinanza e degli Enti del Terzo settore;

Articolo 18. Attività di monitoraggio: il Servizio competente in materia di beni confiscati deve controllare l'uso corretto del bene assegnato ed il rispetto degli obblighi assunti dall'assegnatario inoltre è autorizzato ad effettuare interviste periodiche con gli operatori e/o sopralluoghi. Il Comune, per l'attività di monitoraggio, può avvalersi di Organizzazioni nazionali, Fondazioni, Associazioni o esperti sui beni confiscati. il Servizio competente in materia di beni confiscati deve redigere un rapporto annuale e trasmetterlo al Sindaco e all'Assessore con delega ai beni confiscati. Il Sindaco, a sua volta, ha il dovere di inviare il report all'Agenzia per informarla sullo stato dell'assegnazione.

#### Capo V. Condizioni Generali

Articolo 19. Cessione del bene e del contratto: il concessionario ha il dovere di non concedere a terzi, neanche in parte, il bene oggetto di concessione, né il contratto o alcune funzioni organizzative e attività individuate nel progetto e nella concessione;

Articolo 20. Contraddittorio: secondo quest'articolo, nell'eventualità in cui dalle attività di monitoraggio emergano gravi criticità o irregolarità, si può procedere al contraddittorio con gli ETS;

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, pag. 12.

Articolo 21. Diversa destinazione del bene: Il Servizio responsabile in materia di beni confiscati in caso di rinuncia, revoca o decadenza dell'assegnazione, deve informare l'Agenzia; il Comune deve invece procedere alla nuova fase di assegnazione del bene;

Articolo 22. Disposizioni transitorie: per le assegnazioni di beni confiscati effettuate precedentemente all'entrata in vigore del presente regolamento, allo scadere dell'assegnazione deve essere effettuata una valutazione al fine di valutare se l'immobile debba essere riassegnato ai precedenti assegnatari per motivi di merito del progetto oppure se sarà necessario procedere in base alle procedure previste dal presente Regolamento;

Articolo 23. Entrata in vigore: il Presente Regolamento deve essere pubblicato all'Albo pretorio per trenta giorni consecutivi; entrerà in vigore dal giorno successivo alla dichiarazione di esecutività della delibera di approvazione della Giunta e alla contemporanea pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente.

#### **3.4.1. La proposta di miglioramento del regolamento per l'assegnazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Napoli**

Pur non essendo questa la sede idonea a sviluppare un'analisi comparativa dei regolamenti per la gestione dei beni confiscati presenti in Italia (data la vastità dell'argomento che necessiterebbe di una ricerca a parte) appare comunque opportuno mettere in luce una buona pratica portata avanti dal comune di Napoli nel 2019.

L'Ente si distingue per aver proposto, in collaborazione con Advisora, Libera Campania e il movimento Agende Rosse Campania, una proposta di miglioramento relativa al regolamento per l'assegnazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata trasferiti al patrimonio indisponibile del comune di Napoli, critico in molti punti. In seguito all'approvazione della giunta comunale, il comune di Napoli ha approvato, nel maggio del 2019, le nuove *“Linee guida per l'acquisizione e l'assegnazione dei beni confiscati alle mafie trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Napoli<sup>60</sup>”*. Il documento ha introdotto l'istituto

---

<sup>60</sup> Linee guida per l'acquisizione e l'assegnazione dei beni confiscati alle mafie trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Napoli: <https://www.advisora.it/portal/wp-content/uploads/2019/05/Advisora-Linee-guida-beni-confiscati-Comune-di-Napoli.pdf>.

dell'”assegnazione provvisoria” (disposto dalla riforma del CAM con la Legge n. 161/2017) che prevede una forma anticipata di destinazione e riuso sociale dei beni confiscati a partire dalla fase del sequestro. L'art. 110, co.2 lett. b) del Codice, così come modificato dalla Legge n. 161/2017, attribuisce infatti all'ANBSC il compito di supportare l'autorità giudiziaria e l'amministratore giudiziario durante il procedimento di prevenzione o penale al fine di agevolare l'assegnazione provvisoria dei beni (immobili o aziendali) per fini istituzionali o sociali. In base all'articolo 112 del CAM, il comitato consultivo e d'indirizzo dell'Agenzia può, durante il procedimento di prevenzione o penale, domandare al comune di prendere in carico gli immobili a partire dalla fase del sequestro. Le linee guida approvate dal comune di Napoli sono inoltre intervenute sui requisiti necessari a partecipare alla procedura di assegnazione: il regolamento precedente richiedeva che l'ente concorrente fosse formalmente costituito da almeno due anni, inoltre pretendeva il possesso di esperienze nell'ambito di destinazione d'uso. Così facendo, di fatto, molto spesso andava ad escludere i giovani che, in quanto tali, spesso mancano di tale requisito; per questo motivo nelle Linee guida è stato ridotto il periodo di costituzione formale ad un anno ed è stato eliminato il requisito di possesso di esperienze pregresse nell'area di destinazione d'uso. Infine, le linee guida hanno modificato la durata dell'assegnazione, che era di tre anni per ogni tipologia di bene senza distinzione, è passata a

7 anni per i beni con metratura complessiva fino a 150 mq;

di 10 anni per i beni con metratura complessiva superiore a 150 mq;

di 15 anni per i fondi agricoli<sup>61</sup>.

L'adozione delle nuove Linee guida da parte del comune di Napoli costituisce un fondamentale e innovativo passo verso l'attuazione della normativa antimafia e rappresenta la volontà di dare concretezza ai profondi valori che ne sono alla base. Una pratica positiva che, si auspica, possa essere seguita anche da altre amministrazioni pubbliche.

---

<sup>61</sup> Col vincolo di poter rinnovare la concessione una sola volta.

Vulcano Marcella, *Il ruolo centrale dei comuni nella destinazione dei beni confiscati: riflessioni per un riutilizzo efficace*, Advisora Italia, 31.05.2019: [Il ruolo centrale dei Comuni nella destinazione dei beni confiscati: riflessioni per un riutilizzo efficace - Advisora.](#)

### 3.5. Gli osservatori antimafia

Gli osservatori antimafia sono degli organi preposti ad analizzare e a monitorare un determinato fenomeno malavitoso - l'impatto della criminalità organizzata o la presenza di beni confiscati - in relazione a un dato contesto territoriale. Il termine rimanda a tutti gli enti, organi o associazioni indipendenti, che si autodefiniscono centri studi o osservatori e che svolgono attività di ricerca e documentazione sulle tematiche relative alla criminalità organizzata.

L'analisi degli osservatori antimafia è stata affrontata in una ricerca prodotta per l'Università di Milano da Glenda Cinotti nel 2015 dal titolo *Gli osservatori antimafia in Italia. Tipologie e dinamiche storiche*. Nel suo elaborato, l'autrice distingue gli osservatori nazionali in diverse tipologie: istituzionali, scientifico-istituzionali, accademici, scientifici e civili.

Gli osservatori istituzionali sono organi predisposti dalle istituzioni per monitorare i fenomeni riconducibili alla criminalità organizzata di tipo mafioso; tra le prime forme di osservatori istituzionali vi sono le Commissioni Parlamentari d'Inchiesta sul fenomeno mafioso, in seguito sono nati diversi enti che rientrano in questa categoria quali l'Osservatorio tecnico-scientifico per la sicurezza e la legalità della Regione Lazio o l'Osservatorio permanente antimafia della Regione Toscana.

Gli osservatori scientifico-istituzionali nascono dalla collaborazione tra un'amministrazione, che commissiona le attività e un'associazione culturale attiva su un dato territorio che le esegue in virtù delle proprie competenze scientifiche. Esempi di tale tipologia sono gli "Osservatori locali "Ambiente e Legalità" promossi dai circoli di Legambiente o quelli realizzati in collaborazione con la Fondazione Antonino Caponnetto.

Gli osservatori accademici sono organi legati alle Università, si ricorda il "Centro di Ricerca e documentazione sul fenomeno mafioso e criminale" dell'Università della Calabria nato nel 1977 e il "Centro studi e documentazione sulla criminalità mafiosa" dell'Università di Messina. Questa tipologia di osservatori si è sviluppata contemporaneamente alla crescita dei laboratori, dei corsi di laurea e dei master dedicati all'amministrazione dei beni confiscati e allo studio del fenomeno mafioso, rivelando un avvicinamento del mondo accademico a queste tematiche. Più recentemente sono stati istituiti gruppi di ricerca quali il "Centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità – TRANSCRIME" grazie alla collaborazione tra

la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento e l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Gli osservatori sono definiti scientifici se presentano almeno una delle seguenti caratteristiche:

Predominanza dell'orientamento alla ricerca storica e all'analisi teorica;

- Presenza di un comitato scientifico, o riferimento nella composizione a professionisti, docenti, studiosi o esperti nello studio della criminalità organizzata o in discipline utili a studiarne le dinamiche;
- Riferimento esplicito sul sito, nelle opere o nello statuto ai metodi della sociologia o di una specifica disciplina utile allo studio della criminalità organizzata e delle attività ad essa connesse;
- Riferimento ad una struttura come centro studi o di documentazione<sup>62</sup>.

Tra i primi esempi di questa tipologia si ricorda il Centro Siciliano di documentazione "Giuseppe Impastato" fondato nel 1977 e il Centro di Studi e iniziative culturali Pio La Torre fondato nel 1986.

Infine, gli osservatori civici sono organi composti principalmente da cittadini che si sono auto formati sul fenomeno mafioso, ma che risultano sprovvisti di specifiche competenze in materia. Si cita l'Osservatorio provinciale sulle mafie di Libera Novara, l'Osservatorio per lo sviluppo e la legalità "Giuseppe La Franca", Osservatorio sulla criminalità e le mafie della Casa della Legalità in Liguria e Mafie in Liguria - Osservatorio Boris Giuliano.

Nel suo elaborato Glenda Cinotti ripercorre inoltre la nascita degli osservatori antimafia e la pone in relazione con quella dei movimenti sociali antimafia: fino agli anni Settanta erano presenti solo pochi osservatori nel meridione, ma in seguito agli omicidi e alle stragi degli anni Ottanta e Novanta, si sono diffusi in tutta la penisola.

Oggi la presenza degli osservatori sul suolo nazionale non risulta uniformemente diffusa (il Lazio e la Lombardia sono le regioni in cui sono presenti in maggior numero), ma soprattutto non corrisponde alla localizzazione delle associazioni antimafia, ci sono infatti zone in cui queste ultime sono presenti, ma sprovviste di un osservatorio ad hoc, e viceversa.

---

<sup>62</sup> Cinotti Glenda, *Gli osservatori antimafia in Italia. Tipologie e dinamiche storiche*, Università degli studi di Milano, pag. 15.

## CAPITOLO 4

### **Analisi di buone pratiche e criticità del riuso sociale in Italia**

*In questo capitolo sono analizzati tre casi di riuso sociale di beni confiscati alla criminalità organizzata per identificare, da un lato, alcune criticità e problematiche concrete che interessano questa tipologia di immobili, e dall'altro, per individuare esempi di buone pratiche utili per migliorarne la gestione. Sono stati individuati tre beni, rispettivamente uno per il nord, uno per il centro e uno per il sud Italia e per ognuno si è proceduto ad intervistare (in forma orale o scritta) i gestori dell'immobile tramite la somministrazione di un questionario a risposta aperta. A conclusione del capitolo vengono sintetizzate le principali problematiche che interessano, in generale, le fasi del processo di riuso sociale dei beni confiscati, dal sequestro preventivo alla ri-assegnazione alla cittadinanza.*

Per presentare quelle che sono le principali criticità e le buone pratiche che emergono nei casi di riuso sociale dei beni confiscati si è deciso di analizzare tre casi concreti che si collocano rispettivamente nel nord, nel centro e nel sud Italia. Gli immobili scelti sono i seguenti: Casa Chiaravalle, situata nella periferia meridionale milanese; la Tenuta di Suvignano, che si trova nei Comuni di Monteroni d'Arbia e Murlo in provincia di Siena; il maglificio 100Quindici passi, a Quindici in Provincia di Avellino.

Tali *case studies* sono stati scelti per alcune peculiarità dei beni; in primo luogo, si è proceduto ad individuarli in quanto proprietà di soggetti diversi: Casa Chiaravalle appartiene al Comune di Milano che l'ha affidata in gestione al consorzio Rete Passepartout; la Tenuta di Suvignano è stata destinata all'Ente Regione Toscana che la amministra tramite la propria agenzia "Ente Terre Regionali Toscane", mentre il maglificio 100Quindici passi appartiene al Comune di Quindici che lo ha affidato alla cooperativa Oasiproject.

In secondo luogo, la loro scelta è legata ad alcune particolarità che rimandano al processo di confisca e a quello di assegnazione: Casa Chiaravalle e il maglificio sono stati assegnati, tramite bando pubblico, a due enti del Terzo settore mentre la Tenuta di Suvignano, a seguito di un lungo iter giudiziario e amministrativo - che ha coinvolto la Regione Toscana, la Provincia di Siena, i Comuni di Monteroni d'Arbia e Murlo e il mondo dell'associazionismo -

è stata trasferita alla Regione Toscana. In terzo luogo, i tre immobili sono stati confiscati a tre organizzazioni di tipo mafioso differenti: Casa Chiaravalle è stata confiscata a Pasquale Molluso, che aveva contatti con la 'ndrangheta, la Tenuta di Suvignano è stata sequestrata nel 1983 da Giovanni Falcone a un imprenditore accusato di avere un legame con Cosa Nostra, mentre il magnifico 100Quindici passi apparteneva al clan Graziano, affiliato alla Camorra. Infine, nel scegliere questi tre casi si è tenuto in considerazione anche il fattore temporale e la sua rilevanza sul processo di assegnazione.

Per ripercorrere la storia di ciascun *case study*, è stato somministrato un questionario ai gestori dei beni composto da 14 domande, di seguito riportato.

1. *Auto-presentazione: chi siete? Di cosa Vi occupate?*
2. *Quando avete preso in gestione il bene? Avete partecipato ad un bando? Se no, tramite quale procedura avete preso in gestione il bene? Quali attività vengono organizzate nel bene confiscato? A chi sono rivolte?*
3. *Avete ricevuto dei finanziamenti per la gestione dell'immobile? Se sì, chi li ha forniti? Se no, come vi siete gestiti?*
4. *Quali sono state le principali difficoltà incontrate nella gestione del bene? Quali i principali ostacoli?*
5. *Quali sono stati invece i punti di forza? Cosa Vi ha permesso di avere successo?*
6. *Come ha risposto il territorio al riuso sociale del bene? Come hanno reagito i cittadini in seguito alla confisca e durante le prime fasi di gestione del bene?*
7. *Come definireste il Vostro rapporto con le istituzioni? Che ruolo hanno avuto nel percorso di gestione?*
8. *Vi siete rapportati con l'ANBSC? Se sì, come valutereste la relazione?*
9. *Cosa potrebbe essere modificato, alla luce della Vostra esperienza, nel processo di assegnazione? Cosa ha funzionato bene e cosa invece ha ostacolato il processo secondo Voi?*
10. *Avete avuto dei rapporti coi precedenti proprietari criminali dell'immobile? Avete dovuto fare i conti con ciò che il bene rappresentava prima del Vostro arrivo?*
11. *Come ha influenzato le Vostre attività la pandemia Covid-19 (se le ha influenzate)? Che risposte avete dato?*
12. *Quali sono i Vostri propositi per il futuro?*
13. *Conoscete altre realtà che gestiscono beni confiscati in zona? Se sì, quale è il Vostro rapporto con loro? È importante per Voi fare rete con le altre realtà che gestiscono beni confiscati?*

14. *Quale è il Vostro rapporto con le associazioni antimafia (tra cui anche Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie)?*

Nei prossimi paragrafi saranno illustrati, sulla base delle risposte pervenute, la storia e l'itinerario dei tre beni scelti per metterne in luce le eventuali criticità e i rispettivi punti di forza con l'intento di individuare possibili soluzioni per le prime e *best o good practices* nei secondi.

#### **4.1.Casa Chiaravalle**

Casa Chiaravalle è un immobile situato nei pressi di Chiaravalle, un quartiere di Milano locato nella periferia meridionale della città. Trattandosi però di un sito separato dal tessuto urbano e circondato dalla campagna, è più assimilabile a una frazione suburbana del capoluogo o a un piccolo borgo che spicca tra la vegetazione grazie alla rinomata Abbazia di Chiaravalle, eretta nel XII secolo. L'immobile, che si trova in Via Sant'Arialdo 69, è composto da 1100 mq di struttura abitativa, 2 ettari di giardino, 2 capannoni da 700 mq e 7 ettari di terreno agricolo.

Casa Chiaravalle è stata per molto tempo, dagli anni Ottanta al 2009, la dimora della famiglia Molluso, originaria della Calabria; Pasquale Molluso, il capofamiglia, nonostante fosse sospettato di intrattenere rapporti con l'ndrangheta, non è mai stato condannato per associazione a delinquere di tipo mafioso. L'immobile gli fu sequestrato nel 2009 perché il reddito dichiarato non si addiceva al tenore di vita da milionario; la casa era infatti impreziosita da un pavimento a mosaico, palme, colonne neoclassiche collocate all'ingresso del salone e distese di marmo.

Negli anni Pasquale Molluso aveva ricevuto diverse condanne per reati di vario tipo: dall'associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti al furto di autotreni, dalla messa in circolazione di banconote e titoli di Stato falsi, al prestito a usura<sup>1</sup>. Nel 2009, in seguito all'arresto del pervenuto, la sezione autonoma Misure di prevenzione del Tribunale di

---

<sup>1</sup> Coppola Alessandra, *La mega villa confiscata al trafficante servirà per aiutare le famiglie in crisi*, il Corriere della Sera, 9/06/2013: [La mega villa confiscata al trafficante servirà per aiutare le famiglie in crisi - Milano \(corriere.it\)](http://www.corriere.it/2013/06/09/la-mega-villa-confiscata-al-trafficante-servira-per-aiutare-le-famiglie-in-crisi-milano/)

Milano aveva deciso di sequestrare anche l'immobile sito in Via Sant'Arialdo 69 il cui valore, come detto, non si addiceva al salario dichiarato dal proprietario.

L'immobile è stato definitivamente confiscato nel 2012 e successivamente messo a bando dal Comune di Milano nel luglio 2013. In base alle disposizioni dell'Ente locale, il bene, che allora versava in condizioni piuttosto deteriorate, doveva essere destinato

*“ad attività di alto valore sociale e gli assegnatari si sarebbero fatti carico dei lavori necessari per la ristrutturazione degli edifici<sup>2</sup>”;*

il bando fu vinto da quattro note organizzazioni del Terzo settore milanese: il Consorzio SIS (Sistema Imprese Sociali), le cooperative sociali Chico Mendes e La Strada e l'associazione Arci Milano. Tuttavia, come emerge dall'intervista a Marco Lampugnani, Presidente del consorzio Rete Passepartout, nel 2016, dopo aver firmato il contratto di assegnazione ventennale del bene, il Consorzio SIS e le altre realtà che lo avevano preso in gestione si resero conto che non erano più nelle condizioni economico-finanziarie necessarie a garantire la continuità del progetto. Si rivolsero quindi alle altre realtà del consorzio per chiedere se qualcuna era interessata a subentrare nella gestione del bene e Rete Passepartout rispose affermativamente. Gli sviluppi della vicenda sono raccontati da Lampugnani nelle pagine seguenti.

### ***1. Auto-presentazione: chi siete? Di cosa Vi occupate?***

*Passepartout è un consorzio composto da quattro cooperative sociali - La Cordata, FuoriLuoghi, Genera Onlus e Tuttinsieme – costituitosi nel 2016 sulla base della loro precedente esperienza in tema di accoglienza di minori stranieri non accompagnati. Nello specifico, si rifà a un progetto di accoglienza diffusa e integrata sperimentato in alcuni appartamenti della città di Milano che erano stati messi in rete per creare delle micro comunità intra-dialoganti. Sulla base di questa esperienza, Passepartout ha partecipato a un*

---

<sup>2</sup> Sbaraini Gilberto, *Presentazione Casa Chiaravalle: da luogo per uno a luogo per tutti*, intervento al Convegno INSIEME per EXPO2015 – L'esperienza di oggi nella Valle dei Monaci per una Milano Viva e Sostenibile di domani – 27 novembre 2014:

<http://www.cise2007.eu/portal/images/eventi/Organizzati/Presentazione%20Gilberto%20Sbaraini>

*bando per la realizzazione di un progetto di accoglienza diffusa rivolto a migranti adulti presentando un progetto volto a ospitare 50 persone, suddivise in gruppi composti da non più di cinque individui, in diversi appartamenti milanesi. Il Consorzio nasce quindi con lo scopo di accogliere migranti in modo innovativo, in un particolare momento in cui si erano verificati alcuni scandali legati al tema del business dell'accoglienza (a Roma e in altri territori).*

***2. Quando avete preso in gestione il bene? Avete partecipato ad un bando? Se no, tramite quale procedura avete preso in gestione il bene? Quali attività vengono organizzate nel bene confiscato? A chi sono rivolte?***

*Inizialmente Casa Chiaravalle non era gestita dalla Rete Passepartout: nel 2014 un'ATI (Associazione temporanea d'impresa) con capofila il Consorzio Sistema Imprese Sociali (SIS) e altri tre soggetti del Terzo settore milanese (cooperative sociali Chico Mendes e La Strada e l'associazione Arci Milano) aveva partecipato al bando di assegnazione di Casa Chiaravalle indetto dal Comune di Milano nel luglio 2013 e lo aveva vinto presentando un progetto che prevedeva la restituzione del bene alla collettività attraverso la creazione di un luogo aperto al territorio, dedicato all'accoglienza in forma residenziale e al commercio di prodotti locali. Il bene, che allora si trovava in condizioni piuttosto deteriorate, è composto da più di 1000 mq di struttura abitativa, da 2 ettari di giardino con 300 piante e da 7 ettari di terreno agricolo. Tale imponenza ha permesso di dedicare l'immobile a più scopi; inizialmente, si è partiti con un programma che prevedeva la convivenza di diversi progetti sociali volti a restituire alla collettività un bene che prima apparteneva ad un solo individuo (motto di Casa Chiaravalle: da luogo per uno a luogo per tutti).*

*Nel giugno 2016, in seguito a diversi studi di fattibilità, il contratto di assegnazione ventennale del bene è stato firmato. Dopo poco tempo però, il Consorzio SIS e le altre realtà coinvolte nella gestione della casa, non si trovano più nelle condizioni economico-finanziarie e progettuali per seguire il progetto (che prevedeva ingenti investimenti e una buona organizzazione). Si sono quindi rivolte alle cooperative che facevano parte del Consorzio SIS per chiedere se qualcuna era interessata a subentrare nella gestione del bene e Passepartout (composto da cooperative appartenenti al Consorzio SIS) ha risposto affermativamente considerando anche la forte necessità di aumentare i progetti di accoglienza rivolti ai migranti e alle famiglie milanesi con disagio abitativo. Nel dicembre del 2016 si è quindi proceduto alla cessione del progetto dal Consorzio SIS a Passepartout; il tutto è stato portato*

*avanti anche grazie ad una proficua collaborazione con l'Amministrazione milanese, in particolare con l'Assessorato ai servizi sociali, favorevole al progetto e all'idea di creare un luogo aperto alla collettività e non solo funzionale ai soggetti ospitati. Il progetto promosso da Rete Passepartout era inizialmente volto ad accogliere 70 persone, di cui 50 migranti e 20 individui provenienti da famiglie milanesi in stato di necessità in attesa di assegnazione di una casa popolare; l'iniziativa era rivolta, in particolar modo, ad accogliere donne migranti vittime di abusi sessuali o altre forme di violenza.*

**3. Avete ricevuto dei finanziamenti per la gestione dell'immobile? Se sì, chi li ha forniti? Se no, come vi siete gestiti?**

*Le cooperative del consorzio Rete Passepartout hanno fatto un progetto di ristrutturazione del bene molto significativo, che ha necessitato di un investimento complessivo di circa 1,2 milioni di euro raccolti grazie a due fattori: le donazioni promosse dal Banca Popolare di Milano (BPM) e dall'associazione "Amici di Chiaravalle" creata da un imprenditore per sostenere il progetto e gli investimenti privati effettuati dalle cooperative socie di Passepartout (in forma di mutui).*

*Casa Chiaravalle nasce quindi dalla collaborazione tra il Comune di Milano, rete Passepartout e l'associazione amici di Chiaravalle; un'unione che ha operato egregiamente.*

**4. Quali sono state le principali difficoltà incontrate nella gestione del bene? Quali i principali ostacoli?**

*Nel corso del processo di riqualificazione dell'immobile e dei terreni circostanti si sono verificati alcuni problemi strutturali ai quali è stato necessario porre rimedio: Casa Chiaravalle era sprovvista di un sistema fognario e dell'impianto del gas inoltre la strada di accesso ai terreni era occupata abusivamente da un'impresa edile che probabilmente continuava a pagare l'"affitto" al precedente proprietario. In seguito all'ultimazione di questi lavori, è stato possibile partire con le attività e avviare il progetto di accoglienza; nella primavera del 2018 Casa Chiaravalle diviene quindi un Centro Accoglienza Straordinaria (CAS) che, data la sua apertura nei confronti del vicino borgo e delle associazioni del territorio (in primis, gli Scout e Libera Milano/Lombardia) si pone presto quale fondamentale soggetto a favore dell'integrazione. Un'ulteriore difficoltà a cui i gestori del bene hanno dovuto porre rimedio è stata la mancata registrazione dell'immobile presso i registri del Catasto, una questione che ha portato delle complicazioni in corso d'opera.*

*Nel 2019 le attività promosse dalla struttura hanno subito una brusca frenata: i c.d. Decreti Sicurezza hanno messo in crisi il modello Chiaravalle; in seguito a lunghe riflessioni interne alla rete Passepartout relative alla possibilità di adeguarsi alle nuove norme, si è deciso di interrompere l'attività come CAS. Adeguarsi ai decreti avrebbe comportato porre diversi vincoli all'accessibilità della casa andando a snaturare il senso stesso del bene quale luogo aperto al territorio e inclusivo. A partire dal primo luglio, in seguito a un nuovo bando indetto dal Comune di Milano, Casa Chiaravalle è stata convertita in un hub abitativo legato a un progetto di residenzialità sociale temporanea rivolto a ospitare famiglie in stato di bisogno o in attesa di assegnazione di una casa popolare; attualmente, l'immobile ospita 10 famiglie, per un totale di 50 persone a cui si somma una famiglia custode composta da 4 individui.*

**5. Quali sono stati invece i punti di forza? Cosa Vi ha permesso di avere successo?**

*La posizione del bene e la sua imponente struttura costituiscono due importanti qualità che hanno permesso di pensare ad un riuso sociale dell'immobile proficuo e aperto alla cittadinanza. Dal 2016 in poi alcune aziende hanno svolto presso Casa Chiaravalle dei corsi di formazione rivolti ai loro dipendenti, mentre più associazioni della società civile, come gli Scout e Libera, hanno usato lo spazio per realizzare campi di memoria e impegno, formazioni a tema beni confiscati (coinvolgendo anche altre realtà che si dedicano al volontariato tra cui l'associazione Milano Aiuta) e iniziative di vario genere rivolte alla cittadinanza; così facendo, hanno rafforzato il processo di integrazione tra gli abitanti della Casa e il borgo circostante. Nel tempo sono quindi state mantenute tutte le preziose relazioni col territorio e alcune associazioni hanno offerto il loro personale contributo nella riqualificazione dell'immobile; un'azienda, per esempio, ha sostenuto Passepartout nella realizzazione di un pozzo necessario ad irrigare i sette ettari di terreno.*

**6. Come ha risposto il territorio al riuso sociale del bene? Come hanno reagito i cittadini in seguito alla confisca e durante le prime fasi di gestione del bene?**

*Il territorio ha risposto molto positivamente: alcuni volontari hanno iniziato a lavorare nell'orto, altri si sono dedicati a svolgere attività con i bambini ospiti della Casa. Le attività promosse da Casa Chiaravalle sono state portate avanti in sinergia col borgo e alcune sono state realizzate proprio fuori dall'immobile, nella cittadina circostante; viceversa, varie attività promosse dal borgo sono state svolte all'interno della Casa.*

**7. Come definireste il Vostro rapporto con le istituzioni? Che ruolo hanno avuto nel percorso di gestione?**

*Il lavoro con le istituzioni e in particolare col Comune di Milano è stato molto proficuo e i contatti con l'Assessorato ai Servizi Sociali sono stabili e costanti nel tempo (tanto che anche durante la prima fase della pandemia aveva chiesto la disponibilità ad usare alcuni spazi della Casa essendo i suoi non conformi alle norme sanitarie)*

**8. Vi siete rapportati con l'ANBSC? Se sì, come valutereste la relazione?**

*Passepartout non ha mai avuto relazioni con l'ANBSC*

**9. Cosa potrebbe essere modificato, alla luce della Vostra esperienza, nel processo di assegnazione? Cosa ha funzionato bene e cosa invece ha ostacolato il processo secondo Voi?**

*Il consorzio Rete Passepartout, non avendo preso in gestione il bene subito dopo l'assegnazione e non essendo quindi stato coinvolto nelle prime fasi di destinazione dell'immobile non ha suggerimenti circa lo stesso processo di assegnazione.*

**10. Avete avuto dei rapporti coi precedenti proprietari criminali dell'immobile? Avete dovuto fare i conti con ciò che il bene rappresentava prima del Vostro arrivo?**

*Passepartout non ha mai avuto rapporti con i precedenti proprietari della casa, i Molluso, e non ha mai ricevuto minacce o rivendicazioni, anche se alcuni parenti degli stessi vivono in una fazione vicina all'immobile. Questo è stato possibile, almeno in parte, perché Casa Chiaravalle ha avuto un impatto molto positivo sul territorio e sugli abitanti della città di Milano.*

**11. Come ha influenzato le Vostre attività la pandemia Covid-19 (se le ha influenzate)? Che risposte avete dato?**

*Naturalmente, quanto descritto finora ha subito una battuta d'arresto in seguito alla pandemia Sars-Covid-19 durante la quale è comunque stato possibile mantenere le attività all'aperto e sono stati inventati nuovi modi per stare insieme. Passepartout durante il primo lockdown ha partecipato ad un bando della fondazione CARIPLO per realizzare un'attività di doposcuola con i bambini residenti a Casa Chiaravalle impossibilitati ad uscire. In ogni caso, il buon rapporto col territorio e la città di Milano si è mantenuto anche nel periodo del*

*lockdown quando, per esempio, il Teatro il Piccolo ha deciso di fare la propria rassegna nella Casa, non potendo riaprire i propri spazi.*

## **12. Quali sono i Vostri propositi per il futuro?**

*A settembre 2020 è partito un nuovo progetto volto a ospitare una comunità educativa per minori, mentre prossimamente sarà realizzato il secondo villaggio Alzheimer sperimentale di Milano; si tratta di un luogo dove gli ospiti possono vivere mantenendo relazioni sociali e con l'ambiente esterno sentendosi parte attiva del sistema di relazioni creatosi dal connubio tra le famiglie ospitanti e i minori della comunità. In generale, Passepartout guarda a Casa Chiaravalle con lo sguardo rivolto al futuro dato che il bene resterà sotto la sua amministrazione per ancora 15 anni e mezzo. Inoltre, stanno terminando gli ultimi allacciamenti elettrici e, molto probabilmente, questa primavera sarà possibile avviare la coltivazione di 2 ettari del terreno alla produzione di ortaggi e di piccoli frutti; in questo modo, saranno create nuove opportunità di lavoro, legate alla coltivazione sostenibile, rivolte a persone svantaggiate legate. In futuro è possibile che, se cambieranno le leggi in materia di immigrazione, l'immobile torni a funzionare come CAS e una parte dello stesso sia adibita a tale scopo. Quali che siano le attività sociali promosse nel bene, è importante secondo Passepartout, che passi il messaggio che è possibile realizzare qualcosa di molto positivo e migliorativo per la comunità tramite il riuso sociale di un bene confiscato.*

## **13. Conoscete altre realtà che gestiscono beni confiscati in zona? Se sì, quale è il Vostro rapporto con loro? È importante per Voi fare rete con le altre realtà che gestiscono beni confiscati?**

*Passepartout conosce altre realtà che gestiscono beni confiscati, alcune delle stesse imprese sociali che fanno parte della rete hanno partecipato a bandi di assegnazione indetti dal Comune di Milano. Passepartout sottolinea l'importanza di fare rete non tanto e non soltanto con le altre realtà che gestiscono beni confiscati, ma in generale con quante più realtà possibili che operano sul territorio milanese. Per questo, non ha mai rinunciato alla possibilità di realizzare un campo di memoria e impegno con Libera o di organizzare iniziative a tema ambientale con Legambiente. Come si è già detto, la collaborazione col borgo e con la città di Milano è molto forte e costituisce un aspetto essenziale delle attività promosse a Casa Chiaravalle*

**14. Quale è il Vostro rapporto con le associazioni antimafia (tra cui anche Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie)?**

*Passepartout collabora positivamente con Libera (in particolare con Libera Milano e Libera Lombardia) e con le altre realtà che offrono servizi analoghi a quelli offerti dal consorzio. Come si è detto, in passato sono stati organizzati eventi in collaborazione con Libera a tema beni confiscati e la casa ha ospitato alcune edizioni del campi di memoria e impegno di E!State Liberi.*

#### **4.2.La Tenuta di Suvignano**

La Tenuta di Suvignano è un'azienda agricola situata in provincia di Siena nei comuni di Monteroni d'Arbia e Murlo; attualmente occupa una superficie di 638 ettari di cui 620 si trovano sul territorio di Monteroni d'Arbia e 18 sul territorio del Comune di Murlo<sup>3</sup>. La tenuta è composta da 24 edifici che occupano complessivamente 2899 mq; due immobili sono adibiti ad uso agrituristico: Villa Tinaio, che conta 22 posti letto e una piscina e Villa Santo Stefano che, anch'essa dotata di piscina, ha 14 posti letto. Tra gli edifici spicca per interesse storico e architettonico la Villa Padronale oggi inagibile, risalente ai primi dell'Ottocento, costruita dall'architetto Marri Mignanelli. La tenuta è stata sequestrata per la prima volta nel 1983 dal giudice Giovanni Falcone all'imprenditore palermitano Vincenzo Piazza, sospettato di intrattenere rapporti con Cosa Nostra e definito da due pentiti (Nino Calderone e Francesco Marino Mannoia) "*un imprenditore a disposizione degli amici*"<sup>4</sup>.

In seguito al sequestro Piazza era riuscito a rientrare in possesso dell'immobile, ma questi gli era stato nuovamente sequestrato tra il 1994 e il 1996 insieme a un patrimonio di duemila miliardi di vecchie lire. Si giunse alla confisca definitiva solo nel 2007: si tratta della più grande confisca avvenuta in una regione centro-settentrionale. La tenuta è stata in seguito amministrata dall'Agenzia Nazionale che, più di una volta - prima nel 2009 e poi nel 2013 -

---

<sup>3</sup> Al momento della confisca la tenuta era composta da 713 ettari (685 nel Comune di Monteroni e 18 in quello di Murlo), tuttavia, in seguito alla vendita di alcuni poderi da parte dell'ANBSC per saldare alcuni debiti dell'azienda sono diventati 638, 11 ettari.

Fortini Walter, *Fu il giudice Falcone a sequestrare nel 1983 la tenuta di Suvignano*, Toscana Notizie, 29/07/2020: <https://www.toscana-notizie.it/-/fu-il-giudice-falcone-a-sequestrare-nel-1983-la-tenuta-di-suvignano>

<sup>4</sup> Contratto Andrea, *La tenuta confiscata all'immobiliarista di Cosa Nostra che rischia la svendita*, Daily Storm, 3/09/2013: [La tenuta confiscata all'immobiliarista di Cosa Nostra che rischia la svendita - dailySTORM](#).

ha provato a metterla all'asta. In entrambe le occasioni, tuttavia, ha dovuto scontrarsi con la ferma opposizione della società civile intenzionata a permettere la riassegnazione sociale dell'immobile. Solo nel 2019 l'ANBSC è riuscita ad assegnarla a un Ente locale, la Regione Toscana, che la amministra, ai sensi dell'articolo 48 "Destinazione dei beni e delle somme", comma 8 ter del Codice Antimafia, tramite l'Ente Terre Regionali Toscane. Si tratta di un'agenzia che si occupa della valorizzazione del patrimonio agricolo-forestale, della tutela della biodiversità e della sperimentazione in ambito agricolo. Nel questionario somministratogli, l'Ente Terre Regionali Toscane si è espresso in merito al proprio ruolo e alla tenuta da esso amministrata.

### ***1. Auto-presentazione: chi siete? Di cosa Vi occupate?***

*Ente Terre Regionali Toscane è un Ente pubblico non economico istituito dalla Regione Toscana<sup>5</sup> quale ente dipendente della Regione Toscana (ai sensi dell'articolo 50 dello Statuto), fornito di personalità giuridica, di autonomia amministrativa e gestionale nonché di patrimonio proprio. Con successiva legge regionale 66/2020 sono state inserite, tra le funzioni dell'Ente, anche le attività di promozione della legalità. L'Ente nasce dalla trasformazione della precedente Azienda agricola, denominata "Azienda regionale agricola di Alberese" (istituita con l.r. 27 luglio 1995, n. 8), che era un soggetto pubblico economico, costituita ai fini dell'esercizio delle attività agricole di cui all'art. 2135 del Codice Civile.*

*La trasformazione dell'Azienda di Alberese in Ente Terre, così come specificato dalla stessa legge, deriva dalla necessità di rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito delle aree rurali, di promuovere il contributo positivo dell'agricoltura e delle foreste all'ambiente e al territorio in modo da salvaguardare la biodiversità e la tutela del paesaggio, di tutelare e mantenere la risorsa forestale, anche al fine di prevenire dissesti idrogeologici e di difendere le zone e le popolazioni di montagna dalle calamità naturali.*

---

<sup>5</sup> L'Ente è stato istituito attraverso la l.r. 27 dicembre 2012, n. 80 "Trasformazione dell'ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla L.R. n. 39/2000, alla L.R. n. 77/2004 e alla L.R. n. 24/2000",

**2. Quando avete preso in gestione il bene? Avete partecipato ad un bando? Se no, tramite quale procedura avete preso in gestione il bene? Quali attività vengono organizzate nel bene confiscato? A chi sono rivolte?**

*Sinteticamente si riporta il percorso che ha portato alla assegnazione della Tenuta di Suvignano ad Ente Terre regionali Toscane: In riferimento al Decreto del Tribunale di Palermo n. 92/94 del 17/07/1996 - 7/04/1997 definitivo il 6/03/2007, nell'ambito della lotta alla mafia che ha disposto la confisca di una serie di beni, ed in particolare del complesso delle quote di capitale sociale della Società Agricola Suvignano Srl, la Regione Toscana, fin dal 2008, ha manifestato l'interesse proprio e degli enti locali all'assegnazione del bene così confiscato alla criminalità organizzata (ad esempio con le delibere della Giunta Regionale n. 455 del 31/03/2010 e n. 657 del 05/07/2016).*

*Con lettera del 10 settembre 2018 l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC) ha definito che l'assegnazione della "Società Agricola Suvignano s.r.l." ad Ente Terre Regionali Toscane, ai sensi del comma 8-ter dell'articolo 48 del Decreto-Legislativo 6 settembre 2011 n.159, può garantire il percorso di restituzione del bene alla collettività e pertanto, a tal fine, ha chiesto ad Ente Terre l'invio di una formale manifestazione di interesse all'assegnazione della Società. Rilevato che la restituzione alla gestione pubblica, e quindi della collettività, dei beni sottratti alla criminalità organizzata costituisce un'importantissima vittoria della legalità che consente di coniugare le esigenze di valorizzazione delle risorse del territorio con le finalità di interesse pubblico e di promozione sociale che stanno alla base della normativa antimafia, dato atto che l'azienda agricola di Suvignano rappresenta un'importante realtà sia per la dimensione del territorio interessato sia per le opportunità di sviluppo multifunzionale che esprime e che può potenzialmente incrementare e considerato che l'acquisizione della gestione dell'azienda da parte di Ente Terre Regionali Toscane è stata valutata positivamente perché costituisce una straordinaria occasione di promozione economica del territorio e di valorizzazione delle produzioni agricole e zootecniche, la Regione Toscana con Decisione n. 38 del 22 ottobre 2018 ha dato mandato ad Ente Terre regionali toscane di presentare alla Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata la manifestazione di interesse per il trasferimento a titolo gratuito delle quote di capitale sociale dell'Agricola Suvignano Srl.*

*Contemporaneamente, con Delib GR 1147/18 (approvata nella stessa data del 22 ottobre 2018), la Regione ha approvato un accordo, ex articolo 15 della L. 241/1990, fra Regione Toscana, Ente Terre Regionali Toscane, Comune di Monteroni D'Arbia (SI) e Comune di Murlo (SI) per l'assegnazione e gestione dell'Azienda Agricola Suvignano che avvia un rapporto di reciproca collaborazione per la gestione dell'azienda agricola impegnandosi per l'attuazione di un'idea progettuale condivisa. In base a tali indicazioni Ente Terre, con proprio Decreto n. 87 del 23 ottobre 2018, manifesta il proprio interesse al trasferimento a titolo gratuito da parte della Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC), delle quote di capitale sociale della Società Agricola Suvignano Srl. Con successivo decreto del 16 novembre 2018 l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata dispone che "le quote dell'intero capitale sociale dell'Agricola Suvignano s.r.l., con sede in Palermo, via Veneto n. 39, codice fiscale 00051010528, comprensive del relativo compendio aziendale sono mantenute al patrimonio dello Stato e sono trasferite per finalità istituzionali all'Ente Terre Regionali Toscane, ai sensi dell'articolo 48, comma 8 ter del codice antimafia". Con Delibera Regionale n.34 del 14 gennaio 2019 la Regione Toscana ha quindi approvato la "Previsione economica per l'anno 2019 della Società Agricola Suvignano s.r.l." e dato mandato ad Ente Terre Regionali Toscane di procedere al perfezionamento degli atti di trasferimento Società Agricola Suvignano s.r.l. integrando le direttive ad Ente Terre Regionali Toscane per la redazione del piano di attività 2019 di cui alla DGR n. 21 del 07 gennaio 2019. Infine, con atto ricognitivo di trasferimento di quote ai sensi dell'articolo 48, comma 8-ter del codice antimafia (Decreto-Legislativo 6 settembre 2011 n. 159) del 23 Febbraio 2019, avente valore costitutivo del relativo trasferimento, regolarmente depositato presso il Registro delle Imprese di Palermo, si conclude l'iter di trasferimento.*

*L'azienda agricola di Suvignano è situata nella zona collinare delle crete e dista circa 15 Km da Siena; da circa quaranta anni svolge la propria attività nel settore produzione agricola/zootecnica e da giugno 2006 ha esteso la propria attività nel settore dei servizi agrituristici. La Società ha per oggetto esclusivo l'esercizio dell'attività agricola in generale e cioè le attività di coltivazione del fondo, la viticoltura, la silvicoltura, l'allevamento del bestiame, le attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli, ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo e dall'allevamento - l'attività agrituristica - la vendita diretta dei prodotti che provengono prevalentemente dall'azienda e, comunque, quanto prevede per l'imprenditore agricolo*

*l'articolo 2135 del Codice Civile. Dagli oltre 700 ettari dichiarati nella relazione sulla gestione dell'Azienda, allegata al bilancio di esercizio 2017, a seguito della vendita nel 2018 di una parte degli immobili e dei terreni la superficie si è complessivamente ridotta ad ettari 638,12 (di cui 620,16 sul territorio del Comune di Monteroni d'Arbia e 17,95 sul territorio del Comune di Murlo). Tenuto conto anche degli edifici collabenti, gli immobili residui attualmente in proprietà della Società sono 24, per una superficie complessiva di 2.899 metri quadrati e 76,5 vani, con uno stato di conservazione molto variabile e con edifici che necessitano di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria anche molto rilevanti per garantirne prioritariamente la messa in sicurezza e ove necessario l'agibilità. Al momento del trasferimento delle quote erano in uso e in discrete condizioni di conservazione solo le strutture adibite all'attività agrituristica "Villa Tinaio", un unico appartamento con 22 posti letto che rappresenta il cuore del complesso, vantando l'uso di una piscina ad uso esclusivo e "Villa Santo Stefano" composto da due appartamenti con 8 e 6 posti letto a loro volta serviti da una piscina esclusiva e contigui ad una Cappella (sconsacrata) sempre di proprietà della Società; a queste strutture è collegato il locale dedicato alla segreteria della Società che fa anche da punto accoglienza dei turisti e da reception, anch'esso in buono stato di conservazione, anche se con problemi al piano superiore e al tetto. Le altre strutture, compresa la villa padronale ("Casa di caccia") erano in pessime condizioni di conservazione, inagibili e inaccessibili per pericolo crollo, necessitando di interventi di ristrutturazione profonda e messa in sicurezza, a maggior ragione per quelle in prossimità delle aree utilizzate per uso ricettivo e per quelle in uso per le attività agricole/zootecniche. Molte sono le iniziative che si sono svolte a Suvignano in questi due anni (nonostante le difficoltà nel 2020 imposte dalla pandemia da Covid-19), dedicate prioritariamente ai ragazzi delle scuole, anche per il tramite di Associazioni (per realizzare ad esempio campi-scuola<sup>6</sup>). Tali attività vengono annualmente riproposte ed implementate anche in base alle richieste del mondo locale: ad esempio la realizzazione del "percorso della legalità", finalizzato alla comunicazione al pubblico partecipante agli eventi, alle visite e alle giornate di studio, dei principali aspetti della Tenuta come luogo simboli di valori; l'organizzazione di un evento annuale rivolto a tutta la cittadinanza e diretto a promuovere la diffusione della legalità; l'ospitalità presso le proprie strutture di iniziative collegate al protocollo sperimentale contro*

---

<sup>6</sup> Nell'estate del 2019 sono stati organizzati due campi della legalità, il primo promosso da Arci dal 29 giugno all'8 luglio e il secondo da Libera dall'8 al 14 luglio. L'intenzione, fin da principio, è stata quella di trasformare la tenuta in un luogo della legalità, un posto dove fare del contrasto alle mafie e alla criminalità un impegno quotidiano.

*il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura sottoscritto da Regione Toscana, Ispettorato interregionale del lavoro di Roma, INPS Direzione regionale Toscana, INAIL Direzione regionale per la Toscana, CGIL, CISL, UIL, Coldiretti, CIA, Confagricoltura e Alleanza delle cooperative toscane.*

***3. Avete ricevuto dei finanziamenti per la gestione dell'immobile? Se sì, chi li ha forniti? Se no, come vi siete gestiti?***

*La Regione Toscana ha avviato fin da subito uno specifico programma pluriennale di investimenti per la messa in sicurezza e il recupero del patrimonio immobiliare e per sostenere la gestione agricola, con un importo di risorse che, alla data odierna, ammontano ad oltre 1,5 milioni di euro. Ente Terre, prima destinataria di tali risorse, si è occupata (e continua tuttora ad occuparsi) del coordinamento dei lavori e del successivo trasferimento dei fondi alla Società controllata a seguito della rendicontazione delle attività svolte. Oltre alla messa in sicurezza di molti locali (rifacimento di tetti, realizzazione di nuovi magazzini, ecc..) è stata realizzata una meeting room capace di ospitare fino a 99 persone (e dedicata al giudice Giovanni Falcone) mentre è in corso di completamento la "Sala mostra della legalità" e una foresteria per ospitare giovani per organizzare campi di educazione alla legalità e di formazione in agricoltura. Negli stessi locali potrebbe essere creato un access point per potere consultare altri archivi nazionali ed europei sulla tematica della legalità.*

***4. Quali sono state le principali difficoltà incontrate nella gestione del bene? Quali i principali ostacoli?***

*La Tenuta di Suvignano è una realtà molto complessa in cui si sovrappongono le attività agricole ed agrituristiche con le attività di promozione della legalità che vedono molte persone, soprattutto giovani, gravitare intorno al bene. Molte inoltre sono le giuste aspettative delle Istituzioni locali e delle Associazioni dedite alla lotta e al contrasto della criminalità, che determinano quindi un impegno costante del personale che lavora presso la Tenuta e che al momento sembra in numero insufficiente rispetto alle necessità. Fra i principali ostacoli allo sviluppo di Suvignano quale "Tenuta aperta" destinata ad un uso comunitario, si devono certamente considerare le ingenti risorse finanziarie necessarie alla messa in sicurezza e alla realizzazione delle specifiche strutture, ma anche alla gestione dei singoli eventi e alla ospitalità, fino ad oggi gratuita, che incide nel bilancio societario come costo che non ricade nell'ambito dell'attività agricola ed agrituristiche*

**5. Quali sono stati invece i punti di forza? Cosa Vi ha permesso di avere successo?**

*La Tenuta di Suvignano è parte di una delle principali confische in termini di valore mai avvenute in Italia; la sua estensione, la bellezza del territorio in cui è inserita e dei fabbricati di elevato pregio ne fanno il contenitore naturale per costruire un progetto unico sulla educazione alla legalità con ambizioni nazionali ed europee. La Tenuta inoltre è da sempre conosciuta e, da quest'anno, inserita nel percorso della Via Francigena, di cui costituisce una deviazione ufficiale, capace di portare sempre più pellegrini al suo interno.*

**6. Come ha risposto il territorio al riuso sociale del bene? Come hanno reagito i cittadini in seguito alla confisca e durante le prime fasi di gestione del bene?**

*Ottima la risposta del territorio che partecipa attivamente alle iniziative che si tengono nella Tenuta; importante il ruolo dei Comuni di Monteroni d'Arbia e di Murlo che sono parte del tavolo istituito con Delib GR 1147/18*

**7. Come definireste il Vostro rapporto con le istituzioni? Che ruolo hanno avuto nel percorso di gestione?<sup>7</sup>**

-

**8. Vi siete rapportati con l'ANBSC? Se sì, come valutereste la relazione?**

*Buoni i rapporti con l'ANBSC che partecipa anche ai principali eventi che si tengono nella Tenuta*

**9. Cosa potrebbe essere modificato, alla luce della Vostra esperienza, nel processo di assegnazione? Cosa ha funzionato bene e cosa invece ha ostacolato il processo secondo Voi?**

-

---

<sup>7</sup> Ad alcune domande Ente Terre non ha risposto perché, essendo un Ente Pubblico, non sono coerenti con il modello operativo.

**10. Avete avuto dei rapporti coi precedenti proprietari criminali dell'immobile? Avete dovuto fare i conti con ciò che il bene rappresentava prima del Vostro arrivo?**

-

**11. Come ha influenzato le Vostre attività la pandemia Covid-19 (se le ha influenzate)? Che risposte avete dato?**

*La pandemia ha profondamente influenzato l'attività svolta nella Tenuta, sia negli aspetti agrituristici (ridotta presenza di turisti) che nell'attività di divulgazione della legalità; in questo caso si è cercato di operare anche con modalità alternative online (ad esempio organizzando eventi con pochi ospiti ma trasmessi in diretta facebook) che hanno comunque permesso il coinvolgimento di molte scuole, ad esempio nell'ambito del progetto "Tenuta futura".*

**12. Quali sono i Vostri propositi per il futuro?**

*L'attività annuale svolta a Suvignano viene decisa dalla Giunta Regionale attraverso le Direttive ed il Piano delle attività di Ente Terre; per il 2021 le Direttive (approvate con Delib GR 1351 del 2 novembre 2020) stabiliscono che Ente Terre:*

*- Proseguire con le attività di messa in sicurezza del patrimonio immobiliare e del recupero edilizio e ambientale in particolare per ospitare iniziative tese a valorizzare la cultura della legalità in particolare nei confronti dei giovani;*

*- ospitare presso le proprie strutture il Centro delle competenze e conoscenze delle produzioni agroalimentari tradizionali PAT;*

*- ospitare con il coordinamento di ETRT, in sinergia con gli uffici della Regione Toscana il "percorso della legalità", finalizzato alla comunicazione al pubblico partecipante agli eventi, alle visite e alle giornate di studio, dei principali aspetti della Tenuta come luogo simbolo di valori. In particolare, Ente Terre e Suvignano dovranno collaborare con gli uffici regionali e Fondazione Sistema Toscana nella organizzazione di un evento annuale che, deve essere rivolto a tutta la cittadinanza e diretto a promuovere la diffusione della legalità, con le modalità che saranno indicate dalle strutture regionali competenti;*

- Collabora, nell'ambito del Tavolo di coordinamento, con ETRT e la Regione Toscana e gli altri Enti, al fine di trovare le forme più efficaci di valorizzazione della Tenuta nell'ambito delle politiche sulla legalità e della sostenibilità economica della gestione;

- ospiti presso le proprie strutture iniziative collegate al protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura sottoscritto da Regione Toscana, Ispettorato interregionale del lavoro di Roma, INPS Direzione regionale Toscana, INAIL Direzione regionale per la Toscana, CGIL, CISL, UIL, Coldiretti, CIA, Confagricoltura e Alleanza delle cooperative toscane;

- Sviluppi e gestisca le procedure pubbliche per acquisizioni di beni e servizi;

- Proseguo nella conversione all'agricoltura biologica anche in mancanza di specifiche provvidenze per l'agricoltura biologica;

- Ospiti eventuali prove sperimentali agricole o attività di interesse della Regione Toscana e/o di ETRT;

**13. Conoscete altre realtà che gestiscono beni confiscati in zona? Se sì, quale è il Vostro rapporto con loro? È importante per Voi fare rete con le altre realtà che gestiscono beni confiscati?**

-

**14. Quale è il Vostro rapporto con le associazioni antimafia (tra cui anche Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie)?**

Il rapporto con le Associazioni che si occupano di legalità è molto positivo in quanto prime destinatarie delle attività condotte da "Suvignano tenuta aperta".

### **4.3. Il maglificio 100Quindici Passi**

Il maglificio 100Quindici passi si trova a Quindici, un paese di circa 2000 abitanti nella Valle di Laureo, in provincia di Avellino. Per molto tempo l'immobile è stato il bunker del clan camorristico Graziano, che per più di vent'anni ha dominato il territorio insieme al clan rivale dei Cava. La villa è stata confiscata nel 2009, tuttavia solo nel 2012 è stato possibile liberarla dalla presenza dei vecchi proprietari grazie alla collaborazione tra Libera Avellino e l'amministrazione comunale. In seguito alla confisca il bene è divenuto proprietà del Comune di Quindici che l'ha dato in gestione alla cooperativa sociale "Oasiproject" la quale, a sua volta, grazie al contributo economico della "Fondazione con il Sud", ha trasformato la villa bunker in un maglificio artigianale intitolato a Nunziante Scibelli, la prima vittima della faida tra i clan Graziano e Cava, uccisa nel 1991. L'immobile, che è stato inaugurato il 21 ottobre 2015, costituisce un progetto unico all'interno del panorama italiano dato che rappresenta il primo caso di un impianto produttivo installato in un immobile confiscato alle mafie. Gli sviluppi del maglificio sono raccontati da Francesco Iandolo, della cooperativa Oasiproject, nei seguenti paragrafi.

#### ***1. Auto-presentazione: chi siete? Di cosa Vi occupate?***

*Siamo la Oasiproject, una cooperativa sociale di tipo B. Nata nel 2009 e operante nel territorio della Provincia di Avellino che ha gestito una mensa scolastica in un piccolo comune e una bottega del commercio Equo e Solidale nel capoluogo. Ci occupiamo di creare opportunità lavorative per persone "svantaggiate" e di creare opportunità per il territorio. Dal 2013 gestiamo un Bene confiscato alla criminalità nel comune di Quindici che abbiamo trasformato da abitazione privata in un laboratorio sartoriale.*

#### ***2. Quando avete preso in gestione il bene? Avete partecipato ad un bando? Se no, tramite quale procedura avete preso in gestione il bene? Quali attività vengono organizzate nel bene confiscato? A chi sono rivolte?***

*Il bene è stato assegnato in comodato d'uso alla cooperativa alla fine del 2013. La coop, infatti, dopo aver fatto uno studio di fattibilità – sia di ristrutturazione con la partecipazione dell'istituto tecnico per geometri di Avellino – sia di attività ha presentato il progetto e fatto richiesta di assegnazione diretta.*

*L'attività è stata inaugurata il 21 ottobre 2015 dopo una radicale ristrutturazione per l'adeguamento dei luoghi all'attività lavorativa, all'acquisto di macchinari e attrezzature e alla star-up dell'impresa. Inizialmente si è occupata di produzione artigianale di maglieria. Nel corso del tempo ha svolto anche diverse attività come servizio lavanderia, lavoro come terzista per altre aziende e oggi si è riconvertita nella produzione di mascherine. Sempre grande attenzione è stata dedicata alle attività sociali svolte all'interno. Dai campi di impegno e formazione civile E!State Liberi! Alle iniziative culturali e alle visite delle scolaresche.*

***3. Avete ricevuto dei finanziamenti per la gestione dell'immobile? Se sì, chi li ha forniti? Se no, come vi siete gestiti?***

*Abbiamo partecipato e vinto il bando di Fondazione Con il Sud – Beni Confiscati 2013 per un importo complessivo di 670mila euro cofinanziato al 29% dalla cooperativa stessa.*

***4. Quali sono state le principali difficoltà incontrate nella gestione del bene? Quali i principali ostacoli?***

*Le principali difficoltà sono state la scarsa competenza nel mondo imprenditoriale e il rapporto con il territorio. La prima, infatti, ci ha portato molte volte a dover ripensare l'attività in crisi.*

***5. Quali sono stati invece i punti di forza? Cosa Vi ha permesso di avere successo?***

*Sicuramente la tenacia e la pazienza nel resistere anche a momenti particolarmente difficili.*

***6. Come ha risposto il territorio al riuso sociale del bene? Come hanno reagito i cittadini in seguito alla confisca e durante le prime fasi di gestione del bene?***

*Non è stato mai particolarmente positivo. Sia perché – essendo una piccola comunità ed essendo la presenza della criminalità organizzata particolarmente invasiva – anche la nostra presenza è stata percepita inizialmente come un'invasione. Per selezionare il personale siamo ricorsi a un bando pubblico e questo ha aumentato le aspettative rispetto a quel luogo ma complice anche il fatto che non siamo riusciti a mantenere nel tempo tutti i livelli occupazionali la fiducia nell'attività è sempre stata bassa. I sentimenti prevalenti sono stati lo scetticismo, anche se grazie alla presenza dei volontari di estate liberi, ogni anno, una parte della popolazione li ha accolti con sempre maggiore apertura*

**7. Come definireste il Vostro rapporto con le istituzioni? Che ruolo hanno avuto nel percorso di gestione?**

*Fondamentale il rapporto con le istituzioni provinciali e non solo. Grazie al ruolo di coordinamento della Prefettura – sia in fase di assegnazione, che negli anni successivi – abbiamo lavorato a stretto contatto anche in collaborazione con le forze dell'ordine. Il comune, invece, dopo un primo momento di particolare presenza non è stato più di tanto collaborativo. Presenti anche le istituzioni regionali e nazionali.*

**8. Vi siete rapportati con l'ANBSC? Se sì, come valutereste la relazione?**

*In fase di assegnazione del bene confiscato per le procedure tecniche tra il comune e la cooperativa*

**9. Cosa potrebbe essere modificato, alla luce della Vostra esperienza, nel processo di assegnazione? Cosa ha funzionato bene e cosa invece ha ostacolato il processo secondo Voi?**

*A noi fortunatamente è andato tutto abbastanza bene*

**10. Avete avuto dei rapporti coi precedenti proprietari criminali dell'immobile? Avete dovuto fare i conti con ciò che il bene rappresentava prima del Vostro arrivo?**

*Il giorno prima dell'inaugurazione hanno sparato diversi colpi di arma da fuoco all'interno del cancello e continuamente, nel corso del tempo, non hanno fatto mancare la loro presenza sempre, per fortuna, senza conseguenze.*

**11. Come ha influenzato le Vostre attività la pandemia Covid-19 (se le ha influenzate)? Che risposte avete dato?**

*Inizialmente abbiamo avuto serie difficoltà in quanto la maggior parte dei soci della cooperativa viveva in altri comuni e non poteva raggiungere la struttura. Poi complice l'iniziativa di alcune istituzioni locali abbiamo realizzato una rete di soggetti per la realizzazione di mascherine. Questo ha portato alla donazione di migliaia di mascherine per i comuni limitrofi e all'avvio di una nuova attività che ha coinvolto maggiormente gli attori del territorio*

**12. Quali sono i Vostri propositi per il futuro?**

*Continuare a stringere relazioni con gli attori territoriali che sono state la difficoltà maggiore in questi anni e consolidare le attività imprenditoriali per fornire maggiori opportunità lavorative.*

**13. Conoscete altre realtà che gestiscono beni confiscati in zona? Se sì, quale è il Vostro rapporto con loro? È importante per Voi fare rete con le altre realtà che gestiscono beni confiscati?**

*In provincia di Avellino siamo gli unici ma siamo sempre stati in contatto con le reti presenti sul territorio regionale con le quali ci siamo sempre confrontati sulla risoluzione dei problemi, sulle opportunità nuove e soprattutto abbiamo sempre avuto una fattiva collaborazione*

**14. Quale è il Vostro rapporto con le associazioni antimafia (tra cui anche Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie)?**

*Il nostro rapporto è ottimo ma soprattutto l'azione di Libera è stata fondamentale per la riconversione del primo bene confiscato in provincia di Avellino. Libera, infatti, ha avviato le attività di animazione sociale che abbiamo proseguito insieme negli anni*

#### **4.4. Analisi dei tre casi studio: esempi di buone pratiche e criticità**

Le interviste ai gestori degli immobili sopra riportate delineano tre realtà sociali che, pur avendo dei tratti comuni, si differenziano le une dalle altre. Ogni bene racconta una realtà in cui sono presenti, al contempo, luci e ombre, elementi di valorizzazione e problematiche, buone pratiche da seguire e attitudini che devono invece essere migliorate.

Prima di procedere è tuttavia necessario chiarire cosa si intende per “good practice” o “best practice”. Tra le numerose definizioni possibili, una “best practice” costituisce:

“a working method or set of working methods that is officially accepted as being the best to use in a particular business or industry, usually described formally and in detail<sup>8</sup>”

L'organizzazione Cittadinanza attiva<sup>9</sup> con l'iniziativa “Buone Prassi”, ha proposto una definizione di buona pratica che sarà utilizzata per analizzare i tre *case studies*:

---

<sup>8</sup> Cambridge Dictionary: <https://dictionary.cambridge.org/>.

<sup>9</sup> [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)

“si definisce Buona Pratica ogni iniziativa di successo volta a migliorare contestualmente l’efficienza (economicità) e l’efficacia (come modalità per soddisfare, in maniera adeguata, i bisogni e le aspettative dei cittadini) della gestione ed erogazione dei servizi. Una Buona Pratica è inoltre caratterizzata da cinque requisiti:

1. misurabilità (possibilità di quantificare l’impatto dell’iniziativa)
2. innovatività (capacità di produrre soluzioni nuove e creative per il miglioramento della qualità dei servizi e per la tutela dei diritti dei cittadini)
3. sostenibilità (attitudine a fondarsi sulle risorse esistenti o capacità di generare essa stessa nuove risorse)
4. riproducibilità (possibilità di trasferimento e applicazione in luoghi e situazioni diversi da quelli in cui è stata realizzata)
5. valore aggiunto (impatto positivo e tangibile sui diritti degli utenti e sulla promozione della partecipazione civica)”

Risulta quindi fondamentale evidenziare che esiste una vasta terminologia per riferirsi alle buone pratiche: *best, good o success stories* (e i corrispettivi in italiano) sono termini che, per quanto simili, non sono tra di loro intercambiabili. Tendenzialmente, si privilegia l’uso del termine “*good*” a “*best*” dato che quest’ultimo lascia intendere che una pratica non sia più migliorabile e abbia raggiunto un livello ottimale; in altre parole, l’aggettivo “*best*” presuppone che una certa pratica sia migliore in termini assoluti, ma, come riporta Nicoletta Stame:

“... niente può essere considerato la cosa “migliore” per tutte le situazioni, quindi generalizzabile [...] ci sono diverse situazioni, e qualcosa che ha dimostrato d’essere “buono” da una parte potrebbe essere studiato e adattato/imitato altrove per poter essere utile<sup>10</sup>”

Il termine “*good*”, al contrario, rimanda ad una pratica di notevole successo che può essere migliorata e/o modificata per adattarsi a contesti differenti, a esigenze specifiche o a determinati obiettivi.

Il concetto di buona pratica risulta applicabile anche al contesto del riuso sociale dei beni confiscati e ai tre casi studio introdotti in questo capitolo, si procede quindi ad analizzarli alla

---

<sup>10</sup> Stame Nicoletta in Rassegna Italiana di Valutazione, n. 28, 2004:  
<https://valutazioneitaliana.eu/2004/05/13/riv-n-28-2004/>.

luce dei requisiti individuati da Cittadinanzattiva<sup>11</sup>: misurabilità, innovatività, sostenibilità, riproducibilità e valore aggiunto.

Pur essendo differenti tra di loro, i tre *case studies* presentano alcuni elementi in comune; in particolare, Casa Chiaravalle e il Maglificio 100Quindi passi si prestano a un'analisi di tipo comparato trattandosi di due immobili di proprietà comunale gestiti, in seguito ad un bando pubblico, da associazioni o cooperative sociali.

Come detto, a partire dalla rinuncia del consorzio SIS della gestione di Casa Chiaravalle, l'immobile è passato nelle mani del consorzio Rete Passepartout che la gestisce dal 2016; il caso è un esempio virtuoso di collaborazione interna al mondo del Terzo settore e tra questo e le amministrazioni pubbliche (il Comune di Milano e l'Assessorato alle Politiche Sociali). Queste ultime hanno sostenuto costantemente, anche a livello economico, i progetti sociali promossi da Casa Chiaravalle, inoltre non sono mancati i sussidi da parte di altre istituzioni, quali il BPM (che ha stanziato circa 1,2 milioni di euro) e gli aiuti economici privati tramite la Onlus Amici di Casa Chiaravalle. Anche nel caso del maglificio 100Quindi passi si è assistito a una forte collaborazione tra le realtà della società civile (in particolar modo Libera Avellino), l'amministrazione comunale, la Prefettura e le Forze dell'ordine che, in seguito alla confisca definitiva della villa nel 2009, si sono impegnate per liberarla dalla presenza della famiglia del povero. Entrambi i casi testimoniano poi quanto sia fondamentale mostrare di avere capacità di adattamento, tenacia, pazienza, sopportazione e inventiva. Nell'attivare le due attività, è stato necessario realizzare interventi strutturali: a casa Chiaravalle si è dovuto sopperire alla mancanza di alcuni servizi (quali il sistema fognario e la rete del gas) e alla mancata registrazione al Catasto del bene mentre, nel caso del maglificio, è stato necessario riconvertire numerosi spazi per adibire un immobile pensato a fini abitativi in un'attività produttiva e commerciale. In entrambi i casi la capacità di adattamento si è manifestata anche nelle modalità in cui è stata fronteggiata la crisi economica e sociale prodotta dalla pandemia Covid-19: le attività promosse dai due beni confiscati si sono adattate alla situazione proponendo nuove iniziative e riconvertendo l'attività produttiva (nel caso specifico del maglificio che ha attivato la produzione di mascherine).

---

<sup>11</sup> Cittadinanzattiva è un'organizzazione, fondata nel 1978, che promuove l'attivismo dei cittadini per la tutela dei diritti, la cura dei beni comuni e il sostegno ai soggetti in condizioni di debolezza: <https://www.cittadinanzattiva.it/>

I due casi si differenziano tuttavia per la reazione della cittadinanza alle attività proposte: mentre Rete Passepartout è riuscita ad attivare un'ottima collaborazione con le associazioni del territorio milanese e con gli abitanti del borgo di Chiaravalle, gli abitanti di Quindici non hanno mai visto di buon occhio la presenza del maglificio che, soprattutto all'inizio, è stata vissuta come un'invasione (complice anche la presenza invasiva della criminalità organizzata). Al netto di queste problematiche, i due casi possono essere considerati due esempi di buone pratiche di riuso sociale dei beni confiscati: si tratta di attività i cui risultati sono misurabili in termini di benefici apportato alla comunità e di servizi offerti; sono progetti innovativi che hanno saputo adeguarsi alle circostanze esterne, spesso avverse, modificando la propria offerta di servizi in base alle necessità del momento. In particolar modo il maglificio di Quindici appare quale un progetto innovativo nel panorama italiano per aver convertito positivamente un immobile adibito ad uso abitativo in un'attività produttiva. I due esempi sono progetti sostenibili sia da un punto di vista temporale che da un punto di vista ambientale ed ecologico (in particolare Casa Chiaravalle che vedrà presto la realizzazione di un orto sociale e l'avvio di un'attività commerciale in ambito alimentare); sono pratiche riproducibili e replicabili, se non nell'idea concettuale, nelle modalità di azione basate sulla collaborazione col tessuto sociale locale e con le istituzioni territoriali. Infine, i due casi studio hanno un evidente e intrinseco valore aggiunto dato dall'essere un simbolo di riscatto della società civile e dello Stato nei confronti delle mafie, un luogo capace di generare una rinnovata ricchezza sociale e ambientale. In ultimo si evidenzia un ulteriore elemento in comune ai due *case studies*: il ruolo del fattore temporale nel processo di assegnazione. In entrambi i casi non è passato troppo tempo dal sequestro all'assegnazione (nel caso di Casa Chiaravalle si va dal 2012 al 2014, mentre nel caso del maglificio dal 2009 al 2013), nonostante non sia trattato di un percorso lineare, ma anzi un cammino insidioso segnato da interventi strutturali e burocratici necessari a riqualificare gli immobili.

Il caso della tenuta di Suvignano si differenzia dai due precedentemente citati per varie motivazioni: in primo luogo, si tratta di un complesso di immobili e terreni, costituitosi in azienda agricola, gestito direttamente dalla Regione Toscana, che lo amministra tramite l'Ente Terre Regionali. La tenuta occupa una superficie di quasi 640 ettari (suddivisi su due comuni) ed è composta da 24 edifici, si tratta quindi di una realtà imponente e complessa che non avrebbe potuto essere gestita da una piccola cooperativa e che infatti per molto tempo, dal 2007 (data della confisca definitiva) al 2019, è stata gestita dall'Agenzia Nazionale perché nessuna impresa sociale o Ente territoriale era disponibile a prenderla in gestione. In questo caso, gli investimenti da parte della Regione sono stati ingenti e costituiscono un unicum nel

panorama del riuso sociale dei beni confiscati: la Regione Toscana ha attivato un programma pluriennale di investimenti che, ad oggi, ammonta a circa 1,5 milioni di euro. Nonostante la presenza di alcune problematiche, di seguito presentate, la tenuta può essere considerata un esempio positivo di riuso sociale data la ferma opposizione alla vendita portata avanti dalla società civile a partire dal 2009. Il riuso sociale dei beni confiscati diviene, con la tenuta di Suvignano

un vero e proprio simbolo di riscatto dello Stato nella lotta alla mafia; un luogo dove generare nuova ricchezza sociale e ambientale, sede di iniziative sociali, agricole e turistiche di qualità. La restituzione alla gestione pubblica, e quindi alla collettività, di questo bene sottratto alla criminalità organizzata, costituisce un'importantissima vittoria della legalità e realizza le finalità di interesse pubblico e di promozione sociale, che stanno alla base della legislazione antimafia<sup>12</sup>.

Come detto, la tenuta è una delle principali confische nell'Italia centrale per estensione e bellezza strutturale, questa stessa caratteristica, pur essendo uno dei punti di forza del bene, in realtà ha costituito anche una debolezza date le ingenti risorse necessarie per la messa in sicurezza del bene, la mancanza di personale e le numerose aspettative della società civile. Se è vero che è stato possibile operare su Suvignano grazie agli ingenti investimenti della Regione Toscana, è vero anche che, se questi fossero venuti a mancare e la Regione non avesse acquisito il patrimonio confiscato a Vincenzo Piazza, l'immensa tenuta sarebbe probabilmente rimasta inutilizzata per molto altro tempo: talvolta l'estensione di un bene confiscato (immobile o aziendale, come in questo caso) può costituire un ostacolo, piuttosto che un valore aggiunto.

I tre casi studio analizzati hanno messo in luce alcune delle criticità e problematiche principali che interessano i beni confiscati, le quali, in base al fattore temporale e all'evolversi del procedimento di confisca, possono essere suddivise in tre macro-gruppi. Si distinguono infatti le difficoltà tipiche della fase giurisdizionale del sequestro e della confisca, dalle problematiche che emergono durante la fase di gestione del bene da parte dell'ANBSC e dalle criticità che riguardano la fase finale di riuso dell'immobile confiscato e la sua restituzione alla società civile.

---

<sup>12</sup> Osservatorio sui beni confiscati alla criminalità organizzata in Toscana, *Monteroni d'Arbia, la tenuta di Suvignano*, regione.toscana.it: <https://www.regione.toscana.it/-/monteroni-d-arbia-tenuta-di-suvignano>

Tra le difficoltà incontrate nella prima fase, la lunghezza dei procedimenti di prevenzione o dei processi penali per giungere alla confisca definitiva è certamente la più comune insieme al ritardo nella trasmissione degli atti relativi al processo. Questa situazione è la causa principale del degrado e della condizione di abbandono in cui versano numerosi beni in seguito al sequestro preventivo che, non essendo riusati, deperiscono a causa dell'incuria e, spesso, delle azioni vandaliche della criminalità organizzata che li danneggia come atto di ritorsione<sup>13</sup>.

Le lungaggini burocratiche possono essere ricondotte al non efficiente coordinamento tra le istituzioni coinvolte nei processi - ANBSC, gli enti locali, i Ministeri, le Prefetture e il mondo del Terzo settore – e alla lunghezza degli iter giudiziari. Tali problematiche, oltre a rappresentare simbolicamente una sconfitta per lo Stato, lo danneggiano concretamente da un punto di vista economico: un'operazione di ristrutturazione ha per gli Enti locali o le associazioni del Terzo settore un prezzo non indifferente, e può portare alcune associazioni, in particolare quelle più piccole, a desistere dalla possibilità di partecipare a un bando pubblico per il riuso sociale di un immobile confiscato.

Il secondo piano di criticità fa riferimento alla fase di gestione degli immobili da parte dell'Agenzia Nazionale, sia nei momenti antecedenti che successivi alla confisca definitiva. In questa fase la gestione di un immobile può essere complicata dalla permanenza di persone che hanno un rapporto di parentela e/o amicizia nell'immobile (nonostante il provvedimento di confisca emesso dall'Autorità giudiziaria). Possono inoltre presentarsi fenomeni di abusivismo in quanto molti beni vengono costruiti senza rispettare la normativa vigente in termini di abitabilità, tutela ambientale e sicurezza; inoltre, non di rado, gli immobili sono soggetti a pesanti gravami ipotecari oppure si verificano situazioni di possesso per quote indivise dell'immobile da parte di differenti soggetti. Anche in questa fase è possibile, infine, che un bene sia abbandonato all'incuria o torni ad essere occupato abusivamente dalla famiglia del pervenuto o da altri soggetti in condizioni di illegalità. In ultimo, durante la fase di destinazione e restituzione del bene alla collettività può capitare che, a causa del forte condizionamento sociale e del timore di una ritorsione dei precedenti proprietari dell'immobile, il Comune decida di non acquisire un dato bene oppure che le associazioni del Terzo settore si astengano dal farne richiesta. Anche il disinteresse da parte delle istituzioni o la scarsa conoscenza della società civile che manca di coscienza civica e ignora il valore dei beni confiscati sono elementi che contribuiscono a rallentare il procedimento di assegnazione.

---

<sup>13</sup> Nel prossimo capitolo sarà analizzata la situazione genovese dei beni confiscati in cui queste dinamiche trovano piena applicazione.

Inoltre, come già menzionato, raramente una piccola associazione ha il denaro sufficiente per investire su un immobile confiscato, per questo motivo, la mancanza di finanziamenti statali e di incentivi è spesso causa del protrarsi della fase di assegnazione e costituisce un ostacolo al riuso effettivo dell'immobile anche negli *step* successivi.

Analogamente, con l'assegnazione alle realtà del Terzo settore, i beni confiscati sono soggetti a problemi di accesso al credito a causa, in particolare, della modalità di affidamento degli immobili - il comodato d'uso gratuito - che non trasferisce il bene nel patrimonio degli enti del Terzo settore e lo rende pertanto un'inutile garanzia per la concessione di finanziamenti; tale situazione potrebbe essere superata con la creazione di un fondo ad hoc per garantire, agli Enti sociali, i finanziamenti richiesti.

Infine, occorre menzionare che prima, durante e in seguito alla fase di assegnazione, anche il susseguirsi di maggioranze appartenenti a un differente schieramento politico nelle amministrazioni comunali o regionali può costituire un deterrente o un incentivo al riuso sociale degli immobili confiscati.

Alla luce delle problematiche sopradescritte, è opportuno domandarsi quali azioni possano essere intraprese per contenere tali criticità; a questa domanda si proverà a offrire alcune risposte nelle conclusioni del presente elaborato.

## CAPITOLO 5

### **Beni confiscati nella Città Metropolitana di Genova**

*In questo capitolo è presentata una panoramica dei processi alla criminalità organizzata in Liguria, soffermandosi in particolare su Maglio 3, La Svolta e I Conti di Lavagna; sono poi descritte le principali confische alla criminalità organizzata effettuate nella Città Metropolitana di Genova a partire dalla più rilevante: la “Confisca Canfarotta”. In questo contesto, viene presentato il ruolo svolto dalla società civile e dal Comune di Genova che si sono distinti per la volontà di valorizzare i beni confiscati genovesi e per la promozione del riuso sociale. Il capitolo si sofferma sulle Linee guida per l’amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati pubblicate dall’ANBSC nel 2019 e sull’analisi di un’esperienza positiva di riuso sociale in Liguria: il progetto “Quarto Piano” di Sarzana.*

#### **5.1.Panoramica dei processi alla criminalità organizzata in Liguria**

Il fenomeno mafioso, storicamente originatosi nell’Italia meridionale nella seconda metà dell’Ottocento, si è espanso anche nelle regioni settentrionali a partire dagli anni Cinquanta del Novecento, in particolare in Lombardia, Liguria e Piemonte. Vi sono quattro ragioni principali che contribuiscono a spiegare tale avvenimento:

- Il fenomeno migratorio che ha caratterizzato gli anni del c.d. “miracolo economico”; in particolare tra il 1955 e il 1963 numerosi italiani provenienti dal Meridione si sono spostati verso le città del centro-nord Italia, prediligendo le metropoli di Genova, Milano e Torino.
- L’introduzione del soggiorno obbligato<sup>1</sup> ovvero una misura di prevenzione introdotta dalla Legge n. 575/1965 che aveva lo scopo di allontanare i soggetti indiziati di

---

<sup>1</sup> In particolare, la Legge n. 575/1965 ha esteso anche "agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose" (anche se non esisteva ancora il corrispondente reato, inserito solo nel 1982) le misure di prevenzione previste dall'art. 3 della Legge n. 1423/1956. Quest'ultima prevedeva - sulla falsa riga del "confino", istituto regolato dal r.Decreto-Legge 15 luglio 1926, n. 12541 che il fascismo usava sia per gli oppositori politici che per i mafiosi - che "nei casi di particolare pericolosità, può essere imposto l'obbligo del soggiorno in un determinato

appartenere ad un'associazione a delinquere di tipo mafioso dalle loro terre di origine, nella speranza di allentare il legame con il sodalizio. Il soggiorno obbligato tuttavia, si è rivelato non soltanto fallimentare, ma anche controproducente perché gli individui soggetti alla misura preventiva hanno ricostituito nel nuovo territorio quei legami e quelle strutture che la stessa avrebbe dovuto recidere.

- La nascita di nuovi mercati per riciclare e reinvestire i capitali di denaro sporco, provenienti dal traffico di sostanze stupefacenti, nelle nuove industrie del nord.
- La fuga dalla guerra di mafia "combattuta" in Sicilia tra il 1981 e il 1983 e conclusasi con la vittoria dei corleonesi guidati da Totò Riina.

Tali circostanze hanno portato alla nascita di nuove mafie in territori a non tradizionale infiltrazione mafiosa, la c.d. *mafie delocalizzate*, che possiedono determinate caratteristiche: in primo luogo, manifestano una netta predilezione per "il piccolo", si muovono quindi in contesti circoscritti dove riescono ad esercitare un potere più determinante (per esempio tramite il controllo delle elezioni); in secondo luogo, preferiscono mantenere un più basso profilo e si dedicano a piccole azioni di danneggiamento, ma evitano manifestazioni eclatanti simili a quelle tipiche delle città del Meridione.

Uno dei primi processi liguri nei confronti della criminalità organizzata di tipo mafioso risale al 1983 quando l'ex presidente della Regione Liguria ed esponente del P.S.I., Alberto Teardo, fu arrestato per associazione di tipo mafioso insieme ad alcuni compagni di partito. Nel corso del processo, l'accusa ex art. 416 bis c.p. venne meno determinando la scarcerazione di tutti gli imputati per la decorrenza dei termini; in seguito, la Corte d'Appello di Genova condannò

---

*Comune*". Con la Legge n. 646/1982 - la stessa che ha inserito il reato di associazione mafiosa - all'art. 3 della Legge n. 1423/1956, è stato poi aggiunto il seguente comma: "*Il soggiorno obbligatorio è disposto in un comune o frazione di esso con popolazione non superiore ai 5 mila abitanti lontano da grandi aree metropolitane, tale da assicurare un efficace controllo delle persone sottoposte alla misura di prevenzione e che sia sede di un ufficio di polizia*". Successivamente, la Legge n. 372 del 1988 ha modificato l'art. 3 della legge 1423 del 1956, disponendo che il soggiorno obbligato potesse essere disposto solo "*nel comune di residenza o di dimora abituale*" (art. 3, 3 comma, l. 1423/1956); il legislatore si era infatti reso conto della pericolosità del soggiorno obbligato, e ha cambiato radicalmente strategia, non più imponendo il soggiorno in determinati comuni diversi da quello di residenza/dimora ma impedendo il soggiorno in determinati comuni (o province, dopo le modifiche della Legge n. 256 del 1993) e obbligando il soggetto destinatario della misura a soggiornare proprio nel comune di dimora o residenza abituale. Entrambi i provvedimenti legislativi sopra visti (la legge 575/1965 e la 1423/1956) sono stati integralmente abrogati dal nuovo Decreto-Legislativo 159/2011 (cd. "codice antimafia") nel quale è stata trasposta la disciplina delle misure di prevenzione; in particolare, il Codice conferma l'impostazione da ultimo vista: il soggetto indiziato di appartenere all'associazione mafiosa (di cui all'art. 416-bis) può essere raggiunto da obbligo di soggiorno nel comune di residenza/dimora abituale oppure dal divieto di soggiorno in uno o più comuni o regioni. Fonte: <https://www.normattiva.it/>

Teardo a 12 anni e 9 mesi per associazione a delinquere, concussione, peculato ed estorsione<sup>2</sup>. La presenza di Cosa Nostra è stata certificata dalla Cassazione negli anni Ottanta e Novanta con la condanna per associazione mafiosa nei confronti di Salvatore Fiandaca e del clan Fiandaca-Emmanuello a cui erano stati contestati numerosi reati tra cui omicidio, rapina, associazione per delinquere di tipo mafioso e associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti.

Negli anni Novanta la Liguria è stata interessata da due processi relativi alle infiltrazioni della 'ndrangheta nella regione: il processo *Taurus* e quello denominato *Colpo della strega*. Il primo è stato disposto nei confronti di un gruppo di soggetti provenienti da Taurianova, in provincia di Reggio Calabria, e ha portato alla loro condanna in quanto individui appartenenti ad associazione a delinquere semplice, ma non mafiosa. Il secondo era invece relativo all'infiltrazione della 'ndrangheta nel ponente ligure ed è terminato con l'assoluzione degli imputati: i giudici hanno ritenuto che si trattasse di un fenomeno ancora in fase preliminare e quindi non condannabile.

Per quanto riguarda invece gli anni Duemila, tre sono i principali procedimenti penali che si sono sviluppati in Liguria nei confronti della 'ndrangheta: Maglio 3, la Svolta e i Conti di Lavagna. Il processo Maglio 3 è stato il primo a svilupparsi in ordine cronologico e in generale costituisce uno dei primi procedimenti penali avviato a Genova nei confronti della mafia calabrese; ha preso avvio nel 2010 quando un gruppo di individui è stato accusato per aver costituito una "locale", ovvero un "distaccamento" di 'ndrangheta, in Liguria. Il processo ha trovato fondamento nell'operazione Crimine/Infinito, condotta nei confronti della 'ndrangheta dalla DDA di Milano e Reggio Calabria. Nel 2011, nel contesto del filone "Crimine" condotto a Reggio Calabria era infatti stato condannato Domenico Gangemi, il soggetto che i giudici calabresi avevano indicato quale capo della locale di Genova. Il processo Maglio 3 ha interessato dunque i presunti membri di questa cosca, il cui capo era appunto già stato condannato in via definitiva. Il 9 novembre 2012, tuttavia, il Tribunale di Genova, con rito abbreviato, ha assolto tutti gli imputati con formula dubitativa e il 19 febbraio 2016 la Corte di Appello ha confermato le assoluzioni. Gli imputati sono stati assolti nei primi due gradi di giudizio con una serie di motivazioni riassumibili in una frase pronunciata dal giudice di primo grado:

---

<sup>2</sup> La Repubblica, *Teardo e il suo clan sono colpevoli*, 9 agosto 1985:  
<https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1985/08/09/teardo-il-suo-clan-sono-colpevoli.html>

“essere ‘ndranghetisti, non vuol dire necessariamente fare gli ‘ndranghetisti, soprattutto al di fuori del territorio di origine [la Calabria]”<sup>3</sup>

Con tali parole il giudice ha voluto indicare che, nei territori diversi da quelli di tradizionale origine mafiosa, al fine di condannare degli individui per 416 bis c.p. non è sufficiente che gli imputati risultino affiliati all’associazione, bensì è necessario che vi sia anche una *estrinsecazione* del metodo mafioso. Gli imputati del processo Maglio 3 erano sì a disposizione dell’associazione mafiosa (“erano ‘ndranghetisti”), tuttavia non estrinsecavano il metodo mafioso e quindi, per dirlo con le parole del giudice, “non facevano gli ‘ndranghetisti”. Questa lettura è stata confermata anche dal giudice di appello, ma è stata poi messa in discussione e definitivamente accantonata dalla Cassazione con una semplice argomentazione: il solo fatto che degli individui si siano messi a disposizione dell’associazione attraverso il compimento di riti di affiliazione specifici è una condizione sufficiente per fondare una condanna dato che, con ciò solo, viene messa in pericolo la sicurezza pubblica. La Cassazione ha inoltre posto l’attenzione sul fatto che la mafia, generalmente intesa, sia ormai solita operare sommessamente tramite il “non detto e il sussurrato” (riferendosi al c.d. *fenomeno della mafia silente*); per questo motivo, secondo l’organo giudicante, richiedere ogni volta che ai fini di una condanna sia necessaria un’estrinsecazione del metodo mafioso rischia di nullificare ogni tentativo sanzionatorio. Nell’aprile del 2017 la Corte di Cassazione ha quindi annullato tutte le assoluzioni con rinvio alla Corte d’Appello di Genova per un nuovo giudizio e nell’ottobre 2018 quest’ultima, uniformandosi al *dictum* della Cassazione, ha condannato gli imputati.

Il processo “la Svolta” è un procedimento penale che riguarda il radicamento della ‘ndrangheta nel ponente Ligure; nello specifico, gli imputati sono stati accusati per aver dato vita a due “locali” di ‘ndrangheta, uno a Bordighera e l’altro a Ventimiglia, due cittadine strategiche vista la loro posizione al confine con la Francia. Nel corso delle indagini condotte nel 2012 sono emersi numerosi elementi capaci di dimostrare l’esistenza di due associazioni criminali di tipo mafioso sui territori ponentini e di testimoniare minacce e violenze ai danni degli imprenditori locali, così come episodi di usura, estorsione e casi di infiltrazione negli

---

<sup>3</sup> Osservatorio Boris Giuliano, Sentenza di I grado del 9 novembre 2012 a firma del G.U.P., per approfondimenti vedi Maglio 3: “Pare che la Liguria è ‘ndranghetista”, 1/12/2012: <http://mafieinliguria.it/maglio-3-pare-che-la-liguria-e-ndranghetista/>.

appalti pubblici. Inoltre, è stato verificato che numerosi esponenti dei clan ponentini erano in contatto con gli imputati del gruppo genovese (oggetto del processo Maglio 3) dimostrando quindi come la 'ndrangheta in Liguria fosse un fenomeno unitario. La sentenza di I grado risale all'ottobre 2014: ha inflitto più di 200 anni di carcere riconoscendo giuridicamente e per la prima volta nella storia, l'esistenza della 'ndrangheta in Liguria. Nel 2015 il giudice di appello ha confermato le condanne degli imputati di Ventimiglia assolvendo però quelli di Bordighera, nonostante gli episodi più violenti (con minacce ed aggressioni), fossero avvenuti proprio in quella città. Nel 2017 la Corte di Cassazione ha ribaltato nuovamente la situazione annullando le assoluzioni di questi ultimi e mostrando alla Corte d'Appello i corretti principi giuridici da seguire in materia di criminalità organizzata; quest'ultima ha quindi condannato nel 2019, in fase di appello bis, anche gli imputati di Bordighera <sup>4</sup>.

Il processo dei *Conti di Lavagna* è un procedimento penale attualmente in corso che riguarda il presunto radicamento della 'ndrangheta nel levante ligure; nello specifico, gli imputati sono accusati di aver costituito una locale di 'ndrangheta a Lavagna, un Comune che era già stato sciolto nel 2016 per infiltrazioni. In base all'impostazione accusatoria, la presenza di una locale di 'ndrangheta nella cittadina del Tigullio è dimostrata da diversi elementi, primo fra tutti lo stretto legame con alcuni soggetti imputati e condannati in altri procedimenti liguri (in particolare Maglio 3). Nel corso delle indagini è stato rinvenuto un arsenale di armi riconducibile agli imputati ed è stato dimostrato che il gruppo criminale deteneva il monopolio sulla gestione dei rifiuti, in virtù dei rapporti consolidati con alcuni membri dell'amministrazione comunale. Gli imputati sono stati inoltre accusati per corruzione elettorale: secondo le ricostruzioni dei magistrati, le elezioni del 2016 sarebbero state vinte dall'allora candidato sindaco grazie ai voti del gruppo criminale, che in cambio avrebbe ottenuto nomine di spicco in Consiglio Comunale. La sentenza di I grado, datata 7 giugno 2019, ha dato ragione all'accusa condannando gli imputati, tra cui anche alcuni esponenti politici, per reati di associazione di tipo mafioso e corruzione elettorale, riconoscendo l'esistenza della 'ndrangheta anche nella città di Lavagna. Successivamente, la corte di appello di Genova, in data 26 giugno 2020, ha confermato le condanne relative all'associazione mafiosa e alla corruzione elettorale, escludendo però da quest'ultimo reato l'ex sindaca Mondello, il cui capo d'imputazione è stato ritenuto nullo.

---

<sup>4</sup> Questa sentenza è stata poi confermata dalla Corte di Cassazione il 25 gennaio 2020.

## **5.2.Panoramica delle confische alla criminalità organizzata nella Città metropolitana di Genova**

In base agli ultimi dati forniti da OpenRegio, aggiornati a febbraio 2021, in Liguria sono presenti 294 immobili confiscati gestiti dall’Agenzia a cui si aggiungono 122 immobili destinati, per un totale di 416 immobili confiscati. Degli immobili ancora in attesa di destinazione, 144 si trovano nella provincia di Genova (di questi 83 nel comune capoluogo), 36 nell’imperiese, 84 nel savonese e 30 nello spezzino. Tra gli immobili destinati, 77 si trovano nella provincia di Genova (di cui 68 nel Comune del capoluogo), 22 nella provincia di Savona, 20 nella provincia di La Spezia e 3 in quella di Imperia. 14 immobili risultano destinati per finalità istituzionali, 74 per finalità sociali, 22 per il soddisfacimento di terzi creditori relativamente al procedimento di confisca e uno per usi governativi; dei restanti 11 beni non si hanno informazioni relative alle prospettive di riuso. La tipologia di immobile prevalente è l’appartamento in condominio sia per quanto riguarda gli immobili in gestione che per quelli destinati, infatti dei 122 beni destinati 70 sono appartamenti<sup>5</sup>.

La confisca di immobili alla criminalità organizzata più consistente nella Città metropolitana di Genova è quella effettuata ai danni della famiglia Canfarotta che consiste in un patrimonio di 96 beni, di cui 69 nel centro storico, per la maggior parte situati nel quartiere della Maddalena.

La famiglia Canfarotta di origini palermitane, composta da Benito Canfarotta, la moglie Filippa Lo Re e i due figli Salvatore e Claudio, si era trasferita a Genova sul finire degli anni Settanta; nel corso degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta era riuscita ad acquisire un vasto patrimonio immobiliare, prevalentemente ubicato nel centro storico genovese, e aveva quindi iniziato a operare quale agenzia immobiliare a conduzione familiare.

Tuttavia, nel 1997 la Camera di Commercio di Genova radiò Benito Canfarotta dall’apposito albo dato che, in seguito a numerose indagini condotte dalla polizia giudiziaria, l’agenzia immobiliare era stata infatti ritenuta la “*base organizzativa dello sfruttamento e del favoreggiamento dell’attività di meretricio e dell’immigrazione clandestina*”<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Dati aggiornati al 22.02.2021, OpenRegio: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/>

<sup>6</sup> Fonti: Tribunale di Genova Sez. Misure di prevenzione patrimoniale, n. procedimento 11/09 Corte d’appello di Genova Sez. III penale, ordinanza n. 2/2013 Corte suprema di Cassazione Sez. sesta penale n. procedimento R.G. 18465/2013

I Canfarotta continuarono a lavorare abusivamente e in seguito Benito riportò due condanne per induzione alla prostituzione, Filippa Lo Re una condanna per sfruttamento della prostituzione e il figlio Salvatore numerose condanne per reati quali danneggiamento, resistenza, lesioni, e furto. Grazie alle indagini condotte dalla polizia giudiziaria è stato possibile verificare che i tre individui intrattenevano stretti rapporti con alcuni importanti soggetti della criminalità genovese, tra cui componenti delle famiglie Fiumanò e Zappone, storicamente dedite allo sfruttamento della prostituzione nel centro storico genovese. Le indagini misero in luce che negli immobili gestiti dai Canfarotta vivevano persone vulnerabili, prive di protezione giuridica e ai margini del tessuto sociale. Si trattava, per lo più, di soggetti non in regola, clandestini e donne che usavano i locali per prostituirsi, costretti tuttavia a pagare un affitto eccessivo rispetto le condizioni degli immobili definite dalla stessa A.S.L. genovese “non idonee all’uso abitativo<sup>7</sup>”.

Il 30 giugno 2009, nell’ambito dell’operazione “Terra di Nessuno<sup>8</sup>” condotta dalla DIA di Genova in collaborazione con l’arma dei Carabinieri, il Tribunale di Genova – sezione Misure di prevenzione – dispose l’applicazione in via d’urgenza della misura di prevenzione personale e patrimoniale a carico di Benito Canfarotta, Salvatore Canfarotta, Claudio Canfarotta, Filippa Lo Re e altri con l’accusa di favoreggiamento dell’immigrazione clandestina e sfruttamento della prostituzione. Il procedimento portò al sequestro di 139 immobili di cui 115 in provincia di Genova e i restanti suddivisi tra Palermo e la provincia di Cuneo, oltre a conti corrente e titoli di credito per un valore di 600 mila euro, veicoli e quote societarie<sup>9</sup>.

La Corte di Cassazione rese definitive le misure ablativo nei confronti della famiglia Canfarotta nel febbraio 2014 confiscando definitivamente le sue proprietà immobiliari<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> Osservatorio Boris Giuliano, *Confisca Canfarotta/Lo Re – 115 beni confiscati*, 15.02.2016: <http://mafieinliguria.it/confisca-canfarotta/>

<sup>9</sup> Decreto di sequestro Canfarotta, beni confiscati elencati da pag. 22: <http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2016/02/Decreto-di-sequestro-CANFAROTTA.pdf>

<sup>10</sup> Provvedimento di confisca definitiva (manca di alcune pagine): [http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2016/02/Procedimento-CANFAROTTA\\_sintesi\\_cass.-2014.pdf](http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2016/02/Procedimento-CANFAROTTA_sintesi_cass.-2014.pdf)

### 5.2.1. Il Cantiere per la Legalità responsabile

La gestione del patrimonio Canfarotta si rivelò problematica a partire dalla fase preliminare del sequestro: gli immobili presentavano infatti ingenti danni strutturali, la maggior parte delle abitazioni erano abusive e su molte gravavano debiti mai pagati; inoltre, le indagini rivelarono che, all'epoca del sequestro, il Tribunale di Genova aveva rinnovato i contratti d'affitto con gli inquilini allora residenti negli appartamenti, prostitute comprese<sup>11</sup>. A due anni dalla confisca definitiva, i beni risultavano inutilizzati oppure occupati abusivamente dagli stessi Canfarotta o da oggetti di loro proprietà; in alcuni erano tornati a vivere gli ex inquilini, mentre i restanti immobili semplicemente giacevano in stato di abbandono. Alcune associazioni e abitanti del quartiere della Maddalena compresero quindi che era necessario attivarsi per sensibilizzare la cittadinanza e le istituzioni nell'ottica di ottenere la riassegnazione sociale degli immobili. Nel 2014, in seguito alla confisca definitiva, fondarono il "Cantiere per la Legalità Responsabile"<sup>12</sup>, una rete di associazioni a promozione sociale, cooperative ed esercenti intenzionati a far luce sui beni confiscati alla famiglia di origini siciliane. I soci fondatori erano: A.Ma. – Associazione Abitanti della Maddalena, l'Arci, la Caritas, la Casa della Maddalena, il Civ Maddalena, la Cooperativa Il Laboratorio, la Cooperativa Il Pane e le Rose – Comunità di San Benedetto al Porto, la Cooperativa La Comunità, Libera – Presidio Francesca Morvillo di Genova, Pas à pas – Associazione di Promozione Sociale, il Teatro Altrove e Y.E.A.S.T; a questi si sono aggiunti, in un secondo momento, l'associazione A.D.eS.SO. (Antimafia, Diritti e Solidarietà Sociale), il Ce.sto, Agesci Genova 5, l'Associazione Culturale Matrioske ed il Gruppo di Lavoro Associazioni per la Maddalena GLAM.

Si tratta di un insieme di attori residenti o operanti nel centro storico, un territorio rinomato soprattutto per essere luogo di spaccio, sfruttamento della prostituzione e usura. A partire dalla sua costituzione, il Cantiere ha quindi provato a sensibilizzare la cittadinanza e il Comune di Genova tramite la realizzazione di incontri con le istituzioni e iniziative culturali,

---

<sup>11</sup> Osservatorio Boris Giuliano, *Il punto sui beni confiscati a Genova*, 31.10.2019: <http://mafieinliguria.it/3996-2/>

<sup>12</sup> Il Cantiere, che è una realtà aperta e in continua evoluzione, si fonda su alcuni principi fondamentali sintetizzati nelle parole chiave di seguito elencate: rispetto delle persone e delle decisioni prese insieme unito alla cura degli spazi collettivi; responsabilità delle proprie azioni e dei propri comportamenti; collegialità e condivisione delle decisioni; trasparenza rispetto tutto ciò che viene fatto; legalità responsabile che si concretizza nel rispetto e nella pratica di quelle leggi che contribuiscono alla costruzione di una società più equa. Documento fondante del Cantiere per la Legalità Responsabile: <http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2016/10/carta-cantiere.pdf>

collaborando, tra le altre cose, alla scrittura di una tesi magistrale in Architettura sulle strategie di recupero e progettazione sui beni confiscati genovesi<sup>13</sup>.

Nel 2016 Il Cantiere per la Legalità Responsabile è finalmente riuscito a incidere sull'opinione pubblica grazie a un'iniziativa condotta nella notte tra l'1 e il 2 aprile in cui alcuni abitanti del centro storico e attivisti del Cantiere hanno affisso sulle saracinesche di una decina di immobili confiscati (situati al piano strada) un cartello bianco con una scritta recante la seguente dicitura: *Questa non è una saracinesca, ma un bene confiscato alla criminalità organizzata, quindi una risorsa per la comunità*. Questo gesto, per quanto simbolico e temporaneo (i cartelli furono prontamente rimossi la mattina seguente) ha riscontrato una forte eco mediatica che ha acceso i riflettori sui beni confiscati presenti in città. In seguito, il Cantiere ha proposto di dipingere le saracinesche dei molti immobili e bassi confiscati situati a piano strada per renderli permanentemente riconoscibili alla cittadinanza. A partire quindi dall'estate del 2016, il Cantiere, in collaborazione con gruppi scout e collettivi di giovani artisti, ha lavorato alla realizzazione di un percorso che si sviluppa oggi in tutto il centro storico (perché non tutti i beni Canfarotta si trovano nel quartiere della Maddalena) e che permette a un cittadino, un residente o un turista di percorrere diversamente il tessuto urbano. Ogni saracinesca dipinta rimanda infatti ad un'altra indicando esplicitamente l'indirizzo di quella successiva, inoltre su ognuna è presente un disegno e una frase simbolica volta a trasmettere un determinato messaggio ai passanti e ai cittadini. Questa iniziativa, che si è poi concretizzata nel *Tour dei beni confiscati* o *Tour delle Maddacinesche*<sup>14</sup>, ha riscontrato fin da subito un ampio consenso tra la società civile, è stata accolta con entusiasmo anche dalle istituzioni e ha dato vita a un'attività educativa promossa dai presidi di Libera Genova alle scuole (dalla prima media in su). Nel frattempo, le condizioni in cui giacevano gli immobili non erano mutate, la situazione cambiò solo quando, nel dicembre 2016 una giornalista di Repubblica<sup>15</sup>, pubblicò un servizio in cui intervistava Benito Canfarotta che continuava a stanziare illegalmente in uno dei locali che gli era stato confiscato. Il servizio ebbe un considerevole impatto sulle istituzioni e sulle Forze dell'ordine che, poco tempo

---

<sup>13</sup> Mosquera Jorge, Pierozzi Linda, *Progetto GOA Cares*,: <http://mafieinliguria.it/beni-confiscati-quali-strategie-di-riutilizzo/>

<sup>14</sup> <http://mafieinliguria.it/maddacinesca-e-non-solo-madda-le-saracinesche-dipinte-della-confisca-canfarotta/>

<sup>15</sup> De Stefanis Giulia, *Genova, lo scandalo dei beni confiscati: prostituzione e proprietari mai sgomberati*, Rep Tv, 25.01.2017: [https://www.youtube.com/watch?v=PtQtFpcSips&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=PtQtFpcSips&feature=emb_title)

dopo, si attivarono per sgomberare quello e altri immobili occupati abusivamente dai Canfarotta.

Il Comune di Genova decise di avviare l'iter di assegnazione per un primo lotto di immobili da destinare a fini sociali; la Giunta presentò una proposta di deliberazione relativa a 11 immobili che fu discussa e approvata in seduta di Consiglio il 14 febbraio 2017<sup>16</sup>.

In seguito, nell'aprile 2018, il Comune di Genova pubblicò il primo bando pubblico relativo a due degli 11 immobili acquisiti dal Comune (i beni messi a bando erano quelli sito in Via Canneto il Curto 25r e quello in Vico Vigne 10r<sup>17</sup>). Il primo immobile, che fu assegnato alla Parrocchia delle Vigne, divenne una bottega dal nome "Mani d'Oro" in cui sono venduti i prodotti realizzati, con materiale di scarto, da un artigiano con un passato difficile alle spalle; l'appartamento sito invece in Vico Vigne 10r fu assegnato all'associazione Pàs a Pàs che organizza corsi di lingua italiana, francese, spagnola e russa.

In seguito furono messi a bando altri tre beni: il primo, sito in Vico del Duca 3r, è stato messo a bando due volte (prima nel 2018<sup>18</sup> e poi nel 2019<sup>19</sup>), ma in entrambi i casi l'avviso pubblico è andato deserto; il secondo immobile, sito in Via Macelli di Soziglia 4/2<sup>20</sup>, è stato assegnato nel 2019 al Comitato tecnico scientifico OSS Liguria, mentre il terzo, situato in Via della

---

<sup>16</sup> Proposta di deliberazione n. 2017-DECRETO-LEGGE-16 approvata dal Consiglio Comunale nella seduta pubblica di prima convocazione del 14/02/2017, acquisizione a titolo gratuito di immobili confiscati alla mafia ai sensi del Decreto-Legislativo 159/2011, Comune di Genova:

[http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2017/03/2017\\_DECRETO-LEGGE\\_0000016\\_DELIBERA\\_DISPOSITIVO-1.pdf](http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2017/03/2017_DECRETO-LEGGE_0000016_DELIBERA_DISPOSITIVO-1.pdf)

<sup>17</sup> Avviso pubblico: selezione per l'assegnazione degli immobili confiscati siti in via Canneto il Curto 25r e vico delle Vigne 10r: [Avviso pubblico: selezione per l'assegnazione in concessione d'uso a titolo gratuito degli immobili confiscati alla criminalità organizzata e trasferiti al patrimonio del Comune siti in via Canneto il Curto 25r e in vico Delle Vigne 10r | Comune di Genova.](#)

<sup>18</sup> Avviso pubblico: selezione per l'assegnazione dell'immobile confiscato sito in Vico del duca 3r (20018): [avviso pubblico di selezione per l'assegnazione in concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito in genova, vico del duca 3r, confiscato alla criminalità organizzata | Comune di Genova.](#)

<sup>19</sup> Avviso pubblico: selezione per l'assegnazione dell'immobile confiscato sito in Vico del duca 3r (2019): [www.comune.genova.it/content/selezione-lassegnazione-concessione-duso-titolo-gratuito-dellimmobile-confiscato-alla-crimin](http://www.comune.genova.it/content/selezione-lassegnazione-concessione-duso-titolo-gratuito-dellimmobile-confiscato-alla-crimin)

<sup>20</sup> Concessione a titolo gratuito immobile confiscato sito in Via Macelli di Soziglia civ 4/2: [Concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito in Genova, Via Macelli Di Soziglia civ.4/2, confiscato alla criminalità organizzata | Comune di Genova.](#)

Maddalena 116<sup>21</sup>, è stato messo a bando solo recentemente (nell'aprile del 2020) e affidato in gestione a Agesci Genova 5.

### 5.2.2. Il bando sperimentale del 2019

Nel mese di ottobre 2018 il comune di Genova ha pubblicato nella propria sezione dedicata ai bandi e agli avvisi pubblici una *Raccolta di manifestazioni di interesse per l'assegnazione di immobili confiscati alla criminalità organizzata*<sup>22</sup> relativa agli 81 immobili della confisca Canfarotta ancora gestiti dall'ANBSC. L'iniziativa, che aveva lo scopo di indagare la possibile risposta della società civile ad un eventuale bando, ha riscontrato un notevole successo e molte associazioni hanno risposto positivamente. Il 21 febbraio 2019, il Fatto Quotidiano ha pubblicato un'inchiesta, ripresa poco dopo da un servizio di *Le Iene*, che ha posto definitivamente l'attenzione sul centinaio di immobili presenti nel centro storico<sup>23</sup>.

Sulla eco di questi avvenimenti il Comune di Genova e l'Agenzia hanno deciso di accelerare il processo di assegnazione e per farlo hanno sviluppato un nuovo procedimento che ha inaugurato una nuova fase di rapporti tra ANBSC e gli Enti locali. Il comune di Genova ha quindi indetto, nella tarda primavera del 2019, quattro bandi<sup>24</sup> sugli 81 beni ancora gestiti dall'Agenzia<sup>25</sup> prima di acquisirli, come invece avviene normalmente. Il comune avrebbe

---

<sup>21</sup> Bando pubblico per la concessione dell'immobile confiscato in Via della Maddalena 116r: [Bando pubblico per la concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito in Genova, Via della Maddalena 116 r, confiscato alla criminalità organizzata | Comune di Genova.](#)

<sup>22</sup> Raccolta di manifestazioni d'interesse per gli immobili confiscati alla criminalità: <http://www.comune.genova.it/content/raccolta-di-manifestazioni-di-interesse-l%E2%80%99assegnazione-di-immobili-confiscati-alla-criminali>

<sup>23</sup> Barabino Pietro, 5", il Fatto Quotidiano, 21.02.2019: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/02/21/genova-113-immobili-confiscati-abbandonati-dallo-stato-alcuni-rischiano-di-crollare-altri-sono-occupati-da-prostitute/4976387/>

<sup>24</sup> Gli immobili sono stati suddivisi in quattro blocchi e per ognuno è stato predisposto un avviso pubblico: il primo era rivolto ad immobili da destinare ad usi associativi per la realizzazione di attività ad utilità sociale; il secondo da destinare preferibilmente ad alloggi temporanei per persone in difficoltà; il terzo da destinare preferibilmente ad albergo diffuso gestito da cooperative sociali o soggetti simili e il quarto per i restanti immobili.

<sup>25</sup> Avvisi di selezione blocco 1 e 2: <http://www.comune.genova.it/content/avvisi-di-selezione-l%E2%80%99assegnazione-concessione-titolo-gratuito-di-immobili-confiscati-alla-c>

Avvisi di selezione blocco 3 e 4: <http://www.comune.genova.it/content/avvisi-di-selezione-l%E2%80%99assegnazione-concessione-titolo-gratuito-di-immobili-confiscati-alla-1>

infatti acquisito solo quei beni per i quali fossero pervenute risposte al bando. Tale operazione ha nei fatti portato alla riassegnazione di 44 immobili (di cui 36 appartamenti e 8 bassi) che sono stati destinati al comune con la proposta di deliberazione N. 383 del 26/09/2019<sup>26</sup> a 12 soggetti gestori<sup>27</sup>, per lo più associazioni e cooperative sociali.

I progetti di riuso previsti sono diversi, tra questi: una stazione di web radio, una ciclofficina per riparare biciclette, alloggi per l'emergenza abitativa, *social housing* e un alloggio temporaneo per padri separati.

### **5.3.Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati**

In data 24 settembre 2019 l'ANBSC ha approvato, ai sensi dell'art. 112, comma 4, lettera d) del CAM, le *Linee Guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*. Si tratta di uno strumento innovativo volto a facilitare il processo di destinazione dei beni confiscati alla luce delle modifiche recate al CAM nell'ultimo biennio, comprese quelle relative al tema dell'assegnazione diretta alle associazioni del Terzo settore. Di seguito vengono brevemente presentate le principali novità introdotte da tale documento, seguendo la divisione in paragrafi originaria che distingue tra la fase di ausilio, la fase giudiziaria di amministrazione da parte di ANBSC e la fase erariale di destinazione. Per quanto riguarda la fase di ausilio, che inizia col sequestro preventivo e termina con la confisca di II grado, l'Agenzia ha il compito di coadiuvare l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato (nei procedimenti di prevenzione) ovvero del GIP (nei procedimenti penali). In questa fase l'ANBSC deve programmare e predisporre la destinazione dei beni in previsione della confisca e per farlo è autorizzata ad anticipare l'uso dei cespiti tramite il ricorso al nuovo istituto dell'*assegnazione provvisoria* (ai sensi dell'art. 110, co.2, lett. b) e c) del CAM<sup>28</sup>), introdotto per

---

<sup>26</sup> Proposta di Deliberazione N. 2019-DECRETO-LEGGE-383 del 26/09/2019

[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/documentazione\\_sedute/2019/10/15\\_10\\_2019%201400/PROP\\_2019\\_0064\\_TESTO\\_BENI%20CONFISCATI.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/documentazione_sedute/2019/10/15_10_2019%201400/PROP_2019_0064_TESTO_BENI%20CONFISCATI.pdf)

<sup>27</sup> sono le associazioni Auxilium, DisorderDrama, Domus Coltura, Focus, Gigi Ghirotti, il Cesto, la Collina Verde, Papà Separati, Parrocchia delle Vigne, Parrocchia S. M. Maddalena, Pas a Pas, PreNottando.

<sup>28</sup> Introdotta dalla Legge n. 161/2017 che ha modificato il Codice Antimafia.

Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati, pag.2.

“rendere fruibile il bene anticipatamente rispetto alla sua definitiva confisca al condivisibile scopo di mitigare alcune note forme di degrado del valore economico dei beni a discapito della loro appetibilità<sup>29</sup>”.

In seguito alla fase di ausilio, ha inizio per l’ANBSC la fase giudiziaria di amministrazione diretta degli immobili confiscati durante la quale l’Agenzia ha il compito di conservare e custodire il patrimonio, ridurre gli oneri direttamente o indirettamente connessi ai cespiti e incrementare, quando possibile, la redditività dei beni. In tale ottica, a partire dalla fase iniziale di gestione dei beni, l’ANBSC può assegnare in via provvisoria gli immobili ai soggetti destinatari individuati dal comma 3 dell’articolo 48 CAM, previo il *nulla osta* emesso dall’autorità giudiziaria. A pagina 5 delle *Linee guida* l’Agenzia si sofferma su una delle principali criticità relative al sistema di destinazione dei beni immobili ovvero il fatto che un certo bene, seppur richiesto da una PA per scopi sociali, può correre il rischio di rimanere per un lungo periodo di tempo inutilizzato erodendo, in questo modo, non solo le condizioni strutturali dell’immobile, ma la credibilità e la fiducia nei confronti dell’intero sistema di gestione dei beni confiscati. Onde evitare tale situazione, l’Agenzia ha disposto che:

“la destinazione per scopi sociali ad un Ente di governo territoriale venga, di massima, accompagnata dalla contestuale definizione di un progetto di riuso per finalità di carattere sociale del bene e della previa individuazione (...) del soggetto del Terzo settore che se ne faccia carico, assumendosene gli oneri”.

L’Ente pubblico sul cui territorio si trova il bene ha quindi l’onere di pubblicare *per tempo e possibilmente prima della confisca definitiva* un avviso esplorativo volto a individuare eventuali disponibilità da parte dei soggetti individuati dall’art. 48, co. 3, lett. c), del CAM. Le *Linee guida* intervengono a disciplinare anche i casi di manifestazioni multiple d’interesse, affermando che per dirimere la scelta tra più soggetti concorrenti è necessario rifarsi all’orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale che, in base all’art. 48, co.3, lett. c), non individua alcuna gerarchia tra i soggetti elencati. La scelta deve quindi avvenire valutando distintamente i singoli casi, tenendo in considerazione un insieme di fattori legati ad elementi di contesto quali

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*

“il valore simbolico del bene e la sua storia criminale e quindi il particolare significato che esso assume per il territorio in termini risarcitori<sup>30</sup>”

Pertanto, la manifestazione d’interesse deve indicare in modo esaustivo i fini cui si intende destinare il bene, la tipologia di gestione (che può essere diretta o indiretta) e le fonti finanziarie necessarie.

Le *Linee guida* si soffermano poi sul trasferimento dall’ANBSC al patrimonio indisponibile di Comuni, Province, Città metropolitane o Regioni (effettuato in base all’art. 48, co.3, lett. c) e d) del CAM) volto a garantire l’impiego diretto o indiretto dei beni confiscati. Nel caso in cui l’Ente territoriale opti per la gestione indiretta dell’immobile (e quindi decida di affidarlo a uno dei soggetti indicati dall’art. 48, co.3, lett c) del CAM) è necessario che disciplini tramite un’apposita convenzione a titolo gratuito i rapporti col soggetto assegnatario. La gestione indiretta deve essere improntata a principi quali la gratuità del rapporto concessorio, la trasparenza della procedura di assegnazione, l’adeguata pubblicità e la parità di trattamento; elementi che trovano piena realizzazione con l’indizione di un bando pubblico di assegnazione.

Le *Linee guida* evidenziano poi su due fondamentali novità introdotte dalle recenti normative: l’assegnazione diretta a favore di enti, associazioni e cooperative e la destinazione alla vendita.

La Legge n. 161 del 2017 ha introdotto all’articolo 48, co.3 del Codice la lettera c)-bis, che ha permesso l’assegnazione diretta e a titolo gratuito dei beni immobili confiscati ai soggetti individuati dalla lettera c)<sup>31</sup>, incoraggiando di fatto la capacità di iniziativa dei soggetti del Terzo settore. Ne deriva che l’Agenzia ha il dovere di emanare appositi bandi pubblici per l’assegnazione diretta di immobili ai sensi della lett. c)-bis, co. 3, art. 48 del Codice, in seguito all’individuazione dei cespiti da inserire nel bando. Le *Linee guida* specificano inoltre che nei bandi sarà inclusa una clausola di preferenza a favore di quegli enti che, nell’avanzare una manifestazione di interesse, presentino una dichiarazione di intenti da parte di una PA che testimoni la condivisione del progetto e la volontà di acquisire il bene al proprio patrimonio indisponibile. Il documento si sofferma infine sulla recente riforma del Codice introdotta col

---

<sup>30</sup> *Ibidem*, pag. 8.

<sup>31</sup> L’elenco degli enti individuato dall’articolo 48, co.3, lett c) del CAM deve essere letto in raccordo alle categorie delineate dal Decreto-Legislativo. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore).

Decreto-Legge. n. 113/2018, convertito nella Legge n. 132 del 2018 che ha permesso la vendita dei cespiti confiscati in via definitiva (nel caso in cui non sia stato possibile destinarli per finalità istituzionali, sociali o economiche ai soggetti indicati dall'art. 48, comma 3, lett. c) e c)-bis o mantenerlo al patrimonio dello Stato per le finalità di cui all'art. 48, co. 3, lett. a) e b) del CAM<sup>32</sup>). In riferimento a quanto indicato nelle Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili confiscati, il 31 luglio 2020 l'Agenzia ha indetto un primo bando su circa mille lotti presenti in tutta Italia diretto agli Enti e alle associazioni senza scopo di lucro. Il termine ultimo per la presentazione delle domande di partecipazione era indicato al 31 ottobre 2020; tuttavia, il Direttore dell'ANBSC ha prorogato il bando per ben due volte (prima fino al 30 novembre 2020 e poi al 14 gennaio 2021) a causa dell'ottimo interesse manifestato nei confronti dell'iniziativa.

#### **5.4. Altre confische nella città metropolitana di Genova**

I beni della confisca Canfarotta non sono gli unici immobili confiscati presenti a Genova: nel centro storico della città vi sono alcune proprietà confiscate a Rosario Caci, boss del clan dei Madonia (Cosa Nostra): originario di Gela, in Sicilia, si era stabilito a Genova insieme alla moglie Concetta Caci dove aveva iniziato ad operare nel traffico di sostanze stupefacenti. Nel 1997 fu condannato dalla Corte di Assise di Appello di Genova e il 15 gennaio 2001 la condanna per il reato di associazione a delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti<sup>33</sup> divenne definitiva. Nella fase più alta della sua carriera criminale Caci era considerato una figura di rilievo per Cosa Nostra dato che si occupava della gestione delle questioni finanziarie e dei rapporti tra gli esponenti del clan Madonia residenti a Genova e vari latitanti, ai quali aveva più volte fornito un luogo dove nascondersi e conservare le armi; quest'ultimo fatto gli valse la condanna per il reato di "assistenza agli associati" regolato dall'articolo 418 c.p. In seguito alla sentenza definitiva del 2001 gli furono confiscati diversi immobili tra cui uno nel centro storico genovese, tra il quartiere del Molo e quello della Maddalena, in Vico Mele 14 r; acquisito dal Comune nel 2008 è stato successivamente messo

---

<sup>32</sup> Infine, le linee guida intervengono a disciplinare anche quella situazione in cui neanche la vendita vada a buon fine dichiarando che, in quel caso, il cespite sarà mantenuto al patrimonio dello Stato e che la gestione sarà demandata all'Agenzia del Demanio che gestisce per legge il pubblico patrimonio.

<sup>33</sup> Ordinanza Corte d'Assise d'Appello di Caltanissetta:  
[http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2015/03/confisca\\_boss\\_ROSARIO\\_CACI.pdf0\\_.pdf](http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2015/03/confisca_boss_ROSARIO_CACI.pdf0_.pdf)

a bando e nel 2012 dato in gestione alla cooperativa “il Pane e le Rose<sup>34</sup>”. Da allora il bene, rinominato “In Scia Stradda”, è diventato un luogo di incontro per gli abitanti e le associazioni del quartiere oltre che una bottega sociale per un paio di anni (dal 2012 al 2014). La concessione dell’immobile alla cooperativa “Il pane e le rose” è cessata nel dicembre del 2019, il bene è stato quindi sgomberato e rimesso a bando dal comune. Il 17 aprile 2019 è stato assegnato a “Orizzonti” un’associazione che si occupa di salute mentale che dopo un paio di mesi lo ha ri-aperto ufficialmente.

Tra le altre zone della città interessate da attività criminali vi è la Valbisagno in cui a dominare gli affari illeciti è stato per diverso tempo il clan dei tre fratelli Fiandaca che, legato a Cosa Nostra, ha subito negli anni Novanta la confisca di diversi immobili. Negli anni un personaggio di origini genovesi, Roberto Sechi detto “Chicco”, riuscì a guadagnarsi la fiducia del clan dei tre fratelli collaborando nella gestione di attività illecite; per questo motivo nel 2012 subì la confisca di due attività commerciali di sua proprietà: la creperia “Chicco” di via Caffa e la gemella in Corso de Stefanis. A partire da allora le due attività sono passate nelle mani dell’ANBSC e vi sono rimaste fino al 2018, anno in cui la DIA ha scoperto che Sechi continuava a gestirle tramite dei prestanome a cui l’Agenzia, erroneamente, si era rivolta. In seguito si svolse quindi il ri-sequestro delle creperie insieme al sequestro di nuove attività aperte da Sechi dopo il 2012 (tra cui il punto scommesse “GoldBet” in Via Casaregis). Il processo nei suoi confronti è attualmente in corso e gran parte delle sue attività sono state liquidate<sup>35</sup>.

In Valpolcevera protagonista degli affari criminali per Cosa Nostra è invece la famiglia di Antonino Lo Iacono, attiva in particolare nel comune di Campomorone. Nel 2009 gli furono sequestrati, per un valore di 2 milioni di euro

“conti Correnti bancari e postali, abitazioni, terreni, negozi e magazzini, nei Comuni di Genova, Campomorone (GE), S. Stefano D’Aveto (GE), S. Agata Fossili (AL) e Vallelunga Pratameno (CL) e una società unipersonale di asfaltatura strade [Lavorazione e Ripristini Stradali (L.A.E.R.S.)], con relativi beni strumentali, operante a Genova e assegnataria di numerosi appalti presso alcuni Comuni dell’Alta Valpolcevera<sup>36</sup>”.

---

<sup>34</sup> la cooperativa costituisce un’emanazione della Comunità di San Benedetto.  
<http://www.panerosecoop.it/>

<sup>35</sup> Osservatorio Boris Giuliano, "Chicco": la parabola criminale di Roberto Sechi, MafieInLiguria.it "Chicco": la parabola criminale di Roberto Sechi – MafieInLiguria.it

<sup>36</sup> Osservatorio Boris Giuliano, *Mafia e confische in Valpolcevera: la vicenda di Antonino Lo Iacono*, MafieInLiguria.it: [Mafia e confische in Valpolcevera: la vicenda di Antonino Lo Iacono – MafieInLiguria.it](#)

Il sequestro divenne definitivo nel 2013; ad oggi l'unico immobile riassegnato si trova nel centro di Campomorone ed è stato adibito dal Comune in una palestra all'aperto.

### **5.5.L'osservatorio Boris Giuliano sulle mafie in Liguria e il progetto di mappatura**

L'Osservatorio giuridico Boris Giuliano<sup>37</sup> sulle mafie in Liguria è nato dall'iniziativa di un gruppo di studenti e studentesse, quasi tutti laureati o laureandi in Giurisprudenza, membri (o ex membri) del presidio genovese di Libera dedicato alla memoria di Francesca Morvillo. Grazie al sostegno del coordinamento regionale di Libera Liguria, il gruppo ha promosso negli anni un'informazione dettagliata e completa sulle vicende regionali legate alle mafie narrando, con un linguaggio semplice e comprensibile a tutti, i principali processi alla criminalità organizzata avvenuti in Liguria e il radicamento delle cosche criminali nella regione. Sul sito dell'Osservatorio sono pubblicati articoli *ad hoc* relativi ai principali processi alla 'ndrangheta, diversi documenti giudiziari quali ordinanze, sentenze e informative per sensibilizzare la società civile alla presenza delle mafie in Liguria e far passare il messaggio che per combattere il fenomeno mafioso è innanzitutto necessario conoscerlo<sup>38</sup>. Tra le tante iniziative promosse dall'Osservatorio, rileva menzionare il progetto di mappatura<sup>39</sup> dei beni confiscati alle mafie in Liguria presente sul sito nella sezione "Beni confiscati". L'idea è nata dalla volontà di rappresentare, visivamente, il patrimonio confiscato alla criminalità organizzata nella regione per offrire una visione particolareggiata del fenomeno, far conoscere i beni confiscati locali e quindi incentivarne il riuso sociale.

---

<sup>37</sup> Boris Giuliano nacque a Piazza Armerina in provincia di Enna il 22 ottobre 1930 e fu ucciso a Palermo nel 1979 all'età di 48 anni. Fu un poliziotto siciliano, investigatore della Polizia e capo della Squadra Mobile di Palermo che negli anni Settanta aveva combattuto in prima linea Cosa Nostra; venne ucciso per questo motivo all'età di 48 anni da Leoluca Bagarella con sette colpi di pistola alle spalle.

[Boris Giuliano, biografia \(biografieonline.it\)](http://biografieonline.it)

<sup>38</sup> [mafieinliguria.it/](http://mafieinliguria.it/)

<sup>39</sup> <http://mafieinliguria.it/beni-confiscati/>

Questo progetto di mappatura si basa su una precedente iniziativa istituzionale realizzata nel 2014 dalla Regione Liguria che presentava, tuttavia, delle mancanze (è consultabile sul sito istituzionale)<sup>40</sup>.

Entrambi i progetti hanno attinto informazioni dal portale istituzionale OpenRegio e dalla piattaforma Confiscatibene 2.0, oltre che su pubblicazioni delle Amministrazioni comunali, articoli di giornale e decreti dei tribunali. Tra le principali criticità riscontrate nella realizzazione della mappatura dell'Osservatorio vi è stata la conoscenza degli indirizzi degli immobili e delle aziende gestiti dall'ANBSC. Questi ultimi, infatti, non vengono pubblicati sul sito di OpenRegio, diversamente dai beni destinati, pertanto, gli immobili in gestione della mappatura dell'Osservatorio rappresentano solo una piccola parte di quelli esistenti.

Le categorie di immobili presentate dalla mappatura sono le seguenti: beni confiscati riutilizzati a fini sociali e visitabili; beni riutilizzati oggetto di riuso per lo più istituzionale (come uffici, archivi, caserme, alloggi sociali, alloggi di servizio); non riutilizzati ovvero quegli immobili che sono stati destinati dall'Agenzia agli Enti locali ma che risultano ancora chiusi e/o inutilizzati; beni destinati per i quali non è noto se siano riutilizzati o meno; beni assegnati dal comune prima di essere da questi acquisiti (si tratta di una categoria *ad hoc* creata appositamente per i 44 immobili della confisca Canfarotta messi a bando prima di essere destinati dall'ANBSC all'Ente locale); beni in gestione all'ANBSC in seguito a confisca definitiva di cui si conoscono gli indirizzi; beni sequestrati conosciuti ovvero quegli immobili ancora soggetti alla fase di sequestro di particolare rilevanza.

### **5.6.Caso studio: il bene confiscato “Quarto Piano” a Sarzana**

Nel centro storico di Sarzana, in provincia di La Spezia, vi è un bene confiscato che racconta una positiva esperienza di riuso sociale e costituisce un esempio di buona pratica nella nostra regione. Si tratta del “Quarto Piano”, un appartamento situato al quarto piano di via Landinelli 42 gestito dall'associazione *L'égalité*.

*L'égalité*<sup>41</sup> nasce nel 2011 da un gruppo di ragazzi e ragazze che, tre anni prima, avevano fondato il primo presidio ligure di Libera nella città di Sarzana, intitolato alla memoria di

---

<sup>40</sup> Mappatura beni confiscati Regione Liguria: <https://www.regione.liguria.it/homepage/sicurezza-e-diritti2/mappatura-dei-beni-confiscati-alla-criminalit%c3%a0-organizzata-in-liguria.html>

Dario Capolicchio, uno studente sarzanese morto nella strage di Via dei Georgofici a Firenze nel 1993. I fondatori e le fondatrici del presidio, una volta terminato il Liceo, decisero di costituire un'associazione per essere autonomi a livello economico, per avere un impatto maggiore sul territorio e per potersi rapportare più efficacemente con le istituzioni locali: così è nata *L'égalité*. Da allora si è costituita una prassi in base alla quale i giovani e le giovani liceali che desiderano avvicinarsi ai temi della legalità e dell'antimafia vanno a far parte del presidio Dario Capolicchio, mentre le persone più adulte si rivolgono direttamente a *L'égalité*, oggi composta da circa 18 volontari. L'associazione è quindi costituita dai fondatori del presidio di Libera Dario Capolicchio e appare più come una prosecuzione di Libera Sarzana piuttosto che un'associazione autonoma e indipendente. *L'égalité*, fin dal principio, si è data due obiettivi principali: proporre formazione nelle scuole attraverso l'educazione civica e seguire le vicende del bene immobile sito nel centro storico di Sarzana, in Via Landinelli 42, prossimo ad essere confiscato a Gabriele Venturi, un cittadino sarzanese autoctono non nuovo ai problemi con la Giustizia. Negli anni Novanta, infatti, era stato accusato per detenzione e spaccio di stupefacenti mentre nel 2006 per una truffa relativa a un'attività illecita di rivendita di autoveicoli ad Aulla. L'immobile sito in Via Landinelli 42 gli fu sequestrato nel 2010 e poi, nel corso di un'operazione che ha portato alla confisca di altre sue proprietà per un valore complessivo di 10 milioni di euro, gli fu confiscato. Nel 2011 *L'égalité* avviò quindi un processo chiamato "*Progetto Bene Confiscato*" per sollecitare gli Enti territoriali a presentare una richiesta all'ANBSC al fine di prendere in gestione l'immobile. Finalmente nel 2013 il Comune di Sarzana decise di acquisirlo e due anni dopo pubblicò un bando per il riuso sociale del bene al quale *L'égalité* prese parte insieme a un partenariato composto da altre realtà locali. Il progetto presentò e vinse la commissione di gara che diede in gestione l'immobile all'associazione sarzanese. Il bene fu inaugurato, in seguito a numerosi interventi di ristrutturazione, il 31 gennaio 2016 col nome "*Quarto Piano*". La ristrutturazione

---

<sup>41</sup> Dal 2015 l'associazione ha organizzato diversi viaggi scolastici a Scampia (Napoli) e a Palermo grazie al progetto "*il gusto di viaggiare*", un'iniziativa che si impegna a mostrare ai giovani le realtà legate all'antimafia sociale. *L'égalité* aderisce ad una rete associativa nazionale presente in tutto in nord Italia che si chiama "*We care*" (il cui capofila è l'associazione Acmos, che gestisce alcuni beni confiscati in Piemonte) con la quale ha spesso organizzato incontri culturali per coinvolgere la società civile e promosso campagne di cittadinanza. *L'égalité* segue un progetto di formazione che si chiama "*Meridiano d'Europa*" volto a sensibilizzare gli studenti delle scuole superiori alle tematiche relative all'Unione Europea; è quindi un'associazione territoriale che ha puntato e punta a creare e a mantenere relazioni con realtà sociali presenti in altre regioni italiane. [Associazione L'égalité | Memoria & Impegno \(associazionelegalite.it\)](http://associazionelegalite.it)

dell'immobile fu portata avanti da *L'égalité* in autonomia e senza finanziamenti pubblici; per ripensare e progettare gli spazi ha infatti contattato alcuni architetti locali vicini all'associazione, mentre per rifare il tavolo e le sedie si è rivolta ad associazioni sarzanesi impegnate nel sociale<sup>42</sup>. Il Quarto piano è uno spazio usato per offrire attività di doposcuola e ripetizioni gratuite nel periodo estivo, ed è presto diventato il principale centro di aggregazione per le associazioni e i cittadini locali. Negli anni sono state realizzate numerose attività culturali e di attualità, incontri informativi, cineforum, serate di ascolto e commento di musica in vinile (con la collaborazione di musicisti del territorio), collegamenti streaming coi candidati in occasione delle elezioni comunali del 2018, corsi di lingua, attività ricreative rivolte ai bambini, gruppi di cucito e uncinetto, corsi di cucina e formazioni per gruppi di psicologi. Inoltre, numerose associazioni hanno semplicemente usato il bene come luogo d'incontro, tra cui anche Vittoria, una APS che si occupa di donne che hanno subito violenze fisiche e/o psicologiche. In altre parole, come definito dagli stessi membri dell'associazione, in questi anni *il Quarto Piano* è stato un grande contenitore, un luogo camaleontico capace di adeguarsi alle necessità, un carnevale di eventi e di volti. Tre sono state le principali fonti di finanziamento: l'auto-finanziamento, la raccolta di fondi attraverso cene e collette e il merchandising. Le principali difficoltà legate all'amministrazione del bene hanno riguardato la reazione dei condomini alle attività sociali promosse nel bene e il conseguente "disturbo della quiete pubblica": il Quarto Piano, trovandosi effettivamente al quarto piano di una palazzina ha dovuto fare i conti con l'essere un bene pubblico all'interno di un bene privato. I condomini hanno risposto alle iniziative promosse nel Quarto Piano con scetticismo e scarsa (se non assente) consapevolezza dell'importanza sociale, umana e politica che quel luogo rappresenta per la città, arrivando perfino ad ostacolare alcune delle iniziative. Al contrario, il rapporto con le associazioni locali e con le istituzioni è stato positivo e determinante, in particolar modo fino al 2018 quando il Comune era gestito da un'amministrazione di centro-sinistra. Il successo del Quarto Piano è riconducibile alle caratteristiche strutturali dell'immobile (avente una superficie di più di 120 mq, composto da un ufficio, una biblioteca, una sala studio e una cucina) che lo rendono un *unicum* nella città per la tipologia di servizi offerti alla cittadinanza. Negli anni il bene è sempre stato gestito dai volontari di *L'égalité* che

---

<sup>42</sup> I tavoli, per esempio, sono stati realizzati da una cooperativa sarzanese chiamata "*Diversamente mobili*" che si dedica alle persone con disabilità, mentre le sedie sono state commissionate al Carcere di La Spezia al cui interno è presente un laboratorio di carpenteria.

lo hanno aperto solo su prenotazione occupandosi delle spese amministrative, dei pagamenti delle bollette e delle tasse. Come dichiarato da Paolo Rissicini, presidente dell'associazione, la relazione con l'ANBSC è stata invece scarsa se non assente. La pandemia Covid-Sars-19 ha avuto un forte impatto sulle attività promosse dal Quarto Piano: durante il *lockdown* è stato necessario sospendere ogni attività e solo qualche corso rivolto alle scuole è stato mantenuto in forma virtuale. Alcuni contenuti, precedentemente oggetto di attività in presenza, sono stati trasferiti sui social mentre la biblioteca dell'immobile è stata aperta solo durante la pausa estiva per un numero limitato di persone (9 in totale). In futuro il Quarto Piano vorrebbe indirizzare le attività verso obiettivi più omogenei e sfruttare gli spazi per parlare di politica e attualità, comprese tematiche quali l'ecologia, la criminalità organizzata e lo sfruttamento sul lavoro.

Come precedentemente affermato, il bene di via Landinelli non è stata la sola proprietà confiscata a Venuti nel 2011, tra gli altri beni (mobili e immobili) spicca per importanza una villa situata sulle colline sarzanesi in Via Ghigliolo valutata al ribasso per 1 milione e 500 mila euro. Questa è stata data in assegnazione dal Comune alla comunità Papa Giovanni XXIII che l'ha ristrutturata e trasformata in una casa-famiglia chiamata Ca'Carnevale. La villa è circondata da numerosi ettari di terreno nei quali sono stati avviati progetti agricoli e si sono svolti i campi di E!State Liberi nel 2019 e nel 2020. La comunità Giovanni XXIII collabora infatti attivamente con Libera La Spezia e con l'Istituto Professionale Agrario locale con cui sono stati portati avanti numerosi progetti agricoli. In futuro si vorrebbe trasformare il parcheggio della villa (composto da una colata di cemento di 150 mq) in una rimessa per i pellegrini della Via Franchigena e usare la piscina per attività motorie per ragazzi e ragazze con disabilità.

## CONCLUSIONI

L'analisi delle principali problematiche che interessano i beni confiscati ci consente di effettuare delle valutazioni sul merito delle criticità emerse e di individuare proposte e valide alternative. A tal fine sono stati predisposti due questionari aventi lo scopo di mettere in luce le principali problematiche affrontate dagli enti locali in determinati contesti.

Il primo questionario è stato inviato agli enti locali che possiedono, all'interno del proprio patrimonio indisponibile<sup>1</sup>, degli immobili confiscati messi a bando per finalità sociali (non sono stati presi in considerazione quindi gli immobili riutilizzati per fini istituzionali o quelli venduti); il secondo questionario invece è stato rivolto agli enti del Terzo settore che gestiscono beni confiscati.

Nel primo caso sono pervenute le risposte dei Comuni di Milano, Bologna e Genova, mentre nel secondo, quelle di quasi tutte le realtà sociali impegnate nella gestione di immobili confiscati nella città metropolitana di Genova (dal 2017 ad oggi) ed inoltre un ente gestore nel Comune di Milano.

Il questionario rivolto alle istituzioni è composto da 7 domande a risposta chiusa; quello per i gestori è diviso in due parti, una prima con 4 domande a risposta aperta e una seconda, esclusivamente rivolta a enti che gestiscono un bene confiscato da almeno un anno, recante alcuni indicatori a cui gli intervistati sono chiamati ad assegnare una valutazione<sup>2</sup>.

I risultati dei questionari sono caratterizzati da una significativa omogeneità dei risultati, da cui l'analisi, per quanto non esaustiva, consente di identificare le principali problematiche di gestione dei beni confiscati nel corso dell'iter che dal sequestro porta al riuso sociale degli immobili (fase giurisdizionale, quella di gestione del bene da parte dell'ANBSC e quella di riuso e restituzione del bene alla collettività).

---

<sup>1</sup> Il patrimonio indisponibile è costituito da beni di proprietà dello Stato, delle province e dei Comuni come elencati nell'art. 826 c.c. intendendo tutti i beni, mobili e immobili, destinati a un pubblico servizio.

<sup>2</sup> I due questionari sono riportati in appendice.

## Sintesi delle risultanze della analisi dei questionari

### Questionario Enti Locali

<i>Criticità</i>	<i>Positività</i>
Bandi disposti in autonomia dai singoli Enti locali, manca in generale collaborazione tra gli Enti che hanno una conoscenza pregressa in materia di riuso sociale e chi invece non la ha	Alto interesse e alta partecipazione ai bandi
Condizioni strutturali degli immobili pessime	Tempistiche (dall'acquisizione al bando e dall'acquisizione all'assegnazione per fini sociali) comprese tra 6 mesi e 1 anno
Mancanza di incentivi economici alla partecipazione ai bandi	Buona collaborazione con ANBSC e altri organi statali (es. Prefetture)
	Discreta collaborazione con associazioni che si occupano di antimafia-sociale
	Regione Liguria: finanziamento di 500 mila euro per interventi di manutenzione straordinaria sui beni confiscati

**Questionario Enti Terzo settore**

<i>Criticità</i>	<i>Positività</i>
Lunghezza dei procedimenti di prevenzione e dei processi penali	Buona sensibilità degli Enti locali sia nella fase antecedente che in quella successiva all'assegnazione degli immobili
Immobili in condizioni di forte degrado e di abbandono	Approvazione della manifestazione d'interesse avanzata dal Comune di Genova
Permanenza dei pervenuti o di ex inquilini negli appartamenti in seguito alla confisca definitiva	Approvazione dei 500 mila euro stanziati da Regione Liguria
Mancanza o insufficienza di finanziamenti statali e di incentivi economici	
Mancanza, da parte di alcuni Enti gestori, di un capitale sufficiente necessario alla riqualificazione degli immobili	
Problematiche di organizzazione sulla esecuzione dei sopralluoghi	
Problematiche di comunicazione tra ANBSC e funzionari del Comune di Genova	
Ottimizzazione del coordinamento funzionale tra i vari Uffici comunali in seguito all'assegnazione	
Immobili consegnati ingombri senza indicazione delle modalità di rimozione dei contenuti	
Presenza su molti immobili di un vincolo di interesse culturale	

## **Risultanze dell'analisi del questionario rivolto agli Enti Locali**

Il questionario somministrato agli Enti territoriali, di cui sono pervenute le risposte dei Comuni di Genova, Milano e Bologna, ha riportato un alto interesse generale nei confronti dei bandi e una elevata partecipazione agli stessi da parte degli enti del Terzo settore; solo in un caso, a fronte di un elevato interesse, è stata riscontrata una scarsa partecipazione al bando a causa della paura di subire ritorsioni. Generalmente il tempo decorso tra l'acquisizione degli immobili confiscati da parte dei Comuni e la promulgazione di un bando pubblico è rimasto compreso in un intervallo di tempo superiore a 6 mesi, ma inferiore ad un anno. Analogamente, per giungere dall'acquisizione da parte dell'Ente locale all'assegnazione al soggetto vincitore del bando dell'immobile è stato indicato lo stesso intervallo di tempo e solo in un caso è stata segnalata una tempistica superiore, che andava da 12 a 18 mesi. Tutti gli Enti locali hanno dichiarato di collaborare con regolarità con l'ANBSC, con gli altri organi statali coinvolti nel processo di riassegnazione dei beni confiscati (tra cui le Prefetture) e, in due casi su tre, con le associazioni che da anni si impegnano per sensibilizzare al tema dell'antimafia sociale e del riuso sociale degli immobili confiscati. In generale i bandi sono stati disposti dagli Enti locali in autonomia, solo il Comune di Genova ha dichiarato di averli redatti sulla base delle migliori pratiche messe in atto da altri Comuni con una buona esperienza pregressa in materia. Il fatto che questo *modus operandi* non costituisca una prassi consolidata tra gli Enti locali evidenzia una palese criticità. I Comuni intervistati hanno anche evidenziato le condizioni strutturali pessime degli immobili; tale caratteristica, unita alla mancanza di incentivi e di finanziamenti per la ristrutturazione dei beni, ha costituito un deterrente per molti Enti del Terzo settore, in particolare per quelli più piccoli e con minori risorse a disposizione. In questo aspetto il Comune di Genova si è distinto positivamente: con la delibera della Giunta comunale n. 297 del 10/04/2020, ha autorizzato un finanziamento regionale di 500 mila euro dedicato agli interventi di manutenzione straordinaria per immobili confiscati acquisiti dallo stesso Ente locale<sup>3</sup>. Tale operazione, anche se al momento della scrittura di questo elaborato non si è ancora concretizzata nell'iniezione di denaro nelle casse

---

<sup>3</sup> In data 6.05.2020 il Comune di Genova ha inoltrato a tutte le associazioni assegnatarie dei 44 beni confiscati acquisiti dall'Ente una comunicazione nella quale era indicato il termine dell'8.06.2020 per la presentazione dei preventivi per gli interventi di recupero e manutenzione straordinaria degli immobili per ottenere il relativo contributo. In seguito, gli uffici tecnici hanno disposto le linee guida finalizzate a stabilire quali interventi saranno effettivamente coperti dal contributo, quali saranno le modalità di esecuzione dei lavori e il rimborso delle spese. Il 29.20.2020 la Direzione Patrimonio ha mandato a tutte le associazioni le decisioni assunte rispetto la quantificazione dei contributi e la tipologia degli interventi finanziati.

delle realtà sociali coinvolte, costituisce indubbiamente un esempio di buona pratica che andrebbe valorizzata e replicata altrove.

### **Risultanze dell'analisi del questionario rivolto agli Enti del Terzo settore**

Le domande a risposta aperta somministrate ai gestori dei beni confiscati hanno messo in luce alcuni elementi positivi relativi all'iter di assegnazione: in generale è stata riscontrata una buona sensibilità da parte del Comune sia nella fase antecedente che in quella successiva all'assegnazione degli immobili. Nel caso di Genova, le differenti realtà sociali hanno apprezzato la manifestazione d'interesse promossa dal Comune nel 2018 e il contributo economico di 500 mila euro stanziato dalla Regione Liguria.

Per quanto riguarda le criticità, sono emersi problemi legati alla lunghezza dei procedimenti di prevenzione e dei processi penali che, in particolar modo nel caso genovese, hanno aggravato la condizione di degrado e di abbandono in cui giacevano gli immobili; la gestione di alcuni beni è stata complicata dalla permanenza degli ex inquilini o degli stessi pervenuti in seguito al provvedimento di confisca emesso dall'Autorità giudiziaria. Da più parti, è stata segnalata la mancanza o l'insufficienza di finanziamenti statali e di incentivi economici, quale ostacolo al riuso sociale degli stessi immobili; inoltre i gestori dei beni hanno evidenziato la mancanza di un quantitativo di capitale sufficiente alla riqualificazione degli immobili. L'organizzazione dei sopralluoghi (realizzati all'epoca del bando sugli 81 immobili della confisca Canfarotta) è stata ritenuta migliorabile, viste le tempistiche a disposizione e le procedure di comunicazione tra i funzionari del Comune e quelli dell'Agenzia Nazionale; alcuni enti hanno poi segnalato problematiche di coordinamento tra i vari uffici comunali in seguito all'assegnazione degli immobili, vissute come prolungamento degli iter burocratici. Molti immobili sono stati consegnati ingombri di materiali e oggetti, senza alcuna indicazione specifica rispetto agli iter e lavori necessari per la rimozione del contenuto, creando così ulteriori disagi agli assegnatari. Infine, i soggetti gestori hanno riportato che molti degli immobili presenti nel centro storico genovese erano interessati da un vincolo di interesse culturale e che tale circostanza ha ulteriormente rallentato il procedimento di assegnazione

dato che, per procedere, è stato necessario attendere il *nulla osta* della Soprintendenza Archeologica, Belle arti e Paesaggio della città metropolitana<sup>4</sup>.

### **Il riuso sociale**

Nel questionario rivolto agli Enti del Terzo settore che gestiscono beni confiscati vi è anche una domanda che chiede loro di spiegare cosa intendano per “riuso sociale” e in quali azioni si possa concretizzare; prima di esaminare le risposte pervenute appare opportuno un riferimento alla normativa che richiama il riuso sociale e che definisce le attività di interesse generale. Il Decreto Antimafia, all’art. 48, co.3, lett. c) individua i soggetti a cui possono essere dati in concessione i beni confiscati per finalità sociali, ma non specifica tuttavia cosa debba intendersi per riuso per fini sociali o per interesse generale. Per individuare una definizione più precisa è necessario rifarsi all’art. 5 del Decreto-Legislativo. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore) che individua nelle attività di interesse generale dedicate al perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, lo scopo degli enti del Terzo settore. In base alla norma, devono considerarsi di interesse generale le seguenti attività:

- a) interventi e servizi sociali;
- b) interventi e prestazioni sanitarie;
- c) prestazioni socio-sanitarie;
- d) educazione, istruzione, formazione professionale e attività culturali di interesse sociale con finalità educativa;
- e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
- g) formazione universitaria e post-universitaria;
- h) ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato
- j) radiodiffusione sonora a carattere comunitario,
- k) organizzazione e gestione di attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso;
- l) formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa;
- m) servizi strumentali ad enti del Terzo settore
- n) cooperazione allo sviluppo,

---

<sup>4</sup> <https://soprintendenza.liguria.beniculturali.it/>

- o) attività commerciali, produttive, di educazione e informazione, di promozione, di rappresentanza, di concessione in licenza di marchi di certificazione, svolte nell'ambito o a favore di filiere del commercio equo e solidale,
- p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati e delle persone svantaggiate o con disabilità (individuate dall'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale)
- q) alloggio sociale,
- r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti;
- s) agricoltura sociale,
- t) organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche;
- u) beneficenza,
- v) promozione della cultura della legalità, della pace tra i popoli, della nonviolenza e della difesa non armata;
- w) promozione e tutela dei diritti umani, civili, sociali e politici, nonché dei diritti dei consumatori
- x) cura di procedure di adozione internazionale
- y) protezione civile
- z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata<sup>5</sup>.

Appare quindi evidente che, in questo contesto, manca una definizione normativa puntuale che individui delle azioni concrete in cui possa concretizzarsi il riuso sociale; tale situazione può essere fonte di confusione per gli enti che, in seguito alla pubblicazione di un bando volto al riuso sociale dei beni confiscati intendano parteciparvi. I soggetti intervistati, di fronte alla domanda “Cosa intendete per riuso sociale? In cosa si concretizza per voi?” hanno offerto una propria definizione, che per quanto soggettiva e diversa per ogni Ente, ha individuato dei tratti in comune. La risposta che meglio riassume l'opinione comune è stata avanzata dal presidente dell'associazione La Collina Verde, che si è espresso affermando che

“Il riuso sociale sta nella capacità di coniugare la disponibilità di un bene confiscato con le esigenze di persone o comunità che hanno bisogni a cui un uso opportuno e mirato del bene può offrire una risposta pratica”.

In generale, infatti, il riuso sociale è stato inteso dagli intervistati quale una pratica per dare nuova vita a un immobile, sia da un punto di vista fisico e strutturale, tramite la ristrutturazione e la nascita di una nuova attività, che da un punto di vista ideale tramite l'offerta di nuovi servizi rivolti alla cittadinanza. Il riuso sociale è visto come uno strumento volto a favorire l'integrazione sociale e lo scambio culturale; in altre parole, viene inteso quale processo di cambiamento rivolto sia al territorio che alle persone che lo abitano al fine

---

<sup>5</sup> D. lgs. n. 117/2017 Codice del Terzo settore, estratto da.

di offrire loro una nuova vita, nuove opportunità lavorative e possibilità di scelta. Provando a mettere insieme le definizioni offerte dai gestori dei beni con le motivazioni che stanno alla base delle misure preventive di tipo patrimoniale, si evince che, col termine riuso sociale, si fa riferimento a una forma di uso che rappresenta al contempo un atto di giustizia (in quanto colpisce economicamente le mafie), un mezzo tramite cui migliorare la fiducia nelle Istituzioni, uno strumento capace di generare economia tramite la creazione di nuovi posti di lavoro e di offrire una possibilità di riscatto ai territori e alle popolazioni colpite, a vario titolo, dalla criminalità organizzata.

Alla luce dei risultati riportati dai questionari emerge una principale considerazione: è evidente che, da parte dei soggetti gestori, manca spesso la consapevolezza del concetto di “patrimonio confiscato alla malavita”. Per dirlo con le parole di Elena Pisano, referente del gruppo scout Genova 5, un bene confiscato non è un immobile come tutti gli altri e le sue specificità andrebbero valorizzate da chi lo prende in gestione, mentre spesso manca consapevolezza rispetto il fatto che il riuso di un bene con tali caratteristiche rappresenti un atto di legalità e giustizia. Tale situazione potrebbe essere superata da una collaborazione tra soggetti del Terzo settore e Enti territoriali (Regioni, Comuni e Municipi) tramite la realizzazione di tavoli condivisi volti a informare i cittadini rispetto lo sviluppo della normativa antimafia e il tema del riuso sociale dei patrimoni confiscati. Un esempio di tale formazione, che può essere replicato in base al contesto territoriale e sociale di riferimento, è costituito dall'Osservatorio comunale sui beni confiscati istituito dal Comune di Genova, nato dall'iniziativa congiunta di alcuni enti del Terzo settore sensibili al tema (tra cui l'associazione Libera Genova) e i funzionari della Direzione valorizzazione patrimonio e demanio marittimo. L'Osservatorio comunale ha infatti fra i propri obiettivi, la creazione di momenti condivisi tra istituzioni, enti gestori e associazioni che si occupano di antimafia sociale al fine di sensibilizzare alle tematiche sopracitate.

### **Proposte per la gestione dei beni confiscati**

Le problematiche che interessano la gestione dei beni confiscati, come si è visto, sono molteplici e possono essere affrontate a più livelli; in particolare è possibile distinguere tra le soluzioni e gli approcci dall'alto o “top-down”, le soluzioni o gli approcci dal basso o “bottom-up” e le soluzioni miste.

<i>Approccio</i>	<i>Soggetto attuatore</i>	<i>Azioni in essere</i>
Top-down	Unione Europea	Attuazione delle Politiche di coesione tramite il Fondo per lo Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Coesione
	Stato nazionale	Risorse predisposte da Documenti di Economia e Finanza
		Legislazione specifica (ad es. Legge n. 161/2017)
		Approvazione della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati; costituzione del Tavolo nazionale di indirizzo e verifica e dei Gruppi regionali permanenti
	ANBSC	Pubblicazione delle Linee Guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati che hanno introdotto l'onere di pubblicare un avviso esplorativo e l'istituto della assegnazione diretta
		Definizione del Piano di Valorizzazione di Beni Confiscati Esemplari (PVBCE)
	Enti locali	Redazione e pubblicazione dell'elenco dei beni confiscati presenti sul proprio territorio sul sito istituzionale dell'Ente, applicata non da tutti i Comuni.
		Redazione di un Regolamento comunale per la destinazione e il riuso dei beni confiscati, non eseguita da tutti i Comuni
		Comune di Napoli: riduzione del periodo di costituzione dell'ente Terzo settore e eliminazione del requisito ostativo di possesso di esperienze pregresse.
		Definire prima dell'emissione di un bando, le possibili destinazioni d'uso a cui adibire gli immobili confiscati.
Bottom-up	Enti Terzo settore	Realizzare iniziative pubbliche quali mobilitazioni, convegni o riunioni pubbliche per sensibilizzare la cittadinanza e le istituzioni all'importanza del riuso sociale
		Azioni di monitoraggio civico
	Singoli	Azioni di monitoraggio civico
		Utilizzo dei FOIA
Misto	Enti Istituzionali, Enti Terzo settore e Cittadinanza	Amministrazione condivisa
		Patto di Collaborazione
		Co-programmazione e co-progettazione

<i>Approccio</i>	<i>Soggetto attuatore</i>	<i>Azioni auspicate</i>	
Top-down	ANBSC	Pubblicazione di ulteriori bandi diretti rivolti agli Enti del Terzo settore	
	Stato nazionale	Incremento delle risorse pubbliche.	
	Enti locali		Pubblicazione da parte di tutti gli Enti locali degli elenchi dei beni confiscati presenti sul proprio territorio
			Pubblicazione da parte di tutti gli Enti locali dei Regolamenti comunali per la destinazione e il riuso dei beni confiscati
			Collaborazione tra gli Enti locali che hanno una conoscenza pregressa in materia e i Comuni o le Regioni che si prestano, per la prima volta, a pubblicare un bando per la gestione dei beni confiscati
			Rimodulazione dei requisiti di partecipazione ai bandi in via facilitativa e non ostativa
	Pianificazione delle destinazioni d'uso degli immobili prima dell'emissione di un bando		
Bottom-up	Enti Terzo settore	Realizzare iniziative pubbliche quali mobilitazioni, convegni o riunioni pubbliche per sensibilizzare la cittadinanza e le istituzioni all'importanza del riuso sociale	
		Implementazione delle azioni di monitoraggio civico	
	Singoli	Implementazione delle azioni di monitoraggio civico	
		Implementazione dell'utilizzo dei FOIA	
Misto	Enti Istituzionali, Enti Terzo settore e Cittadinanza	Promozione e incremento dell'utilizzo delle pratiche di Amministrazione condivisa	
		Promozione e incremento dell'uso dei Patti di Collaborazione	
		Promozione della co-programmazione e co-progettazione	

### **Proposte di tipo “top-down”**

Per “approccio dall’alto” si intendono quelle azioni e strategie promosse da attori istituzionali, quali lo Stato, la Pubblica Amministrazione, gli Enti Locali, le Prefetture, l’Agenzia Nazionale e le Istituzioni europee che hanno un ruolo chiave nell’implementazione di modifiche volte a migliorare la gestione dei beni confiscati.

La valorizzazione e il riuso sociale dei beni confiscati necessitano di forme di finanziamento private e/o pubbliche, tra queste ultime le principali fonti sono le politiche di coesione volte a intervenire, su più fronti, sulla gestione e sulla valorizzazione dei beni confiscati. L’intervento

delle politiche di coesione, attivato in ambito europeo, appare complementare ad altre misure disposte con risorse ordinarie, come quelle previste dai Documenti di Economia e Finanza. Pertanto, alle risorse del bilancio nazionale è possibile aggiungere quelle attivabili con i programmi europei a livello nazionale e regionale e quelle provenienti dal Fondo di sviluppo e coesione. In generale, come si legge nell'allegato 3 alla *Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione* dal titolo "Le risorse finanziarie per la valorizzazione dei beni confiscati", vi sono diverse fonti da cui possono derivare le risorse finanziarie volte a valorizzare i beni confiscati:

- Risorse ordinarie derivanti dal bilancio statale e da quelli degli Enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni);
- Fondo Sviluppo e Coesione – ciclo 2007-2013 riconducibili ad economie o a risorse eventualmente ancora disponibili;
- Risorse del Piano azione coesione 2007-2013 eventualmente ancora disponibili;
- Risorse dei Fondi Strutturali 2014-2020 riconducibili sia a Programmi nazionali che regionali non inserite nei Protocolli di legalità già sottoscritti;
- Risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) 2014-2020 inserite nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR);
- Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 sia di competenza regionale (Patti per lo sviluppo), sia di competenza nazionale (Piani operativi), sia di derivazione stralcio (Pre-allocazioni);
- Risorse dei Programmi complementari 2014-2020, sia nazionali che regionali; - Altre risorse (es. Fondazioni, Associazioni, Privati, ecc.)<sup>6</sup>.

Vista la vastità dell'argomento, non è possibile analizzare in questa sede il tema del ruolo delle politiche europee di coesione nella valorizzazione dei beni confiscati e gli aspetti che potrebbero essere migliorati; ci si limita a riaffermare l'importanza di questo tipo di strumento per la riqualificazione e il riuso dei patrimoni confiscati alla criminalità organizzata anche e soprattutto alla luce della nuova programmazione europea 2021-2027.<sup>7</sup>

Il principale Ente nazionale volto a migliorare la gestione e il riuso dei beni confiscati è l'Agenzia Nazionale che nel 2019 è stata potenziata e riorganizzata, a partire da un

---

<sup>6</sup> allegato 3 alla Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione dal titolo "Le risorse finanziarie per la valorizzazione dei beni confiscati":  
<https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/news/48/194/allegato-3-risorse-strategia-beni-confiscati-e-politiche-coesione.pdf>

<sup>7</sup> tutti i dati relativi alle politiche di coesione sono aperti e consultabili in formato open al sito OpenCoesione:  
<https://opencoesione.gov.it/it/>.

generalizzato *turn-over* delle figure di vertice; come si legge nell'ultima Relazione dell'ANBSC<sup>8</sup>, nel 2019 sono pervenute maggiori risorse, sia in termini economici che di programmazione e ciò ha permesso di velocizzare le procedure e di migliorare l'efficienza del lungo *iter* che, dal sequestro, porta al riuso sociale. Tra le principali azioni promosse dall'Agenzia nel corso dell'ultimo anno si ricorda la pubblicazione delle *Linee Guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*, un documento volto a facilitare il processo di destinazione dei beni confiscati alla luce delle modifiche apportate al CAM nell'ultimo biennio. Nelle *Linee Guida* viene menzionato il nuovo istituto dell'assegnazione provvisoria, introdotto dalla Legge n. 161/2017, che permette all'Agenzia di programmare e predisporre la destinazione dei beni a partire dal sequestro preventivo per

“rendere fruibile il bene anticipatamente rispetto alla sua definitiva confisca al condivisibile scopo di mitigare alcune note forme di degrado del valore economico dei beni a discapito della loro appetibilità<sup>9</sup>”.

Tale istituto è stato disposto proprio per superare, istituzionalmente, la situazione di stasi e di degrado che colpisce la maggior parte dei beni confiscati in seguito al sequestro preventivo che, come abbiamo visto, espone gli immobili al rischio di essere abbandonati all'incuria oppure di essere occupati abusivamente. Anche durante la fase giudiziaria di amministrazione diretta degli immobili confiscati l'ANBSC, al fine di conservare il patrimonio e ridurre gli oneri direttamente o indirettamente connessi ai cespiti e incrementare la redditività dei beni, può assegnare in via provvisoria gli immobili ai soggetti destinatari individuati dal comma 3 dell'articolo 48 CAM, previo il *nulla osta* emesso dall'autorità giudiziaria. Nelle pagine seguenti delle Linee guida l'Agenzia si sofferma su una delle principali criticità relative al sistema di destinazione dei beni immobili ovvero il fatto che un certo bene, seppur richiesto da una PA per scopi sociali, possa correre il rischio di rimanere per un lungo periodo di tempo inutilizzato erodendo, in questo modo, non solo le condizioni strutturali dell'immobile ma la

---

<sup>8</sup> Relazione sull'attività svolta, ANBSC, Anno 2019:

[https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Relazioni/RELAZIONE%202019/ANBSC\\_RELAZIONE\\_WEB.pdf](https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Relazioni/RELAZIONE%202019/ANBSC_RELAZIONE_WEB.pdf)

<sup>9</sup> Introdotta dalla Legge n. 161/2017 che ha modificato il Codice Antimafia.

Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati, pag.2.

credibilità e la fiducia nei confronti dell' intero sistema di gestione dei beni confiscati. Pertanto, onde evitare tale situazione, l'Agenzia ha disposto che:

“la destinazione per scopi sociali ad un Ente di governo territoriale venga, di massima, accompagnata dalla contestuale definizione di un progetto di riuso per finalità di carattere sociale del bene e della previa individuazione (...) del soggetto del Terzo settore che se ne faccia carico, assumendosene gli oneri”.

L'Ente pubblico sul cui territorio si trova il bene ha quindi l'onere di pubblicare *per tempo e possibilmente prima della confisca definitiva* un avviso esplorativo volto a individuare eventuali disponibilità da parte dei soggetti individuati dall'art. 48, co. 3, lett. c), del CAM<sup>10</sup>. Nel caso in cui più soggetti avanzino una manifestazione d'interesse per lo stesso immobile, la scelta deve avvenire valutando distintamente i singoli casi, tenendo in considerazione un insieme di fattori legati ad elementi di contesto quali

“il valore simbolico del bene e la sua storia criminale e quindi il particolare significato che esso assume per il territorio in termini risarcitori<sup>11</sup>”.

Pertanto, la manifestazione d'interesse deve indicare in modo esaustivo i fini cui si intende destinare il bene, la tipologia di gestione (che può essere diretta o indiretta) e le fonti finanziarie necessarie. Infine, un'ulteriore novità introdotta dalle Linee Guida rimanda all'introduzione, avanzata con la Legge n. 161/2017, della lettera c)-bis all'articolo 48, co.3 del CAM che ha permesso l'assegnazione diretta e a titolo gratuito dei beni immobili confiscati ai soggetti individuati dalla lettera c)<sup>12</sup>, incoraggiando di fatto la capacità di iniziativa dei soggetti del Terzo settore e snellendo il procedimento burocratico funzionale all'assegnazione. In seguito alla promulgazione del bando l'Agenzia ha inoltre il dovere di favorire quegli enti che, nell'avanzare una manifestazione di interesse, presentino una

---

<sup>10</sup> Si noti che tale pratica è stata accolta dal Comune di Genova che nel 2018 ha promosso una manifestazione d'interesse per gli 81 immobili facenti riferimento alla confisca Canfarotta ancora gestiti dall'ANBSC.

<sup>11</sup> Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati, pag. 8.

<sup>12</sup> L'elenco degli enti individuato dall'articolo 48, co.3, lett c) del CAM deve essere letto in raccordo alle categorie delineate dal Decreto-Legislativo. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore).

dichiarazione di intenti da parte di una PA che testimoni la condivisione del progetto e la volontà di acquisire il bene al proprio patrimonio indisponibile. In Linea con quanto indicato nelle *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili confiscati*, il 31 luglio 2020 l'Agenzia ha indetto un primo bando su circa mille lotti presenti in tutta Italia diretto agli Enti e alle associazioni senza scopo di lucro. Il termine ultimo per la presentazione delle domande di partecipazione era indicato al 31 ottobre 2020; tuttavia, il Direttore dell'ANBSC ha prorogato il bando per ben due volte (prima fino al 30 novembre 2020 e poi al 14 gennaio 2021) a causa dell'ottimo interesse manifestato nei confronti dell'iniziativa.

Nella Relazione del 2019 l'Agenzia riporta un'ulteriore novità volta a semplificare la gestione dei beni confiscati: l'approvazione della *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati attraverso le politiche di coesione*, divenuta efficace in seguito alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 6 marzo 2019 e della relativa delibera CIPE<sup>13</sup>. La Strategia, che nasce in seno alla Legge di Bilancio 2017, rappresenta un innovativo strumento volto a sviluppare, tramite macro-obiettivi e azioni operative, linee di intervento basate sulla volontà di valorizzare i patrimoni confiscati alle mafie tramite un'azione sinergica e corale portata avanti dalle Amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali, dagli enti pubblici e dai soggetti del privato sociale. Tale documento, oltre a definire una campagna di sensibilizzazione nei confronti dei soggetti titolari delle risorse della coesione, valorizza il coinvolgimento e la compartecipazione degli attori del privato sociale e del Terzo settore (anche da un punto di vista finanziario) in linea col principio di *sussidiarietà orizzontale*. La Strategia è incentrata sul *Tavolo nazionale di indirizzo e verifica* composto dai rappresentanti del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato e dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e co-presieduto Direttore dell'Agenzia e dal Capo del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>14</sup>. Presso questo Tavolo, che svolge un'azione di coordinamento, indirizzo e accompagnamento con lo scopo di supportare l'attuazione della Strategia stessa, è prevista l'attivazione di *Gruppi regionali permanenti* per definire strategie di area, per armonizzare la programmazione degli interventi

---

<sup>13</sup> Delibera CIPE 25 ottobre 2018, n. 53, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, del 6 marzo 2019, n. 55.

<sup>14</sup> Relazione sull'attività svolta, ANBSC, 2019.

e per ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili. Tra le prime misure promosse da questo organo emerge la volontà di valorizzare quei beni che per storia criminale, dimensione, potenzialità di sviluppo, prospettive occupazionali e valore simbolico possono essere considerati *progetti pilota* utili per ispirare altre esperienze. Con questo obbiettivo e grazie alla collaborazione degli enti regionali, l'ANBSC ha iniziato a definire il *Piano di Valorizzazione di Beni Confiscati Esemplari* (PVBCE) relativo ai beni con un forte significato simbolico utili alla promozione di nuove esperienze di rigenerazione di beni confiscati.

Anche gli Enti locali hanno un ruolo strategico nell'implementazione di una strategia per la gestione e la destinazione dei beni confiscati volta a migliorare il procedimento di assegnazione degli immobili. In primo luogo, come è stato già affermato nel corso del presente elaborato, il Codice Antimafia individua un dovere generale, in capo alle Amministrazioni, di dare pubblicità ai beni che fanno parte del proprio patrimonio tramite un elenco apposito caricato sul sito del Comune sotto la sezione "Amministrazione Trasparente" e di disciplinarne la gestione tramite la redazione di un *Regolamento comunale per la destinazione e il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*. Tuttavia, non tutti gli Enti locali sul cui territorio sono presenti beni confiscati hanno caricato sul proprio sito istituzionale l'elenco degli stessi e allo stesso modo non si dotano di un apposito Regolamento. Al fine di migliorare la situazione e regolarizzare la gestione dei beni confiscati anche a livello comunale è fondamentale un'azione di sensibilizzazione portata avanti dall'ANBSC e in particolare dal *Tavolo nazionale di indirizzo e verifica* e dai *Gruppi regionali permanenti* sopracitati. In secondo luogo, per migliorare la gestione e l'assegnazione dei beni confiscati è auspicabile una collaborazione tra gli Enti locali che hanno una conoscenza pregressa in materia e i Comuni o le Regioni che si prestano, per la prima volta, a pubblicare un bando per la gestione dei beni confiscati al fine di migliorare la composizione stessa dell'Avviso pubblico e i rapporti con gli enti del Terzo settore.

Tra le buone pratiche promosse dai Comuni in questo settore emerge quella del Comune di Napoli, già menzionata nel terzo capitolo: l'Ente si distingue per aver proposto, in collaborazione con *Advisora*, *Libera Campania* e il movimento *Agende Rosse Campania*, una proposta di miglioramento relativa al regolamento per l'assegnazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata che era critico in molti punti. In seguito all'approvazione della giunta comunale, il comune di Napoli ha approvato, nel maggio del 2019, le nuove "Linee guida per

l'acquisizione e l'assegnazione dei beni confiscati alle mafie trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Napoli<sup>15</sup>. Il documento ha introdotto l'istituto della "assegnazione provvisoria" ed è intervenuto sui requisiti necessari a partecipare alla procedura di assegnazione, che, prima delle nuove linee guida, richiedevano che l'ente concorrente fosse formalmente costituito da almeno due anni e che avesse esperienze pregresse nell'ambito della destinazione d'uso. Così facendo, nei fatti, rischiava di danneggiare i giovani che erano spesso sprovvisti di esperienza: con le nuove Linee guida è stato ridotto il periodo di costituzione formale ad un anno ed è stato eliminato il requisito di possesso di esperienze pregresse. Infine, il nuovo regolamento è intervenuto sulla durata dell'assegnazione che da tre anni per ogni tipologia di bene senza distinzione è passata a

7 anni per i beni con metratura complessiva fino a 150 mq;  
di 10 anni per i beni con metratura complessiva superiore a 150 mq;  
di 15 anni per i fondi agricoli<sup>16</sup>

L'adozione delle nuove Linee guida da parte del comune di Napoli costituisce un fondamentale e innovativo passo verso l'attuazione della normativa antimafia e rappresenta la volontà di dare concretezza ai profondi valori che ne sono alla base. Una pratica positiva che, si auspica, possa essere seguita anche da altre amministrazioni pubbliche.

Gli enti locali potrebbero inoltre intervenire sull'iter di assegnazione durante la fase di redazione di un bando per la gestione di beni confiscati individuando prima dell'emissione del bando e in seguito ad una perizia tecnica delle possibili destinazioni d'uso a cui adibire gli immobili. Tale modalità permetterebbe alle realtà sociali che partecipano al bando di conoscere a priori il fine a cui destinare il bene e di redigere quindi un progetto più consono alle esigenze. Questo modus operandi è stato per esempio seguito dall'amministrazione genovese nella realizzazione del bando del 2019 in cui gli immobili sono stati suddivisi in quattro blocchi: il primo da destinare ad bando usi associativi per la realizzazione di attività ad utilità sociale; il secondo da destinare preferibilmente ad alloggi temporanei per persone in

---

<sup>15</sup> Linee guida per l'acquisizione e l'assegnazione dei beni confiscati alle mafie trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Napoli: <https://www.advisora.it/portal/wp-content/uploads/2019/05/Advisora-Linee-guida-beni-confiscati-Comune-di-Napoli.pdf>.

<sup>16</sup> Col vincolo di poter rinnovare la concessione una sola volta.  
Vulcano Marcella, *Il ruolo centrale dei comuni nella destinazione dei beni confiscati: riflessioni per un riutilizzo efficace*, Advisora Italia, 31.05.2019: [Il ruolo centrale dei Comuni nella destinazione dei beni confiscati: riflessioni per un riutilizzo efficace - Advisora](#).

difficoltà; il terzo da destinare preferibilmente ad albergo diffuso gestito da cooperative sociali o soggetti simili e il quarto per i restanti immobili.

### **Proposte di tipo “bottom-up”**

Le proposte di tipo “bottom-up” sono quelle promosse e sviluppate dagli attori della società civile, sia in forma indipendente in qualità di singoli cittadini che in forma associata, tramite organizzazioni del Terzo settore. Nel contesto relativo alla gestione dei beni confiscati e della risoluzione delle problematiche che interessano tali tipologie di immobili, gli attori sociali possono svolgere un ruolo cruciale tramite la realizzazione di differenti iniziative. In primo luogo, gli Enti del Terzo settore o i singoli, riuniti sotto una qualche forma di organizzazione sociale, possono realizzare iniziative pubbliche quali mobilitazioni, convegni o riunioni pubbliche per sensibilizzare la cittadinanza e le istituzioni all’importanza del riuso sociale. Si pensi, per esempio, all’azione promossa dal Cantiere per la Legalità Responsabile nel contesto genovese che ha portato alla coloritura di una quindicina di saracinesche confiscate nel centro storico cittadino (e alla nascita del c.d. *Tour dei beni confiscati*) che era volta, appunto, a informare la cittadinanza rispetto la presenza di immobili confiscati alla criminalità organizzata. Si è trattato di un’azione meramente simbolica che ha tuttavia portato dei benefici concreti in termini di visibilità, sensibilizzazione e mobilitazione degli Enti locali (in questo caso della Regione e del Comune) che, come si è detto, in seguito alle iniziali coloriture si sono mossi per acquisire i primi 11 immobili della confisca Canfarotta. Una seconda fondamentale azione che può essere portata avanti dalla società civile, sia in forma singola che associata, è il monitoraggio civico che si concretizza in una serie di azioni volte a vigilare un determinato contesto sociale per prevenire fenomeni di corruzione o in un’azione rivolta ad un determinato bene confiscato (o a più beni confiscati) al fine di seguirne il lungo iter che dal sequestro porta al riuso per fini sociali o istituzionali e di conoscerne, a priori, le condizioni strutturali. Per raccogliere tali informazioni e renderle al contempo pubbliche è nato il sito di Confiscati Bene 2.0 (<https://www.confiscatibene.it/>) sul quale è presente una mappatura nazionale dei beni confiscati che nasce dalla volontà di unire ai dati quantitativi forniti dal portale istituzionale OpenRegio anche un’analisi qualitativa degli immobili confiscati. I singoli possono interagire col sito Confiscati Bene 2.0 offrendo il proprio personale contributo alla mappatura e al monitoraggio dei beni confiscati tramite la sezione “Partecipa” e il portale “Escili Bene”. La sezione “Partecipa” è uno spazio di discussione in cui diversi soggetti, tra cui rappresentanti della Pubblica amministrazione, esperti di *open*

*data*, volontari di Libera, attivisti e giornalisti condividono opinioni rispetto il tema del riuso sociale dei beni confiscati, testimoniano buone pratiche e denunciano situazioni critiche. La sezione “Escili Bene” permette invece di richiedere a un certo Comune, nel caso non abbia già provveduto, la pubblicazione dell’elenco dei beni confiscati presenti in loco o delle informazioni specifiche inerenti un immobile tramite richieste di accesso civico generalizzato (Freedom Of Information Act, FOIA)<sup>17</sup>. Ad oggi i beni confiscati e le pratiche monitorate in Italia grazie al portale Confiscati Bene 2.0 sono 782; si tratta di un buon risultato che può, tuttavia, migliorare nei prossimi anni grazie alle iniziative promosse dalla società civile.

### **Le proposte miste**

Per proposte miste si intendono quelle modalità di risoluzioni di problemi inerenti la gestione dei beni confiscati che prevedono un coinvolgimento corale, volto al perseguimento di un obiettivo comune, da parte degli Enti governativi, di quelli locali, delle realtà del Terzo settore e dei singoli cittadini. Tale *modus operandi* rimanda al modello di amministrazione condivisa<sup>18</sup> disciplinato dal regolamento sull’amministrazione dei beni comuni che, sulla base del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale indicato all’art. 118, co.4, permette all’Amministrazione pubblica e ai cittadini di realizzare, su un piano paritario, attività di interesse generale inerenti la gestione e la cura dei beni comuni. I beni confiscati alla criminalità organizzata rientrano, a pieno titolo, nella definizione di bene comune e si prestano pertanto ad essere considerati nell’ottica stabilita dall’amministrazione condivisa che si contrappone, idealmente, all’amministrazione tradizionale, di tipo verticale, gerarchica e autoritativa. Uno dei principali strumenti dell’amministrazione condivisa è quello del Patto di

---

<sup>17</sup> Per usufruire del servizio “Escili Bene”, Confiscati Bene 2.0 si serve di FoiaPop, una piattaforma digitale nata per semplificare la creazione delle richieste di documenti, dati ed informazioni alle pubbliche amministrazioni, possibile grazie al diritto di accesso civico semplice e generalizzato disciplinati dal D. Lgs 33/2013 (recante il riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni). L’accesso civico semplice è il diritto di accesso ai dati, documenti e alle informazioni per i quali vige l’obbligo di pubblicazione ai sensi del Decreto-Legislativo 33/2013; mentre il diritto di accesso generalizzato è il diritto generale all’accesso di documenti, dati e informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni ulteriori rispetto quelli su cui già sussiste un obbligo di pubblicazione ai sensi del D. Lgs 33/2013. Chiunque abbia lo status di cittadino può esercitare questo diritto. FOIA Pop beta, Accesso civico data-driven: [foiapop.it/](https://foiapop.it/) (23/09/2020).

<sup>18</sup> Il modello dell’amministrazione condivisa trova le proprie basi giuridiche nell’art. 118, co.4, Cost., nel Regolamento sull’amministrazione condivisa e nello strumento del Patto di collaborazione. Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà, Glossario dell’amministrazione condivisa: <https://www.labsus.org/>

collaborazione, ovvero un atto negoziale tramite cui un Ente locale (generalmente un Comune) e i c.d. cittadini attivi concordano interventi di riqualificazione, cura e gestione condivisa dei beni comuni tramite la regolazione degli obiettivi che si intende perseguire, le modalità di azione, le tempistiche, i ruoli e gli impegni reciproci dei soggetti coinvolti. È possibile stipulare un Patto di Collaborazione a partire da una sollecitazione comunale, avanzata tramite un Avviso pubblico, oppure attraverso un'iniziativa autonoma dei cittadini. Nella prassi applicativa si distinguono due principali categorie di patti di collaborazione: il patto di collaborazione ordinario e il patto di collaborazione complesso, che meglio si presta a disciplinare la gestione dei beni confiscati. Il patto di collaborazione ordinario riguarda infatti interventi di cura di modesta entità (pulizia, imbiancatura, piccola manutenzione, attività culturali e formative), mentre il patto di collaborazione complesso rimanda a interventi di riqualificazione o di cura di spazi o di beni comuni con un particolare valore culturale, storico o economico che necessitano la realizzazione di attività complesse e/o innovative volte alla trasformazione, al recupero e/o alla gestione continuata nel tempo. Si tratta pertanto di una modalità che necessita di un iter procedimentale più complesso in cui deve essere coinvolto anche il livello politico (quindi la Giunta comunale) che si presta alla valutazione della sussistenza dell'interesse generale rispetto la realizzazione del patto. Quindi, in un'ottica di co-programmazione e di co-progettazione, il patto di collaborazione complesso si presta ad essere applicato anche per la gestione, la valorizzazione ed il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Tale modalità operativa da vita ad un intervento finale in cui ogni soggetto coinvolto offre il proprio personale contributo in termini di idee, soluzioni e risorse e giova al contempo del medesimo apporto da parte degli altri attori coinvolti determinando un processo di apprendimento collettivo che va a beneficio dell'intera comunità. Infatti l'amministrazione locale riceve contributi in termini di idee e soluzioni innovative, gli Enti del Terzo settore possono fare affidamento sul supporto politico ed economico dell'Ente locale e sono quindi in grado di offrire le proprie personali competenze alla realizzazione del progetto<sup>19</sup>, la comunità viene coinvolta come soggetto attivo e non solo come ente beneficiario.

---

<sup>19</sup> È possibile immaginare anche una forma di collaborazione che si basa su una combinazione di proposte differenti e di apporti diversificati promossi da più enti del Terzo settore chiamati a cooperare per uno stesso scopo con una data Amministrazione pubblica.

In conclusione, ogni tipologia di intervento sopra richiamata, indipendentemente dall'approccio da cui trae origine, è funzionale al medesimo scopo: il miglioramento della gestione e della valorizzazione dei beni confiscati sia da un punto di vista economico che sociale e morale. Non esiste una modalità preferibile alle altre, ma più esempi di buone pratiche che, in base ad un determinato contesto storico, sociale ed economico, si prestano ad essere applicate al fine di ottenere uno stesso obiettivo comune. Tutte le azioni, sia quelle implementate dalle istituzioni che quelle che partono dal basso e dalla voce della società civile sono fondamentali e tra di loro complementari, infatti una modalità di azione non esclude l'altra, ma la completa e la rafforza in un'ottica comune. Pertanto, solo dall'unione di tutti gli attori sociali, politici ed economici che si occupano, a più livelli, della gestione dei beni confiscati possono nascere nuove pratiche virtuose volte alla loro valorizzazione.

### **Il bilancio del riuso sociale dei beni confiscati**

La confisca dei beni ai mafiosi, introdotta con la Legge n. 646/1982, è stato il primo strumento normativo volto a danneggiare economicamente la criminalità organizzata di tipo mafioso: in quegli anni, caratterizzati da una guerra interna a Cosa Nostra e da numerosi delitti in cui, tra i tanti, furono uccisi Pio La Torre, il generale Dalla Chiesa e il giudice Chinnici, lo Stato aveva compreso che la repressione militare non era sufficiente e che un attacco diretto ai patrimoni illeciti fosse il mezzo più efficace per danneggiare le mafie.

Sull'onda emotiva provocata dalla morte dei giudici Falcone e Borsellino e dagli attentati di Milano, Firenze e Roma, è stata introdotta la Legge n. 109/1996 che ha permesso il riuso sociale dei beni confiscati ai mafiosi: intervenendo sulle relazioni di fiducia tra gli attori istituzionali e la società civile, la legge ha mostrato i benefici derivanti dall'investire tempo, denaro e professionalità nella riconversione dei beni confiscati ad uso sociale, quale bene comune.

Numerosi sono i progressi legislativi e giurisdizionali compiuti dal 1996 ad oggi: nel 2000 è stato istituito il Commissario straordinario per la gestione dei beni confiscati che ha operato dal 2000 al 2008 per poi essere sostituito, nel 2010, dall' Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, che ha assunto un ruolo strategico nel dialogo con i soggetti pubblici coinvolti nell'iter giudiziario; nel 2011 il decreto legislativo n. 159/2011 ha introdotto il c.d. Codice Antimafia che ha contribuito ad armonizzare e riordinare la normativa esistente in materia; più recentemente la

Legge 161/2017 ha introdotto, tra le altre cose, la possibilità di confiscare i beni anche agli evasori e ai corrotti e ha individuato l'istituto dell'assegnazione provvisoria dei beni sequestrati.

A venticinque anni dalla n. Legge 109/1996, si contano in Italia più di 865 esperienze di riuso che coinvolgono altrettanti soggetti del Terzo settore: associazioni e cooperative sociali che promuovono progetti volti a favorire l'inclusione sociale, l'aggregazione giovanile, l'economia solidale, la rigenerazione urbana, ambientale e culturale e la promozione cooperativa. Nell'ultima relazione dell'ANBSC si legge che, dal 1982 al dicembre 2019, gli immobili complessivamente destinati sono 17.226, mentre quelli ancora gestiti dall'Agenzia sono 16.473 per un totale di circa 33.700 confiscati: tante sono le esperienze di riuso, ma se confrontate ai numeri complessivi, si comprende che non rappresentano che una piccola parte. E' pertanto auspicabile un deciso miglioramento nel processo di riuso degli immobili confiscati e molteplici sono i fronti su cui è possibile operare, a partire dall'incremento dei finanziamenti pubblici per permettere a più Enti del Terzo settore di gestire gli immobili confiscati. La valorizzazione pubblica e sociale dei beni confiscati è stata, in questo senso, prevista nei principali documenti di programmazione economica e di coesione territoriale quali la Strategia nazionale, il Piano per il Sud 2030, l'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi della coesione nazionali ed europei e la bozza del Piano nazionale di ripresa e resilienza Next Generation Eu<sup>20</sup>.

Negli ultimi venticinque anni la tematica del riuso sociale dei beni confiscati è stata affrontata anche in ambito europeo, in particolare con la direttiva europea 42 del 2014, che invitava gli Stati membri ad adottare misure a favore dell'uso per scopi di interesse pubblico e sociale dei beni confiscati e con il Regolamento 2018/1805 relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca, volto ad affinare l'attuazione transfrontaliera dei provvedimenti di prevenzione patrimoniale e a ordinare la disciplina dell'Unione. Rileva sottolineare che, nonostante la direttiva 2014/42/UE sia stata recepita da tutti i Paesi membri, solo 19 Stati hanno incluso la possibilità di riuso per fini pubblici o sociali, tra questi si citano la Spagna, l'Olanda, la Francia e l'Albania.

L'impegno della società civile europea, che si è concretizzato nella creazione del network FLARE prima e nella rete CHANCE poi, è stato determinante nel sensibilizzare rispetto

---

<sup>20</sup> Libera, Beni confiscati alle mafie tra positività e criticità, Una riflessione di Luigi Ciotti a 25 anni dalla legge n. 109/1996 per l'uso sociale dei beni confiscati:

<https://www.libera.it/schede-1539-beni-confiscati-alle-mafie-tra-positivita-e-criticita>

l'importanza e le potenzialità del riuso sociale e la necessità di monitorare le pratiche esistenti in ambito europeo.

L'impegno per la promozione di tali esperienze non è mancato neanche a livello internazionale grazie alla rete ALAS (America Latina Alternativa Social) che coinvolge 12 paesi dell'America centrale e meridionale. Grazie a un'analisi comparativa delle leggi e delle azioni volte alla confisca e al riuso sociale dei beni confiscati promossa dal network, è stato rilevato che in Argentina e in Colombia è prevista una forma di risarcimento per le vittime del crimine organizzato; il tema del riuso sociale è molto caro alla società messicana, lo Stato di Città del Messico ha infatti introdotto nella propria Costituzione il principio della restituzione alla comunità dei beni confiscate alle mafie.

Il tema della confisca dei beni e dei patrimoni illeciti è stato affrontato a livello internazionale dall'ottava Conferenza degli Stati Parti della Convenzione delle Nazioni Unite per la lotta alla corruzione che si è svolta ad Abu Dhabi nel dicembre 2019 e nella decima Conferenza delle Parti sulla Convenzione Onu contro la criminalità transnazionale organizzata dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (Unodc) nell'ottobre 2020. In tali circostanze, la delegazione italiana ha ribadito la necessità di migliorare lo scambio di informazioni tra i paesi aderenti alla Convenzione Onu contro la criminalità transazionale tramite l'identificazione dei vuoti normativi e ha invitato il coinvolgimento della società civile all'azione di contrasto alla dimensione economica della criminalità organizzata transazionale. Inoltre, nel corso della decima Conferenza delle Parti sulla Convenzione Onu contro la criminalità transazionale è stata elogiata l'esperienza italiana legata al "riuso sociale" dei beni confiscati, tanto da introdurre la pratica nel vocabolario di negoziazione internazionale.

In conclusione, è evidente che livello globale esiste consapevolezza rispetto la necessità di combattere il crimine organizzato tramite gli strumenti di prevenzione patrimoniale, tuttavia manca, in molti contesti, la coscienza relativa all'importanza delle pratiche di riuso sociale (e al beneficio sociale, morale ed economico che ne deriva) e la consapevolezza rispetto il ruolo della società civile nella promozione di tale misura. Nell'età della post-modernità, caratterizzata dall'emersione di pericoli globali, dall'aumento delle diseguaglianze internazionali e dalla crescita della sfiducia nei confronti delle istituzioni politiche, diventa fondamentale incrementare il ruolo dei singoli che, in quanto cittadini attivi, possono mobilitare risorse e incidere sulle politiche pubbliche per tutelare i diritti e curare i beni comuni.

In questo particolare momento storico, segnato, tra le altre cose, dalla pandemia Covid-19, risulta fondamentale definire uno sviluppo economico e sociale che parta dalla cura dell'interesse collettivo e dalla tutela dei beni comuni (e quindi anche dei beni confiscati) per sviluppare una forma di stretta collaborazione tra la società civile e le istituzioni volta a sostenere i territori e le comunità più fragili, superando le funzioni governative di legiferazione e controllo, in favore di un modello basato sulla co-partecipazione.

## Ringraziamenti

A conclusione di questo elaborato, desidero menzionare tutte le persone che hanno contribuito alla realizzazione dello stesso.

Ringrazio il mio relatore Andrea Fabrizio Pirmi che, in questi nove mesi di lavoro, ha saputo guidarmi, con suggerimenti pratici e suggestioni, nelle ricerche e nella stesura dell'elaborato.

Ringrazio il Comune di Genova, in particolare la dott.ssa Giorgia Maria Casabona.

Ringrazio tutti i soggetti che hanno collaborato attivamente rispondendo alle domande e ai questionari somministratogli; in particolare, desidero ringraziare: Marco Lampugnani del consorzio Rete Passepartout, Simone Sabatini di Ente Terre Regionali Toscane, Francesco Iandolo della cooperativa Oasi Project; il Comune di Milano e il Comune di Bologna; l'associazione Pas à Pas, l'associazione il Ce.Sto, l'associazione Gigi Ghirotti Genova Onlus, l'associazione Papà separati Liguria, l'associazione Auxilium, l'associazione La Collina Verde, la parrocchia S. Maria Maddalena, la parrocchia delle Vigne, l'associazione Orizzonti, Agesci Genova 5, l'associazione PrèNottando, l'associazione Domus Cultura, l'associazione L'égalité, l'associazione Progetto Itaca Milano e l'associazione Acmos.

Un ringraziamento particolare va ai colleghi di Libera che, con la loro esperienza e le loro idee, hanno contribuito a guidarmi nella relazione dell'elaborato; in particolare ringrazio Giulia Baruzzo, referente settore internazionale di Libera - area europea, Tatiana Giannone del settore beni confiscati e Davide Ghio, referente per i beni confiscati nella provincia di Genova.

Ringrazio gli amici e le amiche del presidio genovese di Libera Francesca Morvillo senza i quali, molto probabilmente, non avrei mai scritto questo elaborato: grazie per aver riempito la mia vita e aver dato senso a parole come impegno e rispetto.

Grazie a tutti gli amici e le amiche che mi hanno supportata, soprattutto nei momenti di sconforto, e fatta sentire amata.

Infine, ringrazio la mia famiglia perché senza di loro non avrei potuto intraprendere questo percorso di studi; in particolare ringrazio infinitamente mio padre, senza il cui supporto e amore non sarei riuscita a fare molto.

## APPENDICE

### **Questionario per le istituzioni relativo alla fase di assegnazione degli immobili confiscati**

#### **1. Come è stato accolto dagli Enti del Terzo Settore il bando di assegnazione degli immobili confiscati?**

- a) elevato interesse ed elevata partecipazione al bando
- b) elevato interesse e scarsa partecipazione al bando
- c) scarso interesse e scarsa partecipazione al bando

#### **1.1 In caso di scarso interesse al bando, quale fra questi ritiene sia stato il motivo principale?**

- a) insufficiente pubblicizzazione dell'iniziativa
- b) mancanza nel Terzo Settore di sensibilità a questo tema
- c) Altro: \_\_\_\_\_

#### **1.2 In caso di scarsa partecipazione al bando, quale fra questi ritiene sia stato il motivo principale?**

- a) paura di ritorsioni
- b) mancanza nel Terzo Settore di competenze per la gestione di tali attività
- c) requisiti richiesti dal bando troppo elevati
- d) altro: \_\_\_\_\_

**2. Erano presenti dei requisiti di partecipazione al bando oltre a quelli indicati dal D. Lgs. n. 159/2011 all'art. 48, co.3, lett. C) così come modificato dal D. Lgs. n. 117/2017 (con cui è stata riordinata la disciplina del c.d. Terzo settore)?**

a) No

b) Sì, specificare: \_\_\_\_\_

**3. Erano presenti degli incentivi di partecipazione al bando di carattere economico?**

a) No

b) Sì, specificare: \_\_\_\_\_

**4. Quanto tempo è trascorso dall'acquisizione dell'immobile da parte del Comune alla promulgazione del bando?**

a) meno di un mese

b) più di un mese ma meno di sei mesi

c) più di sei mesi ma meno di un anno

d) più di un anno (specificare: \_\_\_\_\_)

**5. Quanto tempo è trascorso dall'acquisizione dell'immobile da parte del Comune all'assegnazione dello stesso al soggetto vincitore del bando?**

a) meno di un mese

b) più di un mese ma meno di sei mesi

c) più di sei mesi ma meno di un anno

d) più di un anno (specificare: \_\_\_\_\_)

**6. Il bando è stato scritto in collaborazione con altri Enti che gestiscono immobili confiscati?**

a) No, il bando è stato scritto senza consultare altri Enti territoriali

b) Sì, ci siamo avvalsi della collaborazione di (specificare) \_\_\_\_\_

c) Altro (es. parere dell’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata ANBSC):

specificare \_\_\_\_\_

**7. In generale, collaborate con altri Enti che gestiscono beni confiscati?**

a) Sì, in particolare con (specificare) \_\_\_\_\_

b) No, con nessuno

c) No, ma abbiamo collaborato con ANBSC o con altri organi statali (es. Ministeri)

d) No, ma abbiamo collaborato con associazioni sensibili al tema e/o con organi quali gli “osservatori antimafia” (civili, istituzionali, scientifici o accademici)

**Questionario per gli enti del terzo settore che gestiscono beni confiscati  
relativo alla fase di riuso sociale dell'immobile**

**DOMANDE PRELIMINARI:**

- **Come valutate la sensibilità manifestata dall'amministrazione comunale prima e dopo la fase di assegnazione dell'immobile?**
- **Quali sono stati i problemi principali durante la fase di assegnazione?**
- **Cosa intendete per "riuso sociale dei beni confiscati"? In cosa si concretizza il riuso sociale per voi?**
- **Secondo voi, quali sono i principali fattori del processo di assegnazione che meritano un approfondimento? Quali sono invece gli aspetti più rilevanti della prima fase di gestione del bene da parte degli enti del Terzo settore?**

**QUESTIONARIO (da svolgere in un secondo momento):**

<b>DIMENSIONE</b>	<b>INDICATORE</b>	<b>VALUTAZIONE</b> Ottimo, buono, sufficiente, negativo, pessimo
1. Capacità di generare valore aggiunto economico	1.1.1. produzione utili di esercizio	
1.2 Attivazione di risorse economiche	1.1.2. finanziamenti e mutui	
	1.1.3. contributi e donazioni	
2. promozione di imprenditorialità	2.1. propensione al rischio	
	2.2. creatività e innovazione	
3. Coinvolgimento dei lavoratori	3.1. attrazione lavoro volontario	
	3.2. formazione sulle tematiche dell'antimafia sociale (es. beni confiscati) rivolta ai dipendenti	
4. resilienza occupazionale	4.1. capacità di generare occupazione	
	4.2 capacità di mantenere occupazione	

	4.3 inclusione di soggetti di categorie vulnerabili	
5. relazioni con la comunità e il territorio	5.1 qualità e grado di coinvolgimento dei beneficiari dei servizi offerti dalla gestione del bene confiscato	
	5.2 rigenerazione di <i>asset</i> comunitari	
	5.3 impatto che l'attività ha avuto sui bisogni espressi dal territorio di riferimento	
	5.4 reazione della comunità alle iniziative sociali da voi promosse (lasciare bianco se non ne avete promosse)	
6. relazioni con le altre istituzioni (pubbliche o private)	6.1 relazione con le istituzioni pubbliche (Comune, Regione)	
	6.2 relazione con le istituzioni private (es. banche, fondazioni)	
	6.3 relazione con altri soggetti del Terzo settore	
	6.4 relazione con le associazioni che si occupano di sensibilizzazione alle tematiche dell'antimafia (Libera, Avviso Pubblico, Osservatori antimafia ecc)	

## BIBLIOGRAFIA

- Beck Ulrich, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carrocci Editore, Roma, 2000.
- Bellamy Richard, *Citizenship: a very short introduction*, Oxford University Press, 2008.
- Balsamo Antonio, Maltese Clelia, *Il codice antimafia*, Editore Giuffrè, 2011.
- CAUSE, *Confiscated assets used for social experimentation*, Tirana, 2020: <http://partnersalbania.org/wp-content/uploads/2020/09/cause-project-brochure-web.pdf>
- Cinotti Glenda, *Gli osservatori antimafia in Italia. Tipologie dinamiche storiche*, Università degli studi di Milano, Milano, 2015.
- De Benedictis Caterina, *I beni confiscati alla criminalità organizzata* in Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542), fascicolo 3, settembre 2019.
- Center for the study of democracy, *Disposal of confiscated assets in the EU member States, Law and practices*, 2014: <https://www.files.ethz.ch/isn/185046/Disposal-of-confiscated-assets-report.pdf>
- Falcone Riccardo Christian, Giannone Tatiana, Iandolo Francesca (a cura di) *BeneItalia, Economia, welfare, cultura, etica: la generazione di valori nell'uso sociale dei beni confiscati alle mafie*, I quaderni di Libera con Narcomafie, edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016.
- Franchetti Leopoldo, Sonnino Sidney, *La Sicilia nel 1876*, Vellecchi Stampa, Firenze, 1925:  
[https://www.liberliber.it/mediateca/libri/f/franchetti/la\\_sicilia\\_nel\\_1876/pdf/franchetti\\_la\\_sicilia\\_nel\\_1876.pdf](https://www.liberliber.it/mediateca/libri/f/franchetti/la_sicilia_nel_1876/pdf/franchetti_la_sicilia_nel_1876.pdf)
- Furciniti Giuseppe, Frustagli Domenico, *Il sequestro e la confisca dei patrimoni*

*illeciti nell'Unione europea*, Cedam, 2016.

- Giannone Tatiana, *Dal bene confiscato al bene comune*, Quaderni della fondazione Tertio Millennio Onlus, Ecra, Roma, 2013.
- Giddens Anthony, *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity, Cambridge, 1994.
- Giddens Anthony, *Il mondo che cambia, come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, il Mulino, Bologna, 2000.
- Hustinx Lesley, Lammertyn Frans, *Stili collettivi e riflessivi del volontariato: una prospettiva sociologica della/sulla modernizzazione*, in *Politiche Sociali e Servizi*, fascicolo 2003 – 2.
- Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Political Agenda of the European network CHANCE, Civil Hub Against organized Crime in Europe*, 2019: [https://www.libera.it/documenti/schede/chance\\_political\\_agenda\\_2019\\_eng.pdf](https://www.libera.it/documenti/schede/chance_political_agenda_2019_eng.pdf)
- Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Il riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie per la legalità, lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale. Proposte di lavoro nella programmazione europea 2014 – 2020*, Roma: <file:///C:/Users/Admin/Documents/bea%202/Tesi%20magistrale/normativa%20europa/I-beni-confiscati-e-le-politiche-di-coesione-nella-programmazione-14-20.pdf>
- Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Le mafie restituiscono il maltolto. I beni confiscati per la coesione territoriale, l'inclusione sociale e lo sviluppo sostenibile*, Roma, 2017.
- Maugeri Anna Maria (a cura di), *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.
- Memo Francesco, Meli Ilaria, *Il riuso sociale dei beni confiscati e la riattivazione delle aziende sottratte alla criminalità nel panorama normativo europeo, Una ricerca comparativa sulla legislazione comunitaria e sugli ordinamenti nazionali*, Progetto Icaro, Grafiche Riga s.r.l. - Annone Brianza (LC), 2016:

file:///C:/Users/Admin/Documents/bea%202/Tesi%20magistrale/normativa%20europea/Il-riuso-sociale-aziende-confiscate.pdf.

- Mercuri Mattia, *Il regolamento dei beni confiscati uno strumento sottovalutato: criticità e best practice*, Master in Analisi, Prevenzione e Contrasto della criminalità organizzata e della corruzione, Università di Pisa, Dipartimento di Scienze Politiche, anno accademico 2014/2015.
- Moro Giovanni, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Carocci, Roma, 2014.
- Moro Giovanni, *La cittadinanza attiva: nascita e sviluppo di un'anomalia*, *L'Italia e le sue Regioni*, in Enciclopedia Treccani, 2015: [https://www.treccani.it/enciclopedia/la-cittadinanza-attiva-nascita-e-sviluppo-di-un-anomalia\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/la-cittadinanza-attiva-nascita-e-sviluppo-di-un-anomalia_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/)
- Peers S., *EU Justice and Home Affairs*, IV ed., Oxford European Union Law Library, Oxford, 2016.
- Pirni Andrea, *Verso una nuova democrazia? Una risposta sociologica*, ECIG, Genova, 2008.
- Rosanò Alessandro, *Congelamento e confisca di beni. Le novità del diritto dell'Unione europea nel quadro della cooperazione internazionale*, Università degli Studi di Torino: <file:///C:/Users/Admin/Documents/bea%202/Tesi%20magistrale/normativa%20europea/Rosan---Congelamento-e-confisca-7.1.2019.pdf>.
- Regolamento per l'acquisizione, l'assegnazione e il monitoraggio, dei beni confiscati alla criminalità redatto da Anci Lombardia nell'ambito di un progetto della Fondazione CAPIRLO.
- Santino Umberto, *Breve storia della Mafia e dell'Antimafia*, Di Girolamo, Trapani, 2011.
- Sciarrone Rocco, *Mafie del nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli Editore, Roma, 2019.

- Spencer J.R., *EU Criminal Law – The Present and the Future?*, in Arnall A. Barnard C., Dougan M., Spaventa E. (eds), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, Oxford, 2011.
- Stame Nicoletta in *Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 28, 2004: <https://valutazioneitaliana.eu/2004/05/13/riv-n-28-2004/>.

## SITOGRAFIA

- ANABI: [anabi.just.ro/en/](http://anabi.just.ro/en/)
- ANBSC: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/>
- Associazione L'égalité: Associazione L'égalité | Memoria & Impegno ([associazionelegalite.it](http://associazionelegalite.it))
- Avviso di selezione blocco 1 e 2, Comune di Genova: <http://www.comune.genova.it/content/avvisi-di-selezione-1%E2%80%99assegnazione-concessione-titolo-gratuito-di-immobili-confiscati-alla-c>
- Avviso di selezione blocco 3 e 4, Comune di Genova: <http://www.comune.genova.it/content/avvisi-di-selezione-1%E2%80%99assegnazione-concessione-titolo-gratuito-di-immobili-confiscati-alla-1>
- Avviso pubblico di selezione per l'acquisizione in concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito in Genova, vico del duca 3r, Comune di Genova: avviso pubblico di selezione per l'assegnazione in concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito in genova, vico del duca 3r, confiscato alla criminalita' organizzata | Comune di Genova.
- Bando per la concessione d'uso a titolo gratuito Via della Maddalena 116 r, Comune di Genova: Bando pubblico per la concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito in Genova, Via della Maddalena 116 r, confiscato alla criminalità organizzata | Comune di Genova.
- Biografia di Boris Giuliano, [biografieonline.it](http://biografieonline.it): Boris Giuliano, biografia ([biografieonline.it](http://biografieonline.it))
- Biografieonline: <https://biografieonline.it/biografia-anthony-giddens>
- Cambridge Dictionary: <https://dictionary.cambridge.org>
- Centro Siciliano di Documentazione "Giuseppe Impastato" – Onlus:

centroimpastato.com

- Cittadinanza Attiva: [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)
- Comitato Don Pepe Diana: <https://dongiuseppediana.org/index.php>.
- Concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito in Genova, Via Macelli di Soziglia civ. 4/2, Comune di Genova: Concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile sito in Genova, Via Macelli Di Soziglia civ.4/2, confiscato alla criminalità organizzata | Comune di Genova.
- Condizioni politiche e amministrative della Sicilia: <https://bit.ly/3leCz1A>
- ConfiscatiBene 2.0, Chi siamo: <https://www.confiscatibene.it/chi-siamo> (18/09/2020)
- ConfiscatiBene 2.0, Chi siamo: <https://www.confiscatibene.it/chi-siamo> (18/09/2020)
- Cooperativa sociale Pane e Rose: <http://www.panerosecoop.it/>
- europol.europa.eu
- FOIA Pop beta, Accesso civico data-driven: [foiapop.it/](http://foiapop.it/)
- FOIA Pop beta, I numeri del monitoraggio civico, OpenGOV: [confiscatibene.it/spengo](http://confiscatibene.it/spengo)
- Labsus, Laboratorio per la sussidiarietà, Glossario dell'amministrazione condivisa: <https://www.labsus.org/>
- Legalità, Ansa.it: <https://www.ansa.it/legalita/static/bio/dallachiesa.shtml>
- Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie: <https://www.libera.it/>
- Mafie in Liguria, Osservatorio Boris Giuliano: [\[1\]mafieinliguria.it/](http://mafieinliguria.it/)
- Manifestazione d'interesse, Comune di Genova: <http://www.comune.genova.it/content/raccolta-di-manifestazioni-di-interesse-1%E2%80%99assegnazione-di-immobili-confiscati-alla-criminali>

- Mappatura dei beni confiscati alla criminalità organizzata in Liguria, sito Regione Liguria: [1]<https://www.regione.liguria.it/homepage/sicurezza-e-diritti2/mappatura-dei-beni-confiscati-alla-criminalit%c3%a0-organizzata-in-liguria.html>
- National Office for serious fraud, environmental crime and asset confiscation: <https://www.prosecutionservice.nl/organisation/national-office-for-serious-fraud-environmental-crime-and-asset-confiscation#:~:text=The%20National%20Office%20for%20Serious,on%20confiscating%20proceeds%20of%20crime.>
- Normattiva: <https://www.normattiva.it/>
- OpenCoesione: <https://opencoesione.gov.it/it/>.
- Partners Albania for change and development: <http://partnersalbania.org/>
- PioLaTorre.onlus: [http://www.piolatorre.it/page/pio\\_la\\_torre\\_biografia.asp](http://www.piolatorre.it/page/pio_la_torre_biografia.asp)
- Project Ahead, società cooperativa: [www.pja2001.eu/#!/up](http://www.pja2001.eu/#!/up)
- Selezione per l'assegnazione in concessione d'uso a titolo gratuito dell'immobile confiscato alla criminalità organizzata sito in Genova Vico del Duca 3r: [www.comune.genova.it/content/selezione-lassegnazione-concessione-duso-titolo-gratuito-dellimmobile-confiscato-alla-crimin](http://www.comune.genova.it/content/selezione-lassegnazione-concessione-duso-titolo-gratuito-dellimmobile-confiscato-alla-crimin)
- Sito APC: <http://masterapc.sp.unipi.it/nasce-lassociazione-civico97/>
- Sito della Commissione europea: [ec.europa.eu/regional\\_policy/it/faq/#10](http://ec.europa.eu/regional_policy/it/faq/#10).
- Sito Giovanni Moro: Giovanni Moro - Sito Ufficiale
- SOCTA, European Union, Serious and organised crime threat assessment, crime in the age of technology 2017: [file:///C:/Users/Admin/Downloads/socta2017\\_0.pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/socta2017_0.pdf)
- Soprintendenza Liguria: <https://soprintendenza.liguria.beniculturali.it/>
- Treccani, Falcone e il pool antimafia: [http://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Falcone\\_e\\_il\\_pool\\_antimafia.html](http://www.treccani.it/magazine/atlante/cultura/Falcone_e_il_pool_antimafia.html)

- Treccani: <https://www.treccani.it/enciclopedia/ulrich-beck/>
- UCL: Professor Richard Bellamy | Department of Political Science - UCL – University College London
- Vivi: [https://vivi.libera.it/storie-962-daphne\\_caruana\\_galizia](https://vivi.libera.it/storie-962-daphne_caruana_galizia)

## NORMATIVA

- Consiglio dell'Unione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei proventi di reato nell'Unione europea (prima lettura) - Adozione dell'atto legislativo (AL + D) = Dichiarazioni, 7329/1/14 REV 1 ADD 1, p. 1-2.
- Costituzione Italiana, Parte II Ordinamento della Repubblica, Titolo V, le Regioni, le Province, i Comuni, Articolo 118.
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309
- Decreto-Legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della Legge 6 giugno 2016, n. 106.
- Decreto-Legislativo n. 159/2011, con modifiche apportate da ultimo dalla Legge n. 160/2019, Altalex: <https://www.altalex.com/documents/codici-altalex/2014/07/24/codice-antimafia-edizione-giugno-2014>
- Decreto-Legislativo, 06/09/2011 n° 159, G.U. 28/09/2011, Codice antimafia 2020, Titolo II, Capo I, Art. 16
- Decreto-Legislativo, 06/09/2011 n° 159, G.U. 28/09/2011, Codice antimafia 2020, Titolo II, Capo III, art. 24.
- Decreto-Legislativo, 06/09/2011 n° 159, G.U. 28/09/2011, Codice antimafia 2020, Titolo II, Capo III, Art.28.
- Decreto-Legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito dalla legge 13 novembre 2008, n. 181.
- Decreto-Legge 4 febbraio 2010, Istituzione dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.
- Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113

- Delibera CIPE 25 ottobre 2018, n. 53, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale, del 6 marzo 2019, n. 55.
- Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea:  
file:///C:/Users/Admin/Documents/bea%202/Tesi%20magistrale/normativa%20europea/Direttiva-2014\_42\_UE\_ITA.pdf.
- Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e all'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223. Abrogazione dell'articolo 4 del Decreto-Legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282.
- Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. (18G00140) (GU Serie Generale n.231 del 04-10-2018)
- Decreto-Legislativo. 155 del 24 marzo 2006, "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118"
- Documento fondante del Cantiere per la Legalità Responsabile:  
<http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2016/10/carta-cantiere.pdf>
- Legea nr. 216/2016 privind stabilirea destinației unor bunuri imobile confiscate:
- Legea nr. 318/2015 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate și pentru modificarea și completarea unor acte normative
- Legge 13 settembre 1982, n. 646. Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia. (GU n. 253 del 14-9-1982).

- Legge 6 giugno 2016, n. 106. Articolo 6, Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale.
- Legge 6 giugno 2016, n. 106. Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/18/16G00118/sg>).
- Legge 7 marzo 1996, n. 109
- Linee guida per l'acquisizione e l'assegnazione dei beni confiscati alle mafie trasferiti al patrimonio indisponibile del Comune di Napoli: <https://www.advisora.it/portal/wp-content/uploads/2019/05/Advisora-Linee-guida-beni-confiscati-Comune-di-Napoli.pdf>.
- Ministero della Giustizia, Gabinetto del Ministro, Relazione alle Camere – Roma, 28 gennaio 2020
- Ministero della Giustizia, Gabinetto del Ministro, Relazione alle Camere – Roma, 28 gennaio 2020.
- Nuovo regolamento di organizzazione dell'ANBSC, Ministero dell'Interno: <https://www.interno.gov.it/it/notizie/pubblicato-nuovo-regolamento-organizzazione-dellanbcs>
- Ordinanza Corte d'Assise d'Appello di Caltanissetta: [http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2015/03/confisca\\_boss\\_ROSARIO\\_CACI.pdf0\\_.pdf](http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2015/03/confisca_boss_ROSARIO_CACI.pdf0_.pdf)
- Proposta di deliberazione n. 2017-Decreto-Legge-16 approvata dal Consiglio Comunale nella seduta pubblica di prima convocazione del 14/02/2017, acquisizione a titolo gratuito di immobili confiscati alla mafia ai sensi del Decreto-Legislativo159/2011, Comune di Genova: [http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2017/03/2017\\_DECRETO-LEGGE\\_0000016\\_DELIBERA\\_DISPOSITIVO-1.pdf](http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2017/03/2017_DECRETO-LEGGE_0000016_DELIBERA_DISPOSITIVO-1.pdf)
- Proposta di Deliberazione N. 2019-DECRETO-LEGGE-383 del 26/09/2019: [http://www.comune.genova.it/sites/default/files/documentazione\\_sedute/2019/10/15\\_1](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/documentazione_sedute/2019/10/15_1)

0\_2019%201400/PROP\_2019\_0064\_TESTO\_BENI%20CONFISCATI.pdf

- Provvedimento di confisca definitiva (manca di alcune pagine):  
[http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2016/02/Procedimento-CANFAROTTA\\_sintesi\\_cass.-2014.pdf](http://mafieinliguria.it/wp-content/uploads/2016/02/Procedimento-CANFAROTTA_sintesi_cass.-2014.pdf)
- Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio basata sull'articolo 8 della decisione 2007/845/GAI del Consiglio, del 6 dicembre 2007, concernente la cooperazione tra gli uffici degli Stati membri per il recupero dei beni nel settore del reperimento e dell'identificazione dei proventi di reato o altri beni connessi:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0176&from=IT>
- Relazione sull'attività svolta, ANBSC, Anno 2019:  
[https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Relazioni/RELAZIONE%202019/ANBSC\\_RELAZIONE\\_WEB.pdf](https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/Relazioni/RELAZIONE%202019/ANBSC_RELAZIONE_WEB.pdf)
- Sentenza di I grado del 9 novembre 2012 a firma del G.U.P, per approfondimenti vedi Maglio 3:”Pare che la Liguria è ‘ndranghetista”, Osservatorio Boris Giuliano sulle mafie in Liguria, 1/12/2012: <http://mafieinliguria.it/maglio-3-pare-che-la-liguria-e-ndranghetista/>
- Strategia Nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione dal titolo “Le risorse finanziarie per la valorizzazione dei beni confiscati”:  
<https://www.benisequestraticonfiscati.it/dox/news/48/194/allegato-3-risorse-strategia-beni-confiscati-e-politiche-coesione.pdf>
- Tribunale di Genova Sez. Misure di prevenzione patrimoniale, n. procedimento 11/09 Corte d'appello di Genova Sez. III penale, ordinanza n. 2/2013 Corte suprema di Cassazione Sez. sesta penale n. procedimento R.G. 18465/2013

## ARTICOLI su periodici e quotidiani

- ANBSC, *È legge il nuovo DECRETO-LEGGE “Sicurezza e Immigrazione”*: <https://www.benisequestraticonfiscati.it/news/pubblicato-il-nuovo-Decreto-Legge-sicurezza> (14/09/2020)
- Barabino Pietro, *Genova, 113 immobili confiscati abbandonati dallo Stato. “Alcuni rischiano di crollare. Altri sono occupati da prostitute”*, il Fatto Quotidiano, 21.02.2019: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/02/21/genova-113-immobili-confiscati-abbandonati-dallo-stato-alcuni-rischiano-di-crollare-altri-sono-occupati-da-prostitute/4976387/>
- Baruzzo Giulia, Usai Monica, *Dopo 20 anni, la Convenzione di Palermo continua nel segno di Falcone*, La via libera, 20.10.2020: [https://lavialibera.libera.it/it-schede-300-convenzione\\_di\\_palermo\\_continua\\_nel\\_segno\\_di\\_falcone](https://lavialibera.libera.it/it-schede-300-convenzione_di_palermo_continua_nel_segno_di_falcone)
- Contratto Andrea, *La tenuta confiscata all’immobiliarista di Cosa Nostra che rischia la svendita*, Daily Storn, 3/09/2013
- Coppola Alessandra, *La mega villa confiscata al trafficante servirà per aiutare le famiglie in crisi*, il Corriere della Sera, 9/06/2013
- Coppola Sabina, *Misure di prevenzione: quali sono?*, La legge per tutti, 25.12.2018 : [https://www.laleggepertutti.it/255869\\_misure-di-prevenzione-quali-sono#:~:text=Le%20misure%20di%20prevenzione%20si%20distinguono%20in%20persone%20e%20patrimoniali,pericolose%20per%20la%20sicurezza%20pubblica.](https://www.laleggepertutti.it/255869_misure-di-prevenzione-quali-sono#:~:text=Le%20misure%20di%20prevenzione%20si%20distinguono%20in%20persone%20e%20patrimoniali,pericolose%20per%20la%20sicurezza%20pubblica.)
- De Stefanis Giulia, *Genova, lo scandalo dei beni confiscati: prostituzione e proprietari mai sgomberati*, Rep Tv, 25.01.2017: [https://www.youtube.com/watch?v=PtQtFpcSips&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=PtQtFpcSips&feature=emb_title)
- Fortini Walter, *Fu il giudice Falcone a sequestrare nel 1983 la tenuta di Suvignano*, Toscana Notizie, 29/07/2020: <https://www.toscana-notizie.it/-/fu-il-giudice-falcone-a-sequestrare-nel-1983-la-tenuta-di-suvignano>
- Frigerio Lorenzo, *La confisca dei beni alle mafie – Luci e Ombre di un percorso civile*

in “*Aggiornamenti Sociali*”, 2009, <https://www.aggiornamentisociali.it/articoli/la-confisca-dei-beni-alle-mafie-luci-e-ombre-di-un-percorso-civile/>

- Giannone Tatiana, *Beni confiscati S.P.A. - Gli effetti del Decreto-Legge sicurezza sui beni confiscati*, Confiscati Bene 2.0, 04/04/2019
- Grossi Adele, *Mafia, l'odissea dei beni confiscati e la mappa dei 17 mila immobili ancora da assegnare*, Il Corriere della Sera, 14/01/2020: <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/criminalita-65mila-beni-sequestrati-confiscati-8-anni-nessuno-sa-quanto-valgano/263cba58-36f4-11ea-8c20-22605fcc4a4b-va.shtml>
- Jorge Mosquera e Linda Pierozzi, *Progetto GOA Cares*,: <http://mafieinliguria.it/beni-confiscati-quali-strategie-di-riutilizzo/>
- Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Approvato decreto sicurezza*: [https://www.libera.it/schede-665-approvato\\_decreto\\_sicurezza](https://www.libera.it/schede-665-approvato_decreto_sicurezza)
- Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, *Beni confiscati alle mafie tra positività e criticità, Una riflessione di Luigi Ciotti a 25 anni dalla legge n. 109/1996 per l'uso sociale dei beni confiscati*. [https://www.libera.it/schede-1539-beni\\_confiscati\\_alle\\_mafie\\_tra\\_positivita\\_e\\_criticita](https://www.libera.it/schede-1539-beni_confiscati_alle_mafie_tra_positivita_e_criticita)
- Netherland Public Prosecution Service, *What does the Public prosecution service do?*: <https://www.prosecutionservice.nl/organisation/netherlands-public-prosecution-service/what-does-the-public-prosecution-service-do>
- Osservatorio Boris Giuliano, *"Chicco": la parabola criminale di Roberto Sechi*, MafieInLiguria.it: <http://mafieinliguria.it/chicco-la-parabola-criminale-di-roberto-sechi/>
- Osservatorio Boris Giuliano, *Confisca Canfarotta/Lo Re – 115 beni confiscati*, mafieinliguria.it 15.02.2016: <http://mafieinliguria.it/confisca-canfarotta/>
- Osservatorio Boris Giuliano, *Il punto sui beni confiscati a Genova*, mafieinliguria.it, 31.10.2019: <http://mafieinliguria.it/3996-2/>

- Osservatorio Boris Giuliano, *Maddacinesca ( e non solo Madda): le saracinesche dipinte della confisca Canfarotta*, mafieinliguria.it: <http://mafieinliguria.it/maddacinesca-e-non-solo-madda-le-saracinesche-dipinte-della-confisca-canfarotta/>
- Osservatorio Boris Giuliano, *Mafia e confische in Valpolcevera: la vicenda di Antonino Lo Iacono*, MafieInLiguria.it: <http://mafieinliguria.it/mafia-e-confische-in-valpolcevera-la-vicenda-di-antonino-lo-iacono/>
- Osservatorio sui beni confiscati alla criminalità organizzata in Toscana, *Monteroni d'Arbia, la tenuta di Suvignano*, regione.toscana.it: <https://www.regione.toscana.it/-/monteroni-d-arbia-tenuta-di-suvignano>
- Partners Albania, *Inauguration of Kinfolk Coffee Library – a social enterprise established in a confiscated assets from the organized crime in Durrës*: <http://partnersalbania.org/News/inauguration-of-kinfolk-coffee-library-a-social-enterprise-established-in-a-confiscated-asset-from-the-organized-crime-in-durres/> (08/11/2019).
- Partners Albania, *Inauguration of social rafting garage – another social enterprise established in a confiscated assets from organized crime*: <http://partnersalbania.org/News/inauguration-of-social-crafting-garage-another-social-enterprise-established-in-a-confiscated-asset-from-the-organized-crime/> (12.02.2020)
- Partners Albania, *Inauguration of the first social enterprise in a confiscated assets from the organized crime*: <http://partnersalbania.org/News/inauguration-of-the-first-social-enterprise-in-a-confiscated-asset-from-the-organized-crime/>
- Repubblica, *Teardo e il suo clan sono colpevoli*, 9 agosto 1985: <https://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/1985/08/09/teardo-il-suo-clan-sono-colpevoli.html>
- Savastano Lorenzo, *Indagini patrimoniali all'estero: il network europeo dell'asset recovery office*, Il Centauro, Attualità : [https://www.asaps.it/downloads/files/pag\\_12-cent-216.pdf](https://www.asaps.it/downloads/files/pag_12-cent-216.pdf).

- Sbaraini Gilberto, *Presentazione Casa Chiaravalle: da luogo per uno a luogo per tutti*, intervento al Convegno INSIEME per EXPO2015 – L'esperienza di oggi nella Valle dei Monaci per una Milano Viva e Sostenibile di domani – 27 novembre 2014: <http://www.cise2007.eu/portal/images/eventi/Organizzati/Presentazione%20Gilberto%20Sbaraini>
- Storani Paolo, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Rubrica *Law in action*, Studio Cataldi il diritto quotidiano, 6.04.2020: <https://www.studiocataldi.it/articoli/37982-le-misure-di-prevenzione-personali-e-patrimoniali.asp>
- Vulcano Marcella, *Il ruolo centrale dei comuni nella destinazione dei beni confiscati: riflessioni per un riutilizzo efficace*, Advisora Italia, 31.05.2019: Il ruolo centrale dei Comuni nella destinazione dei beni confiscati: riflessioni per un riutilizzo efficace - Advisora.