

OSSERVATORIO NAZIONALE SU CONFISCA, AMMINISTRAZIONE E DESTINAZIONE DEI BENI E DELLE AZIENDE

(Nota di accompagnamento alla delibera del 13 novembre 2011)

OBIETTIVI

Con l'istituzione dell' *Osservatorio nazionale su confisca, amministrazione e destinazione dei beni e delle aziende*, il Dipartimento D.E.M.S. di Unipa (in collaborazione con la Fondazione Progetto Legalità in memoria di Paolo Borsellino) intende favorire un incremento qualitativo e quantitativo delle prestazioni che l'insieme delle agenzie istituzionali e delle professionalità coinvolte sono chiamate a rendere nel complesso e problematico sistema disegnato dalle recenti riforme in materia. E infatti, per un verso, l'intervento legislativo (oggi condensatosi nel c.d. Codice antimafia) ha perseguito l'ambizioso obiettivo di rendere più efficace e funzionale l'intera "filiera" in cui si snoda l'azione di contrasto all'accumulazione dei patrimoni illeciti e alle infiltrazioni mafiose nell'economia: dai presupposti sostanziali e procedurali del sequestro e della confisca, fino ai contenuti, alle modalità e agli attori sia della gestione sia della destinazione e riutilizzazione dei patrimoni colpiti da tali misure. Ma, per altro verso, un'insufficiente consapevolezza "sul campo" dei problemi e l'assenza molto spesso di chiare e meditate strategie alla base delle scelte compiute, hanno generato un prodotto normativo che nell'impatto con la prassi rischia di mantenere molto meno di quanto promesso, se non di rallentare o addirittura in alcuni casi di inceppare i procedimenti di prevenzione patrimoniale e di riutilizzazione dei beni acquisiti.

Al fine di scongiurare questi rischi, occorre operare contestualmente su un duplice piano: formulare proposte di modifica dell'attuale assetto normativo; elaborare linee guida in grado di orientare in modo il più possibile omogeneo le prassi locali non solo sul versante giudiziario bensì anche su quello amministrativo e dell'animazione sociale.

Entrambi gli obiettivi, del resto, coincidono largamente con le piste di ricerca che a partire dal 2012 impegneranno il nostro Dipartimento in virtù della recente aggiudicazione di due importanti finanziamenti progettuali di fonte nazionale (Prin) ed europea (Recast): nell'ambito del primo, saranno monitorate e analizzate le prassi italiane riguardanti le misure di prevenzione al fine di vagliarne l'efficacia anche nella prospettiva di adeguate proposte di riforma legislativa; nell'ambito del secondo, saranno analizzate le normative dei paesi membri in materia di riutilizzazione dei beni confiscati allo scopo di proporre alle istituzioni europee iniziative normative volte all'armonizzazione degli ordinamenti nazionali.

METODO

Per affrontare in modo appropriato i molteplici problemi connessi alle varie fasi che portano dall'individuazione del patrimonio illecito alla sua acquisizione, gestione e infine destinazione, è anzitutto necessario privilegiare un approccio improntato alla interdisciplinarietà e alla pluriprofessionalità. Un approccio, cioè, che promuova il confronto tra gli studiosi di diversa estrazione esperti nelle materie interessate (diritto e procedura penale, diritto civile e amministrativo, scienze economico-aziendali e sociologiche) e gli operatori competenti nei vari segmenti della "filiera" (magistrati, forze di polizia, amministratori giudiziari, funzionari dell'Agenzia nazionale, enti locali, terzo settore, ecc.). Da questo punto di vista, il Dipartimento D.E.M.S. vuole proseguire l'esperienza maturata con l'organizzazione di due edizioni del Corso di Alta Formazione in amministrazione e destinazione dei beni confiscati, esperienza nella quale si è determinato un apprezzabile plusvalore sia sul fronte formativo sia su quello della comprensione delle questioni in gioco, proprio grazie all'incontro tra la dotazione scientifica pluridisciplinare della nostra struttura universitaria e il mondo variegato degli operatori del settore.

In secondo luogo, occorre lavorare nel segno della promozione della collaborazione interistituzionale, soprattutto nel campo dei rapporti tra autorità giudiziaria (procure e tribunali) e autorità amministrativa (Agenzia nazionale), in quanto la complessità di numerosi passaggi procedurali e la estrema delicatezza delle decisioni che di volta in volta bisogna assumere, richiedono forme di concertazione, anche informale, tra gli attori coinvolti che metta al riparo da iniziative disfunzionali rispetto agli obiettivi perseguiti dall'intero sistema: profondità dell'intervento ablativo, efficace gestione dei beni e in particolare delle aziende, rapida e fruttuosa riutilizzazione dei patrimoni. Anche da questo punto di vista, il Dipartimento D.E.M.S. intende proseguire l'esperienza già maturata con il Protocollo d'Intesa stipulato a Reggio Calabria il 6 luglio 2010 con l'Agenzia nazionale e la Procura nazionale antimafia, eventualmente sollecitando ulteriori forme di sinergie anche con le autorità giudiziarie locali.

In terzo luogo, vorremo procedere in questo lavoro di analisi, elaborazione e proposta privilegiando la dimensione dell'approfondimento e del confronto rispetto a quello della comunicazione pubblica, nel senso che concentreremo i nostri sforzi prevalentemente nell'organizzazione di momenti di incontro "a porte chiuse" tra gli esperti, riservandoci di mettere a punto iniziative aperte al pubblico soltanto all'esito di percorsi ultimati in grado di offrire risultati spendibili tanto sul piano delle riforme possibili, quanto sul piano della implementazione di prassi virtuose e condivise.

RISORSE UMANE

Per il concreto svolgimento delle attività dell'Osservatorio, il nostro Dipartimento intende impiegare parte delle risorse connesse ai progetti di ricerca (già menzionati in precedenza) per i quali ha ottenuto di recente il relativo finanziamento. Più in particolare, il D.E.M.S. è capofila del Progetto di ricerca di rilevanza nazionale (PRIN) approvato dal MIUR dal titolo "*Le misure patrimoniali antimafia: modelli normativi, prassi applicative e verifica empirica di efficacia*" che, oltre all'unità di ricerca palermitana (diretta da Giovanni Fiandaca), coinvolge l'Università Cattolica di Milano e l'Università di Messina. Così come il nostro Dipartimento è capofila anche del Progetto di ricerca RE.C.A.ST (*Reuse of Confiscated Assets for social purposes: towards common EU Standards*), approvato e finanziato dall'UE nell'ambito del Programma comunitario *Prevention of and Fight Against Crime 2007-2013*, iniziativa che tra i partner annovera l'Agenzia nazionale, l'Unicri e il Centre for the Study of Democracy (Bulgaria).

L'uno e l'altro progetto consentiranno di contrattualizzare due ricercatori per 24 mesi a partire da febbraio/marzo 2012, ricercatori che pertanto potranno costituire la dotazione di ricerca stabile a supporto dell'Osservatorio.

Oltre a queste due unità, il Dipartimento D.E.M.S. mette a disposizione il gruppo di docenti e ricercatori che ha curato la supervisione delle attività di formazione e ricerca in tale ambito, ossia: G. Fiandaca, C. Visconti, P. Maggio, E. Nicosia per il diritto e la procedura penale; C.S. Bianchi e E. Bivona per l'economia aziendale e il management; Silvio Mazzaresse e Andrea Aiello per il diritto e la procedura civile; Nicola Gullo per il diritto amm.vo; Salvatore Costantino e Alberto Tulumello per i profili sociologico-economici.

Si aggiunga anche l'apporto di un collaudato staff organizzativo e di segreteria, guidato dal dott. Mario Gagliano (resp. Amm.vo del D.E.M.S.) e composto dalla dott.ssa Rita Di Stefano e dalla sig.ra Licia Trapani.

LOGISTICA

L'osservatorio avrà sede presso i locali del D.E.M.S. e in particolare: la segreteria e la sala riunioni rispettivamente al primo e al terzo piano della Facoltà di giurisprudenza; l'aula delle adunanze - in grado accogliere almeno 150 unità - sarà invece disponibile al terzo piano del Collegio S. Rocco.

COMUNICAZIONE

Allo scopo di favorire la comunicazione tra i soggetti (individui ed enti) coinvolti nelle attività dell'Osservatorio, garantire la diffusione dei risultati e promuovere il dibattito tra operatori, si è

proposto per le vie brevi alla rivista on line www.penalecontemporaneo.it di confezionare un apposito spazio: il direttore responsabile prof. Francesco Viganò, seppur ancora informalmente, ha manifestato interesse e disponibilità proprio in ragione della missione che fin dai primi passi la rivista si è data peraltro nell'ottica di un'iniziativa no profit, cioè quella di favorire il dialogo tra teoria e prassi a partire da una attenta ricognizione e analisi degli orientamenti giurisprudenziali e delle politiche criminali domestiche e sovranazionali. Appena risulterà maggiormente definito il programma di attività e sarà operativa la struttura organizzativa, il direttore del Dems provvederà ad avanzare formalmente la proposta di collaborazione all'editore, avv. Santamaria del Foro di Milano.

NUCLEO PROMOTORE

Per la progressiva strutturazione dell'Osservatorio sarà costituito un nucleo promotore iniziale che avrà il compito di programmare le attività, composto dai docenti e ricercatori del Dipartimento D.E.M.S., da uno o più delegati della Fondazione Progetto Legalità onlus in memoria di Paolo Borsellino e di tutte le altre vittime della mafia, da un delegato della Direzione nazionale antimafia, da un rappresentante, rispettivamente del Tribunale di Milano (dott.ssa Giuliana Merola) e di Palermo (dott.ssa Silvana Saguto).

TEMPISTICA

E' stata fissata un prima riunione riservata del nucleo promotore per il pomeriggio del 18 gennaio 2012 a Palermo, presso i locali del D.E.MS.

La mattina successiva, in occasione della giornata di iniziative organizzata dalla Fondazione Progetto Legalità in memoria di Paolo Borsellino, sarà annunciata pubblicamente la costituzione dell'Osservatorio alla presenza, se possibile, delle autorità ministeriali competenti.

La seconda riunione del nucleo promotore è fissata per il pomeriggio del 17 febbraio a Palermo, presso i locali del D.E.M.S., e la mattina successiva sarà diffuso pubblicamente il programma di attività per il 2012 in occasione della cerimonia di consegna dei diplomi di partecipazione alla II edizione del *Corso di Alta Formazione in amministrazione e destinazione dei beni confiscati*, evento che prevede la partecipazione, tra gli altri, del Procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso, del Direttore dell'Agenzia nazionale Giuseppe Caruso e del Presidente del Tribunale di Milano Livia Pomodoro.