

## **ABSTRACT**

### *IL RIUTILIZZO SOCIALE DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA*

*Da molto a bene comune*

La Fondazione Pol.i.S., unitamente al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" – Laboratorio per i Beni Confiscati (BeC-Lab), ha realizzato un'opera collettanea avente ad oggetto un'analisi comparativa della legislazione comunitaria e degli ordinamenti nazionali dei principali stati europei concernenti il riutilizzo dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata.

La ricerca, quindi, partendo dall'analisi della normativa europea, si è soffermata, poi, sulla vigente normativa del Codice antimafia nonché sulla normativa e programmazione regionale in materia di valorizzazione del riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati.

Hanno partecipato alla redazione dei diversi contributi, tra gli altri, Franco Roberti (magistrato) per la postfazione; Francesco Menditto (magistrato) per l'analisi della normativa nazionale in materia di sequestro e confisca, oltre ai contributi aventi ad oggetto l'analisi del ciclo di programmazione 2021-2027 e l'accordo di partenariato con l'Italia, il network europeo dell'*Asset Recovery Office* e l'analisi della normativa vigente in Francia, Spagna, Polonia e Romania.

L'idea dell'opera nasce dall'ormai acquisita consapevolezza, a livello nazionale e transnazionale, che i beni derivanti dall'attività illecita rappresentano un importante *asset* economico per le organizzazioni criminali. Queste ultime, infatti, agiscono sempre più come veri e propri operatori economici, anche su scala internazionale, in grado di reinvestire parte dei propri profitti per creare una base finanziaria funzionale a proseguire il progetto criminale, secondo un modello tipicamente imprenditoriale.

Tenuto conto di quanto sopra, risulta agevole comprendere quale sia la rilevanza che proprio i beni possono assumere nella lotta contro determinate tipologie di reato, da cui deriva l'esigenza di prevedere adeguate misure volte a favorirne il reperimento, l'identificazione, il congelamento, la confisca e la gestione.

Tale esigenza, avvertita già da tempo anche a livello europeo, ha portato all'adozione di specifici strumenti in materia, tra cui la decisione 2007/845/GAI2 e la direttiva 2014/42/UE3. Tuttavia, tali strumenti si sono rivelati inadatti al perseguimento delle finalità perseguite soprattutto in relazione ai mutati scenari della criminalità organizzata.

Dalla consapevolezza maturata dagli Stati membri della minaccia posta all'integrità dell'economia e della società, allo Stato di diritto, e ai diritti fondamentali, dai profitti generati dalla criminalità organizzata, il cui ammontare viene stimato in almeno 139 miliardi all'anno, nasce e si muove la Direttiva di recente approvazione 2024/1260/UE, avente ad oggetto, tra l'altro, il recupero e la confisca di beni, il riutilizzo sociale degli stessi e, in senso più ampio e per alcuni aspetti, il recepimento della normativa italiana in materia di misure di prevenzione. Infatti, l'ordinamento giuridico italiano viene assunto, molto spesso, quale modello per gli ordinamenti sovranazionali in particolare in materia di contrasto alla criminalità organizzata e alla destinazione dei beni confiscati anche per il riutilizzo a fini sociali.

La suddetta Direttiva può essere, a pieno titolo qualificata, come una "legge Rognoni-La Torre europea" avendo introdotto una rilevante innovazione nella legislazione europea consistente

nella armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri su due forme di confisca non basate sulla condanna, una delle quali – precisamente, la “confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose” presenta tutte le caratteristiche essenziali delle misure di prevenzione patrimoniali antimafia introdotte in Italia con la legge detta “Rognoni-La Torre”.

In particolare, la nuova direttiva nasce dalla constatazione che, nonostante l'introduzione di una legislazione specifica sull'uso dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale in 19 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia) (Rapporto della Commissione 2020), come affermato nell'*Inception Impact Assessment 2021* “i beni confiscati non sono attualmente utilizzati regolarmente per risarcire le vittime di reati o per restituire i profitti alla società attraverso il loro impiego per fini sociali” ed “il riutilizzo sociale dei proventi e degli strumenti di reato spetta esclusivamente agli Stati membri e non è un obbligo giuridico”. (Mariagisa Landolfi)

L'opera si sofferma, poi, sull'analisi degli Uffici per il recupero dei beni (*Asset Recovery Office* – ARO) che sono stati creati come stabilito dalla 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. Oltre alla creazione degli ARO negli Stati membri, sono state stabilite procedure per il coordinamento, lo scambio di informazioni e le buone pratiche tra tali uffici. Il funzionamento di tali uffici è stato, tuttavia, negativamente condizionato dal fatto che gli Stati membri hanno seguito modelli molto diversi nella loro creazione, il che ha influito sul loro funzionamento. Infatti, alcuni si limitano semplicemente a scambiare informazioni da fonti aperte, mentre altri ARO hanno capacità investigative complete e sono supportati da unità con esperti delle agenzie di controllo; in alcuni casi, sono supportati anche da personale delle agenzie fiscali o doganali o di altri enti pubblici competenti, e alcuni condividono una struttura operativa con le Unità di Informazione Finanziaria. A volte l'ARO combina le funzioni di recupero dei beni con l'ufficio di gestione dei beni (*Asset Management Office* – AMO), mentre in altri casi ARO e AMO sono entità separate con la ovvia conseguenza che, la struttura, i poteri e le capacità degli ARO/AMO sono asimmetrici da uno Stato membro all'altro. (Jesus Palomo Martinez - L. Vallés \* FIADYS Fundación para la Investigación Aplicada en Delincuencia y Seguridad)

Un capitolo è, poi, dedicato alla nuova programmazione settennale 2021-2027, per la quale è previsto un ammontare complessivo dei Fondi strutturali pari a oltre 330 miliardi di euro. Risorse che dovranno servire, secondo le previsioni della programmazione 2021-2027, a raggiungere cinque obiettivi ritenuti strategici e che costituiscono la cornice generale dentro la quale i singoli Stati membri sono chiamati a definire il cosiddetto Accordo di partenariato. Si tratta di un documento, sottoposto all'approvazione della Commissione, nel quale si definiscono “la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”. L'Italia ha depositato la sua proposta di Accordo di partenariato per il nuovo ciclo di programmazione il 16 dicembre del 2021. Dopo l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, la proposta è stata poi approvata dal CIPESS, il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, con la delibera n. 78 del 22 dicembre 2021 e successivamente, il 17 gennaio 2022, trasmessa alla Commissione europea dal Dipartimento per le politiche di coesione. (Riccardo Falcone – Tatiana Giannone \* Libera)

L'opera si sofferma, poi, sull'analisi della normativa nazionale in materia di sequestro e confisca (Francesco Menditto \* Magistrato), sulla destinazione dei beni confiscati e le politiche

per il riutilizzo sociale dei beni confiscati e lo sviluppo di modelli di integrazione (*Carla Pansini \* Università Parthenope*) e sull'analisi della normativa vigente in Francia (*Caroline Peloso*), Spagna (*Roberta Rocco*), Polonia (*Emilia Wesolowska*) e Romania (*Eugenia Grecu – Radu Nicolae*).

Infine, l'opera pone l'attenzione sui temi della sicurezza urbana e della legalità che si realizzano attraverso azioni integrate che richiedono il coordinamento tra tutti gli attori istituzionali e locali: Governo nazionale, Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni ma anche attori del privato sociale.

In Campania e nelle Regioni del Sud - ma ormai questo ragionamento può essere esteso a gran parte d'Italia - queste politiche, poi, non possono non misurarsi con le politiche di contrasto ai fenomeni criminali di stampo mafioso e con tutte le azioni da porre in essere per arginare tali fenomeni, in *primis* il sostegno alle vittime innocenti di criminalità e il riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

La Regione Campania pone tra le priorità della propria azione le politiche integrate di sicurezza, intese, nella loro complementarità alle politiche di comparto di competenza esclusiva del Governo centrale, quali attualizzazione dei principi di legalità e giustizia sociale e quali snodo essenziale del più complessivo sviluppo sociale, culturale ed economico del territorio. In tale prospettiva, si declinano anche e soprattutto come politiche di contrasto alla pervasiva presenza delle organizzazioni e dei fenomeni criminali di stampo mafioso e camorristico e a tutte le altre diverse forme di criminalità e malaffare, richiedendo il coordinamento, la cooperazione e l'interazione di tutti i diversi attori istituzionali e sociali coinvolti, e la definizione di specifiche azioni volte a garantire il sostegno alle vittime innocenti di criminalità e il riutilizzo sociale e produttivo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Per raggiungere le finalità contenute nelle fondamentali leggi di settore approvate negli anni, la Regione Campania si serve dell'operato della Fondazione Pol.i.S. che rappresenta lo strumento attraverso il quale la Regione ha inteso consolidare il sistema di governance in materia di riutilizzo dei beni confiscati e di aiuto alle vittime innocenti della criminalità.

La Fondazione Pol.i.s., che nel suo nome richiama le politiche integrate di sicurezza e la comunità delle cittadine e dei cittadini che, secondo le loro diverse funzioni, concorrono a creare la società, pone in essere tutte quelle attività che servono a valorizzare il sistema del riutilizzo dei beni confiscati all'interno dell'orbe regionale, mantenendo i rapporti con le operatrici e gli operatori che, mediante associazioni del Terzo Settore o cooperative sociali, lavorano nei luoghi della confisca, promuovendo le pratiche di buon riutilizzo, facendo conoscere alla cittadinanza quelle pratiche economiche attuate sui beni confiscati, le quali rappresentano un'alternativa non solo al sistema mafioso, incentrato sulla prevaricazione e sull'assoggettamento dei territori, ma anche a una economia di mercato *tout court*, cercando di valorizzare quelle azioni che rendono il lavoro svolto a servizio dei luoghi su cui queste realtà insistono. Lo scopo finale di queste dimensioni non è rappresentato dal mero profitto, ma da quelle azioni sostenibili, solidali e condivise che concorrono alla crescita del bene comune (*Enrico Tedesco – Carlo Magri \* Fondazione Pol.i.S.*).