



Centro di studi ed  
iniziative culturali  
**Pio La Torre**

**“Ciclo di seminari su Istituzioni, trasparenza ed educazione alla legalità  
nella lotta contro la mafia”**

**4° Seminario**

**Confisca dei beni ai mafiosi, gestione e nuova destinazione**

**venerdì 10 febbraio 2006**

**Facoltà di Giurisprudenza**

**Intervento del Prof. Giovanni Fiandaca**

**Università di Palermo**

Rivolgo innanzitutto una domanda all’uditorio, perché a seconda della risposta orienterò il mio intervento. Quanti sono gli studenti in giurisprudenza? Quanti sono gli studenti di scuola secondaria? Una stragrande maggioranza. Allora essendo io un professore di diritto e in particolare un professore di diritto penale, ho un impulso spontaneo quando parlo a fare il giurista, solo che se facessi sul serio il giurista dovrei dire cose abbastanza complicate tecnicamente molto complesse non mi capireste e vi annoierei soltanto. D’altra parte devo anche evitare il rischio di essere eccessivamente generico e di dire cose assolutamente banali quindi mi trovo in una condizione difficile; farò un tentativo di mediare tra i poli opposti della banalità e della complessità tecnica eccessiva. Allora, Vito Lo Monaco nella sua lunga introduzione ha detto tante cose ed essendo egli Presidente del Centro La Torre ha inevitabilmente privilegiato quegli aspetti del tema oggi in discussione che più direttamente hanno rilevanza politico-simbolica e più direttamente hanno rilevanza sociale quindi lui si è interessato in modo particolare del problema della gestione dei beni confiscati e dei problemi che sorgono poi nella fase della destinazione dei beni confiscati a scopo di utilità sociale, cioè i beni di una volta confiscati attraverso vari procedimenti di competenza della magistratura una volta acquisita dallo Stato possono essere destinati a beni sociali e vengono per

esempio un palazzo sottratto, confiscato ad un mafioso, ad una organizzazione mafiosa una volta acquisito dallo Stato viene destinato a scopi sociali come per esempio, un ospedale, una caserma, una sede per attività ricreative dei giovani e così via, ora è ovvio che la destinazione dei beni confiscati a scopi sociali è particolarmente importante perché come diceva Lo Monaco ha un valore simbolico molto forte, si realizza una sorta di contrabbasso al contrario, cioè i beni prodotti con le attività illecite e della mafia sono beni sottratti alla società, una volta che attraverso l'azione della Magistratura lo Stato sottrae il bene ai mafiosi, li acquisisce in proprietà e li destina a beni sociali ecco che si realizza un ribaltamento proprio dal punto di vista simbolico cioè con la destinazione ai fini sociali si sottolinea che il delitto non paga è che i beni acquisiti con le attività criminali si trasformano in beni a vantaggio della società, solo che c'è un grosso problema c'è un divario sensibile tra le aspettative nei confronti della confisca e i risultati concreti che si riescono ad ottenere, risultati concreti proprio in termini di beni effettivamente confiscati. I problemi che sorgono, sorgono non soltanto a livelli di gestione e destinazione a scopi sociali ma sorgono già prima a livello di acquisizione dei premi attraverso la giustizia penale, attraverso l'azione della Magistratura; ci sono problemi molto complessi che attendono sia agli strumenti normativi di cui l'ordinamento italiano dispone e quindi sia alla definizione normativa, alla definizione giuridica della confisca e poi ci sono problemi grossi che servono anche dal punto di vista dell'azione della magistratura, cioè problemi seri sorgono a livello di processo penale e sorgono a livello di misure di prevenzione. Sto dicendo una cosa difficilissima cioè in tutti gli ordinamenti moderni la politica criminale degli ultimi anni ha indicato nella confisca dei beni di provenienza illecita uno strumento privilegiato di lotta al crimine organizzato, se voi leggete tutti i documenti internazionali si parla sempre più della confisca come la misura ottimale per contrastare il crimine organizzato. Nell'ambito delle legislazioni più recenti negli ultimi anni a livelli europeo e anche a livelli extra europeo, sono andate crescendo le figure di confisca di cui l'ordinamento giuridici si sono dotati e si è passati dalla classica confisca tradizionale nell'ambito del diritto penale, la confisca prevista dall'articolo 240 del codice, la confisca che ha per oggetto " le cose specifiche che sono prodotte dal reato o le cose specifiche che sono prodotte dal reato o le cose specifiche che servono a commettere il reato" per esempio furto di un'automobile, l'automobile è il prodotto del reato, l'automobile si confisca. Invece la figura di confisca

introdotta nel contrastare il crimine organizzato, non solo in Italia ma anche in altri ordinamenti come per esempio in Germania, come per esempio in Inghilterra, come per esempio in Francia, è un modello di confisca, un modello di confisca diverso da questa tradizionale del codice penale e che si definisce confisca cosiddetta allargata perchè, perchè questa confisca ha per oggetto non i beni direttamente riferibili al singolo reato che sono prodotto del reato o mezzi per realizzare il reato ma addirittura si possono confiscare porzioni di patrimonio o addirittura l'intero patrimonio del soggetto o condannato per un reato di criminalità organizzata ovvero prevenuto nel procedimento di prevenzione per sospetta appartenenza alla mafia. Problema, in tutti gli ordinamenti moderni esiste la confisca allargata come confisca applicabile nell'ambito del processo penale, in Italia che il nuovo ordinamento storicamente all'avanguardia nell'ambito della confisca antimafia però abbiamo un retaggio storico che ci trasciniamo dal secondo '800 per cui noi nel sistema italiano abbiamo un doppio binario, da un lato le misure di prevenzione e dall'altro il normale processo penale. Sarebbe troppo lungo spiegarvi la storia e l'evoluzione delle misure di prevenzione dall'800 a oggi. Nell'800 le misure di prevenzione nascono come stampelle del processo penale cioè come misure di reazione e di controllo dello Statuto applicabili al di fuori del processo penale a causa della difficoltà di provare nel processo penale la responsabilità di soggetti diciamo definibili in senso lato criminali organizzati o mafiosi, nasce nell'800 la figura del confino di polizia che poi si produce nel corso del tempo e diventa la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo o divieto di soggiorno.

Le misure di prevenzione si sono tradizionalmente applicate nei confronti dei soggetti socialmente pericolosi sospettati di commettere reati, nel 1965 il legislatore italiano estende l'applicabilità della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza a soggetti definiti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose, indiziati di appartenere ad associazioni mafiose significa soggetti sospettabili sulla base di elementi di fatto di appartenere ad organizzazione mafiosa senza però raggiungere la prova vera sufficiente nell'ambito del processo penale ai fini di una condanna per reato associativo. Nel 1982 con la legge Rognoni-La Torre che ricordo che il primo convegno sulla legge Rognoni-La Torre 24 anni fa, è stato svolto in quest'aula, alla Facoltà di Giurisprudenza di Palermo, nel 1982 la legge Rognoni-La Torre introduce due nuove misure preventive che realizzano una svolta storica e una rivoluzione,

cioè si tratta non più della sorveglianza di pubblica sicurezza ma del sequestro e della confisca dei beni di sospetta provenienza illecita. Il sistema della prevenzione fa un salto qualitativo enorme e diventa molto promettente cioè la prevenzione come prevenzione patrimoniale e non più come prevenzione personale. Il sequestro e la confisca dei beni sono configurate dal legislatore come strumenti che si possono applicare sulla base di una semplificazione probatoria, cioè si è anche parlato ..... di inversione dell'onere probatorio, cioè nel senso che il sequestro avviene in presenza di sospetti di provenienza illecita dei beni, la confisca avviene se il soggetto sospettato non riesce a vincere la presunzione che si tratti di beni illeciti cioè se il soggetto sospettato non prova che si tratta di beni leciti però siccome provare che si tratti di beni illeciti in alcuni casi significa affrontare un probazio diabolica cioè una prova molto difficile ecco che la giurisprudenza si accontenta che il soggetto dimostri che la possibilità che la provenienza sia lecita e una possibilità seria. Che cosa succede nel 1994. Nel 1994 la confisca allargata così come prevista nell'ambito delle misure di prevenzione dalla legge Rognoni-La Torre nel 1994, viene introdotta come nuova figura all'interno dello stesso processo penale e si configura una nuova atipica strada per il diritto penale una sorta di corpo estraneo cioè che un modello di confisca che nasce dalla confisca preventiva con struttura analoga viene introdotta all'interno del processo penale all'articolo 12 sexies, questa confisca è regolata dall'articolo per noi giuristico mors 12 sexies inserito nella legge numero 356 del 1992, con l'andare del tempo noi giuristi abbiamo a che fare con gli articoli quater, quintes, sexies, ottavo, nono, decimo eccetera e vi dico la con problemi di eleganza linguistica, di memoria eccetera, eccetera. Però vi rendete conto che questo 12 sexies è indicatore di una cosa, che la legislazione antimafia è andata crescendo per sovrapposizioni talvolta anche confuse ed estemporanee e che manca un quadro definito normativo di riferimento preciso modello di tradizionali codici. Il legislatore è modelli di confisca con semplificazione dell'onere probatoria cioè che consentono di confiscare i beni quando il soggetto appartenente alla criminalità organizzata non riesce a superare la presunzione della provenienza illecita, modelli di confisca di questo tipo sono stati introdotti in buona parte, oggi, degli ordinamento penali contemporanei. L'Italia ha una particolarità che ha lo stesso strumento in due luoghi diversi, per un verso nel procedimento di prevenzione e per l'altro verso nel procedimento penale, questo determina una particolarità, giudicabile con

l'occhio del giurista attento ai principi in maniera ambigua per un verso noi possiamo essere, possiamo sembrare dotati di uno strumentario più ricco però attraverso alla stregua che alcuni principi poco raffinati della giustizia penale in chiave garantistica potremmo essere considerati per un verso moderni, per altro verso un poco antiquati. Mi riferisco alla permanenza della confisca come misura di prevenzione; però che cosa si è realizzato nella realtà? Nella realtà si è realizzato che al dispetto delle differenze sul piano delle categorie giuridiche astratte per cui si dovrebbe in realtà privilegiare il processo penale e non il settore delle misure di prevenzione, si è realizzato questo risultato un po' paradossale, l'esperienza dimostrata, l'esperienza concreta, l'esperienza applicata che il terreno delle misure di prevenzione, quindi il procedimento di prevenzione anche per la confisca, è la sede più adeguata e più efficace per confiscare il patrimonio mentre l'analoga confisca penale di cui all'articolo 12 sexies azionabile nell'ambito del processo penale non da grossi risultati, perché? Non da grossi risultati perché i magistrati, a cominciare dai magistrati del Pubblico Ministero, impegnati nei processi della criminalità organizzata rinvenivano tali e tante difficoltà e hanno bisogno di tanto per accertare le responsabilità penali individuali, cioè per accertare il presupposto di responsabilità per associazione di tipo mafioso, per omicidio e quindi per condannare normalmente come si fa in diritto penale, sulla base di responsabilità individuali per i reati contestati, cioè impiegano tante risorse, tante energie e tanto tempo che non hanno la possibilità di dedicarsi contemporaneamente con lo stesso impegno, con lo stesso rigore alle indagini necessarie per raggiungere l'ulteriore obiettivo della confisca dei beni ai soggetti che condannano per i reati di criminalità organizzata. Allora l'esperienza ha dimostrato che la confisca, applicabile nel processo penale, non da gli stessi risultati dell'analoga confisca preventiva invece azionabile nell'ambito del procedimento di prevenzione. Allora, si è pensato e questo era una proposta che ha fatto una Commissione Ministeriale di studio di riforma della normativa antimafia che io ho presieduto alla fine degli anni '90 e che ha presentato le sue proposte al Ministero del marzo del 2001 solo che poi il governo di centro-sinistra cadde, subentro quello di centro-destra e dei lavori che la commissione da me presieduta come ogni altra commissione non se ne fece niente e furono messi e nascoste nel cassetto, allora tra le proposte fatte dalla III Commissione c'era quella di rivedere il sistema dell'attacco ai patrimoni illeciti nel senso di istituire un unico giudice competente per

l'applicazione della confisca, questo giudice avrebbe dovuto essere il giudice della prevenzione come giudice specializzato per l'aggressione ai patrimoni illeciti e la proposta era quella di rivedere il sistema creando dei particolari canali di collegamento di scambio tra i magistrati, quindi tra i magistrati della Procura, impegnati nell'accertamento della normale responsabilità individuale e nello stesso tempo i magistrati impegnati in sede di prevenzione, in modo tale da sgravare i magistrati addetti al normale processo penale di tutte le attività necessarie per il sequestro e la confisca dei beni. Questa riscrittura del sistema che poi presentava aspetti tecnici anche di una certa complessità di cui non vi parlo ma quella stessa Commissione che la propose fece anche ulteriori propositi cioè introdurre misure nuove anche diverse dalla confisca che avessero come scopo non tanto la sottrazione definitiva dei patrimoni cioè l'ablazione dei patrimoni alle organizzazioni criminali perché una misura come la confisca anche se potenzialmente efficace però ha una natura statica, in che senso, sottrae beni ai soggetti che si trovano in determinati rapporti col crimine organizzato ed è una misura statica e troppo povera, troppo scarna, troppo mortale se riferita al mondo dell'impresa. Se pensiamo invece al problema dei rapporti, tra le organizzazioni criminali e le imprese noi sappiamo che tra le imprese e le organizzazioni criminali si realizzano rapporti di diverso tipo, rapporti di immedesimazione, rapporti di strumentalità, rapporti di compartecipazione, ora quella Commissione aveva ipotizzato di introdurre delle misure nuove come il controllo giudiziario o l'amministrazione giudiziaria da applicare in presenza della scoperta di commissioni inquinanti, non posso fare sottigliezze tecniche di connessioni inquinanti tra organizzazioni mafiose e impresa e l'ideazione di queste misure nuove tendevano a mettere sotto osservazione l'impresa prima di intervenire, determinando l'applicazione di misure mortali queste misure avrebbero avuto per scopo di realizzare una gestione controllata dell'impresa, allo scopo di ottenere come primo risultato il disinquinamento mafioso, per esempio, misure di 6 mesi, 8 mesi, 1 mese rinnovabili attraverso l'inserimento nell'amministrazione di imprese di soggetti indicati dalla magistratura, aventi come scopo il disinquinamento mafioso e soltanto nell'ultimo raggio la dove loro attraverso diversi tentativi di controllo guidato, ove fosse emerso la irrecoverabilità dell'impresa ad un funzionamento emancipato dal gioco mafioso soltanto ha potuto intervenire con misure di tipo omicidiario in senso giuridico, naturalmente non in senso fisico. Si tratterebbe, in un certo senso di

misure diverse ma analoghe diciamo a quanto esiste in altri ordinamenti appunto cioè come misure giuridiche da applicare alle persone giuridiche. Io spero che in futuro se è auspicabile da parte di alcuni di noi si dovesse realizzare un riorientamento politico nel nostro paese capace anche di riorientare la politica criminale auspicando un passaggio dall'attuale politica criminale, che a me piace definire spartitorio a una politica criminale e razionale, ecco che anche il fronte della prevenzione antimafia dovrebbe essere riconsiderato per realizzare interventi non solo modificativi e interrogativi dell'esistente ma anche per rinnovare in profondità in una prospettiva più moderna il sistema della programmazione antimafia, ma al di là della modellistica e delle riforme ci sono problemi di funzionamento concreti e allora per esempio, già le procure e penso che questo lo dirà anche Scarpinato domani, le procure avrebbero degli strumenti secondo l'ordinamento attuale per dare un contributo maggiore all'aggressione del patrimonio, per esempio se nell'ambito degli stessi processi penali per reati di criminalità organizzata, i sostituti procuratori che si occupano dell'accertamento delle responsabilità individuali, fossero coadiuvati da un sostituto aggiunto con il compito di valorizzare gli elementi che emergono dallo svolgimento dell'indagine con lo scopo di valorizzarli, allo scopo anche di approfondire gli accertamenti patrimoniali, cioè di solito si fa che quando si inizia un procedimento penale del 416bis e ci si accorge che il soggetto indagato ha dei beni patrimoniali, sospettabili per provenienza illecita si accende un sequestro però il sequestro capita, non di rado, che non viene più coltivato nei tempi dovuti appunto perché i magistrati sono assorbiti dall'impegno dell'accertamento della responsabilità; ma se sul piano organizzativo, sin da subito, diciamo ci si organizzasse negli uffici in maniera tale da avere un magistrato ulteriore del pubblico ministero che si dedica all'approfondimento delle indagini patrimoniali ne guadagnerebbe l'indagine patrimoniale e quindi anche la possibilità dell'applicare la confisca anche in seno al processo penale. Un altro modo per potenziare l'aggressione patrimoniale nell'ambito del processo penale potrebbe essere quello, se non si aderisse all'idea di concentrare tutta la pressione patrimoniale presso un unico giudice, quello di prevedere un processo penale bifasico cioè in due tempi, il primo che si esaurisce con l'accertamento delle responsabilità individuali e il secondo dedicato invece all'approfondimento patrimoniale. Questo però comporterebbe il vantaggio di allungare i tempi, cioè il secondo momento bifasico, avrebbe come svantaggio

di allungare i tempi. Poi ci sono, come diceva Lo Monaco, ulteriori problemi per la fase successiva però prima di chiudere con questa fase, ci sono i problemi legati alle tecniche a prescindere poi dal fatto di dotarsi di magistrati in più per l'accertamento patrimoniale ci sono seri problemi tecnici per quanto riguarda gli strumenti di indagine. Subito dopo l'emanazione della legge Rognoni-La Torre nell' 82, c'è stata una stagione applicativa fino all'86/87 per esempio Scarpinato in una bella relazione che ho letto di recente distingue 4 fasi, 4 stagioni applicative dal punto di vista delle misure patrimoniali. La prima va dal '65 all' 82 la vecchia, poi quella della Rognoni-La Torre dall'82 ai primi anni '90 fino all'86/'87 .... Dopo la prima applicazione della Rognoni-La Torre i mafioso si fecero furbi, cioè capirono che non potevano più facilmente ricorrere all'intestazione fittizia e cominciarono a capire che dovevano nascondere in maniera più sofisticata i beni di cui erano proprietari e ci fu un calo applicativo perchè il nemico si fa sempre furbo, fatta la legge scoperto l'inganno. Negli anni '90 c'è stata una novità, nel senso che la maggiore efficacia dell'azione giudiziaria anche grazie alla grossa ventata di pentiti ha acconsentito di valorizzare gli elementi di indagine acquisiti anche attraverso la collaborazione giudiziaria, in alcuni casi ha acconsentito anche di valorizzarla per gli accertamenti patrimoniali. La entrata in crisi dei pentiti ha determinato anche un contraccolpo sul versante delle investigazioni patrimoniali. “Obiezione!!” Ma le investigazioni patrimoniali non si debbono fare soprattutto attraverso gli accertamenti bancari, gli strumenti di indagine a livello economico-finanziario? Sì, è vero. Ma, a parte la mancata realizzazione dell'anagrafe dei conti correnti che, di per se però non sarebbe uno strumento risolutivo, perché guardando i conti correnti non si capisce subito qual è la situazione? In realtà le indagini bancarie e le indagini finanziarie sono particolarmente complesse dal punto di vista tecnico e particolarmente lunghe, per cui per le stesse indagini patrimoniali i magistrati hanno molto valorizzato le intercettazioni telefoniche e ambientali. Quanto più la criminalità organizzata diventa sofisticata, tanto più capisce che non deve più investire, come diceva già Lo Monaco, in beni visibili e in beni tangibili e il denaro guadagnato con l'attività illecita viene investito e riciclato però in canali finanziari molto sofisticati, e cresce la tendenza ad investire all'estero, per cui da questo punto di vista crescono le difficoltà dell' indagine e correlativamente diventa più importante la prospettiva della collaborazione internazionale. Il discorso ci porterebbe molto lontano, speriamo anche che in nuovo scenario politico e



quindi anche politico-criminale l'impegno del nostro paese a potenziare la prospettiva per un verso la collaborazione giudiziaria e per altro verso della omogeneizzazione della predisposizione di strumenti normativi di lotta alla criminalità organizzata possa crescere, poi ci sono alla fine i problemi finali quelli della concreta gestione e destinazione dei beni confiscati rispetto ai quali anche per ragione di mestiere ho minore competenza e vi rimando a quanto ha detto Lo Monaco.