

Marco Arnone (Centre for Macroeconomics & Finance Research, Milano)

ECONOMIA DELLE MAFIE: SEQUESTRI E CONFISCHE, IMPATTO ECONOMICO E DESTINAZIONE DEI BENI*

1. Introduzione. – 2. Confische e sequestri alle mafie: considerazioni metodologiche, informazioni pubbliche e trasparenza. – 3. Analisi su confische e sequestri, e impatti economici regionali. – 4. La possibile vanificazione dell'aggressione ai patrimoni mafiosi. – 5. Risultati e considerazioni sulle politiche di contrasto.

1. Introduzione

Nel presente saggio viene presentato un primo insieme di dati sui valori dei beni posti sotto sequestro o confisca in maniera sistematica e confrontabile, e delle cui limitazioni diremo.

Da questi dati traiamo spunto per delle considerazioni economiche applicate alle realtà regionali d'appartenenza delle principali organizzazioni criminali di stampo mafioso in Italia che si collegano alle riflessioni sviluppate in precedenza su questa rivista con riferimento ad alcune loro dinamiche in specifici settori di attività economica (M. Arnone, 2009).

In quel lavoro si metteva in evidenza come sembrassero delinearsi delle specializzazioni settoriali delle varie organizzazioni che avrebbero potuto indicare la nascita di *complementarietà* e favorire l'emergere di forme di *integrazioni verticali* in settori criminali, con alleanze strategiche fra le varie organizzazioni (che ne supererebbero le dinamiche di scontro in settori su cui non riterrebbero di avere interessi o competenze specifiche). Si riscontravano specializzazioni in campi simili (ad esempio, nel campo imprenditoriale, ma anche in quello del narcotraffico fra Cosa Nostra e Camorra) che avrebbero potuto portare ad *integrazioni orizzontali* di dimensioni vertiginose, con notevoli economie di scala per le organizzazioni criminali e un aumento della loro efficienza. Si proponeva, inoltre, una interpretazione delle dinamiche di Cosa Nostra che tenesse conto del ciclo economico (in particolare dell'ammontare di risorse pubbliche) – oltre a tutte le altre variabili già note – per contribuire ad illuminare sia l'emergere di reati di criminalità economico-ma-

* Desidero ringraziare Carlo Bellavite Pellegrini, Elio Collovà, Piercamillo Davigo, Gabrio Forati, David Lane, Grazia Mannozi, Donato Masciandaro, Piergiorgio Morosini, Nando dalla Chiesa, Pierpaolo Romani e Costantino Visconti per le interessanti e utili discussioni. Le opinioni espresse e gli errori sono mia esclusiva responsabilità. Il par. 4 del presente contributo è scritto insieme a Elio Collovà e pubblicato di comune accordo (una precedente versione è apparsa su "LaVoce.info" nel marzo 2009 a firma congiunta).

fiosa che l’evoluzione delle strutture interne e di *governance* di Cosa Nostra, che – direttamente o indirettamente – sembrerebbero rispondere al cambiamento del contesto economico (e ambientale) in cui opera. Veniva pertanto analizzata, con l’ausilio delle risultanze processuali, l’evoluzione dei rapporti economici e imprenditoriali di Cosa Nostra, in corrispondenza alle dinamiche della spesa pubblica e del PIL dagli anni Ottanta al 2008: ad una prima fase di carattere parassitario, ne è seguita una vessatoria che è sfociata in una completa adesione della mafia alla idea di essere e fare impresa. La scelta di essere e fare impresa, nella prospettiva delineata, è divenuta una caratteristica identitaria dell’organizzazione criminale, nell’ambito di una strategia di completa integrazione delle imprese “connesse” alla mafia al più ampio tessuto economico dei settori nei quali opera.

Nel presente lavoro approfondiamo alcuni importanti aspetti metodologici e operativi, per poi addentrarci nell’analisi dell’impatto economico dei beni sottratti alle mafie e del recente orientamento dell’Esecutivo di ridefinire i principi e i criteri per l’allocazione di tali beni.

2. Confische e sequestri alle mafie: considerazioni metodologiche, informazioni pubbliche e trasparenza

Per affrontare l’analisi del fenomeno occorre predisporne gli strumenti. Per circa un anno e mezzo con alcuni ricercatori e il supporto di un avvocato si è cercato di mettere insieme dati su dei *conglomerates*¹ sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali, relativamente a procedimenti che avessero superato almeno il primo grado di giudizio. I documenti – cioè decreti di sequestro o confisca e varie sentenze – si sono rivelati in concreto inutili al fine di ricostruire una fotografia (per non parlare della dinamica) dei valori attribuibili all’insieme dei beni, mobili e immobili, o di permettere qualsiasi altra considerazione economica sistematica.

Ci siamo resi conto che manca ancora in Italia un modo rigoroso e sistematico di valutare l’insieme dei beni delle organizzazioni criminali posti sotto sequestro o confisca, e di rendere pubbliche tali informazioni sull’insieme dei beni, sulle loro valutazioni economiche e sulla loro gestione.

In primo luogo, questa carenza di informazioni economiche anche minimamente sistematiche costituisce una notevole mancanza di *accountability* e trasparenza istituzionale; in secondo luogo, rende il campo impermeabile

¹ Questo termine indica un insieme di beni eterogenei ma legati fra loro, in questo caso, dalla appartenenza a – e gestione da parte di – un vertice unico o coordinato. Proprio questo elemento della comune appartenenza o gestione lo rende interessante sotto il profilo dello studio sistematico delle sue componenti sia in termini statici che dinamici.

all’analisi di esperti e ricercatori, mantenendolo oscuro anche agli “addetti ai lavori” che spesso hanno esclusiva competenza giuridica, ma rare o nulle competenze economiche. E, attenzione, stiamo parlando di *conglomerates* di beni mobili e immobili per miliardi di euro, che includono aziende e centinaia o migliaia di posti di lavoro.

Come già accennato, le poche informazioni pubbliche relative ai beni sequestrati/confiscati sono degli elenchi per due tipologie di beni (immobili e aziende) con la loro collocazione geografica, elenchi messi a disposizione con ottima iniziativa presso il sito dell’Associazione Libera², mentre l’insieme dei valori semestrali dei beni sequestrati/confiscati si trova nella relazione semestrale della Direzione investigativa antimafia (DIA). Tuttavia i beni confiscati passano in gestione all’Agenzia del Demanio, sul cui sito non si trova alcuna informazione minimamente esaustiva su tali beni, a parte alcuni immobili. È palese, inoltre, che queste informazioni sono sostanzialmente non integrabili, poiché non raccolte in maniera sistematica e completa.

Vediamo in dettaglio alcuni dei problemi metodologici. Relativamente ai dati della DIA, i dati aggregati pubblicati annualmente vengono divisi solo sulla base di sequestri o confische su base semestrale. Tuttavia ogni relazione dal 1998 ad oggi riporta solo i dati relativi a ciascun semestre, senza dare alcuna tabella riepilogativa del periodo. Inoltre in tale periodo è intervenuto anche un cambiamento della valuta (dalla lira all’euro) per cui le relazioni fino al 2000-01 non sono direttamente confrontabili con le successive.

Un secondo, ben più rilevante insieme di problemi metodologici riguarda le tipologie di beni e i criteri di valutazione del valore dei beni che concorrono a formare il valore complessivo indicato dalla DIA nelle relazioni semestrali. Occorrerebbe sapere di che tipologie di beni si tratta (aziende, costruzioni, terreni, titoli azionari, obbligazionari, e altre possibili tipologie di beni), quanti sono tali beni per ciascuna tipologia³ e quali criteri sono stati adottati per definirne il valore iscritto nella relazione.

Come chiarito in Arnone (2009), per le aziende il valore può essere definito in svariati modi: dal conservativo metodo del patrimonio netto, fino ad un valore di mercato indicato da una effettiva vendita dell’azienda, passando attraverso altre varie possibili metodologie che dipendono sia dallo scopo

² Si veda in proposito l’ampia documentazione presente nel sito dell’Associazione (<http://www.libera.it>) e, in particolare, su <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8>

³ Alcune di queste informazioni sono meritoriamente inserite in alcune relazioni di apertura dell’anno giudiziario; tuttavia la mancanza di completezza e sistematicità – nel tempo e per tipologie di beni – ne rendono l’utilizzo pressoché impossibile se non per una analisi di realtà locali molto specifiche e ristrette rispetto alle dimensioni regionali o nazionali usate generalmente come unità di riferimento.

della valutazione che dal contesto. Inoltre, non sapendo in quale settore tali aziende operano né i loro bilanci annuali, è impossibile seguirne l'evoluzione nel tempo. Quindi può tranquillamente avvenire che delle aziende iscritte nell'insieme dei beni sequestrati/confiscati vadano in bancarotta – cioè muoiano – ed escano dall'insieme di tali beni. Ma di ciò pubblicamente non si sa nulla. Quindi i valori resi pubblici dalla DIA, e relativi ad una fotografia in un determinato istante, non sono particolarmente affidabili per quanto riguarda la dinamica economica e di mortalità delle imprese.

Per quanto riguarda beni immobili come fabbricati e terreni, non si sa con quale criterio vengano valutati: i criteri di valutazione sono molteplici e ciascuno potrebbe avere senso, ma deve essere specificato. Essi infatti possono essere riferiti a valori catastali, a valori relativi al mercato di riferimento (ad esempio, per valutare un appartamento si potrebbe usare l'andamento dei prezzi delle abitazioni in una specifica area vicina), oppure il valore di una transazione effettiva, oppure un valore storico. Il punto essenziale è che questi criteri non si conoscono e non si sa neanche per quali beni ciascuno di essi sia stato adottato. Conseguentemente non è possibile effettuare alcuna proposta su quale potrebbe essere un criterio di rivalutazione temporale, né a che valori specifici applicare un tale criterio.

Anche per quanto riguarda i beni mobili ci troviamo con difficoltà analoghe: sarebbe importante conoscere le tipologie di beni mobili (azioni quotate e non, obbligazioni pubbliche e private, titoli di credito vari, strumenti finanziari come quote di fondi o altro). Per ciascuna di queste tipologie esistono vari modi di valutare il valore in relazione al contesto. Per molti beni mobili abbiamo il valore storico, oppure quello di mercato (se esiste un mercato per quel tipo di strumento finanziario), oppure quello di transazione, oppure, infine, un valore per così dire “strategico”: ad esempio, quando pacchetti azionari di minoranza possono modificare maggioranze di controllo azionario e quindi la gestione dell'impresa. Anche in questo caso, per poter fare un uso adeguato dei dati pubblicati, occorrerebbe specificare tipologie e quantità di beni mobili e i relativi criteri di valutazione.

Un ulteriore punto chiave che si applica alla gestione delle imprese sottratte alla criminalità organizzata: occorrerebbe pubblicare dei bilanci di tali imprese, per potere seguire l'evoluzione della dinamica economico-finanziaria e delle performance gestionali. Da queste potrebbero venire interessantissime indicazioni non solo sui legami con finanziatori palesi e occulti – specialmente banche e società finanziarie – ma anche su loro eventuali ruoli di connivenza o complicità in attività criminali.

Per quanto riguarda i *conglomerates* sequestrati a specifici gruppi o famiglie, vi è totale assenza di informazioni, se non di stampo giornalistico, e totalmente insufficienti. Si vuole qui far notare che tali *conglomerates*, in

assenza di informazioni dettagliate, non sono analizzabili. Eppure essi costituiscono il nucleo di partenza per analisi specifiche sulle aree economiche di interesse mafioso, non solo per uno studio delle fonti direttamente criminali, ma anche di quelle di trasformazione e di reinvestimento di risorse “ripulite”. Insomma, studiare direttamente degli specifici *conglomerates* mafiosi permetterebbe di analizzare le specifiche imprese, le fonti di finanziamento lecite e illecite, i metodi di “ripulitura” (ove necessari) e i flussi di uscita verso l’economia sia legale che criminale. E quindi permetterebbe di raccogliere quelle ulteriori informazioni sugli agganci mafiosi al resto dell’economia, i quali porterebbero ad individuare quella zona grigia che esiste e si espande fra l’economia pulita e quella criminale.

Infine, sul sito dell’Agenzia del Demanio praticamente non è disponibile alcun database sistematico e specifico sui beni da essa amministrati provenienti da confische alle organizzazioni criminali. Sono invece disponibili informazioni (ma ben pochi dati) su beni appartenuti alle forze militari, ma sarebbe opportuno che l’Agenzia predisponesse un insieme di dati sistematici relativamente ai beni specificamente provenienti dalle mafie, tenendo conto dell’appartenenza di ciascun bene a specifici *conglomerates* dei quali deve essere possibile conoscere il perimetro complessivo, le singole componenti e le relazioni reciproche, separatamente rispetto al complesso di altri beni (non appartenuti a organizzazioni criminali) da essa gestiti.

Queste limitate considerazioni attengono tutte non solo ad una corretta valutazione e analisi dei dati pubblicati, ma soprattutto al rispetto di due fondamentali principi di *accountability* (cioè responsabilità) e trasparenza delle istituzioni verso i cittadini e le altre istituzioni. Senza la effettiva implementazione di tali principi, restiamo nella più fitta nebbia sulla gestione di questo gigantesco ammontare di risorse, sottratte con tanta fatica umana e istituzionale alla disponibilità delle organizzazioni criminali⁴.

⁴ Il Progetto “SIPPI” – Sistema informativo prefetture e procure dell’Italia meridionale per la costituzione della banca dati dei beni sequestrati e confiscate – non risponde alle caratteristiche appena evidenziate di un buon database pubblico con dati di natura economica (Camera dei Deputati, 2007). Infatti, secondo il ministero della Giustizia (http://www.giustizia.it/ministero/struttura/sippi_bis.htm), «l’accesso, oltre agli uffici dell’Amministrazione Centrale del ministero della Giustizia, potrà essere consentito a tutte le Amministrazioni, centrali e periferiche, coinvolte nei procedimenti. In particolare: al ministero dell’Interno (Prefetture, Questure ecc.), all’Agenzia del Demanio, alla Direzione Nazionale Antimafia. I predetti utenti [avranno] visibilità dei dati sulla consistenza patrimoniale: per tipo di bene, per area geografica, per tipo di destinazione». Come si vede, l’accesso è limitato a un numero ristretto di utenti, le informazioni contenute sono molto limitate e nessuna, sembrerebbe, di natura economica e/o sui criteri di attribuzione di valore ai beni confiscati/sequestrati. Inoltre, alla data di stesura di tale lavoro la messa in opera di tale database dovrebbe essere completata, secondo quanto afferma lo stesso ministero di Giustizia (sembrerebbe a fine 2006): «Le fasi successive del progetto sono il collaudo del sistema, effettuato positivamente

3. Analisi su confische e sequestri, e impatti economici regionali

Per ovviare solo ad alcuni di questi problemi è stato costruito per il presente lavoro, per la prima volta, il database analitico completo di tutti i dati pubblicati dalla DIA dal 1998, sia per semestri che su base annuale, in euro, a valori correnti, suddivisi in confische e sequestri, e fra i sequestri esiste una ulteriore suddivisione a seconda che derivino da sequestri ex art. 321 del c.p.p. oppure ex legge del 1965, n. 575. Ciò consente di avere un insieme continuo per il periodo 1998-2008 i semestri, con dati comparabili e completi che permettono un primo insieme di analisi economiche.

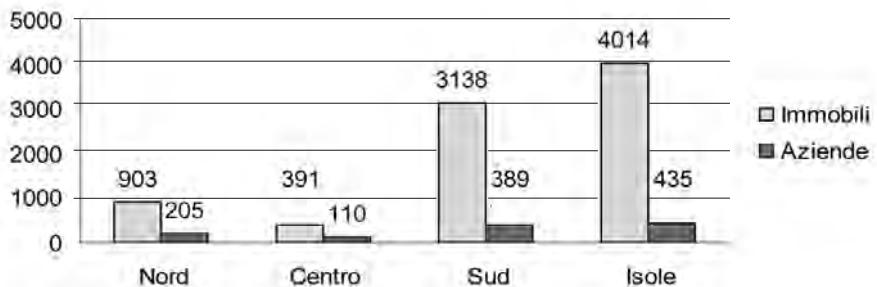
Un primo elemento evidente è che i totali complessivi di confische e sequestri pubblicati in una tabella sul sito DIA si riferiscono al periodo che inizia dal 1992, mentre i dati analitici sono presentati nelle relazioni dal 1998 in avanti. Quindi abbiamo un buco di ben 6 anni, dal 1992 al 1997 inclusi, di cui nulla sappiamo relativamente ai flussi di beni sequestrati/confiscati. L'ammontare complessivo di questo "buco" potrebbe desumersi dalla differenza dei totali dei due periodi, ma come abbiamo visto le incertezze sui contenuti effettivi di questi dati al di là dell'anno a cui si riferiscono (almeno per quanto riguarda i sequestri) rendono questo un esercizio poco significativo ai fini della individuazione di valori economici effettivamente sottratti alle organizzazioni criminali, anche se ci informerebbe sulla attività della DIA.

Una prima mappatura in termini di quantità di beni confiscati e destinati (compreso un sottoinsieme delle aziende) è resa pubblicamente disponibile da Libera: ne proponiamo qui una rielaborazione dalla quale è facile desumere la dislocazione dei beni precedentemente appartenenti alle organizzazioni criminali (figura 1 e tabella 1). Si può usare questa mappa come prima indicativa *proxy* della penetrazione delle organizzazioni criminali per macro-aree e l'intensità di tale radicamento, con qualche *caveat*.

Come si vede, l'andamento è prevedibile per quanto riguarda il Sud e le Isole, e appare evidente che anche al Nord, dove si verifica un'ampia convergenza d'interessi economici, si abbiano chiare indicazioni di forti presenze delle mafie. Anzi, in considerazione della relativa minore conoscenza del fenomeno al Nord, è possibile che il numero di beni confiscati dia una notevole sottorappresentazione del fenomeno e indichi la necessità, come indicato da parecchie fonti investigative, di un sostanziale rafforzamento delle risorse pubbliche dedicate al contrasto delle mafie. Inoltre, proprio al Nord, con il suo ruolo di centro finanziario del paese, avviene una buona parte del riciclaggio finanziario, che non richiede presenza o investimenti sul territorio.

nell'ottobre del 2006, e la successiva disseminazione del prodotto, prevista per la fine del corrente anno. La chiusura delle attività è prevista per l'inizio del 2007», quindi nel realizzare il database non si è tenuta in alcun conto nessuna delle esigenze e dei limiti descritti nel testo.

Figura 1. Distribuzione geografica dei beni confiscati, immobili e aziende, fine 2008



Fonte: elaborazione dell'autore su dati Libera e Agenzia del Demanio.

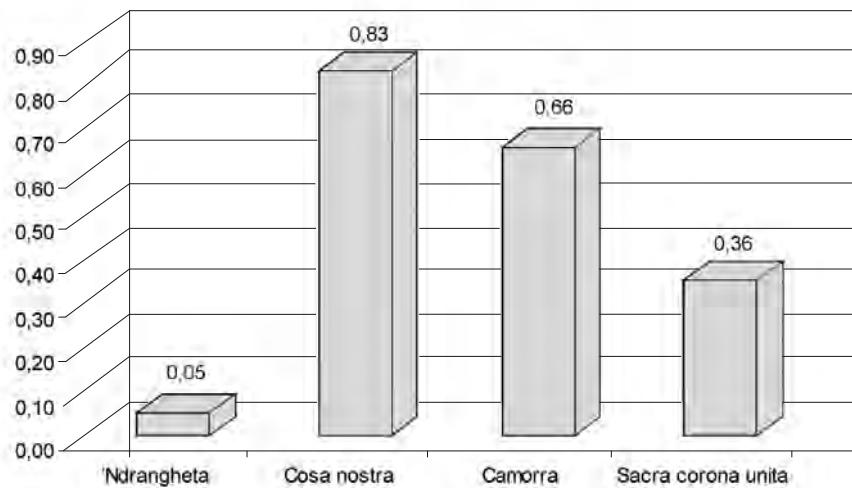
Tabella 1. Distribuzione geografica ed allocazione dei beni confiscati, fine 2008

	In gestione all'Agenzia del Demanio		Destinati (ai Comuni o allo Stato)		Totale	
	Immobili	Aziende	Immobili	Aziende	Immobili	Aziende
Nord	214	23	689	182	903	205
Centro	117	11	274	99	391	110
Sud	841	77	2.297	312	3.138	389
Isole	2.258	93	1.756	342	4.014	435
<i>Totale</i>	<i>3.430</i>	<i>204</i>	<i>5.016</i>	<i>935</i>	<i>8.446</i>	<i>1.139</i>

Fonte: elaborazione dell'autore su dati Libera e Agenzia del Demanio.

Emerge con notevole chiarezza nei dati presentati sotto che confische e sequestri di beni della 'Ndrangheta calabrese sono estremamente bassi rispetto al suo giro d'affari, al contrario che la sottrazione di beni a Cosa Nostra e Camorra; infatti, dalla figura 2 si nota che per il 2004 (ma le valutazioni sarebbero estendibili in maniera similare anche per altri anni) confische e sequestri a Cosa Nostra raggiungono lo 0,83% del giro d'affari, e per la Camorra lo 0,66%, per la Sacra corona unita pugliese il rapporto è pari a 0,36%; sorprendentemente, invece, per la 'Ndrangheta si registra un bassissimo 0,05%; l'ammontare di risorse sottratte alla 'Ndrangheta, quindi, non solo è basso in valore assoluto, come evidenziato nella figura relativa a confische e sequestri, ma ancor di più risalta per la sua modestissima dimensione quando viene confrontato al giro d'affari stimato dell'organizzazione.

Figura 2. Rapporto confische e sequestri su giro d'affari organizzazioni criminali, 2004



Fonte: elaborazione dell'autore su dati DIA e Eurispes (2004).

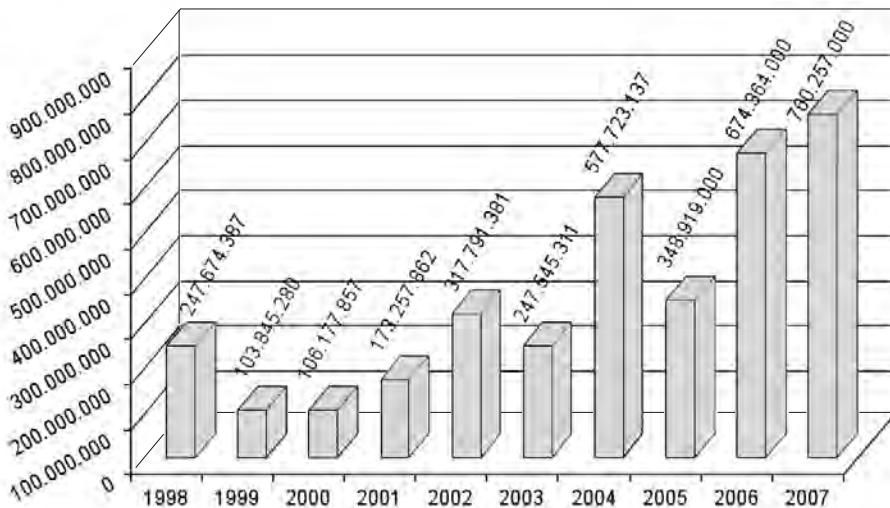
Ciò desta una certa preoccupazione perché – e qui entriamo in un campo di ipotesi – ciò potrebbe derivare da una insufficienza di risorse umane ed economiche destinate a combattere la 'Ndrangheta sul territorio, e/o anche da un insufficiente livello di informazione sul suo *modus operandi* e quindi sul livello di comprensione del fenomeno, che ha caratteristiche organizzative, ma anche culturali e sociali, molto diverse da Cosa Nostra o Camorra, su cui sembra essersi coagulato un patrimonio conoscitivo molto ampio negli ultimi 15-20 anni. Insomma, sempre tenendo alta la guardia sulle più "storiche" organizzazioni criminali, occorre forse fare uno sforzo aggiuntivo per cogliere i cambiamenti in altre organizzazioni, come la 'Ndrangheta, che storicamente sono state meno sotto l'occhio dell'opinione pubblica e quindi hanno potuto camaleonticamente adattarsi a nuove condizioni senza farsi troppa pubblicità – secondo una «strategia di *inabissamento* di queste cosche invisibili che sono riuscite a riprodursi nonostante i colpi loro inferti dalle grandi indagini degli anni Novanta» (Commissione parlamentare di inchiesta, 2008, 192)⁵ –, ma entrando molto fortemente nel tessuto economico criminale e (apparentemente) legale dove la presenza delle sue famiglie – le 'Ndrine – è più forte: «la 'Ndrangheta è

⁵ Per l'ampia disponibilità di documenti e dati, si consiglia di visionare la pagina web http://www.camera.it/_bicamerali/leg15/commbicantimafia/

l'unica organizzazione mafiosa ad avere due sedi; quella principale in Calabria, l'altra nei comuni del Centro-Nord Italia [in particolare Milano], oppure nei principali paesi stranieri che sono cruciali per i traffici internazionali di stupefacenti» (*ivi*, 21). «A conferma della gravissima situazione esistente in alcune realtà il Procuratore Nazionale antimafia Piero Grasso, nell'audizione del 7 febbraio 2007, ha affermato: "in certi paesi come Africo, Platì e San Luca, è lo Stato che deve cercare di infiltrarsi"» (*ivi*, 117).

Presentiamo in figura 3 il totale complessivo dei valori confiscati e sequestrati a tutte le organizzazioni mafiose e in figura 4 la ripartizione di questi totali per singole organizzazioni mafiose: come si osserva dalla figura 4, le cifre confiscate e sequestrate ad alcune organizzazioni mafiose fra il 2002 e il 2007 oscillano fra cifre comprese fra i 250 e i 500 milioni di euro, che sono cifre di notevole rilevanza a livello regionale, quasi una manovra economica locale.

Figura 3. Confische e sequestri, totale annuale, in euro, 1998-2007

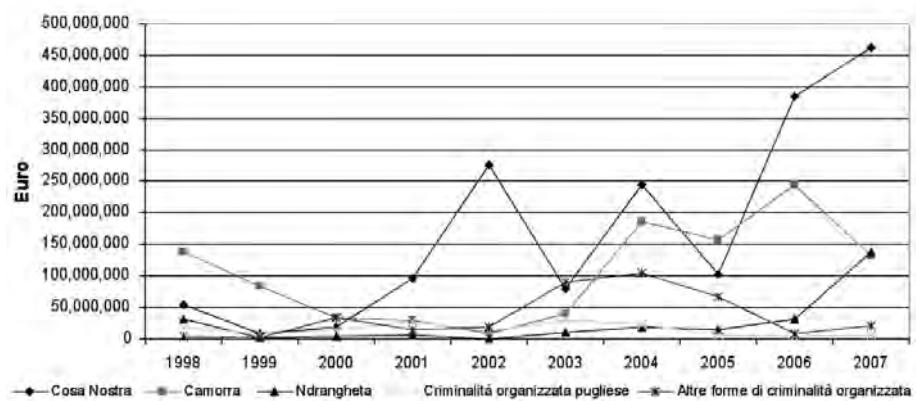


Fonte: elaborazione dell'autore su dati DIA.

Per quanto riguarda la distribuzione di confische e sequestri (dati congiunti) alle varie organizzazioni mafiose, presentiamo in figura 5 la distribuzione percentuale dal 1998 al 2007. Si nota un iniziale impeto nei confronti della Camorra che però si attenua fino a metà periodo e poi riprende gradualmen-

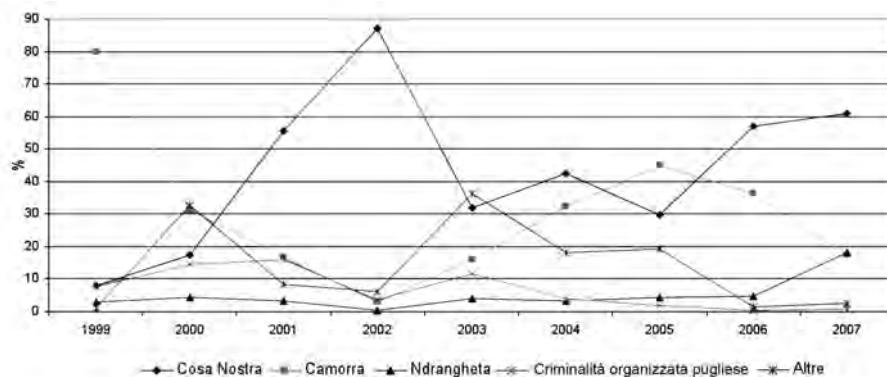
te fino al 2006; viceversa, si nota una iniziale tendenza crescente nei riguardi di Cosa Nostra fino al picco del 2002, che poi si assesta su livelli più bassi ma sostanzialmente costanti fino al 2006. Le dinamiche di confische e sequestri sulle due organizzazioni sembrano seguire ondate sfasate nel tempo fino al 2002, per poi stabilizzarsi fino al 2005, seguite poi da una forbice crescente fra il 2006 e il 2007.

Figura 4. Confische e sequestri per organizzazione, in euro, 1998-2007



Fonte: elaborazione dell'autore su dati DIA.

Figura 5. Confische e sequestri per organizzazione, in percentuale sul totale annuale, 1998-2007

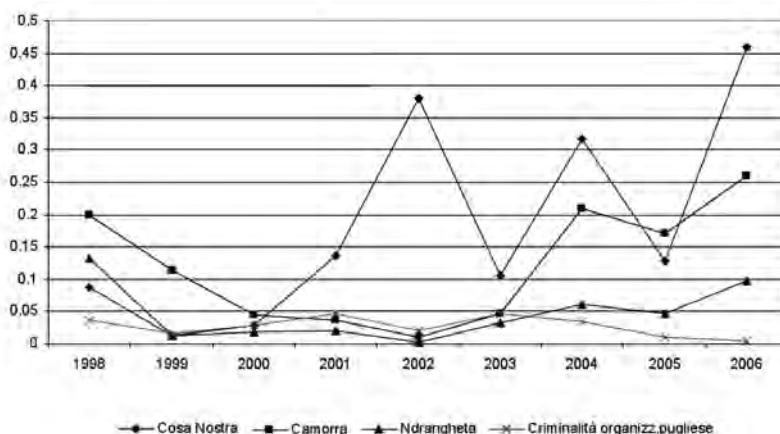


Fonte: elaborazione dell'autore su dati DIA.

Si osserva, infine, che un ammontare rilevante di beni sequestrati e confiscati apparteneva ad altre organizzazioni criminali, in particolare straniere. La media dei beni sottratti si aggira intorno al 15% come media del periodo 1998-2004, ma scende al 12% come media per il periodo 1998-2007 i semestre, indicando un rallentamento dell'attività di sequestro e confisca nei confronti di queste organizzazioni. Si osserva, inoltre, che queste ultime cifre di confische e sequestri a organizzazioni straniere sono molto superiori anche a quelle relative alla 'Ndrangheta, che pure negli ultimi anni ha avuto una grande espansione. Quest'ultima osservazione desta notevole sorpresa e induce a delle riflessioni che rimandiamo a quando presenteremo dettagliatamente i dati sulle dimensioni economiche delle organizzazioni criminali e i loro principali settori di attività.

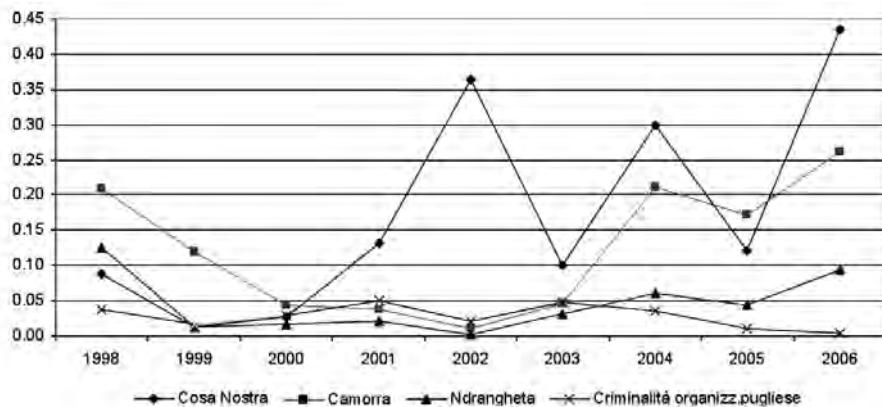
Per dare un'idea del rilievo che queste cifre assumono nelle regioni in cui la criminalità organizzata è pervasiva, riportiamo in figura 6 l'ammontare dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali rispetto al PIL delle regioni di appartenenza di ciascuna delle principali organizzazioni. Come si può notare, la dimensione di tali patrimoni di Cosa Nostra in Sicilia e della Camorra in Campania è particolarmente rilevante, arrivando negli ultimi anni fino allo 0,46% del PIL regionale della Sicilia e allo 0,26% di quello campano. Inoltre, poiché il PIL regionale e i consumi di queste regioni sono molto simili, come si evince dalla figura 7, il rapporto fra beni confiscati e sequestrati e i consumi rispecchia la dinamica della figura 6, indicando però che un rientro di tali beni nel circuito dell'economia legale potrebbe avere un impatto molto positivo sul benessere degli abitanti di queste regioni.

Figura 6. Rapporto fra sequestri e confische e PIL regionale, in percentuale



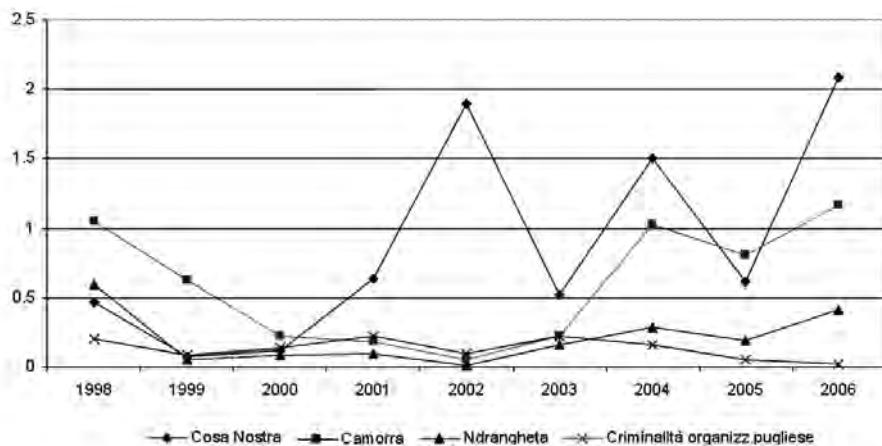
Fonte: elaborazione dell'autore su dati ISTAT e DIA.

Figura 7. Rapporto fra confische e sequestri e consumi regionali, in percentuale



Fonte: elaborazione dell'autore su dati ISTAT e DIA.

Figura 8. Rapporto tra confische e sequestri e investimenti fissi lordi regionali, in percentuale

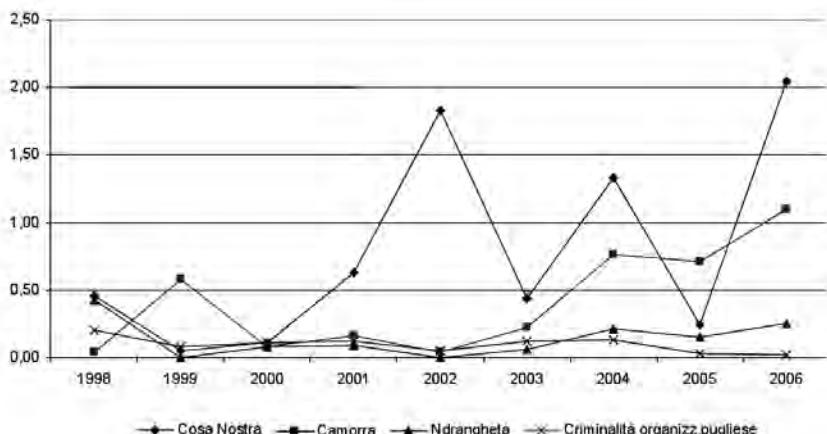


Fonte: elaborazione dell'autore su dati ISTAT e DIA.

La figura 8 riporta il rapporto fra la somma di confische e sequestri e investimenti regionali. Inoltre, come si può vedere dalla figura 9, il rapporto fra patrimoni sequestrati (e quindi *certamente* usciti in via definitiva dal circuito criminale) e investimenti nelle regioni interessate non è trascurabile, arrivando ad oltre i 2 punti percentuali in Sicilia, e ad oltre 1,2 punti percentuali in Campania, nel 2006. È chiaro, quindi, che con la confisca e il sequestro, da un lato, le organizzazioni criminali vengono private delle “risorse” necessarie

rie a consolidarsi o espandersi, dall'altro, l'economia legale e “socialmente utile” viene sostenuta e rafforzata; questo doppio effetto viene a sostenere *dall'interno* le economie di regioni mediamente povere, proprio in anni in cui i trasferimenti dalle regioni più ricche del paese sono andati riducendosi e gli investimenti sono stati stagnanti.

Figura 9. Rapporto tra sequestri e investimenti fissi lordi regionali, in percentuale



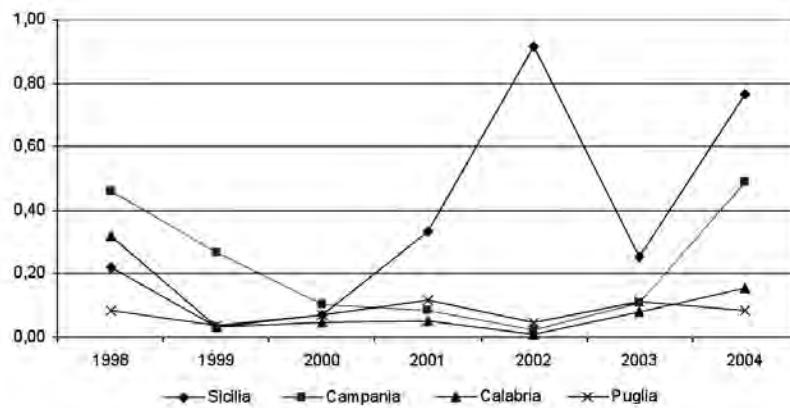
Fonte: elaborazione dell'autore su dati ISTAT e DIA.

Per un ulteriore confronto a livello regionale che dia un'idea di quanto colossali siano queste cifre e che impatto potrebbero invece avere nella vita civile e nella economia pulita, è utile confrontarle con il totale dei redditi da lavoro dipendente nelle regioni di principale appartenenza di ciascuna delle principali organizzazioni criminali. Come si vede nella figura 10, in Sicilia nel 2002 confische e sequestri di patrimoni mafiosi ammontano praticamente all'1% dei redditi da lavoro dipendente, pubblico e privato, dei cittadini siciliani. Insomma, con i valori sequestrati in un solo anno si sarebbero potuti pagare salari e stipendi di un lavoratore dipendente siciliano su 100 per un intero anno; una cifra non lontana si raggiunge nel 2004. Discorso analogo vale per la Campania, dove nel 2004 il rapporto fra beni sottratti alla Camorra e redditi da lavoro dipendente dell'intera regione arriva allo 0,5%.

Nell'ultimo confronto con dati regionali in figura 11 vogliamo porre in evidenza un elemento simile al precedente; infatti il confronto con i valori delle importazioni nette (importazioni meno esportazioni) serve ad evidenziare quanta parte delle risorse utilizzate dalla comunità potrebbe essere “acquistata” se quei beni sottratti alle organizzazioni criminali fossero integralmente destinati all'acquisto di beni e servizi importati. Si noti che anche

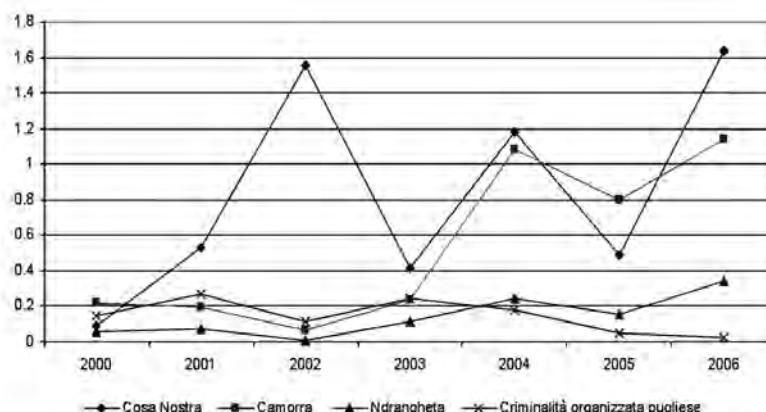
in questo caso confische e sequestri in rapporto alle importazioni nette in Sicilia hanno un picco positivo nel 2002 (doppiato nel 2006), mentre nello stesso anno si ha un minimo in Calabria; negli anni successivi – pur con una situazione altalenante in Sicilia – in generale si ha un andamento crescente su Cosa Nostra, Camorra e 'Ndrangheta.

Figura 10. Rapporto fra confische e sequestri e redditi da lavoro dipendente regionali, in percentuale



Fonte: elaborazione dell'autore su dati ISTAT e DIA.

Figura 11. Rapporto fra confische e sequestri e importazioni nette (import-export) regionali, in percentuale



Fonte: elaborazione dell'autore su dati ISTAT e DIA.

Come si osserva dai dati regionali presentati, le risorse sequestrate e confiscate sono valori ingentissimi se paragonati a grandezze importanti delle regioni di principale appartenenza delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, come per esempio in Sicilia dove l'ammontare di tali beni è paragonabile in alcuni anni a vari punti percentuali degli investimenti o delle importazioni nette di queste regioni.

4. La possibile vanificazione dell'aggressione ai patrimoni mafiosi

L'aggressione ai patrimoni mafiosi appare sicuramente come il percorso vincente per la lotta alla criminalità organizzata. Proprio il colpire le organizzazioni criminali nella loro principale ragione d'essere – i redditi e i patrimoni – suscita il loro interesse nel tentare di appropriarsene nuovamente tramite circuiti collusivi e di prestanomi di cui queste organizzazioni si servono. Questa considerazione, unita all'idea di restituire queste risorse alla società civile a cui erano state sottratte, ha per anni costituito la base della scelta di destinare alla stessa società civile i beni sottratti alle mafie. Infatti lo stesso ministero della Giustizia (http://www.giustizia.it/ministero/struttura/sippi_bis.htm) afferma:

In effetti la elevata concentrazione di beni oggetto dei sequestri e delle confische perché nelle disponibilità di appartenenti alle organizzazioni criminali nelle aree dell'Obiettivo 1 ha posto in evidenza come la sicurezza, intesa come condizione ed insieme effetto dello sviluppo economico e sociale, sia strettamente legata alla percezione sociale della effettiva pratica della legalità. In tal senso il valore anche simbolico dell'immediato uso sociale dei beni stessi, reso possibile dalla sistemazione dei loro elementi identificativi, diventa elemento cruciale nella affermazione di una nuova cultura libera da sudditanze rispetto alle ideologie criminali.

Tuttavia, il recente cambiamento di tendenza dell'Esecutivo, che ha scelto di modificare la destinazione di tali beni tramite aste pubbliche (S. Palazzolo, 2009), per motivi di bilancio o per togliere giurisdizionalità al sequestro di beni in generale, ha di fatto delegittimato l'impianto dell'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali che faticosamente è stato costruito.

Come si è arrivati al “Fondo Unico Giustizia” e cosa è?⁶ Il 27 ottobre

⁶ Con D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, è stato istituito il “Fondo Unico Giustizia” gestito, ai sensi dell'art. 2 del D.L. 16 settembre 2008, n. 143, convertito in legge del 2008, n. 181, da Equitalia Giustizia SPA. In detto Fondo, secondo la ormai vigente normativa, affluiranno tutti i “valori mobiliari” sottoposti a sequestro o confisca definitiva a norma della legge antimafia (legge 575/1965) sull'applicazione delle misure di prevenzione, ma anche per quanto attiene ai sequestri penali, preventivi ex art. 321 c.p.p. e provenienti dall'applicazione del D.Lgs. del 2001, n. 231. Per valori mobiliari devono intendersi tutti quei beni costituiti da liquidità monetaria, titoli, fondi di investimento, azioni, obbligazioni e, financo, valori

2005 viene costituita Equitalia SPA partecipata da Agenzia delle Entrate (cioè ministero dell'Economia) e altri. La società effettua la riscossione a livello nazionale di ogni forma di tributo, imposta, contributo e quant'altro, cioè gestisce in regime privatistico fiumi di risorse finanziarie pubbliche. Il 28 aprile 2008 viene costituita Equitalia Giustizia SPA (con Equitalia come socio unico), che gestisce in regime privatistico, fra l'altro, tutte le risorse afferenti al cosiddetto "Fondo Unico Giustizia": consistono di tutte le somme liquide o comunque investite sotto qualsiasi forma in prodotti bancari o finanziari sui quali è stato pronunciato un sequestro penale o per misure di prevenzione o che siano state sottoposte a confisca nei medesimi procedimenti, e addirittura le somme confiscate a società a seguito di provvedimenti giudiziari riguardanti le violazioni in materia di modelli organizzativi aziendali (responsabilità penale dell'impresa). Viene disposto che ciascun terzo delle risorse finanziarie intestate al "Fondo Unico Giustizia" venga destinato al ministero dell'Interno, al ministero della Giustizia e all'entrata del bilancio dello Stato.

La normativa in questione, per i motivi già espressi, impone alcune riflessioni. In primo luogo, essa appare formulata in maniera assai frettolosa tenuto conto non solo delle molte imprecisioni e improprietà nella terminologia adottata. In particolare, si rileva un'inconcepibile confusione nell'accostamento o accomunamento fra l'istituto del sequestro e quello

bollati. Trattasi, dunque, di tutti i beni liquidi disponibili nelle amministrazioni giudiziarie intrattenuti presso istituti bancari o assicurativi. La norma non precisa se ci si debba riferire anche ai "valori mobiliari" in sequestro o confisca di cui è titolare una società o comunque un compendio aziendale. In tal senso è pervenuta alle Corti di Appello distrettuali una circolare a firma del segretario della Commissione ministeriale affari civili, che precisa – a puro titolo interpretativo – che detti valori debbano essere esclusi dalla fattispecie prevista dalla normativa in argomento. Sembra quindi – ancorché il dirigente che ha firmato la circolare non sembra avere titolo per pronunciarsi – che l'apprensione da parte di Equitalia Giustizia SPA debba limitarsi ai "valori mobiliari" in sequestro o confisca detenuti a titolo personale e non facenti parte di compendi aziendali. Tuttavia, nelle more che chi di competenza si pronunci, alcuni istituti bancari – molto imprudentemente – hanno già provveduto a reintestare taluni rapporti bancari di società o aziende in sequestro o confisca al "Fondo Unico Giustizia" sottraendoli alle disponibilità degli amministratori giudiziari. Infatti la norma dispone che siano proprio le banche ad agire in tal senso pena applicazione di pesanti sanzioni in caso di inadempienza. La questione appare assai inquietante per molteplici aspetti, in particolare vengono sottratte risorse liquide agli amministratori giudiziari che in genere le utilizzano per la gestione dei beni immobiliari o aziendali; la sottrazione di tali risorse impedisce di fatto l'amministrazione di tali beni come disposta dall'autorità giudiziaria competente con conseguente impossibilità – per quanto riguarda le aziende – di provvedere anche alla gestione ordinaria (pagamento di stipendi e salari, pagamento di creditori, di imposte e tasse e quant'altro). Invero la norma prevede anche che per attendere a detti adempimenti gli amministratori giudiziari si dovranno rivolgere ad Equitalia Giustizia SPA la quale vi provvederà secondo le norme previste dai decreti di attuazione. Tuttavia detti decreti di attuazione, fino alla data del 26 maggio 2009, non sono stati ancora emanati. Per quanto riguarda gli altri beni – quelli immobili e le società – tutto rimane di competenza delle Agenzie del Demanio che agiscono per conto del commissario nazionale per i beni in confisca.

della confisca: è noto, infatti, che il provvedimento di sequestro, sia esso per misure di prevenzione o penale, ha natura temporanea e conclude la sua vita solamente a seguito della pronuncia definitiva dell'autorità giudiziaria competente che vi ha dato luogo. La confisca, invece, se coperta da giudicato, assume il carattere della definitività da cui consegue il diritto dell'Erario di appropriarsi del bene.

Inoltre, il trasferimento delle disponibilità in sequestro al “Fondo Unico Giustizia” in costanza di sequestro determinerebbe una considerevole incoerenza giuridica, ancorché la norma preveda la possibilità di rimborso nel caso in cui il sequestro debba concludersi con la sua revoca. Ciò produrrà un ingente contenzioso con richieste di onerosi risarcimenti per il danno subito. Inoltre, la norma appare nettamente in contrasto con l'art. 2 *ter* della legge 575/1965: l'amministratore giudiziario deve amministrare i beni in sequestro – ivi comprese le somme di disponibilità finanziarie – incrementandone il patrimonio e il loro rendimento. Tutto ciò non potrà avvenire se le disponibilità di cui trattasi verranno sottratte alla gestione dell'amministratore giudiziario. La norma presenta anche profili di incostituzionalità. E infatti, proprio per effetto della confusione concettuale e terminologica tra sequestro e confisca, al legislatore è sfuggito che, fino al provvedimento che in via definitiva disponga la confisca, il soggetto destinatario del sequestro penale o per misura di prevenzione non è affatto espropriato dei beni ma solamente spossessato; è quindi in netto contrasto con l'art. 42 della Costituzione la norma che assegna il diritto di proprietà al di fuori di un provvedimento giurisdizionale avente autorità di giudicato (la confisca definitiva) senza neppure la previsione dell'indennizzo di cui, appunto all'art. 42, terzo comma, Cost.

Ritornando agli aspetti di natura logistica nella gestione dei beni, l'amministratore giudiziario molto spesso utilizza le disponibilità liquide ottenute con il sequestro e quelle derivanti dalla locazione degli immobili pure sotto sequestro per provvedere ad opere di manutenzione o per il pagamento delle tasse e imposte dovute (ICI, IRPEF, Imposta registro ecc.). Nel caso di trasferimento delle somme di cui si argomenta, le imposte rimarranno non pagate e gli immobili non vedranno crescere il loro valore patrimoniale per effetto della mancata manutenzione. Ancora più grave è la questione del trasferimento al “Fondo Unico Giustizia” delle disponibilità finanziarie relative ad aziende in piena attività. In tal caso risulta di fatto impossibile mantenere in vita l'azienda, con danno per gli occupati, ed è altresì impossibile non privare il mercato di una parte dell'attività economica costituita dall'azienda in sequestro che, benché possa essere il frutto di illeciti arricchimenti, in prospettiva, esercitate tutte le attività di bonifica aziendale, potrà entrare di diritto nell'economia sana del territorio. L'applicazione della normativa in questione porterà inevitabilmente al fallimento della società amministrata per insolven-

za procurata dalla privazione delle proprie finanze. Nel migliore dei casi le aziende, ove il valore dei beni aziendali sia sufficiente a coprire il passivo, potranno essere poste in liquidazione. Ma sorge sempre il dubbio che, nel corso della fase liquidatoria, il “Fondo Unico Giustizia” possa pretendere che le somme derivanti dalla vendita dei beni e destinate al pagamento dei debiti vengano trasferite anch’esse. Anche in questi casi l’eventualità che il sequestro venga revocato – cosa che si verifica non di rado – non potrà che arrecare grave danno al legittimo titolare dell’azienda tenuto conto che la stessa, per i motivi addotti, nel frattempo sarà stata dichiarata fallita o avrà concluso la propria liquidazione.

Come già detto, l’Esecutivo ha scelto di modificare la destinazione dei beni sottratti alle mafie, orientandoli ai ministeri e alle spese correnti, tramite aste pubbliche di tali beni. È chiaro che gli stessi meccanismi con cui i mafiosi si aggiudicano appalti pubblici sono stati utilizzati anche in questi casi per riappropriarsi di “propri” beni sequestrati.

Emergono alcune considerazioni da questa scelta di nuova destinazione di beni sequestrati e/o confiscati. In primo luogo, la comunità ha subito tre tipi di perdite sullo stesso bene:

1. sottrazione del bene alla economia legale;
2. costi di indagini – umani, materiali e di tempo – per recuperarlo e mantenerlo;
3. (con l’ultima scelta dell’Esecutivo) costi di nuove indagini per recuperare nuovamente tale bene. Quindi, abbandonare uno dei principi che aveva guidato il ritorno alla comunità dei beni sottratti ai mafiosi non sembra una scelta particolarmente efficiente né favorevole alla *rule of law*.

In secondo luogo, questa scelta incentiva i mafiosi a cercare ulteriori prestanomi in ambienti (fisici o relazionali) sempre meno vicini a quelli originari del mafioso – i cui contatti usuali sono presumibilmente già stati individuati nelle indagini che hanno portato al primo sequestro/confisca –, incentivando così un ampliamento dell’area di illegalità. In terzo luogo, gli accordi illegali o gli atteggiamenti collusivi dei mafiosi con prestanomi fanno sì che la stessa asta non porti alla massimizzazione del ricavo per l’offerente (come è usuale nell’asta all’inglese), anzi si può facilmente prevedere che le offerte porteranno alla minimizzazione dell’esborso per i prestanomi dei mafiosi; ne segue che i ricavi per lo Stato da questa pratica potrebbero essere davvero minimi (prossimi ai prezzi di riserva, se questi sono stati posti, oppure a cifre quasi nulle in caso di prezzo di riserva pari a zero). Infine, questo supplemento di operazioni a parità di risorse degli organismi di contrasto non può che ridurne l’efficienza complessiva, a meno di un proporzionale aumento di produttività di tutti i pezzi della macchina repressiva alla stessa (improbabile) velocità con cui tali norme vengono introdotte; il che pare improbabile

visto che fautore di tale miglioramento dovrebbe essere lo stesso Esecutivo (ministero della Giustizia), che è responsabile della scadente gestione della macchina amministrativa della giustizia.

Infine, la destinazione dei beni confiscati definitivamente, secondo la *ratio* della normativa antimafia, si fonda esclusivamente sul principio risarcitorio. In buona sostanza i beni in confisca devono essere destinati a quei territori che hanno subito il danno economico dell'attività mafiosa; dunque i beni confiscati in Sicilia dovrebbero necessariamente rimanere in Sicilia ed essere destinati alle comunità ed enti locali. La norma in questione, invece, accentra le risorse di cui trattasi nel bilancio dello Stato.

Non è dunque comprensibile lo spirito con il quale il governo abbia affrontato l'argomento. C'è da ipotizzare che abbia voluto porre in essere il primo tassello per togliere giurisdizionalità ai sequestri penali o per misure di prevenzione, sottraendoli al controllo del giudice per porle invece sotto il controllo del governo medesimo.

5. Risultati e considerazioni sulle politiche di contrasto

Abbiamo voluto sottolineare in questo lavoro come i dati disponibili sulle organizzazioni criminali di stampo mafioso siano ancora ad uno stato embrionale e come notevoli vantaggi deriverebbero certamente da una maggiore disponibilità di dati raccolti sistematicamente, con metodologie note, e resi pubblici per la intera comunità di analisti, operatori e cittadini.

La mancanza di dati relativa ai vari *conglomerates* posti sotto sequestro/ confisca ci priva, inoltre, della possibilità di conoscere le specifiche dinamiche micro-economiche di tali aggregati di beni, incluse le loro relazioni con quella parte del mondo economico che diremmo "pulita": infatti, solo studiando le dinamiche di tali "complessi di beni" potremmo conoscerne gli stock e i flussi in entrata e in uscita, e le specifiche origini e destinazioni. C'è da auspicare una maggiore sensibilità istituzionale verso tali esigenze conoscitive che potrebbero illuminare aspetti della vita economica delle organizzazioni mafiose certamente non noti, se non forse alle pochissime persone (magistrati e amministratori) che si occupano dei casi specifici: non pare probabile, peraltro, che queste poche persone abbiano conoscenze sistematiche aggregate relative a tutti i *conglomerates* di beni mafiosi e quindi una visione d'insieme di natura economica.

Abbiamo inoltre presentato una mappatura numerica con un completo database sui beni sequestrati e confiscati dal 1998 al 1 semestre 2008. Questi dati evidenziano l'enorme rilevanza per la vita economica e civile che questi beni rappresentano sia in quanto sottratti alla criminalità sia in quanto restituiti alla economia pulita delle varie regioni maggiormente coinvolte. Le

risorse confiscate e sequestrate sono, infatti, valori ingentissimi se paragonati a grandezze importanti delle regioni di principale appartenenza delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, come per esempio in Sicilia dove l'ammontare di tali beni è paragonabile ad alcuni punti percentuali delle importazioni nette o degli investimenti.

Emerge anche una asimmetria nell'ammontare di beni sequestrati e confiscati alla 'Ndrangheta, molto minori rispetto a Cosa Nostra e Camorra, che sembra indicare caratteristiche peculiari di questa organizzazione forse non ben comprese e certamente non ancora analizzate (fra cui il suo radicamento familiare più che esclusivamente territoriale), insieme alla chiara necessità di maggiore disponibilità di risorse umane e finanziarie per contrastarla.

Queste considerazioni ci conducono a un'ulteriore riflessione: il recente orientamento governativo volto ad assorbire i beni sottratti alle mafie nel bilancio dello Stato non è una scelta condivisibile. Questa, infatti, priva le economie locali di quel fattore interno (alle singole regioni a penetrazione mafiosa) di sviluppo che concorre a rafforzare l'economia legale e contribuisce alla crescita di queste regioni; inoltre, certamente non porta alla massimizzazione dei ricavi dell'offerente (lo Stato) e simultaneamente amplia le aree di illegalità e indebolisce la *rule of law*. È auspicabile che la costituzione di un'agenzia per la gestione di tali beni segni un miglioramento nei tempi della loro reimmissione nell'economia legale con la destinazione a usi sociali locali (e non con vendite all'asta). Sarebbe opportuno, quindi, che il principio guida sulla destinazione di tali beni tornasse ad essere quello della destinazione gratuita alla comunità civile e alle istituzioni (per esempio: nella forma di un fondo per le vittime della mafia, oppure, nelle comunità meno ricche di infrastrutture civiche, destinate ad ASL, ospedali, scuole, biblioteche, centri di assistenza, accoglienza, aggregazione, sportivi, culturali, religiosi, di ricerca; ovviamente escludendo quelle istituzioni dove le infiltrazioni delle mafie sono palesi o già *in nuce*). Tali sono le carenze di infrastrutture sociali nelle aree di interesse che l'idea di "vendere all'asta" beni sottratti con tanta fatica alle mafie sembra solo aggiungere la beffa al danno.

Riferimenti bibliografici

- ARNONE Marco (2009), *Economia delle mafie: dinamiche economiche e di governance*, in "Studi sulla questione criminale", IV, 3, pp. 7-29.
- ARNONE Marco, COLLOVÀ Elio (2009), *La vanificazione dell'aggressione ai patrimoni mafiosi*, in "LaVoce.info", marzo.
- CAMERA DEI DEPUTATI (2007), *Relazione sulla consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati e stato dei procedimenti di sequestro e confisca*, aggiornata al 31 agosto 2007, xv Legislatura, doc. CLIV n. 3, disponibile in http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indicetesti/154/003/INTERO.pdf

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA MAFIOSA O SIMILARE (2008), *Relazione annuale sulla 'Ndrangheta*, 20 febbraio, xv Legislatura, relatore Francesco Forgione.

DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA (anni vari), *Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia*, in http://www.interno.it/dip_ps/dia/

EURISPES (2004-09), *Rapporto Italia*, in <http://www.eurispes.it>

PALAZZOLO Salvo (2009), *Così i mafiosi recuperano tutti i loro beni sequestrati*, in “la Repubblica Online”, 4 gennaio.

SOS IMPRESA (2005 e 2008), *Rapporto 2005 e Rapporto 2008*, in <http://www.sosimpresa.it>