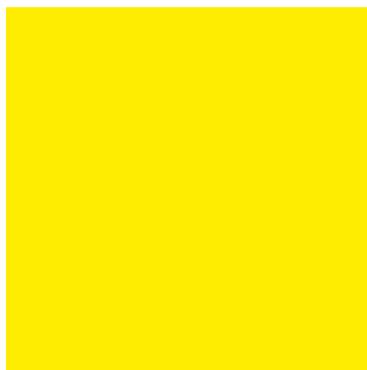


Italia
Colombia
Messico
Bolivia
Guatemala
Argentina



DAL BENE CONFISCATO AL BENE COMUNE

Per una cultura di pace, legalità
e giustizia sociale attraverso la rete Alas





Progetto coordinato da

LIBERA ASSOCIAZIONI NOMI E NUMERI CONTRO LE MAFIE

Progetto grafico Francesco Iandolo

Stampato in Italia

da Multiprint di Giardino Buonamico Nicola

II Edizione (2022)

Ottobre 2022

e-mail: international@libera.it

Pagina web: www.red-alas.net

DAL BENE CONFISCATO AL BENE COMUNE

**Per una cultura di pace, legalità
e giustizia sociale attraverso la rete Alas**

INDICE

| | |
|---|------------|
| Prefazione | 10 |
| P. Luigi Ciotti Presidente di Libera Associazioni Nomi e Numeri contro le mafie | |
| Introduzione | 11 |
| <i>L'impegno italiano nel promuovere la destinazione sociale dei beni sequestrati in Argentina</i> Antonella Cavallari | |
| Italia | 15 |
| <i>I beni sequestrati: Risorsa per la comunità</i> Autrice: Tatiana Giannone Coordina: Libera Associazioni Nomi e Numeri contro le mafie – settore Beni Sequestrati | |
| Colombia | 26 |
| <i>L'estinzione del dominio e altri meccanismi per il sequestro e l'utilizzo sociale dei beni di origine criminale</i> Autore: Víctor Andrés Barrera Ramírez Coordina: CINEP | |
| Messico | 44 |
| <i>Il percorso verso il riutilizzo sociale dei beni della delinquenza organizzata</i> Autore: Professore Armando Barrera Cuevas Coordina: Red ALAS Messico | |
| Bolivia | 61 |
| <i>L'illusione del riscatto sociale - Meccanismi e regolamentazioni del processo di sequestro e reinvestimento di beni</i> Autrice: Maya Koshi Coordina: Red ALAS Bolivia | |
| Guatemala | 80 |
| <i>Diagnosi partecipativa sul sequestro dei beni per l'utilizzo sociale</i> Autore: Arturo Chub Coordina: Red ALAS Guatemala | |
| Argentina | 103 |
| <i>Recupero e riutilizzo sociale più vicini alla realtà</i> Autori: Lucas Manjon / Sebastian Casanello Coordina: Libera | |
| Conclusioni | 111 |

PREFAZIONE

Il primo passo di Libera, 22 anni fa, fu la raccolta di firme – alla fine furono oltre 1 milione – per l’approvazione della legge sulla confisca dei beni mafiosi e il loro uso sociale. Un anno dopo, nel marzo del 1996, la legge entrò in vigore e oggi in Italia molti beni appartenuti alle mafie sono diventati scuole, servizi di accoglienza, biblioteche, cooperative agricole, asili nido, luoghi di aggregazione sociale.

Certo molti aspetti sono ancora da perfezionare, soprattutto riguardo l’applicazione della legge e le risorse necessarie a renderla operativa, ma è innegabile che essa ha rappresentato uno spartiacque nella lotta alle mafie. Non solo ha permesso di colpire con maggiore efficacia le basi del loro potere – i patrimoni – ma li ha trasformati in veicolo di speranza, di lavoro, di giustizia sociale.

È bello vedere come quel seme stia generando frutti in altre parti del mondo. Ne dà conto con forza questa ricerca – “Dal bene confiscato al bene comune” – frutto del grande lavoro della Rete Alas, di cui Libera si sente al tempo stesso “madre” e “sorella”: 50 e più realtà impegnate per la dignità e la libertà dei popoli del Centro e del Sud America. In queste pagine vengono esaminati e comparati con accuratezza i percorsi di confisca e uso sociale dei beni mafiosi adottati in Messico, Guatemala, Colombia, Brasile, Bolivia, Argentina. Se ne evidenziano i pregi ma anche se ne sottolineano, con spirito costruttivo, i nodi, le contraddizioni, i limiti. Ecco allora emergere il bisogno di strumenti legislativi più efficaci e calibrati, di testi unici che evitino la dispersione o la sovrapposizione delle normative, di legislazioni sovranazionali necessarie a combattere un crimine che non è più solo organizzato ma globalizzato, favorito dai meccanismi opachi e dalle zone grigie del “libero mercato”. Non a caso uno dei punti critici su cui si sofferma la ricerca è quello della corruzione: per combattere le mafie bisogna combattere questa idolatria del denaro che ruba le speranze e il futuro di interi Paesi e “prepara” il terreno alle mafie. Se è vero infatti che non sempre un corrotto è un mafioso, è vero anche che non c’è mafioso che non sia al tempo stesso un corrotto e un corruttore.

Che l’America Latina si faccia protagonista e promotrice di quest’impegno non deve sorprendere, se pensiamo a quante voci profetiche, religiose e laiche, si sono levate da questo continente a difesa della dignità e della libertà dei popoli: da Monsignor Romero a Helder Camara, da Salvador Allende alle madri di Plaza de Mayo a Papa Francesco, solo per citarne alcune.

Come non deve sorprendere – mi permetto di dire – che l’impegno di Libera abbia stimolato la crescita a quelle latitudini di questa forte presenza gemella. Sin da quel lontano 1995, le nostre stelle polari sono state le “periferie geografiche e esistenziali”, come le definisce il Papa. Sin dall’inizio abbiamo voluto camminare a fianco di chi è schiacciato dalla povertà e di chi attende verità e giustizia, a fianco di chi è escluso, respinto e discriminato. Questa rete nasce da quelle radici lontane, da un impegno che non ha mai smesso, nel corso di questi anni, di coltivare la speranza, di accogliere l’Altro e di guardare Oltre. La strada è lunga ma non esiste che un solo mezzo per sapere dove può condurre: proseguire insieme il cammino.

p. Luigi Ciotti

INTRODUZIONE

L'impegno italiano nel promuovere la destinazione sociale dei beni sequestrati in Argentina

Il tema del sequestro dei beni al crimine organizzato e del loro utilizzo per scopi sociali è una delle aree in cui IILA lavora da molti anni, avvalendosi di alleanze di alto livello con magistrati/giudici e organi competenti del sistema italiano.

Grazie a una forte sinergia con il MAECI, il Ministero degli Interni e quello della Giustizia, IILA si è specializzata in progetti di assistenza tecnica nel campo della giustizia e della sicurezza ai paesi dell'America Latina, mettendo in campo le competenze italiane attraverso progetti di cooperazione italiani e iniziative finanziate dall'Unione Europea. La nostra Organizzazione Internazionale, infatti, ha ricevuto l'accreditamento che le permette di essere assegnataria diretta dei progetti dell'Unione Europea.

Questa iniziativa dimostra ancora una volta che l'Italia, grazie al coordinamento interistituzionale e al ruolo istituzionale e operativo dell'IILA, può essere ed è protagonista della cooperazione in America Latina. Questo vale ancora di più per i temi in cui, senza dubbio, abbiamo sviluppato un know-how e un'eccellenza a livello mondiale, come nel caso della lotta contro il crimine organizzato.

In questo ambito, una delle organizzazioni che rappresenta in Italia un'eccellenza nella promozione della cultura della legalità e della destinazione sociale dei beni confiscati al crimine organizzato è senza dubbio LIBERA, con la quale IILA mantiene un Accordo di collaborazione vigente e si sono sviluppate negli ultimi anni azioni comuni, soprattutto nel contesto della promozione di misure alternative alla detenzione e percorsi di giustizia riparativa per i minori in conflitto con la legge nei paesi dell'America Centrale.

Da una decina di anni, l'Argentina si trova immersa in un ampio processo di discussione sul riutilizzo sociale dei beni che sono strumento, prodotto o guadagno di attività criminali complesse. È uno dei primi paesi in cui LIBERA ha iniziato a stabilire relazioni di collaborazione e a costruire azioni comuni. Dal 2005 si sono realizzati frequenti incontri e scambi di buone pratiche sia con realtà appartenenti alla società civile che con istituzioni pubbliche, soprattutto giudiziarie.

PROYECTO

Il progetto sull'implementazione della destinazione per l'utilizzo sociale dei beni sequestrati in Argentina è stato concepito a partire dall'esperienza acquisita dalle organizzazioni promotrici nel campo del consolidamento della società civile, promuovendo spazi di collaborazione con le autorità statali e della società civile.

Pertanto, si sta proponendo l'approvazione di una politica pubblica che permetta di riutilizzare con finalità sociali i beni derivanti da attività illecite complesse, portando nel Congresso un tema dibattuto da ormai dieci anni nel Paese. È importante sottolineare che l'iniziativa diretta da IILA con i fondi del Governo italiano, rappresenta una componente di un intervento più ampio di LIBERA denominato "Bene restituito – per lo smantellamento patrimoniale del crimine organizzato e il consolidamento della società

civile”, finanziato dalla Delegazione dell’Unione Europea in Argentina; non a caso, IILA sta fortemente promuovendo progetti legati a vari meccanismi di finanziamento, ciò consente di non disperdere le risorse e di consolidare un dialogo comune sul tema.

Si auspica da parte di IILA che questa iniziativa abbia raggiunto i risultati predeterminati e che costituisca un altro passo in avanti nella lotta contro il crimine organizzato; la cooperazione gioca un ruolo chiave, con la sua capacità di aprire breccie nelle comunità e rispondere alle necessità delle persone; cooperando possiamo promuovere la cultura della legalità.

Antonella Cavallari

Segretario Generale IILA

Organizzazione internazionale italo-latino americana





ITALIA

Italia

I BENI SEQUESTRATI: RISORSA PER LA COMUNITÀ

Tatiana Giannone

Libera Associazioni Nomi e Numeri contro le mafie

“Basta essere incriminati dal 416-bis (l’articolo del Codice penale che prevede il delitto di associazione criminale di tipo mafioso) che automaticamente si procede con il sequestro dei beni (...). Non c’è niente di peggio del sequestro dei beni(...). Per questo, la cosa migliore da fare è andarsene”: sono queste le parole del boss siculo-americano Francesco Inzerillo in una conversazione telefonica avvenuta nell’ambito dell’operazione “Old Bridge”, nel febbraio del 2008. Operazione che si è conclusa con l’intenzione di Inzerillo di mantenere unite le fila degli “affari di famiglia”.

Questa frase da sola basterebbe per spiegare l’impatto del processo di sequestro e confisca dei beni ai boss mafiosi, in relazione al loro potere e al controllo, attraverso la forza, nel territorio, ma è fondamentale spiegare anche il significato importante che ha assunto il riutilizzo sociale in questi anni.

I beni confiscati, fino ad oggi, possono avere quattro dimensioni diverse: una **dimensione giudiziaria**, con l’affermazione del principio di legalità e la repressione dei fenomeni di economia criminale; una **dimensione economica** con il ritorno diretto al territorio delle risorse estratte illegalmente; una **dimensione politica** quando la Repubblica riesce a ricreare un vincolo con la popolazione e a imporre la sua presenza contro il controllo mafioso, e

una **dimensione sociale e culturale** quando il bene confiscato si converte in un segno di “rieducazione” per la comunità, spesso abituata ad assistere agli abusi senza fare troppe domande.

Cosa sono i beni confiscati.

Esistono tre categorie di beni sequestrati, ciascuno con una disciplina specifica:

- **Beni mobili**: Questa categoria include soldi contanti e assegni, liquidità e titoli, prestiti personali (cambiali, libretti di risparmio al portatore, altri obblighi) o autoveicoli, barche e beni mobili che non fanno parte delle risorse aziendali. In linea generale, la somma del denaro confiscato o ottenuta dalla vendita di altri beni mobili è destinata alla gestione attiva di altri beni confiscati. Secondo le ultime modifiche alla legislazione (*Legge 159/2011, Codice Antimafia, articolo 48*), queste somme di denaro vanno incluse nel Fondo Unico di Giustizia.
- **Beni immobili**: Si tratta di appartamenti, ville, capannoni, box, garage, terreni edificabili o agricoli. Hanno un forte valore simbolico perché rappresentano in modo concreto il potere che il boss può

esercitare sul territorio circostante e sono spesso i luoghi scelti per le riunioni tra le diverse famiglie mafiose. Lo stato può decidere di utilizzarli “ai fini della giustizia, dell’ordine pubblico e della protezione civile” come previsto dalla legge, cioè trasferirli tra i beni del distretto in cui insistono. L’autorità locale può quindi amministrarli direttamente o assegnarli gratuitamente ad associazioni, cooperative e organizzazioni volontarie.

- **Beni aziendali:** Questa categoria rappresenta una delle fonti principali di riciclaggio di denaro di attività illecite. I sequestri e le confische coinvolgono un’ampia gamma di settori di investimento: industrie attive nel settore della costruzione; imprese agroalimentari; ristoranti; pizzerie e centri commerciali.

Negli ultimi anni, gli investimenti della mafia e del crimine organizzato hanno colpito anche le aree della sanità e dell’energia rinnovabile (*in particolare, quella dell’energia eolica e dei sistemi fotovoltaici*). Nel caso in cui esistano opportunità concrete che queste attività commerciali continuino con la produzione e mantengano un livello stabile di impiego, lo Stato può decidere di affittarle alle imprese, pubbliche o private, tramite il pagamento di una quota; diverso è il caso in cui gli stessi lavoratori costituiscono una cooperativa, dato che acquisiscono il diritto di accedere all’affitto dell’impresa gratuitamente. Lo Stato può decidere di vendere o liquidare l’impresa (*dopo un’attenta valutazione economica e strategica da parte dell’Agenzia Nazionale*) solo se esiste una maggiore utilità per l’interesse pubblico.

La regolamentazione in Italia e la sua storia.

Anche se il fenomeno della mafia inizia a essere socialmente rilevante nel “Mezzogiorno” e in Sicilia nella seconda metà del 1800, nel corso di un difficile processo di adattamento alle nuove regole di una Italia unita, è necessario aspettare la Seconda Guerra Mondiale e la fondazione di una prima Commissione Antimafia per un’analisi attenta del contesto e per arrivare a una prima norma: la Legge num. 575 del 1965, che tutt’oggi costituisce il pilastro centrale della legislazione italiana contro la mafia, approvata dopo il massacro di Ciaculli (*quartiere della città di Palermo*) il 30 giugno 1963, durante il quale sono morti sette rappresentanti delle forze armate e della polizia.

Con il progetto di legge presentato da Pio La Torre e Virginio Rognoni nel 1982, si fa un importante passo in avanti nella legislazione; una norma che rappresenta davvero un punto di svolta nel riconoscimento del fenomeno mafioso come organico e strutturato, autentico antistato contro cui bisogna lottare, prima di tutto, avendo piena coscienza della sua forza e della sua capacità di infiltrarsi nei gangli della vita pubblica. La legge, poi nominata Rognoni-La Torre (*num. 646*), è stata promulgata il 13 settembre 1982, appena cinque mesi dopo l’assassinio, a Palermo, di La Torre e dieci giorni dopo l’assassinio del generale Dalla Chiesa.

Grazie al lavoro durato parecchi anni di La Torre (*prima sindacalista, poi deputato eletto nelle liste dell’allora Partito Comunista Italiano Pci*), con analisi lucide sulla trasformazione di una mafia da rurale e terra tenente a una

mafia coinvolta nelle attività illecite nel campo della costruzione, inserita in modo permanente nel tessuto finanziario e produttivo, è stato possibile sviluppare una nuova coscienza sociale e politica, culminando – anche se come prodotto dell’impatto emotivo di questi assassini – con l’approvazione di una nuova legge.

La “rivoluzione copernicana” della Legge num. 646\1982 (Rognoni-La Torre) consiste nell’introduzione, per la prima volta nel diritto italiano, del reato di associazione mafiosa. L’articolo 1, il nodo fondamentale di tutta la giurisprudenza antimafia, dice: “Art. 416-bis – **Associazione di tipo mafioso. – Chiunque fa parte di un’associazione di tipo mafioso formata da tre o più persone, è punito con la reclusione da sette a dodici anni.**

Coloro che promuovono, dirigono o organizzano l’associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da nove a quattordici anni.

L’associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali”.

L’idea di fondo è legata al cambio di direzione del fenomeno mafioso: la sola repressione “militare” delle organizzazioni criminali non sarebbe stata sufficiente per contenere il

pericolo, soprattutto in presenza di riserve di capitale con cui si sarebbero potuti rimpiazzare i detenuti con altri uomini o ricostruire i depositi di armi ed esplosivi sequestrati. Inoltre, lo spirito imprenditoriale della mafia, attraverso il controllo economico sul territorio, nel corso del tempo avrebbe soffocato la nascita di imprese oneste, sane e “meno penetrabili”. A tutto questo si associa il fenomeno del riciclaggio di proventi illeciti, che nuoce molto – anche – le regole di base della libera concorrenza. Per tutti questi motivi, nella Legge num. 646 si include per la prima volta la confisca dei beni di cui non si trova un’origine legittima e che siano di proprietà diretta o indiretta dell’accusato di appartenere a un’associazione di tipo mafioso. Confisca che può essere preceduta da sequestro se esiste un pericolo reale che i beni possano essere dispersi, rubati o venduti. La legge ha permesso di fare indagini sugli attivi e sulle risorse finanziarie dei sospettati, dei loro familiari e conviventi, così come su tutte quelle persone fisiche e giuridiche, associazioni e organismi di cui gli attivi risultano disponibili.

Bisognerà attendere un’altra ondata emotiva per fare un ulteriore passo importante: il 23 maggio del 1992, nei pressi di Capaci, nella strada che collega l’aeroporto di Punta Raisi con Palermo, cinquecento chili di esplosivo hanno ucciso il giudice Giovanni Falcone, sua moglie Francesca Morvillo e tre poliziotti della scorta: Antonio Montinaro, Rocco di Cillo e Vito Schifani. Dopo solo cinquantasette giorni, il 19 luglio, un’auto bomba in Via D’Amelio ha ucciso Paolo Borsellino e cinque agenti: Agostino Catalano, Emanuela Loi, Vincenzo Li Muli, Walter Eddie Cosina e Claudio Traina.

Nonostante la cattura nel 1993 di Totò Riina, considerato il boss di Cosa Nostra, l'intimidazione dei gruppi mafiosi ha continuato a muoversi verso obiettivi più istituzionali e artistici: tra maggio e luglio di quell'anno sono stati collocati esplosivi a Firenze, in Via dei Georgofili, dietro la Galleria degli Uffizi (*nell'attacco sono morte cinque persone*); a Milano, il centro economico del paese, l'attacco ha avuto luogo in Via Palestro, vicino al padiglione di Arte Contemporanea, e ha causato la morte di cinque vittime innocenti; a Roma ci sono state esplosioni contemporaneamente nella Piazza San Giovanni in Laterano e nella chiesa di San Giorgio al Velabro, fortunatamente senza causare vittime o feriti. I luoghi di questi ultimi attacchi non erano stati selezionati a caso: Papa Giovanni Paolo II, infatti, aveva pronunciato ad Agrigento il suo famoso discorso contro la mafia con le parole: *"Convertitevi! Un giorno arriverà il giudizio di Dio!"*.

Così è nato **un movimento di ribellione culturale e sociale**: cittadini, associazioni, soggetti collettivi di diversi orientamenti politici e religiosi si sono resi conto che non era più possibile delegare unicamente al potere giudiziario o alle forze di polizia l'impegno della lotta alle organizzazioni mafiose; era necessario sensibilizzare i cittadini ai principi costituzionali e alla legalità quotidiana; più di ogni altra cosa, era necessario evidenziare gli attivi economici della mafia, che aveva il potere ricattare intere popolazioni. Non è stato quindi un caso che la prima rete di associazioni per la lotta contro il crimine organizzato sia nata con il nome di **Libera** – Associazioni, Nomi e Numeri contro le mafie – e, soprattutto, che la prima iniziativa nazionale sia stata la

raccolta firme per introdurre il riutilizzo per fini sociali dei beni confiscati. La gestione di questi beni si converte così in una sorta di *"contrattacco"* moderno per contrastare le attività del crimine organizzato e diffondere la cultura della legalità che si impone come l'anticorpo principale contro le mafie. È stato proprio Giuseppe Di Lello, ex giudice del gruppo antimafia di Palermo, a quel tempo deputato, a formulare il testo legale, mentre la campagna di Libera ha ottenuto come risultato la raccolta di oltre un milione di firme. La Legge num. 109 del 7 marzo 1996 è stata approvata attraverso la delibera della Commissione di Giustizia, in tempi record e quando la legislatura si era già conclusa. Tuttavia, c'erano parecchie differenze con la proposta promossa dal mondo delle associazioni: prima di tutto, l'eliminazione della parte dedicata all'utilizzo sociale dei beni confiscati ai corrotti e, in secondo luogo, la limitazione alla durata di tre anni delle attività del fondo prefettizio per la gestione delle risorse dei progetti di sostegno all'utilizzo di tali beni. Le procedure di assegnazione dell'attivo si sono ridotte significativamente, grazie alla riduzione dei tramiti amministrativi e dei soggetti implicati nella procedura. Negli anni successivi alla promulgazione della Legge num. 109 del 1996, sono stati fatti diversi studi e diverse valutazioni per identificare le correzioni appropriate soprattutto nel tramite burocratico di assegnazione. In particolare, dal punto di vista amministrativo, si sono trovate difficoltà considerevoli nel calendario delle diverse fasi: in termini realisti, la confisca definitiva dovrebbe avvenire nell'arco di qualche mese, per far sì che il bene possa definirsi nelle sue caratteristiche e possa essere pensato per una destinazione precisa, per

convertirlo in un'opera concreta di conservazione e valorizzazione. Grazie al processo di revisione realizzato dinanzi al Tribunale Amministrativo di prima istanza (*Corte dei Conti*) e in seguito al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (*Cnel*), è stato possibile definire delle soluzioni adeguate a migliorare il processo di confisca e gestione dei beni. Nel biennio 1999-2000 è stato fatto un primo passo in questa direzione con la creazione del Commissariato Straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali. Un'esperienza durata fino al 2003, poi interrotta per quattro anni e riavviata nel 2007 con un nuovo Commissario. Nella sua relazione finale del 2008, il Commissario straordinario aveva manifestato la necessità di creare un'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati.

Nel delicato settore del contrasto patrimoniale delle organizzazioni criminali mafiose, la necessità unanime era quella di dotare il quadro giuridico di un'istituzione capace di assicurare la gestione efficiente e la restituzione delle ricchezze sottratte alla criminalità, attraverso il rapido riutilizzo sociale e istituzionale. Il decreto-legge num. 4 del 4 febbraio 2010 è, quindi, rivoluzionario nella sua sfera di applicazione: la nuova Agenzia per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati non si limita a un tavolo di lavoro e consulenza retto da norme specifiche, ma rappresenta un soggetto titolare di importanti decisioni politiche sulla gestione e la destinazione dei beni confiscati; proprio per questo motivo il legislatore prevede esplicitamente la presenza di magistrati e responsabili di cariche di governo nel Consiglio di

amministrazione. Da questo punto di vista, l'Agenzia è un nuovo modello di cooperazione interistituzionale: per mettere un freno alla criminalità organizzata, è necessaria una convergenza di soggetti pubblici con una pluralità di letture orientate a un contesto specifico. L'Agenzia seguirà il percorso del bene dal momento del sequestro preventivo e ne avrà l'amministrazione fino al termine del processo giudiziario. Una delle novità fondamentali introdotte dal nuovo Codice Antimafia (*Decreto Legislativo num. 159 del settembre 2011*) è la previsione di un limite di tempo per l'emissione del mezzo di destinazione: secondo l'Articolo 38, l'Agenzia Nazionale ha novanta giorni (*ai quali, in alcuni casi speciali, sarà possibile aggiungerne altri 90*). Nel novembre del 2011, il Consiglio del Governo dell'Agenzia ha ceduto il posto all'apertura di uffici decentralizzati a Palermo, Napoli e Milano, approfittando del principio del dialogo costante tra la polizia locale, i sindaci e i prefetti.

La riforma del Codice Antimafia.

La riforma del Codice Antimafia è stata approvata il 27 settembre dalla Camera dei Deputati dopo un processo durato più di due anni. Il compromesso della rete di associazioni, che nel 2012 aveva già presentato la proposta di legge "*Io Riattivo il Lavoro*" per la protezione degli impiegati delle imprese sequestrate e confiscate, è stato fondamentale. Di questa rete fanno parte: Cgil e Acli, Arci, Avviso Pubblico, Centro Studi Pio La Torre, LegaCoop, Libera. Associazioni, Nomi e Numeri contro le mafie e Sos Impresa.

La Legge A.C. 1039 propone 38 punti divisi in 7 capitoli:

CAPITOLO I – Misure preventive di carattere personale.

CAPITOLO II – Misure preventive di carattere patrimoniale.

CAPITOLO III – Amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

CAPITOLO IV – Protezione di terzi e relazioni con procedure concorsuali.

CAPITOLO V – Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla delinquenza organizzata.

CAPITOLO VI – Modifiche al Codice Penale, al Codice di Procedura Penale e alla Legislazione Complementare.

CAPITOLO VII – Disposizioni transitorie e di applicazione.

I primi quattro articoli della legge (*che corrispondono al Capitolo I*) si concentrano sulle misure di prevenzione personale. In particolare, si amplia il catalogo dei possibili destinatari, che include: soggetti sospettati di aiutare membri di organizzazioni criminali e mafiose, quelli sospettati di uno dei crimini legati al terrorismo, quelli che effettuano azioni dirette a ricostruire il partito fascista, quelli sospettati di stalking. Tuttavia, la novità più importante è la possibilità di applicare misure preventive (*patrimoniali e personali*) ai sospettati di crimini contro l'Amministrazione Pubblica, purché si possa dimostrare il vincolo di associazione. I reati per cui si potrà

procedere sono: peculato, appropriazione indebita del denaro pubblico, percezione indebita di erogazioni a scapito dello Stato, le diverse tipologie di corruzione e l'induzione indebita a dare o promettere profitti.

Il Capitolo II, dall'Articolo 5 all'Articolo 12, estende le misure di prevenzione patrimoniali a tutti i soggetti per cui sono previste misure di prevenzione personali, in riferimento al capitolo precedente.

Il nuovo Articolo 20 del Codice Antimafia introduce cambiamenti significativi nel **sequestro e nella confisca per l'equivalente**: di fatto, sarà possibile procedere con il sequestro e la confisca dei beni dal valore equivalente, nel caso in cui il sospettato non abbia la disponibilità diretta o indiretta dei beni, anche qualora siano stati trasferiti in buona fede a terzi.

Lo stesso articolo regge il controllo giudiziario delle imprese: nei casi in cui si possa dedurre il pericolo concreto dell'infiltrazione della mafia nell'attività imprenditoriale, il tribunale può designare un amministratore giudiziario per un periodo di supervisione prescrittiva (*da un minimo di un anno fino a un massimo di tre anni*). L'obiettivo è controllare dall'interno della compagnia che si effettuino i requisiti dell'autorità giudiziaria. Il decreto del tribunale può stipulare inoltre che la confisca delle partecipazioni totalitarie si estende a tutte le risorse aziendali.

Sono stati introdotti nuovi criteri per l'**elezione degli amministratori giudiziari**: nel caso in cui la gestione dei beni sequestrati sia molto complessa (*con un*

grande compendio commerciale o che copra diversi settori), il tribunale può designare più amministratori giudiziari, che potranno anche lavorare congiuntamente. Un decreto successivo del Ministero di Giustizia (*in accordo con il Ministero degli Interni e il Ministero dello Sviluppo Economico*) stabilirà i criteri per nominare gli amministratori giudiziari e i coadiutori e per prevedere eventuali casi di divieto di accumulo di nomine. Gli amministratori giudiziari si potranno selezionare tra gli iscritti al Registro Nazionale degli amministratori giudiziari, qualora non sussistano motivi ostativi: essere stati soggetti alle pene accessorie previste dalla legge fallimentare, aver realizzato già attività professionali a favore della persona interessata dal processo e delle sue imprese, avere rapporti di parentela o affinità con il magistrato che si occupa della nomina. Gli amministratori giudiziari possono anche essere selezionati tra il **personale dell'Agenzia**, senza alcuna remunerazione aggiuntiva.

L'articolo 38 del Codice disciplina il ruolo e le mansioni della ANBSC per appoggiare le autorità giudiziarie: sulla base degli ultimi emendamenti, le attività ausiliari dell'Agenzia si prorogano fino all'ordine della confisca di secondo grado, mentre le attività amministrative vengono assegnate solo dopo la confisca definitiva e fino al decreto di destinazione. Il coadiutore designato dall'Agenzia, eccetto nei casi di incompatibilità, sarà lo stesso amministratore giudiziario designato dal tribunale. Il nuovo articolo 41 bis introduce norme **di interesse socioeconomico straordinario per le imprese**, prevedendo che, in questi casi, l'amministratore venga eletto tra gli

esperti nella gestione imprenditoriale indicati da Invitalia spa.

La terza parte dell'articolo 41 stabilisce, nella Prefettura, **tavoli permanenti sulle imprese sequestrate e confiscate**, con l'obiettivo di garantire opportunità aggiuntive per le imprese. A questi tavoli vengono invitati rappresentanti delle istituzioni (*Regioni e Ministeri*), delle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Gli articoli da 20 a 28, contenuti nel Capitolo IV, prevedono disposizioni più rigide per la **protezione di terzi e le relazioni con le procedure concorsuali**: per procedere, sarà necessario dimostrare la mancanza di strumentalità della stessa per l'attività illecita, l'esistenza della buona fede e della consegna senza colpa.

Sono previste, inoltre, nuove disposizioni per **l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla delinquenza organizzata**:

- La sede principale verrà trasferita a Roma, mentre l'ufficio secondario a Reggio Calabria. Le due sedi devono essere, se possibile, in una proprietà confiscata al crimine organizzato;
- L'Agenzia sarà sotto la supervisione del Ministero degli Interni;
- Ci sarà un Comitato Consultivo, che garantirà opinioni e fornirà proposte;

- Non è necessario che il Direttore dell’Agenzia provenga da una carriera in Prefettura, ma dall’Agenzia del Demanio. Posso essere magistrati con il quinto grado di valutazione in professionalità e magistrati delle corti superiori;
- Per le sue attività, l’Agenzia riceverà un sostegno da parte di nuclei di appoggio istituiti nelle diverse Prefetture presenti, definito dal Decreto del Ministero degli Interni.

Infine, negli articoli da 30 a 34 si delega il Governo per la protezione dei lavoratori nelle imprese sequestrate e confiscate; inoltre, il Governo avrà la delega per l'emersione del lavoro irregolare, il contrasto al caporalato (*sfruttamento lavorativo a favore di terzi*) e l'accesso a tutti gli ammortizzatori sociali.

Novità degli ultimi anni.

Un progresso importante verso il riconoscimento del valore della promozione sociale dei beni sequestrati in Italia è stata l’inclusione del tema nel Quarto Piano Nazionale di Azione dell’Open Government 2019-2021. L’Open Government è il modello istituzionale di riferimento per tutte le azioni, dalla trasparenza amministrativa fino alla socializzazione delle decisioni strategiche con la società civile, che le istituzioni pubbliche (*nazionali, territoriali e locali*) possono mettere in pratica per arrivare a essere aperte, comprensibili, partecipative e soggette al monitoraggio cittadino.

Il risultato, ottenuto grazie a una collaborazione significativa tra l’Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati e il Dipartimento di Politiche di Coesione, è stato tradotto in dieci compromessi centrati nello sviluppo di un sistema aperto di dati e azioni per la trasparenza sugli attivi, con il contributo della società civile, in particolare di Libera.

Un’altra iniziativa importante è stato il primo bando di assegnazione diretta di attivi immobili sequestrati a entità del settore terziario, pubblicato dall’ANBSC il 31 luglio del 2020. Si tratta di un primo esperimento che mette in pratica un articolo (*48.3 lettera C bis*) del Codice Antimafia e applica quello che l’Agenzia descrive nelle “Linee guida per l’amministrazione di beni sequestrati e confiscati”. In questo documento, il settore terziario si descrive come l’attore principale nel processo di recupero e riutilizzo dei beni confiscati, seguendo il percorso già tracciato da Libera con la Legge 109 del 1996.

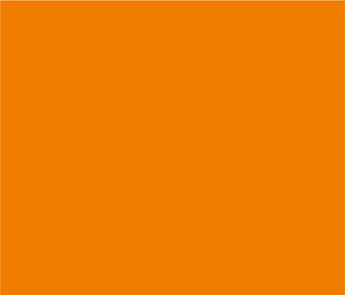
Una fotografia aggiornata del panorama attuale nel paese la fornisce la Commissione Parlamentare Antimafia che, 25 anni dopo l’approvazione della Legge 109/96 e 10 anni dopo l’approvazione del Codice Antimafia, ha pubblicato il **“Relazione sull’analisi delle procedure di gestione dei beni sequestrati e confiscati”**. **Si tratta di un documento importante, che raggruppa più di 80 udienze, con una visione globale di tutti gli attori implicati nel processo di sequestro, confisca e riutilizzo dei beni. Si toccano vari aspetti e nodi cruciali nella lotta contro le mafie e la corruzione, includendo il tema delle imprese confiscate che devono pagare il prezzo dello stato di illegalità in cui sono nate e dove hanno articolato la loro attività.**

La relazione non trascurava i passi in avanti fatti a livello internazionale, rafforzati dalla Direttiva 2014/42 dell'Unione Europea e il Regolamento 2018/1805 dell'Unione Europea, che vanno nella direzione di migliorare la connessione tra i diversi stati membri e le loro procure. Libera, attraverso la rete CHANCE, sta compiendo un tracciamento

e un'analisi dell'applicazione di questi regolamenti (*in particolare dell'articolo della direttiva che suggerisce agli stati membri il riutilizzo pubblico e sociale*) e sulla possibilità che i fondi di coesione europei possano essere uno strumento comunitario per la valorizzazione dei beni confiscati.



Esto no es una
jaula vacía,
es un animal
en libertad.



COLOMBIA

Red Alas Colombia

L'ESTINZIONE DEL DOMINIO E ALTRI MECCANISMI PER IL SEQUESTRO E L'UTILIZZO SOCIALE DEI BENI DI ORIGINE CRIMINALE

Víctor Barrera

INTRODUZIONE

In questo documento si presentano i risultati principali di un bilancio dei meccanismi e delle regolamentazioni sviluppate in Colombia per il sequestro dei beni acquisiti tramite mezzi illeciti e per il loro utilizzo sociale, in conformità con le linee guida accordate tra il Centro de Investigación y Educación Popular (*Centro di Indagine ed Educazione Popolare*), responsabile dello studio, e la rete ALAS, entità di supporto e finanziatrice.

Per sviluppare questo bilancio si è effettuata una revisione di documenti provenienti da diverse fonti (*leggi, bibliografie secondarie, comunicati stampa*) e di interviste a esperti in materia. Benché si immaginasse un approccio partecipativo che includesse gli altri membri della rete ALAS in Colombia, diverse circostanze l'hanno impedito. Da una parte, lo stato embrionario della rete, che attualmente muove i primi passi per raggiungere un'articolazione migliore. Dall'altra, le restrizioni che le organizzazioni aderenti affrontano dinanzi a un contesto di attuazione di accordi di pace altamente esigente che consuma tempo ed energia.

Per ovviare questa situazione, l'idea è quella di condividere questo documento

con ognuna delle organizzazioni della rete invitandole a fornire un feedback, a discutere e commentare le osservazioni principali.

Per quanto riguarda i suoi risultati più importanti, il bilancio sottolinea che, **nonostante la Colombia disponga di uno sviluppo normativo della figura dell'estinzione del dominio visto come un modello per gli altri stati della regione, questo però non si è concretizzato in un miglioramento delle condizioni dei settori sociali meno privilegiati.** Questo paradosso relativo a un sofisticato corpus normativo con risultati prosociali poveri, **si deve probabilmente a tre problemi generali** risultati dalla progettazione e dall'attuazione di questa figura.

Dispersione normativa.

L'evoluzione delle progettazioni normative per regolare i diversi aspetti dell'estinzione del dominio ha scatenato un caos normativo, a volte incoerente, che ostacola la sua applicazione e aumenta i costi di coordinamento delle diverse agenzie dello Stato che devono intervenire.

Limitazioni procedurali, burocratiche e informative.

Per sua natura, in Colombia, l'azione relativa al dominio è stata soggetta a un **processo giudiziario che richiede tempo, è complicato e necessita di una conoscenza specializzata** da parte degli operatori giuridici e degli altri funzionari pubblici correlati che sviluppano le loro attività in situazioni dove la domanda del problema supera le sue capacità generando ritardi. Inoltre, bisogna fare i conti con serie **difficoltà di ordine informativo dato che non si dispone di un registro aggiornato, unificato e pubblico** che permetta allo Stato e alla società di conoscere il numero totale dei beni sequestrati, la loro ubicazione, il loro stato attuale e, soprattutto, gli utilizzi concreti che se ne fanno.

Corruzione.

In un contesto dove prevale il **disordine amministrativo** e la **mancanza di un'informazione centralizzata e pubblica**, si sono presentati casi ingenti di corruzione da parte di chi avrebbe dovuto garantirne l'adeguato compimento, risultato delle infiltrazioni mafiose nelle varie agenzie coinvolte. Inoltre, la lentezza con cui operano i funzionari giudiziari si contrappone all'accelerata **capacità di innovazione dei criminali che hanno trovato negli esperti in diritto la possibilità di sfruttare a loro favore i vuoti legislativi** nelle diverse regolamentazioni dell'azione di estinzione del dominio.

Di seguito, si presenteranno le ragioni che spiegano la configurazione dello stato delle cose, i risultati esigui della

figura dell'estinzione del dominio e del sequestro dei beni illeciti con fini prosociali in Colombia e alcuni suggerimenti per migliorare.

OBIETTIVO.

Il documento, oltre all'introduzione, si divide in tre sezioni. Nella sezione successiva, si presenteranno i **precedenti principali dell'estinzione del dominio in Colombia, i suoi sviluppi normativi negli ultimi vent'anni e le problematiche principali** che si sono evidenziate nel corso di questa. **Nella terza sezione**, si presenterà un **caso di studio** su quanto successo nel paese in materia di **risarcimento per le vittime attraverso i beni consegnati e confiscati a ex membri dei gruppi armati illegali** che si sono sottomessi ai meccanismi di **giustizia transitoria vigenti in Colombia dal 2005**. Infine, nella quarta sezione, si riporteranno le conclusioni principali e si proporranno alcuni suggerimenti.

LEGISLAZIONE / BILANCIO GENERALE.

In questa sezione presenteremo una narrativa che ricostruisce i precedenti più rilevanti e l'evoluzione dei principali progetti istituzionali che hanno regolato la figura dell'estinzione del dominio in Colombia tenendo in considerazione gli elementi contestuali che hanno spinto al suo sviluppo e l'insieme delle problematiche che si sono accumulate nel tempo fino a dare luogo allo stato delle cose descritto nell'introduzione. Problemi che, come vedremo, si riflettono nella scarsità dei risultati.

Contesto.

Prima di essere regolamentata dal Congresso colombiano a metà degli anni '90, la figura dell'estinzione del dominio per i beni acquisiti in modo illecito e le diverse decisioni in materia presentano precedenti importanti.

Innanzitutto, la **Legge 200 del 1936, conosciuta anche come "Ley de Tierras"** (*Legge fondiaria*). Questo quadro normativo **introdusse il principio della funzione sociale della proprietà e stabilì l'estinzione del dominio a favore della nazione di superfici rurali che non venivano sfruttate propriamente e, quindi, non procuravano alcuna utilità pubblica.**

In secondo luogo, la creazione nel 1990 della **Dirección Nacional de Estupefacientes** (*Direzione Nazionale dei Servizi Antidroga, da qui in poi DNE*), un'agenzia essenziale per comprendere l'inefficacia della regolamentazione della figura dell'estinzione del dominio che era stata avviata qualche anno dopo.

Benché il paese disponesse di un Consejo Nacional de Estupefacientes (*Dipartimento per le politiche Antidroga*) dagli anni '70¹, **il consolidamento delle organizzazioni narcotrafficanti che si era innescato nei decenni successivi obbligò lo Stato a sviluppare nuovi mezzi per affrontare questo fenomeno.** Uno di questi fu la creazione della **DNE (decreti 194 del 1990 e 2272 del 1991)**, un'entità

¹ Secondo il Decreto 1206 del 1973, grazie al quale è stato creato, a questo Dipartimento è stata delegata la funzione di proporre la formulazione di politiche, piani, programmi e progetti che le entità pubbliche e private devono avanzare nella lotta contro il fenomeno della droga nelle sue diverse manifestazioni.

facente capo all'allora Ministero della Giustizia con un'indipendenza amministrativa e di bilancio (decreto 2159 del 1992) le cui **funzioni principali consistevano nell'attuare le decisioni del Dipartimento, amministrare i beni sequestrati per il loro vincolo con attività illecite e supervisionare che tali beni venissero impiegati adeguatamente dai loro destinatari provvisori o definitivi.**

Infine, **l'elevazione a categoria costituzionale della figura dell'estinzione del dominio**, una delle caratteristiche **che ha reso eccezionale il quadro legislativo colombiano nel paese.** Per gli stessi motivi che avevano portato alla formazione della DNE – il consolidamento delle organizzazioni narcotrafficanti capeggiate dal cartello di Medellín che alla fine degli anni '80 aveva dichiarato guerra allo Stato – i costituenti avevano deciso di includere nella nuova dichiarazione politica una menzione generale ma chiave in relazione all'estinzione del dominio. A tal fine, in un paragrafo dell'**articolo 34 della Costituzione del 1991 si rende esplicito che "per sentenza giudiziaria si dichiarerà estinto il diritto di dominio sui beni acquisiti tramite arricchimento illecito a danno del Tesoro Pubblico o con grave deterioramento della morale sociale" (Costituzione della Colombia, articolo 34).**

Tuttavia, nonostante questo riconoscimento, **sono dovuti trascorrere cinque anni dall'emissione della nuova dichiarazione politica affinché l'azione dell'estinzione del dominio venisse regolamentata dal Congresso della Repubblica.** A partire da quel momento, si sono innescate una serie di riforme,

rettifiche e sentenze della Corte Costituzionale, tutte molto complicate da rivedere dettagliatamente in questo bilancio, che nonostante cercassero di risolvere alcuni problemi ne produssero altri, generando **un caos normativo, a volte incoerente e, quindi, sempre più difficile da adottare dagli operatori giudiziari.**

Gli sviluppi normativi e i suoi effetti.

Davanti all'impossibilità di accedere a dati pubblici che permettessero di fare un bilancio generale dell'impatto dell'estinzione del dominio come meccanismo per risarcire le società dai danni causati dalle attività del crimine organizzato, in questa sezione si presenta un bilancio degli **effetti dei diversi sviluppi normativi che hanno orientato l'azione dello Stato in questa materia negli ultimi vent'anni:** quattro in totale, divisi in due sezioni secondo (i) la regolamentazione iniziale del 1996 e (ii) le riforme successive realizzate a partire da questa base.

In generale, le prove aneddotiche identificate dimostrano che l'azione dell'estinzione del dominio, nonostante sia stata oggetto di costanti riforme e modifiche normative, quasi in modo compulsivo, è lontana dall'ottenere i risultati desiderati. **L'enorme divario tra le aspettative e i risultati concreti è stata una costante** di questa storia istituzionale, caratterizzata soprattutto dall'accumulo di problematiche nuove e vecchie.

Legge 333 del 1996: la regolamentazione iniziale.

La prima legge sull'estinzione del dominio discussa e approvata dal Congresso ha avuto luogo in un contesto piuttosto avverso. C'erano almeno **tre situazioni critiche:**

-Era scoppiato il **processo 8000** e con esso una nuova tappa dell'influenza delle organizzazioni criminali più orientata a cooptare istituzioni statali di alto livello che a sfidarle violentemente (*tra queste, chiaramente, il Congresso*).²

-Lo Stato colombiano portava il peso delle conseguenze della guerra dichiarata dalle organizzazioni criminali anni prima. Secondo una relazione della Polizia Antidroga, questa guerra aveva **causato 3.421 vittime tra il 1985 e il 1995, tra cui un ministro della giustizia, quattro candidati alle presidenziali, 18 magistrati, un procuratore generale, 15 giudici e 3.383 agenti di polizia.**³

-L'espansione territoriale delle guerriglie e l'incapacità dello Stato di contenerle provocarono una risposta sempre più coordinata da parte di **coalizioni antisovversive** a livello subnazionale che articolavano in misura diversa **narcotrafficienti, ricchi proprietari terrieri e funzionari dello Stato, molte**

² La stampa dell'epoca segnalava con preoccupazione l'ingerenza degli assessori giuridici delle organizzazioni criminali, soprattutto quella del cartello di Cali, nelle discussioni del Congresso e a questo attribuivano la lentezza con cui avanzava il dibattito e l'incagliarsi delle riforme politiche volte a consolidare la lotta contro le organizzazioni criminali, come quella della legge dell'estinzione del dominio (El Tiempo, 03.11.1996: 8A; El Nuevo Siglo, 07.11.1996: 8).

³ El Nuevo Siglo, 25.11.1995, pag. 9

delle quali legalizzate tramite le **Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural** (Associazioni Comunitarie di Vigilanza Rurale, articolo 42 del decreto 356 del 1994).

Andando controcorrente, il Governo è riuscito ad approvare il progetto di legge sull'estinzione del dominio. Un successo, secondo l'allora Ministro della Giustizia, Carlos Medellín, attribuito alla forte **pressione che gli Stati Uniti** avevano esercitato sullo Stato colombiano attraverso la **minaccia di non proteggere il paese e l'aiuto tecnico che aveva garantito l'Organizzazione delle Nazioni Unite, incoraggiato perlopiù dalla ratifica** che la Colombia aveva fatto del **Convegno di Vienna** due anni prima.

L'importanza di questa legge sta nel fatto di aver piantato le basi generali per i prossimi vent'anni e le riforme successive. Di seguito, il riassunto delle componenti che ha sviluppato:

- **Ha definito l'azione dell'estinzione del dominio** come "la perdita di questo diritto a favore dello Stato, senza controprestazione né risarcimento di alcuna natura per il suo titolare" e **stipula la sua retroattività**: si applicava, quindi, indipendentemente dal fatto che il bene fosse stato acquisito prima dell'emissione della legge.
- Ha stabilito come *causali* quelle situazioni in cui, per sentenza giudiziaria, si sarebbe dimostrato che il bene fosse stato acquisito tramite arricchimento indebito, a danno alla tesoreria di Stato (*peculato, interesse indebito nella stipula di contratti, etc.*) o declino della morale sociale (*prestanomi, insurrezione, sedizione, riciclaggio di denaro, traffico d'armi, etc.*).
- Ha progettato una sorta di *schema di gestione* per la sua applicazione: ha delegato la responsabilità di anticipare i processi di estinzione del dominio alla Procura Generale colombiana; l'amministrazione di questi beni è stata affidata alla DNE tramite la creazione del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (*Fondo per la Riabilitazione, l'Investimento Sociale e la Lotta contro il Crimine Organizzato, d'ora in avanti FRISCO*); infine, ha incluso altre agenzie dello Stato come l'allora **Istituto Colombiano per la Riforma Agraria, al quale dovevano trasferirsi tutti quei beni rurali che sarebbero stati impiegati per le missioni.**
- Ha assegnato *una grande varietà di utilizzi (17 in totale che possono essere, a loro volta, suddivisi)* che si potrebbe dare ai beni inseriti nel FRISCO e ha definito il Consiglio Nazionale Antidroga come istanza decisiva per la loro destinazione finale. **Tra questi utilizzi, spicca quello del finanziamento per programmi sociali (educazione, ricreazione e sport, prevenzione del consumo di droghe, riforma agraria, etc.), quello dell'acquisizione di innovazioni tecnologiche per la lotta contro il crimine organizzato e il finanziamento degli schemi di sicurezza del ramo giudiziario.**

Attraverso questo nuovo strumento legale, si sono sviluppate diverse operazioni che, contemporaneamente alla loro utilità, hanno evidenziato anche **due problemi “genetici”**, in quanto derivanti dalle **falle associate alla sua regolamentazione**.

Il primo di questi problemi era collegato **all’ambiguità dello strumento e alla sua natura giuridica**. **Benché i suoi ideatori avessero stabilito che si trattava di un’azione autonoma, cioè sottoposta a principi e regole proprie, questi sono stati poco chiari nella regolamentazione**. Così, nella pratica, **la discussione si è orientata nella definizione della giurisdizione** di cui faceva parte lo strumento dell’estinzione del dominio: se a quella **civile, amministrativa o penale**. Un dibattito che si è tenuto per anni e che, nello specifico, ha dato vita a una **dispersione normativa** nella quale si sono combinate, in modo **incoerente**, riforme all’azione dell’estinzione del dominio, **varie sentenze della Corte Costituzionale⁴** e l’introduzione di **modifiche puntuali allo strumento in altre disposizioni legali che hanno reso**

⁴ Particolarmente controproducente è stata la sentenza T-212 del 22 del febbraio 2001, secondo cui l’errore della Corte costituzionale ha obbligato lo Stato a restituire 200 beni sequestrati a una rinomata famiglia che era stata assolta dopo il processo giudiziario. Nonostante i magistrati difendessero il rispetto per il processo, questo ha aperto una finestra di opportunità per i vari narcotrafficcanti che, appoggiati da avvocati esperti, hanno messo in atto una serie di istanze e petizioni contro la DNE e di azioni di tutela contro lo Stato, esigendo che gli venissero restituiti i propri beni e che venissero risarciti per i danni causati.

la sua applicazione molto più complicata.⁵

Il secondo problema è che, **dinanzi a tale ambiguità e alle lacune delle riforme introdotte**, lo strumento di estinzione del dominio **è stato infine considerato, automaticamente, come parte della giurisdizione penale**, cosa che ha conferito una dinamica particolare alla sua attuazione, a parte ridimensionarne il campo d’azione. Da un lato, l’ha sottoposto a una dinamica procedurale che **ha reso la sua applicazione molto lenta dato che, per la confisca di un bene, bisognava affidarsi a una sentenza di condanna in materia penale**. Dall’altro, l’ha sottoposto a delle **restrizioni serie** in quanto, durante le sentenze, **il giudice doveva dimostrare una relazione di causalità tra il reato** per cui si processava la persona e i beni oggetto del sequestro⁶, cosa che spesso risultava impossibile per la mancanza di prove o, fondamentalmente, perché non esisteva tale vincolo.

Il persistere di questi problemi spiega la lentezza con cui è avanzato il sequestro di beni illeciti nella seconda metà del XX secolo, contrariamente alle aspettative

⁵ Una revisione non sistematica di queste norme illustra un’abbondanza di modelli e modifiche normative: Legge 793 del 2002, Legge 1395 del 2010, Legge 1453 del 2011, Codice di procedura civile e Codice di procedura penale. Quanto ai principi costituzionali che governano l’azione, si trovano nelle sentenze C-374 del 1997, C-740 del 2003, C-030 del 2006, C-887 del 2004, C-296 del 2011, C-540 del 2011 e molteplici carenze della tutela proferite dalla Corte Costituzionale.

⁶ In pratica, questo voleva dire che se un soggetto sotto processo fosse stato accusato di omicidio, il giudice avrebbe dovuto dimostrare che l’incarico di questo delitto fosse direttamente vincolato all’acquisizione del bene.

della Legge 333 del 1996, al punto che, dopo tre anni dalla sua realizzazione, si poteva valutare come inefficace. Questo era quanto evidenziato da alcune cifre della **Procura Generale colombiana citate in un articolo giornalistico del luglio 1999. Secondo questa fonte, dei 5.512 beni sequestrati fino a quel momento (5.468 beni immobili e 1.044 beni mobili) esistevano solo 146 tramite di estinzione del dominio e non si registrava nessuna sentenza a favore dello Stato**⁷.

Nel frattempo, la DNE sosteneva i costi dell'amministrazione di questi beni⁸, la capacità dello Stato, nel complesso, si vedeva sopraffatta dalla problematica che cercava di risolvere e le carenze normative, venivano sfruttate dalle organizzazioni criminali che in diverse occasioni sono riuscite a recuperare i propri beni per vie legali (*presentando richieste, petizioni e azioni di tutela*) semi-legali (*creando società di facciata per accedere ai pochi beni sequestrati*) e illegali (*corrompendo i funzionari della DNE e bruciando gli archivi chiave del processo*).

Riforme successive.

Dinanzi a questo insieme di problematiche, a partire dagli anni **2000** si sono sviluppate **tre grandi riforme per l'estinzione del dominio** che, tuttavia, hanno contribuito più che altro a

⁷ *El Tiempo*, 19.07.1999.

⁸ La situazione era talmente critica che nel 2002 la DNE disponeva di un'unità di 22 funzionari incaricati di amministrare circa 38.000 beni sequestrati.

generare nuove difficoltà senza risolvere quelle già esistenti.

1) Legge 793 del 2002: più "denti" = più corruzione.

La prima di queste riforme, la *Legge 793 del 2002*, è stata concepita in un contesto politico che le ha impresso uno stampo di carattere speciale. Da un lato, i grandi cartelli della droga erano spariti e le guerriglie, soprattutto le FARC (*Forze Armate Rivoluzionarie della Colombia*), si erano trasformate nella minaccia principale del paese, sostanzialmente perché le risorse provenienti dal narcotraffico avevano permesso di accedere a nuove risorse economiche e politiche per intraprendere un'espansione territoriale senza precedenti. Dall'altro, il discorso dell'allora presidente Álvaro Uribe Vélez basato sull'ipotesi depoliticizzante secondo la quale le guerriglie si erano degradate e non erano altro che una minaccia terroristica con l'unico interesse per il lucro economico attraverso la depredazione dei redditi illegali.

A corollario, la figura dell'estinzione del dominio è stata interpretata come un meccanismo idoneo per colpire le basi finanziarie dei gruppi armati illegali, soprattutto delle FARC, nel quadro della politica di sicurezza democratica che, al di là dei suoi risultati positivi, ha avuto profonde conseguenze negative nell'ordinamento istituzionale.

A tal fine, la legge ha cercato di facilitare il processo di estinzione del dominio e incrementare rapidamente il numero di beni sequestrati.

- **Ha stabilito chiaramente come autonoma la figura dell'estinzione del dominio** e, quindi, indipendente e separata da altre azioni di tipo penale che potessero essere in corso. In questo modo, la scioglieva dalla possibilità che l'iter si dilatasse, come era successo precedentemente.
- **Ha introdotto scadenze** per lo sviluppo di ogni fase della procedura e ha stabilito come **"anomalia gravissima" l'inadempimento di tali termini**, cercando in tal modo di ridurre i tempi dei giudici per emettere le sentenze e quelli dello Stato per espropriare il bene (*articolo 5*).
- Ha rafforzato la DNE affidandole un ruolo più attivo al di là di quello di amministrativo. In questo modo, la legge ha stabilito che la DNE poteva intervenire già dalla fase iniziale della procedura, a partire quindi dalla raccolta di prove, e prendere decisioni volte ad accelerare il processo qualora si dimostrassero ritardi ingiustificati (*paragrafo 1 dell'articolo*). Così, **l'Esecutivo ha garantito un potere di influenza che, prima, era stato conferito solo al ramo giudiziario attraverso la Procura Generale.**

Ciononostante, queste nuove facoltà legali non erano accompagnate da mezzi sufficienti in termini di incremento di capacità per soddisfare una domanda in costante aumento né da politiche di trasparenza che garantissero un'adeguata amministrazione dei beni.

I *problemi di efficienza* si sono resi evidenti, fondamentalmente, con la **mancanza di giudici specializzati** nell'ambito dell'estinzione del dominio all'interno della Procura Generale colombiana. Secondo i calcoli di una commissione di esperti incaricata di redigere una nuova riforma che abrogasse la Legge 793 del 2002, basandosi sul personale disponibile nella Procura dedicato a queste attività e all'ammontare di processi attivi per estinzione del dominio nel 2013, si è stimato che ogni giudice, in media, doveva occuparsi di 221 processi ancora in sospeso.

Dinanzi al costante aumento di casi, questa situazione ha portato a una congestione giudiziaria senza precedenti, danneggiando direttamente il proposito fondamentale di questa legge: quello di facilitare il processo. Secondo un esercizio realizzato da questa stessa commissione, selezionando in modo aleatorio casi dalla Sala de Extinción de Dominio y Enriquecimiento Ilícito (*Camera per l'Estinzione del Dominio e Arricchimento Indebito*) della Corte Suprema di Bogotá D.C., si è riscontrato che un processo di estinzione del dominio impiega in media sette anni e undici giorni per essere attuata.

Per quanto riguarda **i problemi legati alla corruzione**, questi hanno avuto come protagonista principalmente la DNE, i cui poteri aggiuntivi non hanno portato a un'amministrazione più efficiente dei beni sequestrati ma a una sua configurazione come bottino burocratico. Nello specifico, i maggiori scandali di corruzione hanno avuto luogo quando questa agenzia, nell'ambito degli accordi burocratici che hanno garantito la

rielezione di Álvaro Uribe Vélez, è finita nelle mani di una fazione del Partito Conservatore che, davanti al disordine amministrativo imperante, ne ha approfittato per delineare processi di corruzione che hanno compromesso due dei suoi direttori, oltre cinquanta funzionari e 13 deputati attivi nel 2010 portando, alla fine, allo scioglimento della DNE nel 2011.

In sintesi, le poche cifre disponibili evidenziano **l'inefficacia del nuovo progetto**. Probabilmente, **la più drammatica** è quella nell'**ambito agrario**, una delle grandi promesse di chi ha sostenuto questa riforma nel Congresso della Repubblica, la cui argomentazione principale riteneva **che l'estinzione del dominio avrebbe permesso di accedere a una quantità di superfici rurali sufficiente per sviluppare una vigorosa riforma agraria nel paese**. Tuttavia, **i 36.733 ettari** provenienti dall'estinzione del dominio e inseriti nell'Incoder e, da lì, **assegnati a 2.889 famiglie, si contrappongono alla cifra vicina al milione di ettari** che aveva stimato uno dei senatori che aveva capeggiato la riforma nel Congresso (*El Tiempo*, 21.12.2002: 1-11).

2) Legge 1708 del 2014: verso una nuova istituzionalità.

Nel 2014 è stata emessa la Legge 1708, conosciuta anche come il Código de Extinción de Dominio (*Codice sull'Estinzione del Dominio*). **Questa nuova riforma si focalizzava**, non tanto sulla velocità dei processi, **ma sulla trasformazione dello schema di gestione in atto dalla metà degli anni '90 nell'ambito dell'estinzione del dominio**. Nello specifico, **stabiliva le**

trasformazioni istituzionali e amministrative necessarie per rimpiazzare la DNE.

- **Ha formato la Sociedad de Activos Especiales** (*Società dei Beni Speciali, SAE*), una società di capitale misto dell'ordine nazionale, sottoposta al **regime del diritto privato** e affiliata direttamente al Ministero delle Finanze e del Credito Pubblico, il cui compito è amministrare i beni inclusi nel FRISCO.
- **Stabiliva una distribuzione più chiara degli utilizzi dei beni amministrati** da questa Società definendo che il 25% di questi si sarebbe dovuto destinare al Ramo Giudiziario; il 25% alla Procura Generale e il 50% si sarebbe potuto impiegare per progetti di investimento approvati dal Ministero delle Finanze e dal Governo Nazionale (*articolo 91*).

Ciononostante, a causa dell'entità della problematica ereditata, collegata da tempo all'amministrazione e all'inventario dei beni sequestrati, la SAE ha concentrato le sue attività nella verifica dell'accuratezza delle informazioni ricevute dall'estinta DNE.

A tal proposito, **una relazione di luglio del 2015 della Contraloría General de la Nación** (*Corte dei Conti*), l'organismo incaricato di verificare questo processo, ha stabilito che **"c'era incertezza nell'inventario totale dei beni che la DNE aveva consegnato alla SAE, dato che la sua ricezione non aveva implicato**

l'accettazione delle caratteristiche, congruenze e attendibilità delle informazioni e senza una verifica e depurazione fisica dei beni, e contare su un sistema di informazioni unificato con i dovuti standard di sicurezza" (Contraloría General de la Nación, 2015:12-13).

Questo processo di transizione verso una nuova istituzionalità lasciava intravedere un **ulteriore problema** che, anche se presente da tempo, non aveva ancora mostrato la sua entità: **la precaria base informativa di cui dispone lo Stato in quanto al numero, alla situazione e all'ubicazione dei beni sequestrati dopo vent'anni dall'avvio delle azioni formali di estinzione del dominio.** A tal proposito, per esempio, nel gennaio del 2016, la SAE è riuscita a ricostruire informazioni reali del 26% dei beni immobili sequestrati registrati dalla DNE, con il 74% ancora in fase di verifica. (Contraloría General de la Nación, 2016).

3) Legge 1849 del 2017.

Infine, **nell'ambito dell'implementazione degli accordi di pace** stipulati tra il Governo nazionale e le FARC, **nel luglio dell'anno corrente hanno avuto luogo le ultime modifiche normative** allo strumento dell'estinzione del dominio che, questa volta, **si sono basate sul Codice già esistente.** Tra le modifiche più rilevanti, vale la pena menzionare quella che **garantisce allo Stato colombiano gli strumenti per fare un uso tempestivo dei beni sequestrati** in modo da esercitare su di essi un'azione (*es. distribuzione, rottamazione, demolizione, etc.*) evitando di incorrere in costi amministrativi non necessari.

CASI DI STUDIO / IL RISARCIMENTO DELLE VITTIME: UN CASO CRITICO.

Per quanto la figura di estinzione del dominio si iscriva all'interno dell'ordinamento giuridico ordinario del paese, come parte dei suoi sforzi per superare il conflitto armato in Colombia si sono sviluppate disposizioni di **giustizia transizionale.** E, tra queste, si è prestata **un'attenzione speciale al risarcimento delle vittime attraverso i beni sequestrati o consegnati volontariamente dai gruppi armati fuorilegge.**

Per la sua pertinenza, in questa sezione presenteremo una breve analisi di quella che è stata una delle sfide più ambiziose dello Stato colombiano: risarcire l'universo delle **vittime che rappresenta circa il 14% della sua popolazione totale (il numero delle vittime fino al maggio 2017, secondo il Registro unico delle Vittime⁹, era di 8.361.389).** Dopo la presentazione del contesto istituzionale in cui sorge e si regola il risarcimento delle vittime, si presenterà un bilancio generale.

Contesto istituzionale.

Nel corso della negoziazione tra il Governo di Álvaro Uribe Vélez e i gruppi paramilitari delle Autodefensas Unidas de Colombia, sviluppati tra il 2003 e il 2006, è nata la Legge 975 del 2005, uno strumento di **giustizia transizionale con due obiettivi fondamentali: (i) "facilitare i processi di pace e il reinserimento**

⁹ La maggior parte delle vittime si sono dichiarate tali per essere state danneggiate, principalmente, per dislocamento (85%) e omicidio (11%).

individuale o collettivo alla vita civile di membri dei gruppi fuorilegge”; e, (ii) “garantire i diritti delle vittime alla verità, alla giustizia e al risarcimento”.¹⁰

Per rispondere a questo secondo obiettivo, **la legge ha stabilito una serie di incentivi per promuovere la consegna volontaria dei beni da parte dei paramilitari come mezzi per contribuire al risarcimento delle vittime.** Inoltre, ha stabilito la possibilità, attraverso indagini di ufficio realizzate dall’unità di Giustizia e Pace della Procura, di **identificare beni che contribuirono a questo scopo anche senza essere stati consegnati volontariamente.**

Dal suo canto, la **legge ha realizzato il Fondo di Risarcimento per le Vittime** la cui missione è quella di ricevere, amministrare e disporre dei beni riportati, così come di beni e risorse provenienti da altre fonti come assegnazioni del bilancio nazionale, multe economiche imposte a favore del Fondo o donazioni in denaro o titoli, nazionali o internazionali.

Questo quadro istituzionale, successivamente, è stato potenziato con la Legge 1448 del 2011 (*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*) dando maggiori garanzie alle vittime del conflitto armato.

Bilancio.

Secondo il bilancio realizzato dalla Contraloría General colombiana a dieci anni dall’implementazione della Legge di Giustizia e Pace, è evidente il numero esiguo dei beni consegnati o identificati

dalle autorità competenti. **Tra il 2006 e il 2016, la Procura Generale colombiana ha identificato 6.395 beni collegati a ex membri dei gruppi paramilitari e solo il 24,5% di questi è stato consegnato volontariamente.** Il restante 73% è il risultato di indagini di ufficio iniziate autonomamente dalla FGN (47,7%) e prodotto delle denunce realizzate nell’ambito dei processi che si sono sviluppati contro i candidati (27,8%). Del totale di questi beni, solo 721 sono entrati direttamente all’FRV, 321 sono passati all’Unidad de Restitución de Tierras (*Unità di Restituzione delle Terre*) e **solo 241 sono stati consegnati alle vittime.**

Questi registri si contrappongono a un’evidenza opprimente sulla quantità di beni che i gruppi paramilitari hanno accumulato attraverso mezzi illeciti e violenti. Per citarne solo uno, forse quello più drammatico, **in diverse regioni del paese i paramilitari hanno condotto una controriforma agraria che consisteva nell’espropriazione massiva e violenta di superfici rurali occupate da contadini.** Anche se non esiste un conteggio ufficiale, **gli stimati disponibili oscillano tra i 6 e i 10 milioni di ettari espropriati violentemente,** cosa che evidenzia il controllo territoriale che queste **organizzazioni, fortemente vincolate al narcotraffico,** hanno ottenuto nell’arco di oltre vent’anni.

Il divario tra i beni che i paramilitari hanno acquisito in modo illecito e quelli che effettivamente hanno consegnato **si deve fondamentalmente a 3 motivi principali:**

¹⁰ Articolo 1, Legge 975 del 2005

Pochi candidati.

In confronto al totale dei paramilitari che si è smobilitato (circa 31.000 tra il 2003 e il 2006), solo 3.915 si sono candidati per la Giustizia e Pace, cosa che suppone che in termini assoluti ci sia una riduzione dei beni consegnati rispetto all'universo totale stimato di beni acquisiti tramite illeciti.

Alta incertezza.

I paramilitari smobilitati si sono trovati davanti a un ordinamento giuridico di transizione nuovo per il paese le cui conseguenze e scioglimenti erano imprevedibili, **cosa che ha portato i candidati e gli operatori di giustizia a non avere chiari i benefici associati, per esempio, alla consegna dei beni acquisiti illecitamente.**

Occultamento deliberato.

La maggior parte dei candidati non ha consegnato i beni perché rappresentavano per loro fonte di ricchezza e di uno status a cui non erano disposti a rinunciare e le autorità avevano poche chance di identificarli, visti i processi di **legalizzazione tramite prestanome** e altri meccanismi che avevano messo in atto.

Al di là di questi problemi che hanno impedito il raggiungimento di un numero maggiore di beni, **si sono presentate delle difficoltà anche con l'amministrazione di quei pochi beni sequestrati: deterioramento dei beni, dilemmi istituzionali, svalutazione, corruzione, etc.**

Di seguito, alcuni **esempi** per illustrare meglio queste problematiche:

- **Tra i beni consegnati da Ramiro Vanoy, alias "Cuco Vanoy",** ex comandante del *Bloque Mineros* nella regione del Bajo Cauca, c'erano **due cliniche** che la sua organizzazione armata aveva creato per soddisfare circa 30 mila affiliati al regime sussidiato nel comune di Tarazá, **cosa che gli aveva permesso di depredare redditi e rinforzare le sue reti di appoggio comunitario.** Benché le comunità e l'amministrazione comunale avessero sollecitato l'approvazione di questa infrastruttura per colmare il deficit dell'offerta presente nel settore sanitario del territorio, il governo non ha preso nessuna decisione a riguardo e solo cinque anni dopo questa clinica è **entrata a far parte dell'FRV in uno stato di evidente degrado.**¹¹
- Molti dei beni consegnati e inseriti all'interno dell'FRV sono stati oggetto di domanda di restituzione generando una situazione in cui il bene rimane in un limbo giuridico, senza essere utilizzato per alcun tipo proposito: né per risarcire materialmente le vittime né per garantire la restituzione dei beni che molte di loro avevano perso durante il conflitto. Questo è quanto accaduto per diversi beni

¹¹

<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/45-reparaciones-a-victimas/3205-en-ruinas-e-inservible-clinica-de-paras-en-taraza>

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3613098>

consegnati dal *Bloque Central Bolívar*.

- **La persistenza di organizzazioni armate illegali alleate di alcuni ex funzionari pubblici** ha generato pressioni violente e campagne di corruzione per appropriarsi dei beni consegnati dai gruppi paramilitari nelle loro regioni o **alimentato invasioni** degli stessi beni.

Queste difficoltà hanno impedito che ci fosse un risarcimento materiale adeguato alle vittime per quanto riguarda la possibilità di accedere a beni fondamentali per garantire migliori condizioni di vita e un futuro dignitoso dopo anni di conflitto armato. Così, gran parte della strategia di risarcimento si è basata sulla via amministrativa, tramite **aiuti economici e sostegni finanziari a diverse imprese che, tuttavia, non tendono a essere sostenibili nel tempo.**

CONCLUSIONI/SUGGERIMENTI.

Il bilancio presentato in questo documento mostra i risultati limitati di oltre vent'anni di attuazione di progetti previsti per il sequestro di beni acquisiti in modo illecito e il loro potenziale utilizzo sociale in Colombia.

Un panorama che attira l'attenzione, se si considerano le risorse politiche ed economiche che vari governi hanno investito negli ultimi vent'anni attraverso una serie di riforme e modifiche normative che hanno promesso ripetutamente un'accelerazione nei processi di estinzione, trasparenza nell'amministrazione e nella destinazione dei beni sequestrati e

maggiori risultati nella lotta contro le organizzazioni criminali e i gruppi armati fuorilegge per risarcire i danni causati alla società.

Ci troviamo, quindi, di fronte a un paradosso rappresentato da **una sofisticata ma disfunzionale normatività nei termini segnalati** nell'introduzione di questo documento, conseguenza di una serie di problematiche collegate sia al progetto della figura dell'estinzione del dominio che alle dinamiche proprie della sua attuazione. **Efficienza e trasparenza sono quindi i due grandi elementi su cui bisogna ancora lavorare.**

Trasparenza, intesa come l'esistenza di canali di monitoraggio e tracciamento che facciano pressione ai funzionari implicati in linea con gli obiettivi dei progetti che definiscono le loro competenze.

Efficienza, nel senso di rispettare gli obiettivi possibili in base alle capacità disponibili e non quelli che si sperano di realizzare idealmente.

Su queste due aree si concentrano le **proposte e gli interventi migliorativi suggeriti** in quest'ultima sezione.

Efficienza.

Sono molti i problemi che fanno del processo di estinzione del dominio un processo inefficace e non operante. Quindi, le aree suscettibili di miglioramento sono diverse e ampie. Tuttavia, un aspetto particolarmente critico ha a che fare con la fase di transizione tra il **sequestro di un bene e l'emissione della sentenza giudiziaria finale** che definisce se questo sia stato

acquisito o meno in modo illecito. Transizione che **può durare almeno dieci anni, tempo durante il quale lo Stato sostiene i costi enormi di amministrazione** del bene, **che se non viene impiegato in alcun modo genera** situazioni inconvenienti come quelle descritte precedentemente (**deterioramento, violazione, svalutazione, etc.**).

Nel caso di attivi immobili come il terreno, così fondamentali per il paese, durante questa fase **sarebbe opportuno autorizzare il Governo ad acquisire queste superfici fin dall'inizio del processo di estinzione e pagarle con buoni rimborsabili solo nel caso in cui si provi l'innocenza della persona processata.**

Trasparenza.

La corruzione che ha colpito le istituzioni formate in diversi momenti per amministrare e destinare i beni sequestrati è stata **una costante nel paese**. Per quanto ci siano vari fattori che possano spiegarla, uno tra i più importanti ha a che fare con il **disordine amministrativo e l'assenza di un sistema d'informazione adeguato** che facilita il controllo da parte di altre istituzioni dello Stato (*Contraloría, Procuraduría*) e della cittadinanza in generale.

Una misura auspicabile è quella di **consolidare un sistema di informazione che faccia un inventario reale dei beni sequestrati, del loro stato, ubicazione e potenziale utilizzo**, che abbia le seguenti caratteristiche:

- Che sia **aggiornato periodicamente** con il fine di

garantire informazioni pertinenti e adeguate a prendere decisioni in tempo reale.

- Che sia **pubblico e di facile accesso** con il fine di facilitare le attività di monitoraggio e tracciamento da parte di tutti quelli interessati al tema.
- **Che generi un sistema di allarme sullo stato e la situazione dei beni** che per la loro natura devono avere priorità di mantenimento.

Sviluppi territoriali verso una normativa dell'uso sociale dei beni sequestrati come suggerimento per non ritrovarsi in un conflitto armato.

I paragrafi successivi espongono in modo sintetico la volontà attuale della Comisión de la Verdad (*La Commissione per la Verità, CEV*) di includere una raccomandazione di Non Ripetizione del conflitto armato basata su una normativa di riutilizzo sociale dei beni sequestrati.

Uno degli obiettivi principali della CEV è "Promuovere la convivenza nei territori, considerando come convivenza non la semplice condivisione di uno stesso spazio sociale e politico, ma la creazione di un ambiente trasformatore che permetta la risoluzione pacifica dei conflitti e la costruzione della più ampia cultura del rispetto e della tolleranza in democrazia" (Decreto 588, 2017). Questo obiettivo si appella chiaramente alla convivenza dalla sua capacità di generare cambiamenti sociali a partire dal dialogo e dal riconoscimento delle differenze.

Inoltre, il decreto 588 aggiunge che gli obiettivi di accertamento, riconoscimento e convivenza della CEV dovranno *“contribuire a creare condizioni strutturali per la convivenza tra i colombiani e le colombiane, e a seminare le basi della non ripetizione, la riconciliazione e la costruzione di una pace stabile e duratura”* (2017). A tal proposito, i gruppi della CEV hanno raccolto suggerimenti attraverso il paese su come evitare la ripetizione del conflitto, mettendo al centro le esperienze di convivenza, resistenza e costruzione della pace di vittime, comunità, organizzazioni e istituzioni.

In merito a tutto questo, dall’inizio del 2019, il lavoro territoriale della CEV a Bogotá, Soacha e Sumapaz ha evidenziato con forza, attraverso i racconti di organizzazioni giovanili che avevano partecipato ai diversi esercizi di accertamento e dialogo sociale, la necessità urgente dei giovani di avere a disposizione spazi fisici per lo sviluppo dei loro processi sociali, culturali, ambientali ed economici; evidenziando che i pochi spazi disponibili sono generalmente mediati da dinamiche istituzionalizzate, ideologizzate o mediate dall’economia, limitando in questo modo il diritto di sviluppare liberamente i processi di costruzione di pace e nuove cittadinanze.

Il clamore giovanile per il diritto a esistere in uno spazio e in un territorio si evidenzia chiaramente nelle parole espresse nel manifesto della rete *“Somos Generación de Verdad_RSGV”* dove si legge che le *“violenze ci privano del diritto a essere, a tal punto che siamo stati relegati alla non-esistenza. Ma nonostante tutto, noi giovani*

continuiamo a concepirci come attori della trasformazione culturale, ed è per questo che ogni giorno resistiamo e ci reinventiamo con slancio e audacia” (Manifesto RSGV, 2021).

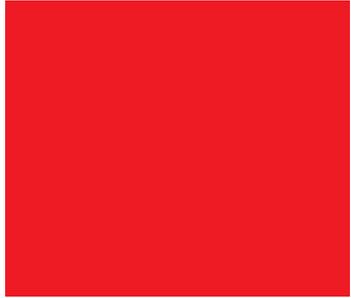
A metà del 2020, motivata dai dialoghi con le organizzazioni giovanili, la CEV inizia a relazionarsi con Libera e con Red ALAS sulla **possibilità di includere una raccomandazione per evitare la ripetizione del conflitto armato nella relazione finale della CEV basata sulla Legge italiana 109/96 del riutilizzo sociale dei beni sequestrati a gruppi illegali. A partire da questa cooperazione, si sono promossi diversi spazi di socializzazione e dialogo di questa normativa con diversi gruppi della CEV, con organizzazioni sociali, giovanili, delle vittime, e la rete Somos Generación de Verdad, ricevendo un’approvazione altamente positiva dall’esperienza italiana.**

Alla radice di questi incontri, i gruppi della CEV interessati alla proposta, tenendo in considerazione il contesto colombiano, stanno dirigendo la conversazione verso il focus culturale della Legge 109/96, che si basa sul valore simbolico che questi beni riutilizzati conferiscono ai territori e alla società in generale, superiore al valore monetario che questi possano generare attraverso la loro vendita. Questo focus culturale conferisce alla legge sull’utilizzo sociale la capacità di devolvere ai territori la loro capacità di immaginare e costruire rotte per la trasformazione di una quotidianità attraversata da dinamiche di controllo territoriale da parte di attori armati e criminali. In opposizione a questi ordini violenti: le pratiche artistiche, fisiche ed

emotive schierate dalle organizzazioni in questi spazi recuperati danno la possibilità di creare nuove territorialità e circoli virtuosi per la pace. **A partire da questa idea, attualmente si stanno sostenendo, dai team territoriali della regione Surandina e di Bogotá, tre iniziative uniche di riutilizzo sociale dei beni sequestrati, con l'obiettivo di comprendere a fondo le sfide di una possibile normativa a livello nazionale.**

La prima iniziativa consiste nel recupero del Club San Fernando a Cali da parte del comune, con il proposito di creare un centro della cultura e della scienza; la seconda è un progetto agro ecologico in una tenuta ad Agua de Dios da parte di un'organizzazione per le vittime di origini africane; la terza iniziativa è uno spazio artistico all'interno di un bene sequestrato nella zona di tolleranza del barrio "Santa Fé", gestito dal Distretto di Bogotá.





MESSICO

Red ALAS Messico

IL PERCORSO VERSO IL RIUTILIZZO SOCIALE DEI BENI DELLA DELINQUENZA ORGANIZZATA.

Armando Barrera Cuevas

Paolo Pagliai

Andrea Romero Castro

INTRODUZIONE.

A livello Mondiale, il fenomeno della delinquenza organizzata ha subito una crescita esponenziale, godendo di un numero sempre maggiore di attività sociali in cui viene coinvolta, aumentando così anche le possibilità e il suo talento per trasformare i guadagni illeciti in denaro pulito.

Una prova di quanto detto è data dal confronto dell'incidenza del primo trimestre del 2017 rispetto a quello dello stesso periodo negli anni precedenti, dove, secondo le statistiche del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (*Segreteria Esecutiva del Sistema Nazionale della Sicurezza Pubblica, SESNSP*), i reati di alto impatto sono aumentati.

A tal proposito vale la pena segnalare che, se si mettono a confronto i valori assoluti del primo trimestre del 2017 con lo stesso periodo del 2016, si nota un incremento del 29,48% degli omicidi dolosi, del 12,57% degli omicidi colposi, del 19,75% dei sequestri della giurisdizione federale e comune, del 29,55% delle estorsioni, del 32,31% delle

rapine, del 13,10% dei furti di veicoli, del 3,18% dei furti in casa, del 47,43% dei furti in affari, del 31,69% delle rapine a passanti e del 5,74% degli abusi.

Da diversi anni, in Messico si attuano politiche che hanno come obiettivo la lotta contro la delinquenza organizzata, come era accaduto principalmente durante il governo del Presidente Felipe Calderón nel mettere in atto quella che è stata definita la "Guerra contro il Narco". Tuttavia, come si è dimostrato, la lotta frontale dei corpi polizieschi e militari contro la delinquenza organizzata non ha fatto altro che inasprire i livelli di violenza in Messico, dato che per i gruppi criminali rimpiazzare le risorse umane detenute o abbattute non implica nessun impatto fondale nel loro funzionamento e sviluppo.

Dinanzi a questa realtà, diversi settori della società hanno iniziato a segnalare la necessità di un attacco più preciso, un attacco in cui le tecniche di intelligence e indagine avessero come obiettivo principale l'indebolimento del potere economico della delinquenza organizzata. Solo in questo modo, infatti, si sarebbe ottenuta una vera riduzione delle capacità delinquenziali di questi gruppi, privandoli delle risorse

economiche che gli permettono l'acquisto di armi, della sicurezza da parte delle autorità, il pagamento del personale, la capacità di investire e comprare beni per riciclare denaro, cosa che alla fine porterebbe a un vero smantellamento dei gruppi della delinquenza organizzata.

Compresa la realtà del fenomeno, la discussione si è concentrata sull'identificazione di una figura giuridica che riuscisse nell'intento privare i gruppi criminali dei beni che provenivano dalle loro attività illecite o che venivano utilizzati durante le stesse. Le prime voci importanti segnalavano l'*"estinzione del dominio"*, figura giuridica colombiana di grande efficacia ed efficienza, come l'opzione principale da attuare nel nostro paese.

Così, tramite Decreto pubblicato nel Diario Ufficiale della Federazione, il 18 giugno del 2008 sono stati modificati diversi articoli della Costituzione Politica degli Stati Uniti Messicani. Tra queste modifiche, troviamo quella realizzata all'articolo 22, secondo paragrafo, che ha introdotto in modo formale nel nostro sistema giuridico la figura dell'*"estinzione del dominio"* come mezzo giuridico il cui proposito è combattere le strutture economiche e patrimoniali della delinquenza organizzata.

Il 9 agosto 2019, 11 anni dopo la riforma costituzionale, è stata pubblicata la **Legge Nazionale sull'Estinzione del Dominio**, di pari passo ad alcune modifiche a diverse disposizioni del Codice Nazionale delle procedure penali, della Legge Federale per l'amministrazione e la cessione dei beni del settore pubblico, della Legge dei concorsi commerciali e della Legge organica dell'amministrazione pubblica federale.

Nelle pagine seguenti, a quasi due anni dalla pubblicazione della Legge e a un anno e mezzo dall'ultima riforma (22 gennaio 2020), affronteremo il tema complesso della sua efficacia come strumento per la lotta contro la delinquenza organizzata. L'obiettivo e l'importanza di questo lavoro consistono nel determinare qual è la destinazione o l'utilizzo di questi beni e, eventualmente, sostenere la necessità che gli stessi siano parte di diversi meccanismi che permettano il loro riutilizzo sociale. È importante, quindi, che questi beni provenienti dalla delinquenza organizzata vengano riutilizzati dalla comunità che è stata danneggiata direttamente, permettendo così di ricostruire il tessuto sociale compromesso, ma soprattutto incoraggiando il risarcimento integrale del danno da una prospettiva collettiva.

AGGIORNAMENTO SULLA MODIFICA COSTITUZIONALE RELATIVA ALL'ESTINZIONE DEL DOMINIO.

Nel presente lavoro è sicuramente necessario esaminare l'ultima riforma costituzionale che in tema di Estinzione del Dominio ha stabilito il nostro potere legislativo, considerando, soprattutto, che alla luce di quest'ultima riforma è stata ordinata la realizzazione di una Legge Nazionale sull'Estinzione del Dominio che sostituisce l'antica Legge Federale e le leggi locali in materia. La riforma all'articolo 22 della Costituzione è stata pubblicata il 14 marzo 2019, mentre la Legge Nazionale è stata pubblicata il 9 agosto dello stesso anno.

Quanto detto precedentemente è accaduto in virtù del considerevole fallimento operativo dell'esercizio dell'estinzione del dominio davanti ai

Tribunali. Per questo motivo si è affrontata la necessità di rielaborare la figura, soprattutto se si paragona l'esperienza latino-americana con quanto avvenuto in Messico e tanto più se consideriamo la Colombia e cosa ha significato per loro l'estinzione del dominio. Tramite questa figura, infatti, si è stato possibile indebolire di cento milioni di dollari i gruppi della criminalità organizzata, obiettivo non ancora raggiunto nel nostro paese, non essendo questo nemmeno paragonabile economicamente e statisticamente.

Tuttavia, è importante menzionare che, oltre a quanto detto, uno degli argomenti principali che hanno portato a rielaborare il funzionamento della figura dell'estinzione del dominio nel nostro paese è stato quello relativo alla falsa "autonomia" della figura come un intervento di natura civile. Per accreditare la fondatezza di questa azione, infatti, bisognava dipendere da quanto risolto in materia penale e determinato dalla Prima Camera della Suprema Corte di Giustizia attraverso un criterio giurisprudenziale in cui si è riconosciuta l'esistenza di una "autonomia relativa" e non assoluta tra la materia civile e penale in relazione all'estinzione del dominio. La sezione con numero di registro 2008879 dichiara: *"ESTINZIONE DEL DOMINIO: l'autonomia a cui si riferisce l'articolo 22 della costituzione politica degli stati uniti messicani, tra la procedura relativa e quella penale, non è assoluta ma relativa"*. Il giudice dell'Estinzione del Dominio deve quindi sottomettersi alla decisione adottata dalla persona specializzata in materia penale quando questa conclude, in una risoluzione nel corso del processo, che gli elementi del corpo del reato non sono stati accreditati o, nel dettare la sentenza

definitiva, che il reato non è stato dimostrato.

Tutto ciò è stato rafforzato dalla Corte, riconoscendo anche che *"entrambi i processi hanno come comune denominatore i fatti che hanno dato origine a una verifica previa che, una volta scissa, dà luogo a due tipi di giudizi: 1) quello penale (volto alla sanzione per la commissione di reati); 2) quello dell'estinzione del dominio (indirizzato a dichiarare diritti patrimoniali). Questa situazione impedisce di affermare l'esistenza di un'autonomia assoluta, considerando che proprio l'articolo 22 della Costituzione subordina tra loro i due processi. Il precetto costituzionale, infatti, prevede che l'estinzione del dominio occorra sui beni che siano strumento, oggetto o prodotto del reato, anche quando non è stata dettata la sentenza che determina la responsabilità penale ma esistono elementi sufficienti per determinare che il fatto illecito sia accaduto. Quindi, il presente articolo permette di affermare validamente che il legislatore sia partito dalla base che, parallelamente all'esercizio dell'azione penale, si esercitasse quella dell'estinzione del dominio"*.

Infine, a tal proposito la Corte ha espresso: *"... pertanto, lo Stato (attraverso il Pubblico Ministero), dovrebbe portare a termine le indagini per la persecuzione del reato e, ove necessario, procedere all'esercizio dell'azione penale di disporre degli elementi necessari a tal fine. Solo così si spiega perché avviene l'estinzione del dominio, anche quando non sia stata ancora dettata (nel processo penale) la sentenza che determini la responsabilità penale"*, cosa che suppone che ci sia stata almeno una valutazione a carico

dell'autorità giudiziaria penale sull'esistenza di qualcuno dei reati previsti nell'articolo 22 della Costituzione Federale, come presupposto per l'esercizio dell'azione dell'estinzione del dominio.

Con quanto analizzato fino ad ora, non è possibile concludere e capire i motivi del perché, nell'esperienza forense, l'estinzione del dominio non abbia avuto il successo sperato, dato che la sua origine dipendeva totalmente dalla risoluzione in materia penale dei fatti investigati e collegati a essa. D'altro canto, nel proporre la modifica costituzionale si è argomentato anche in merito alla grande difficoltà che comportava condurre un processo di natura civile sotto la premessa degli oneri e degli standard probatori in materia penale, situazione che irrobustisce la relazione intima tra le due materie già riconosciuta dalla Corte e che corrisponde all'inefficacia dell'estinzione del dominio, portandola nella pratica a un vero e proprio fallimento. Da una parte, infatti, dinanzi alla complessità probatoria, le autorità esercitavano pochi interventi di estinzione del dominio e, dall'altra, quelli che venivano sollecitati finivano principalmente per essere risolti contro pubblici ministeri e procuratori. Sulla base di quanto detto fino ad ora, nella proposta di modifica costituzionale è stato necessario puntualizzare che le azioni reali hanno un'altra natura e un altro trattamento sostanziale e processuale, al fine di poter differenziare e separare categoricamente dallo standard probatorio applicabile in materia penale, dato che il fatto di vincolare nel testo costituzionale l'estinzione del dominio al riconoscimento di elementi del diritto penale si considerava un grande errore.

Oltre a generare problemi operativi dentro al procuratorato e ai pubblici ministeri, infatti, si impone da parte della Costituzione la necessità di sviluppare una legislazione para-penale che è inadeguata per i fini dell'estinzione del dominio: quello di convertirsi in uno strumento adeguato per debilitare economicamente i gruppi della delinquenza organizzata e permettere lo sfruttamento sociale dei beni confiscati.

Dopo la discussione e l'approvazione nelle camere del Potere Legislativo del nostro paese, si è riusciti a ottenere la modifica dell'articolo 22 in relazione all'Estinzione del Dominio:

“Articolo 22. *Sono vietate le pene di morte, mutilazione, infamia, la marchiatura, le fustigazioni, il tormento di qualsiasi specie, la multa eccessiva, la confisca di beni e qualsiasi altra pena insolita e trascendentale. Tutte le pene dovranno essere proporzionate al reato che punisce e al bene giuridico colpito.”*

L'azione di estinzione del dominio verrà esercitata dal Pubblico Ministero attraverso un processo giurisdizionale di natura civile e indipendente da quello penale. Le autorità competenti dei diversi ordini di governo presteranno ausilio nel compimento di questa funzione. La legge stabilirà i meccanismi affinché le autorità amministrino i beni soggetti al processo di confisca, inclusi i loro prodotti, i raccolti, frutta e accessori perché l'autorità porti a termine la sua disposizione, l'utilizzo, l'usufrutto, la cessione e monetizzazione, in conformità al pubblico interesse, e definisca con criteri di opportunità la destinazione e, eventualmente, la distruzione degli stessi.

Si applicherà sui beni di carattere patrimoniale la cui legittima provenienza

non possa accertarsi e che siano associati alle indagini derivanti da reati collegati alla corruzione, all'insabbiamento, reati commessi da funzionari pubblici, delinquenza organizzata, furto di veicoli, risorse di provenienza illecita, reati contro la salute, sequestro, estorsione, traffico di persone e reati collegati a idrocarburi, petrolio e petrolchimici.

A tutte le persone che si ritengono danneggiate, si dovrà garantire l'accesso ai mezzi di difesa adeguati a dimostrare la provenienza illecita del bene soggetto al processo.

Della riforma precedente possiamo aggiornare i seguenti punti:

- *Insistere sulla natura civile e autonoma dell'esercizio dell'estinzione del dominio;*

- *Mantenere la facoltà del Pubblico Ministero di indicare chi in tale ambito deve ricevere aiuto dalle diverse autorità competenti dei tre livelli di governo;*

- *Stabilire la necessità di creare "meccanismi" affinché le autorità amministrino i beni soggetti a confisca e tutto ciò che si produce o deriva da essi;*

- *Questi "meccanismi" dovranno regolare il modo in cui l'autorità può disporre di questi beni al servizio dell'interesse pubblico, potendo definire la destinazione o la distruzione di tali beni;*

Ciononostante, per quanto riguarda la fondatezza dell'azione, non si fa un riferimento puntuale al tipo di beni sui quali si potrebbe esercitare, come accadeva nella redazione precedente della riforma, ed espone anche le categorie di reato su cui deve esistere un'indagine collegata, esponendosi in questo modo:

“La procedibilità sarà sui beni di carattere patrimoniale, su quelli in cui non si possa accertare la loro legittima provenienza e che siano collegati con le indagini derivate da fatti di corruzione, insabbiamento, delitti commessi da funzionari pubblici, delinquenza organizzata, furto di veicoli, risorse di provenienza illecita, delitti contro la salute, sequestro, estorsione, traffico di umani e delitti collegati a idrocarburi, petrolio e petrolchimici.”

Come possiamo notare, la riforma lascia come materia della Legge Nazionale la classe dei beni sui quali sarà procedibile e si limita a stabilire che saranno quelli di natura patrimoniale sui quali non si possa accertare la provenienza lecita. In più, si fa riferimento a categorie di reato non contemplate nel testo precedente, come i reati corruzione, insabbiamento, reati commessi da funzionari pubblici, risorse di origine illecita, estorsione e reati collegati a idrocarburi, al petrolio e ai petrolchimici.

Infine, la riforma mantiene il diritto alla difesa e alla possibilità di accreditare l'origine lecita dei beni.

Dinanzi alla relativa novità della Legge Nazionale, non si dispone ancora di una statistica precisa per verificare se in conformità alle nuove disposizioni procedurali si abbia una maggiore efficacia e se si raggiungano gli obiettivi della figura giuridica dell'estinzione del dominio.

REATI PER CUI È PROCEDIBILE L'AZIONE DI ESTINZIONE DEL DOMINIO.

Secondo quanto stabilito nella nostra Carta Magna, sono fatti suscettibili di estinzione del dominio, in conformità al quarto paragrafo dell'articolo 22 della

Costituzione Politica degli Stati Uniti Messicani, i beni provenienti dai seguenti reati:

- *Sequestro*
- *Crimini collegati a idrocarburi, petrolio e petrolchimici*
- *Crimini contro la salute*
- *Traffico di esseri umani*
- *Reati collegati alla corruzione*
- *Insabbiamento*
- *Reati commessi da funzionari pubblici*
- *Reati commessi contro l'amministrazione di giustizia del Codice penale Federale*
- *Furto di veicoli*
- *Risorse di provenienza illecita*
- *Estorsione*

Come si può notare, i comportamenti criminali identificati sono quelli che favoriscono maggiore ingresso ai gruppi della delinquenza organizzata, includendo nelle ultime modifiche anche quei reati commessi dai funzionari pubblici che nell'esperienza degli ultimi anni sono stati coinvolti in una complicità diretta con gruppi della mafia. Disponendo di un margine più ampio contro il crimine organizzato e quelle persone del servizio pubblico che vi collaborano, l'intenzione è quella di ottenere risultati migliori e compromettere il potere economico e politico dei gruppi della delinquenza organizzata.

ESTINZIONE DEL DOMINIO.

ORIGINE DELL'ESTINZIONE DEL DOMINIO.

Per "**estinzione di dominio**" la Legge intende la "*perdita dei diritti che una persona ha in relazione ai beni a cui si riferisce la Legge nazionale, dichiarata dalla sentenza dell'autorità giudiziaria, senza alcuna compensazione per il proprietario o per chi si ostenti o comporti come tale, né per chi, per qualsiasi circostanza, possiede o detiene i Beni citati.*" (art.13)

È importante riferire che l'estinzione del dominio è il risultato della sottoscrizione dello Stato Messicano di diversi strumenti internazionali, come la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di Stupefacenti e Sostanze Psicotrope e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Delinquenza Organizzata Transnazionale, in cui si è determinato l'obbligo degli Stati Membri di condurre procedure, per volere di un tribunale o di un'autorità competente, volte alla privazione con carattere definitivo dei beni di origine illecita, così come considerare la possibilità di invertire l'onere della prova rispetto all'origine illecita di tali beni, nella misura in cui sia compatibile con i principi del diritto interno.

Dinanzi alla generalità che i beni utilizzati dai gruppi criminali per commettere reati non sono a nome delle persone sotto processo, nonostante sia evidente il loro utilizzo come strumento per il reato o che siano il prodotto delle operazioni criminali, la mancanza di una relazione diretta con le persone sotto processo impediva allo Stato di arrivare a loro.

L'azione dell'estinzione del dominio sarà procedibile su quei Beni di carattere

patrimoniale la cui Legittima Provenienza non possa accertarsi, in particolare, sui Beni che siano strumento, oggetto o prodotto dei fatti illeciti, senza pregiudizio del luogo della sua realizzazione, come:

- I. *Beni che provengono dalla trasformazione o conversione, parziale o totale, fisica o giuridica del prodotto, strumento o oggetto materiale di atti illeciti a cui si riferisce il quarto paragrafo dell'articolo 22 della Costituzione;*
- II. *Beni di provenienza lecita usati per occultare altri Beni di origine illecita, o immischiati materialmente o giuridicamente con Beni di provenienza illecita;*
- III. *Beni rispetto ai quali il titolare non accrediti la loro provenienza lecita;*
- IV. *Beni di origine lecita il cui valore sia equivalente a uno qualsiasi dei Beni descritti nei punti precedenti, quando non sia possibile la sua localizzazione, identificazione, il sequestro, l'assunzione a garanzia o l'arresto materiale;*
- V. *Beni utilizzati per la commissione di atti illeciti a opera di terzi, se il proprietario era a conoscenza di questi e non ha notificato l'autorità o non ha fatto niente per impedirli;*
- VI. *Beni che costituiscano reddito, entrate, prodotti, rendite, frutta, accessori, proventi e altri benefici derivati dai Beni a cui si riferiscono i punti precedenti.*

ASPETTI FONDAMENTALI DELL'ESTINZIONE DEL DOMINIO.

Si possono distinguere le seguenti caratteristiche dell'estinzione del dominio:

Giurisdizione.

Articolo 8. *L'azione di estinzione del dominio si eserciterà attraverso un processo giurisdizionale di natura civile, di carattere patrimoniale e con prevalenza all'oralità, e procederà sui Beni descritti nell'articolo precedente, indipendentemente da chi li abbia in suo potere o li abbia acquisiti.*

L'esercizio dell'estinzione del dominio spetta al Pubblico Ministero.

La procedura sarà autonoma, distinta e indipendente da quella o quelle in ambito penale di cui si siano ottenute informazioni relative ai fatti che sono alla base dell'azione o da qualsiasi altra procedura avviata precedentemente o simultaneamente.

Azione reale.

Il fine ultimo della procedura è la cosa in sé, il bene, non ha quindi l'intenzione di essere un castigo o una pena personale, ma di impedire che il bene di origine illecita si integri all'economia formale. Per quanto detto precedentemente, il processo si sottomette a standard probatori e a principi che reggono la procedura civile, con meno esigenze processuali rispetto al processo penale, soprattutto se si paragona il sistema tradizionale con quello di taglio accusatorio e orale. Tuttavia, come vedremo più avanti, nella procedura di estinzione del dominio esiste una relazione intima e una necessità di

attuazione delle norme del diritto civile e della materia penale.

Patrimoniale.

Il fine della procedura dell'estinzione del dominio è quello di decretare la perdita del diritto di proprietà di un bene specifico vincolato alla delinquenza e di indebolire così il potere patrimoniale dei gruppi criminali. Prima della creazione di questo strumento, uno degli incentivi principali della criminalità per mantenere e accrescere le proprie operazioni era dato dalla difficoltà di accertare in un processo penale la provenienza illecita dei beni collegati alle loro operazioni, così come la responsabilità dei partecipanti, cosa che alla lunga comportava l'impedimento della confisca e l'impunità. Non essendo necessari questi estremi nella procedura dell'estinzione del dominio, l'intenzione è quella di superare queste barriere.

Non è una pena.

Come già indicato, non essendo di carattere personale ma reale, l'estinzione del dominio si inserisce in una procedura civile e non pretende di accreditare alcuna responsabilità penale, ma solamente l'origine illecito di un bene specifico.

Imprescrittibilità.

A differenza del processo penale, in cui la morte dell'imputato mette fine all'attività dello Stato e quindi impedisce che si decida sulla sua responsabilità, il processo di estinzione del dominio consente, anche dinanzi alla morte dell'imputato, di decretare la perdita del diritto di proprietà, considerando ancora

una volta come oggetto dell'azione la cosa e non la persona. Questa caratteristica cerca di risolvere due problematiche, la prima è il tempo eccessivo impiegato nella risoluzione dei processi penali e la seconda è la possibilità che i beni collegati alla delinquenza possano essere oggetto di una successione e mantenersi nel patrimonio dei gruppi delinquenti.

DESTINAZIONE DEI BENI DELLA DELINQUENZA ORGANIZZATA E IL LORO RIUTILIZZO SOCIALE COME PARTE DEL RISARCIMENTO DEI DANNI DA UNA DIMENSIONE COMUNITARIA.

In linea generale, l'estasi per i beni della delinquenza organizzata ha due intenzioni molto chiare: utilizzarli come strumento efficace della lotta contro il crimine organizzato, indebolendo la sua capacità economica e operativa; generare un benessere sociale, cosa di somma trascendenza dato che la determinazione della destinazione dei beni pretende di assicurare il suo oggetto sociale, contribuire al risarcimento del danno e appoggiare le vittime dei reati della delinquenza organizzata.

Per amministrare e cedere i beni assicurati, confiscati, abbandonati nei processi penali a favore dello Stato, o dichiarati estinti, è stato creato il Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (*Servizio di Amministrazione e Alienazione dei Beni del Settore Pubblico*), oggi Istituto per restituire al popolo quanto è stato rubato: *“un Organismo Decentralizzato della Amministrazione Pubblica Federale con personalità giuridica e patrimonio propri, parte del settore coordinato dal Ministero delle Finanze, il cui incarico è*

quello di assegnare una destinazione ai Beni e alle Imprese non redditizie per lo Stato, con Compromesso, Efficienza, Trasparenza e Responsabilità Sociale, cercando di contribuire al rafforzamento dello Stato di Diritto, alle Finanze Pubbliche e al Sistema Finanziario Messicano”.

Secondo l'articolo 38 della Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (*Legge Federale per l'Amministrazione e l'Alienazione dei Beni del Settore Pubblico*), **“L'Istituto potrà vendere i Beni attraverso le seguenti procedure:**

- I. Evidenza pubblica;
- II. Asta;
- III. Liquidazione;
- IV. Assegnazione diretta.

L'obiettivo è finanziare il governo su tutti i livelli, assumendo che il risarcimento del danno rientri in una dimensione pubblica e non comunitaria. Tuttavia, bisognerà tenere presente che il fenomeno della delinquenza organizzata (negli ultimi 15 anni, più di 300.000 vittime assassinate e almeno 90.000 persone scomparse) è di una gravità tale che l'impatto sociale ed economico che produce nella comunità è devastante, a fronte dell'aumento indiscriminato della violenza, della diversificazione delle attività delinquenti, del livello di organizzazione dei gruppi criminali e della capacità economica e di infiltrazione degli stessi. Questo ci permette di sostenere in modo categorico che in diverse parti del paese la società, intesa come gruppo di abitanti di alcune zone colpite dalla delinquenza organizzata, è vittima diretta di questo fenomeno.

Ci riferiamo non solo alla concettualizzazione formale di vittima o di parte offesa in un reato, ma una qualità che va ben oltre, alla concezione di vittima rispetto alla comunità stessa, che subisce la vulnerabilità costante del diritto dell'uomo a vivere in pace. Definiamo vittima quella comunità che ha smesso di essere produttiva per paura di uscire in strada, quella comunità che in intere colonie è vittima della riscossione del terreno, quella comunità che davanti alla paura di essere vittima della delinquenza organizzata non vede, non sente e non parla.

Secondo il quarto paragrafo del primo articolo della Ley General de Víctimas (*Legge Generale delle Vittime*), il risarcimento integrale comprende i mezzi di restituzione, riabilitazione, compensazione, soddisfazione e garanzia di non ripetizione nelle sue dimensioni individuale, collettiva, materiale, morale e simbolica. Ognuna di queste misure verrà attuata a favore della vittima, tenendo in conto la gravità e la grandezza dell'atto vittimizzante commesso o la gravità e la grandezza della violazione dei suoi diritti, così come le circostanze e le caratteristiche dell'atto vittimizzante.

Stando a quanto detto, è compito dello Stato adottare le misure necessarie per assicurare che qualsiasi violazione ai diritti fondamentali dei propri cittadini, messa in atto da singoli, venga risarcita dal responsabile del danno.

L'intenzione di queste linee è sostenere che, per quanto il soggetto pubblico detenga dei diritti specifici nella sua dimensione collettiva, la violazione dei diritti individuali e comunitari può colpire anche aspetti della comunità e provocare danni che vanno risarciti. I

danni di carattere collettivo possono generarsi secondo tre modalità:

1. *Per lesione dei diritti generata dalla violazione dei diritti collettivi, come il diritto alla pace, a un ambiente sano, alla moralità amministrativa;*
2. *Per la violazione grave e/o manifesta dei diritti individuali dei membri delle comunità, quando la violazione dei diritti individuali è stata sistematica o massiva;*
3. *Per l'impatto collettivo della violazione dei diritti individuali che accade quando la violazione non è stata necessariamente sistematica o massiva, ma ha avuto ripercussioni su un membro o un bene della comunità con una rappresentazione simbolica tale che la sua perdita o il suo danneggiamento implica un danno collettivo;*

Attraverso il risarcimento di questi danni, l'intenzione è che tutti i soggetti collettivi vittimizzati accedano a un risarcimento integrale garantendo il recupero del tessuto sociale e il ripristino dei progetti di vita collettivi e individuali.

Un modo per risarcire questi danni e, a sua volta, promuovere la ricostruzione di un tessuto sociale, consiste nel dotare la comunità di mezzi di carattere socioeconomico e psicosociale, per esempio tramite progetti infrastrutturali, produttivi, iniziative comunitarie o progetti educativi grazie all'impiego di fondi di sviluppo.

Senza alcun dubbio, il riutilizzo dei beni che un tempo appartenevano alla delinquenza organizzata e che sono passati poi nelle mani dello Stato

dovrebbe giocare un ruolo fondamentale. Per la società civile è necessario esigere un cambiamento radicale del governo per affrontare questo tipo di trasformazione nella politica pubblica rispetto all'amministrazione e all'alienazione di questi beni.

Lo sguardo governativo è volto a utilizzare questi beni prevalentemente come risarcimento per le vittime dirette del reato e per lo Stato come somma di tutte le vittime. È necessario considerare la comunità come vittima dei reati commessi dalla delinquenza organizzata, cosa che le darebbe innegabilmente il diritto di ricevere un risarcimento. Purtroppo, questa filosofia non ha pervaso i poteri esecutivo e legislativo del paese, e rappresenta una sfida che bisognerà affrontare negli anni a venire.

IL RIUTILIZZO SOCIALE DEI BENI DELLA DELINQUENZA ORGANIZZATA NELLA COSTITUZIONE POLITICA DELLA CITTÀ DEL MESSICO.

Non possiamo ancora stabilire nessun esempio concreto di riutilizzo sociale dei beni della delinquenza, dato che questa prospettiva sociale non ha permeato le nostre istituzioni governative a livello nazionale. Tuttavia, **è importante menzionare che tutte le organizzazioni che fanno riferimento alla Red ALAS e che hanno come obiettivo la prevenzione della delinquenza organizzata in Messico, partono dal successo della Red Retoño, che ha ottenuto l'inserimento della figura di "riutilizzo sociale dei beni della delinquenza" nella Costituzione Politica della Città del Messico.**

Questa visione di politica pubblica è stata stabilita come un meccanismo che si occupa della prevenzione della

delinquenza e i cui risultati positivi consentirebbero il ripristino del tessuto sociale, permettendo che la comunità colpita direttamente dalla delinquenza abbia l'opportunità di riutilizzare i beni in processi da cui possano trarre direttamente vantaggio, ribaltando così il circolo vizioso e sfruttando questi beni per rigenerare il benessere sociale collassato. In ultima analisi, questo migliorerebbe anche la qualità della vita, generando processi di produzione sociale e di educazione psicosociale, cosa che permetterebbe di ottenere benefici economici e quindi di potersi avvicinare ad altri servizi di carattere prioritario in queste comunità.

È importante segnalare che, come risultato dell'esperienza in questo ambito in Italia, si è dimostrato con forza come il riutilizzo sociale dei beni della delinquenza organizzata permette di sostenere direttamente la comunità colpita, come già indicato, ma anche di fronteggiare un fattore essenziale per la delinquenza organizzata, il fattore economico. Togliere potere monetario alla mafia permette di garantire il principio di non ripetizione nel risarcimento dei danni alle vittime.

Avere l'opportunità di disporre di spazi che possano essere usati a favore delle vittime per cercare di curare le ferite, avere uno spazio dove bambine e bambini sentono di avere altre opportunità oltre quella di appartenere a gruppi criminali, permette di risarcire il danno da una prospettiva non economica, ma fondamentale per l'intera società.

Dinanzi a questa prospettiva e a queste necessità, Carlos Cruz, allora Presidente di *Cauce Ciudadano*, membro della Red Retoño come una delle persone che hanno messo per iscritto la prima

stesura dell'attuale Costituzione Politica della Città del Messico, e poi come assessore nell'Assemblea Costituente, si è assunto l'arduo compito di lottare affinché questi ideali e questi principi venissero inseriti nella carta magna, obiettivo alla fine raggiunto.

L'articolo 42, intitolato "Sicurezza Cittadina", contiene un paragrafo B dal titolo "Prevenzione sociale della violenza e del crimine".

In questo paragrafo, al punto numero 3 si stabilisce:

"Le autorità adotteranno i mezzi amministrativi, legislativi, finanziari e giudiziari al fine di prevenire i rischi che li originano, mitigare le loro conseguenze, riabilitare le vittime, i carnefici e tutte le persone danneggiate, smantellare la struttura patrimoniale della delinquenza al fine di garantire il riutilizzo sociale dei beni assicurati che provochino incuria nei termini delle disposizioni applicabili e di quelli il cui dominio si dichiara con sentenza definitiva, così come la salvaguardia e la restituzione del patrimonio delle vittime".

Si stabilisce quindi l'obbligo del Governo cittadino di costruire, in un futuro non troppo lontano, la struttura minima da istituire affinché la figura del riutilizzo sociale dei beni della delinquenza sia una realtà operativa nella città, che permetta finalmente di raggiungere progressi significativi nella prevenzione del reato e nella lotta contro la delinquenza organizzata.

La sfida della Red e in generale della Società Civile della capitale messicana continua, esigendo e sostenendo affinché norme operative, leggi e regolamenti siano stabiliti dalle autorità capitoline in modo opportuno, efficiente

ed efficace. Si tratta senza dubbio un processo in cui la Red dovrà investire ancora il lavoro per un po' di anni ma, consapevoli della sua necessità, saremo i primi a far sì che questo piccolo successo della società civile non venga dimenticato.

PROPOSTE DI MIGLIORAMENTI NORMATIVI E LEGALI.

In generale, a tre anni dal nuovo governo, le nostre osservazioni continuano a essere attuali e, sfortunatamente, ignorate.

A) INTRODURRE IL “RIUTILIZZO SOCIALE” DEI BENI DELLA CRIMINALITÀ SUL PIANO DELLA COSTITUZIONE FEDERALE DEL MESSICO.

Come esempio delle esperienze internazionali, soprattutto quella in Italia e in alcune latitudini dell'America Latina come in Colombia, in merito al riutilizzo sociale dei beni appartenenti alle mafie e continuando il successo ottenuto con l'inserimento di questo strumento come cardine della prevenzione e sicurezza umana adottato nella Costituzione Politica della Città del Messico, è necessario promuovere il suo riconoscimento a livello della Costituzione Federale.

Questo implica ovviamente la necessità di una strategia di comunicazione e diffusione che permetta in modo chiaro e accessibile di dare visibilità e sensibilizzare la comunità in generale e quindi il governo messicano sulla buona volontà del riutilizzo sociale di questi beni, che permette il recupero del tessuto sociale attraverso l'applicazione di progetti produttivi socioeconomici e di educazione psicosociale, fino a vederlo

come un percorso per il risarcimento dei danni subiti dalle comunità vittime della delinquenza organizzata.

B) PROMUOVERE LA DONAZIONE DEI BENI DELLA CRIMINALITÀ NON COME UN CASO ECCEZIONALE, MA COME UN CASO DI USO PREFERENZIALE DELLA COMUNITÀ

Come detto, solamente gli enti e gli organismi parastatali dell'Amministrazione Pubblica Federale, così come quelli dei governi degli organismi federali, dei distretti e delle organizzazioni o aggruppamenti che abbiano come fine l'assistenza sociale, possono accedere all'uso dei beni del SAE in modo eccezionale, attraverso la donazione.

Di fronte a questa situazione è necessario un cambio di prospettiva e permettere che siano proprio le comunità colpite dalla delinquenza organizzata ad avere accesso preferenziale all'utilizzo di questi beni, conseguendone il riutilizzo effettivo per rinforzare il tessuto sociale collassato, concettualizzando anche questo obbligo come parte del risarcimento integrale dei danni da una dimensione collettiva.

C) CREAZIONE DI UNITÀ REGIONALI DI INTELLIGENCE FINANZIARIA.

A livello internazionale e, soprattutto, prendendo in considerazione le necessità e le somiglianze che si osservano in America Latina sul tema della delinquenza organizzata transnazionale, deve essere priorità degli Stati della regione il rilevamento e il monitoraggio dei movimenti del prodotto del crimine o dei beni, degli strumenti usati per commettere tali crimini e dei metodi utilizzati per il trasferimento, l'occultamento o la

dissimulazione di tale prodotto, bene, attrezzatura, così come dei metodi utilizzati per contrastare il riciclaggio di denaro e altri crimini finanziari che commettono i gruppi della delinquenza organizzata transnazionale.

È necessario, inoltre, stabilire in modo chiaro i meccanismi per il sequestro di beni messi in atto in America Latina nei confronti dei gruppi della delinquenza organizzata in Messico.

A questo scopo, occorre recuperare due esempi rilevanti. Nel 2012 sono stati sequestrati dal governo colombiano oltre 58 immobili di proprietà di Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo”, uno dei maggiori responsabili della delinquenza organizzata nel nord del Messico. Il governo colombiano ha riportato che tali beni ammontavano a 10 milioni di dollari americani. Un altro esempio si ha in Argentina, dove nel 1996 sono stati assicurati al Cartello di Juárez 21 milioni di dollari, gli stessi che nel 2016 il governo argentino ha decretato formalmente confiscati.

Sono molti i casi simili, in cui il prodotto degli atti illeciti del crimine organizzato in Messico attraversa diverse frontiere e finisce per entrare nell'economia formale di quei paesi. Per questo motivo è necessario, alla luce dell'articolo 30.4 della Convenzione di Palermo, che tra i diversi Stati dell'America Latina si stipulino accordi o disposizioni bilaterali o multilaterali sull'assistenza materiale e logistica, tenendo in considerazione gli accordi finanziari necessari per rendere effettiva la cooperazione internazionale per prevenire, rilevare e combattere la delinquenza organizzata transnazionale e far sì che i suoi beni vengano riutilizzati preferibilmente nel paese che ha subito le conseguenze dirette della delinquenza organizzata.

D) PERCEZIONE DELLA COMUNITÀ COME VITTIMA DELLA DELINQUENZA ORGANIZZATA E IL SUO DIRITTO AL RISARCIMENTO.

Dal nostro punto di vista, la politica che lo stato messicano ha progettato per prevenire e fare fronte alla delinquenza organizzata ha ignorato gli effetti prodotti sulla comunità nel suo complesso, cioè al di là dei diritti umani che detiene una vittima diretta del crimine organizzato.

È necessario iniziare campagne per dare visibilità alla necessità di adottare una concezione della propria comunità come vittima diretta, cosa che avrebbe come conseguenza l'obbligo dello Stato di adottare le misure indispensabili per risarcire il danno causato dai crimini della delinquenza organizzata, reiterando che una politica pubblica rinforzerebbe il tessuto sociale e permetterebbe l'attuazione di diversi progetti di sviluppo socioeconomico e di educazione psicosociale, cosa che garantirebbe come fine ultimo il risarcimento diretto ed efficiente dei danni causati da una dimensione comunitaria e, dall'altro lato, debiliterebbe la base economica dei gruppi criminali garantendo inoltre così il principio di non ripetizione dell'atto.

BIBLIOGRAFIA.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. I, México, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 5 (Serie DOCTRINA JURÍDICA, Num. 72).

Enciclopedia Jurídica Mexicana, t. III, l. D-E, México, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 42-43 (Serie DOCTRINA JURÍDICA, Num. 74).

Informe Final de Evaluación de los Procesos. Programa Presupuestario E002. "Investigar y perseguir los delitos del orden Federal", U.A.M. Unidad Xochimilco, 2014.

SAE. Informe de Rendición de Cuentas. Respecto de la Procuraduría General de la República y Poder Judicial de la Federación. Bienes de Procedimientos Penales. Marzo 2015.

Servicio de Administración y Enajenación de Bienes. Lineamientos del Servicio de

LEGISLAZIONE.

Costituzione Politica degli Stati Uniti Messicani.

Ley Federal Para La Administración Y Enajenación De Bienes Del Sector Público. Última reforma publicada nel DOF il 22/01/2020.

Ley Federal Contra La Delincuencia Organizada.

LEY NACIONAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO, última reforma publicada nel DOF il 22/01/2020.

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS.

GIURISPUDENZA.

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN Y ENAJENACIÓN DE BIENES (SAE). CARECE DE COMPETENCIA PARA DECRETAR EL ABANDONO DE BIENES A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL.

DECLARATORIA DE ABANDONO DE BIENES A FAVOR DEL GOBIERNO FEDERAL, EL MINISTERIO PÚBLICO O LA AUTORIDAD JUDICIAL, SON LAS ÚNICAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA EMITIRLA.

Administración y Enajenación de Bienes para la Donación de Bienes. Publicado nel Diario Oficial de la Federación il 9 luglio 2008.

Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017. Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Centro Nacional de Información, publicación 20/07/2017. Visible al link http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062017.pdf

Nuevo Diccionario Derecho Penal. Segunda Edizione 2004. Librería MALEJ.

3er Informe de Labores de la Procuraduría General de la República. 20104-2015. 1 settembre 2015.

LINEAMIENTOS del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado para la transferencia de bienes asegurados, abandonados y decomisados en procedimientos penales federales. Codice Nazionale delle Procedure Penali.

Codice Federale delle Procedure Penali (consultabile per intero su <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>).

Convenzione delle Nazioni Unite contro la Delinquenza Organizzata Transnazionale, visibile su <https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebooks.pdf>.

CONFISCACIÓN Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BÁSICAS.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

EXTINCIÓN DE DOMINIO. ES UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL Y AUTÓNOMO DE LA MATERIA PENAL, QUE TIENE LA FINALIDAD DE QUE EL AFECTADO PIERDA EL DERECHO DE PROPIEDAD EN

FAVOR DEL ESTADO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL).

EXTINCIÓN DE DOMINIO. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DEL ARTÍCULO 22 DE LA REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.

NOTAS PERIODÍSTICAS.

<http://nodonoticias.com/contenidos/uso-social-de-bienes-confiscados-a-mafia-los-contrarresta-sacerdote-luigi/>

<http://www.animalpolitico.com/blogueros-cauce-ciudadano/2012/12/19/uso-social-de-bienes-confiscados/>

<http://www.animalpolitico.com/2012/04/incautan-52-inmuebles-de-el-chapo-en-colombia/>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. PARÁMETROS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA CUMPLIR CON ESTE DERECHO HUMANO.

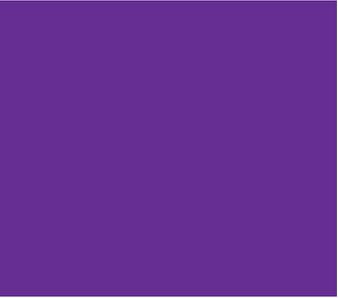
Todas consultables en:
<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>.

<http://www.univision.com/noticias/narcotrafico/incautan-millonarios-bienes-de-el-chapo-guzman-en-colombia>

[http://cosecharoja.org/carter-juarez-argentina/;](http://cosecharoja.org/carter-juarez-argentina/)

<http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/internacional/259614/argentina-se-queda-con-21-mdd-decomisados-a-narcotrafico-mexicano>





BOLIVIA

Red ALAS Bolivia

L'ILLUSIONE DEL RISCATTO SOCIALE. MECCANISMI E REGOLAMENTAZIONI DEL PROCESSO DI SEQUESTRO E REINVESTIMENTO DI BENI

Maya Koshi

Carmen Aliaga Monroy

INTRODUZIONE.

Questo lavoro, realizzato tra maggio e giugno 2021, contiene dati e aggiornamenti alla prima edizione pubblicata nel 2017 riguardo il sistema di sequestro, confisca e uso sociale dei beni sequestrati alla criminalità organizzata nel contesto boliviano e a confronto con i diversi sistemi adottati in Messico, Guatemala, Colombia e Argentina.

Nodi, contraddizioni e limiti (*crisi politica e cambio del governo nel 2019, macchinoso accesso alle informazioni accreditate sul tema, pandemia*) continuano a caratterizzare il panorama boliviano, compromettendo la raccolta dei dati fin dall'inizio del lavoro. Tuttavia, si è privilegiata una metodologia deduttiva - dal successo del caso italiano, le esperienze a livello regionale, fino al caso boliviano. Il resoconto riprende dagli stessi risultati, aggiungendo informazioni e dati aggiornati fino a quel momento.

L'INDAGINE, IL QUADRO CONCETTUALE.

In merito all'incameramento, al sequestro e alla confisca di beni e alla loro destinazione sociale/pubblica, in Bolivia non si registrano ancora precedenti sull'intenzione di riutilizzare un bene appartenente ai gruppi della delinquenza organizzata a beneficio della società. Né, tanto meno, sembra che questa intenzione si possa manifestare in tempi brevi.

Vale la pena segnalare che il Decreto Supremo num. 29305 esplicita nell'art.1 - (*Uso e amministrazione dei beni sequestrati*) e nell'art. 3 - (*Contratti con istituzioni pubbliche e requisiti*), il riutilizzo per fini sociali di questi beni come opzione valida. Tuttavia, nello stesso decreto non si sottolinea questa pratica come presupposto importante per consolidare un ambiente protettivo, e quindi articolare diversi progetti di prevenzione sociale e consolidamento identitario. Inoltre, non si propone nemmeno una concettualizzazione chiara di ciò che vuol dire "*fine sociale*" o "*pubblico*".

Infine, purtroppo, è da segnalare una certa ambiguità nella sua stessa formulazione: "*La Dirección General de*

Registro, Control y Administración de Bienes Incautados, (Direzione Generale del Registro, Controllo e dell'Amministrazione dei Beni Sequestrati, DIRCABI), potrà utilizzare direttamente e in conformità con la necessità dell'utilizzo e dell'amministrazione istituzionale i beni mobili e immobili sequestrati che si trovano sotto la sua responsabilità, così come conferirli in comodato a favore delle istituzioni pubbliche che non dispongano delle risorse necessarie e che adempiano un fine sociale o pubblico, che dovrà essere fondato e supervisionato".

L'INDAGINE, IL QUADRO CONTESTUALE.

Al momento di redigere la prima edizione di questa pubblicazione, lo Stato Plurinazionale della Bolivia stava lavorando da poco a una nuova legge regolamentare per tutte le azioni circa l'accezione generale del concetto di "bene sequestrato": quella che è oggi la **Legge 913**¹² (ulteriori dettagli nella sezione 3.1 Dircabi).

Nella Legge 1008 sul Regime della Coca e delle Sostanze Controllate (1988, art.103) si fa un chiaro riferimento alle prescrizioni per la consegna e/o la restituzione dei beni sequestrati a terzi tramite un'asta pubblica (art.119), salvo i casi in cui lo Stato gli assegna un fine sociale. Tuttavia, la base discrezionale con cui apparentemente si amministrano i beni sequestrati dall'Ufficio Doganale Nazionale boliviano, generalmente di

¹² Legge per la Lotta contro il traffico Illecito di Sostanze Controllate, Legge 913, 2017.

contrabbandieri, è caratterizzata da irregolarità e prebendalismo nell'amministrazione.¹³

Il fatto che L'Ufficio Doganale Nazionale non si sia pronunciato per rispondere alle ripetute denunce e annunciare misure per emendare questi atti è preoccupante, considerando che, tra le altre cose: i) gran parte di questi beni non hanno una definizione giuridica e non dovrebbero essere di usufrutto del Governo, ii) il governo boliviano starebbe sviluppando un nuovo quadro normativo in materia di droghe, allineandosi alla *Legge Modello*¹⁴ della UNODC sull'Estinzione del Dominio e sulle buone pratiche per la Confisca di Attivi senza condanna.

L'INDAGINE, IL QUADRO NORMATIVO.

In diverse occasioni si è compiuto lo sforzo di riorientare processi e procedure di gestione e modernizzazione della normativa, di ampliarli oltre l'ambito del lavoro della Dircabi, e di osservare tutta la catena di valore legata al Sistema di Sfruttamento dei Beni Sequestrati (SABI), che inizia con i processi legati alla generazione di

¹³ Per esempio, beni non registrati e atti di affidamento che non coincidono con Sentenze emesse dai giudici delle cause.

¹⁴ La Legge Modello sull'Estinzione del Dominio è un'iniziativa del Programma di Assistenza Legale in America Latina e Caraibi (LAPLAC) che dà continuità a una lunga tradizione dell'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC), riporta buone pratiche a livello internazionale, con un approccio diverso e relativo a ciò che si riferisce alla tecnica legislativa, e rilancia le esperienze domestiche della regione.

intelligence e indagine finanziaria e patrimoniale, passa per gli attori della catena della Giustizia Penale e sfocia nella gestione dell'amministrazione, risanamento e successiva monetizzazione (*devoluzione o disposizione*) dei beni da parte della Dircabi.

CASI DI STUDIO.

Dircabi.

CONTESTO.

Da quando, nell'aprile del 2017, sono state rilevate fino a cinque reti di corruzione nella Dircabi nei territori di Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, Beni e Pando¹⁵, l'istituzione è ancora in fase di risanamento legale e amministrativo dei beni.

La Dircabi continua a essere interessata da casi di arresto di funzionari all'interno dell'istituzione per uso indebito dei beni sequestrati ai narcotrafficienti, come successo all'allora Direttrice della Filiale di Santa Cruz per il reato di frode con vittime (*giugno 2019*),¹⁶ o nell'ufficio Regionale di Cochabamba, dove la Procura ha emesso un mandato di arresto contro il Direttore e Rappresentante Distrettuale di Cochabamba per il presunto incarico nei reati di abuso di potere e inadempimento di doveri formali nei

confronti di alcuni beni per il transito sequestrati formalmente (*maggio 2021*).¹⁷

Alla fine del 2020, la Dircabi ha esposto tre nuovi compromessi:

- i) la monetizzazione delle risorse provenienti dai beni sequestrati o confiscati al narcotraffico;
- ii) la distribuzione di tali entrate tramite versamenti;
- iii) assicurare il corretto funzionamento del sistema informatico integrato dei beni, cercando di ottenere ottimi risultati.¹⁸

Tra gennaio e novembre 2020, la Dircabi ha gestito almeno 600 beni (11,79% immobili, 47,34% mezzi di trasporto e 30,7% attrezzatura elettronica) sequestrati e confiscati nel corso dei processi penali, molti di questi vincolati a reati di traffico di sostanze controllate e altri come oggetto di perdita del dominio a favore dello Stato.¹⁹

Quindi, la prassi in Bolivia – secondo quanto previsto nella Prima Disposizione Transitoria della Legge 913 – continua a

¹⁷ "Aprehenden a director de Dircabi de Cochabamba", *Urgente.bo*, 9/V/2017.

¹⁸ "DIPREVCÓN y DIRCABI exponen sus compromisos institucionales en miras al 2021", *Ministerio de Gobierno Estado Plurinacional de Bolivia*, 8/IV/2021.

¹⁵ "Revelan hasta 5 redes de corrupción en Dircabi", *La Razón*, 28/VI/2017.

¹⁶ "Destruyen a la directora departamental de Dircabi", *El Deber*, 11/VI/2019.

¹⁹ Il 26,25% di questi beni sequestrati corrisponde alla regione di Santa Cruz, il 23,26% a Oruro e il 18,60% a La Paz. Sotto questi 3 distretti si trovano Cochabamba, Potosí e Tarija ("Dircabi administró al menos 600 bienes incautados en 11 meses", *Eju!*, 6/XI/2020).

essere la stessa: assegnare i beni incamerati, sequestrati o confiscati al singolo cittadino (*generalmente indicato come "popolazione"*) che, mediante l'acquisizione degli stessi, legittima il denaro guadagnato tramite azioni illecite a livello nazionale e internazionale. Nessuna menzione circa una possibile destinazione sociale dei beni e degli immobili.

Strada TIPNIS.

CONTESTO.

L'8 maggio del 2012, un gruppo di capi indigeni di 64 comunità ha richiamato l'attenzione della Commissione Interamericana dei Diritti Umani (CIDH) sulla denuncia di violazioni dei Diritti Territoriali e Umani nei loro territori. All'epoca, lo Stato aveva preso decisioni e messo in atto azioni legislative e amministrative senza consultare né ottenere il consenso dei popoli indigeni,²⁰ aveva adottato misure di forza e repressione (*VIII Marcia Indigena, settembre 2011*). Si è aperto quindi un periodo di polemiche e supporto di casi di violazioni per il riconoscimento della responsabilità dello Stato degli atti denunciati (*coinvolgimento, danni collettivi, danni all'integrità fisica e personale dei membri delle comunità indigene del TIPNIS*).

²⁰ Violazione del mandato della Costituzione, art. 30, che garantisce il "diritto alla consultazione previa obbligatoria, realizzata dallo Stato, in buona fede e concordata", sancito anche nel Convegno 169 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro delle Nazioni Unite firmato dalla Bolivia.

Vent'anni dopo la prima marcia (1999), fino a quelle del 2011 e 2012, il progetto è ancora paralizzato, nonostante abbiano quasi terminato due tratti quasi proprio nelle basi cocalere di Evo Morales.²¹

È importante segnalare che la lotta per evitare la costruzione della strada è costata cara alle comunità indigene, che vivono nella totale assenza dello Stato per il semplice fatto di esigere la preservazione dei propri territori. Non hanno acqua potabile, né energia elettrica o collegamenti con le telecomunicazioni. L'istruzione arriva solo al livello primario, sempre qualora ci siano maestri disponibili. L'assistenza sanitaria è inesistente: non ci sono né medici, né medicine. Per spostarsi e fare compere nei centri abitati devono camminare giorni e giorni. Nei periodi delle piogge, i fiumi si trasformano nella loro principale via di collegamento (dato che prendere un aeroplano costa circa 600 dollari, cifra insostenibile per i membri delle comunità).

Fondi per lo Sviluppo Indigeno.

CONTESTO.

Con il Decreto Supremo 28571 del dicembre 2005 nasce il Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígena

²¹ Nonostante si fosse ottenuta l'approvazione della Legge 180, che dichiarava intangibile il TIPNIS e aveva evitato, almeno momentaneamente, che si costruisse la strada attraverso il cuore del Parco Naturale, nell'agosto del 2017 l'ex presidente Morales ha promulgato un'altra Legge, la 266, con la quale ha eliminato la condizione di intangibilità.

Originario y Comunidades Campesinas (*Fondo di Sviluppo per i Popoli Indigeni e le Comunità Rurali, Fondioc*), il cui fine è quello di finanziare progetti di sviluppo produttivo e sociale a beneficio diretto delle popolazioni. Riceveva il 5% degli incassi provenienti dall'imposta sugli idrocarburi, il cui ammontare totale aumentava a seguito dei prezzi della vendita delle risorse naturali boliviane nel mercato internazionale. Tuttavia, il Fondioc si è trasformato nel caso di corruzione più grande del paese, contaminando completamente il MÀS.²² Questo caso mostra il livello di corruzione e impunità che era (*ed è tutt'ora*) presente nello Stato boliviano. Nel febbraio del 2015, la Corte dei conti boliviana ha concluso una relazione relativa a 153 progetti incompiuti, ma che erano stati pagati come se lo fossero. L'Autorità Fiscale ha riscontrato una lista con più di 2.000 persone coinvolte nella gestione irregolare dei 1.100 progetti approvati e un possibile danno economico di oltre 200 milioni boliviani.²³

²² Il Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) è un partito politico socialista boliviano fondato nel 1997 e capeggiato da Evo Morales. Il MAS-IPSP ha governato la Bolivia dal 2006, dopo la sua prima vittoria nelle elezioni del dicembre 2005, con un'unica interruzione durante la crisi politica del 2019.

²³ Tra i casi emblematici, l'allora senatore del MAS, Jorge Choque Salomé, è arrivato perfino a inventarsi l'esistenza di un paese (la popolazione "fantasma", denominata Corona, nel dipartimento di La Paz) al fine di ricevere risorse dal fondo indigeno. Nel 2015, Choque Salomé è stato processato e privilegiato con gli arresti domiciliari e altre misure sostitutive, nonostante non avesse presentato gli scarichi dell'esborso di

A 6 anni dalla scoperta di questo enorme scandalo di corruzione, i pochissimi gerarchi detenuti erano già stati rilasciati, tranne l'autore della denuncia Marco Antonio Aramayo, ex direttore della Fondioc, che si trova ancora nel carcere di San Pedro de la Paz, prova che lo Stato boliviano – in materia di corruzione – funziona al contrario e che non c'è niente che alimenta tanto a quest'altra pandemia come l'impunità.²⁴

Terra.

CONTESTO.

L'insieme dei mezzi politici, economici, sociali e legislativi che hanno cambiato la struttura della proprietà e la produzione della terra in Bolivia (*Riforma Agraria 1953, Legge INRA 1996, Legge di Rinnovo Comunitario della Riforma Agraria 2006*) ha fornito ai contadini l'occasione di essere proprietari, titoli conferiti nel governo del Movimiento Nacionalista Revolucionario.

Da allora, il mercato attuale è stato caratterizzato fortemente dall'urgente necessità di consolidare l'economia dei piccoli e medi produttori, basandosi su una politica agraria solida nel paese e sull'ampliamento della frontiera agricola boliviana – da 3 a 13 milioni di ettari nei prossimi 10 anni – notizia che ha attirato

oltre quattro milioni di dollari boliviani per vari progetti che erano a suo carico e che non sono stati messi in atto.

²⁴ "Columnista denuncia persecución contra exdirector del Fondioc", *Página Siete*, 7/III/2021.

parecchia attenzione tra attori statali e imprenditori agroindustriali orientali nell'offerta alimentare di prodotti agricoli e zootecnici.²⁵

“Fino a circa 15 anni fa, la Regione Andina forniva un 70% degli alimenti, ma questa situazione è cambiata e si è invertita. L'Altopiano fornisce beni primari e, inoltre, vi è una forte importazione della patata peruviana. C'è stato uno sviluppo importante nella produzione casearia e in alcuni allevamenti, soprattutto per i settori più apprezzati. Tuttavia, adesso i prodotti provengono da agroindustriali di medi e grandi proprietari di Santa Cruz” (Colque 2020).

Un altro tema in attesa di valutazione e applicazione è la sicurezza giuridica per la terra, cosa che inciderebbe positivamente nella produzione. Allo stesso modo, continua a essere necessario che il governo dia soluzioni integrali ai problemi che colpiscono la produzione di alimenti dovuti alla scarsità della terra a vocazione agricola.

A questo, si aggiunge la polemica in Bolivia, ancora piuttosto attuale, per la decisione del governo precedente di ampliare la frontiera agricola per due nuovi semi di soia transgenica destinata

²⁵ “Parliamo di piccole tenute agricole, terre senza titoli di proprietà, produzione di autosussistenza, limitato inserimento nel mercato (eccetto alcune nicchie di esportazione come la carne di lama e la quinoa) e il settore dei prodotti lattiero-caseari. Nel frattempo, il resto dei produttori si trovano al margine del mercato, non produce eccedenze e non c'è una politica aggressiva e forte dello Stato per promuovere una maggiore attività economica in questi settori” (G. Colque, Director Fundación Tierra).

alla produzione del biodiesel (2009).²⁶ Si mette in discussione la decisione di autorizzare l'introduzione di nuove varietà di soia transgenica (*soia resistente non solo al glifosato, come quella che si utilizza in Bolivia, ma anche al glufosinato-ammonio*²⁷) perché contro quanto indicato dalla CPE, dalla Ley de la Madre Tierra (*Legge dei Diritti della Madre Terra*) e dal Protocollo di Cartagena, tra le altre norme nazionali e internazionali.²⁸

La negoziazione presume anche l'aggiunta di 250 mila ettari al milione e 300 mila ettari che esistono già per la semina della soia modificata dal 2004, quando è stato approvato l'utilizzo di questa coltivazione modificata, ma la cui varietà è differente da quella che si iscrive nel nuovo accordo. Sì, la Bolivia è

²⁶ Secondo l'Osservatorio Agroambientale e Produttivo (OAP) del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Ministero dello Sviluppo Rurale), durante l'ultima campagna agricola la produzione di soia è arrivata a 2,9 milioni di tonnellate in tutto il paese. Per quanto riguarda la quantità che si coltiva a Santa Cruz, l'Associazione di Produttori di Sostanze Oleose e Grano (ANAPO) indica 1,2 milioni di tonnellate di soia nel 2018, di queste l'80% si è commercializzato nel mercato estero per oltre 100 milioni di dollari.

²⁷ Diserbanti utilizzati per il controllo dell'erbaccia durante la preraccolta della soia e altre piantagioni.

²⁸ Nell'articolo 255 della Costituzione Politica dello Stato di Bolivia si precisa la proibizione di importazione, produzione e commercializzazione di organismi geneticamente modificati ed elementi tossici che compromettano la salute e l'ambiente. Anche la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, promossa da Evo Morales, proibisce l'introduzione, la produzione, l'utilizzo, la liberalizzazione e la commercializzazione di semi modificati che riguardano le piantagioni originarie della Bolivia e di quelli che compromettano il patrimonio genetico, la biodiversità e la salute.

a rischio per quanto riguarda la sua biodiversità, la legalità delle misure che si assumeranno e, chiaramente, per l'aumento della deforestazione²⁹ nei territori che dovrebbero essere dedicati alla conservazione o che appartengono alle comunità indigene.

Gas.

CONTESTO.

Il settore degli idrocarburi si delinea come uno dei pilastri per la crescita dell'economia boliviana (*insieme soprattutto al Brasile e all'Argentina*). Dalla retrospettiva del business del gas in Bolivia, si conclude che la normativa che ha accompagnato il settore è stata efficiente. Tuttavia, è necessario un aggiornamento per fornire un maggiore sfruttamento, promuovendo lo sviluppo di nuovi progetti e mercati. Parimenti, sebbene finora la politica di medio e lungo termine è stata concentrata nell'esportazione di questo elemento energetico, bisogna sviluppare delle politiche che mirino a un'autosufficienza del gas interno e puntino alla ricerca di mercati alternativi.³⁰

In un contesto caratterizzato dall'esaurimento delle risorse del gas in Bolivia e da un calo delle esportazioni, sorge nell'entourage boliviano la

²⁹ Gli esperti stimano 400.000 ettari deforestati per questo motivo. In Bolivia c'è una tasso di deforestazione di 300.000 ettari annuali.

³⁰ "Qué hará Bolivia con su gas natural cuando Brasil y Argentina ya no lo necesiten", Universidad de Navarra.

domanda se lo sfruttamento degli idrocarburi non convenzionali, attraverso la discussa tecnica del *fracking*³¹, sia una possibile via d'uscita dalla crisi del settore.³² Tuttavia, nell'ipotesi che la produzione non convenzionale tramite il *fracking* sia la soluzione, al crollo delle riserve di idrocarburi in Bolivia si evidenzieranno nuovi inconvenienti: mercati e prezzi. La produzione che otterrà la Bolivia si aggiungerà a quella di Vaca Muerta in Argentina e delle profondità del Brasile – anche come non convenzionali – cosa che comporterà un calo dei prezzi e difficoltà per la realizzazione di mercati. Il costo per lo sfruttamento dei giacimenti non convenzionali rappresenterebbe un altro problema per la Bolivia, essendo questi più cari rispetto a quelli convenzionali.³³

Prove scientifiche dimostrano che il *fracking* è un'attività dal rischio molto elevato, per questo dovrebbe essere del tutto proibita in Bolivia, dove durante il governo di Morales (2013) e quello di Ñez (2019-2020) si sono fatti progressi

³¹ Tecnica che consiste nel perforare il terreno orizzontalmente o in corrispondenza del giacimento non convenzionale al fine di iniettare importanti quantità di acqua mista con sabbia e prodotti chimici a pressione elevate. Questo processo causa le fratture necessarie per liberare gli idrocarburi.

³² Tema sollevato da cinque esperti dell'Argentina, della Colombia e della Bolivia in un panel organizzato dal Centro di Documentazione e Informazione Bolivia (Cedib).

³³ Gli Stati Uniti, con la loro tecnologia disponibile, sono riusciti ad abbassare i costi di produzione a 50 dollari a barile di petrolio ottenuto nei giacimenti convenzionali, ma quando la quota internazionale scede sotto questa somma, le imprese affrontano gravi problemi.

rispetto a questa pratica.³⁴ Le operazioni di ricerca previste in Bolivia hanno il fine di generare una conoscenza utile per applicarlo nel vicino Brasile e, allo stesso tempo, vendere della tecnologia cara alla Bolivia da cui non riceverà profitti.³⁵ L'ammontare ottenuto nel 2020 a titolo del reddito petrolifero è di 1.623 milioni di dollari, equivalente al -15% in relazione ai 1.901 milioni programmati per quell'anno.

Settore minerario.

CONTESTO.

A partire dall'arrivo di Evo Morales alla presidenza e nel quadro di una congiuntura di prezzi alti dei minerali, l'attività mineraria del paese si è intensificata in modo esponenziale. Attualmente, il settore minerario medio in Bolivia contribuisce con il 69% della produzione mineraria del paese e approssimativamente con il 10% dell'impiego settoriale. Questo settore si dedica principalmente allo sfruttamento dei giacimenti auriferi e polimetallici di argento, zinco, piombo e stagno, garantito – tra le altre cose – dalla Ley Minera y Metalurgia (*Legge Mineraria e*

Metallurgica, 2014) che criminalizza la protesta cittadina e stabilisce meccanismi di difesa immediata per gli attori minerari che, dinanzi a una qualsiasi azione della società che gli crei un ambiente inconveniente, ricevono la protezione dello Stato con l'uso della forza pubblica (*Jiménez 2015*).

Nel 2019 si è verificata una crescita delle importazioni di consumo di mercurio "legale", c'è stato un aumento per la piccola attività mineraria aurifera tra le 68 e le 70 tonnellate e, sebbene non si produca il mercurio in Bolivia, si incoraggia la sua produzione a partire dal consumo e dalla crescente importazione (*circa 200 tonnellate di mercurio importate nel 2021*).

Nel 2020, il settore minerario ha colpito circa il 20% dei territori indigeni dell'Amazzonia a causa della crescente domanda di oro, dove l'attività mineraria legale e illegale copre circa 1,28 milioni di chilometri quadrati delle miniere illegali, invadendo 370 territori appartenenti alle comunità indigene dell'Amazzonia, gettando metalli pesanti, come il mercurio, in almeno 30 fiumi amazzonici (*MONGBAY, 2020*).

In quello stesso anno, con l'espansione della pandemia da COVID-19, nonostante l'emergenza sanitaria, le attività minerarie si sono paralizzate solo per un breve periodo (*due mesi*). Prima della fine dell'anno erano nuovamente operative, nonostante le denunce che i centri minerari si fossero trasformati in focolai.

Nel XXI secolo, il settore minerario boliviano ha la sfida di trascendere il suo schema di estrazione classico,

³⁴ Decreto 2366: autorizza lo sviluppo di attività di idrocarburi d'esplorazione in zone e categorie di aree protette. Percorso per l'arrivo del *fracking* in Bolivia.

³⁵ 400 TCF era il potenziale di risorse non convenzionali del blocco Miraflores che si è rilevato in una valutazione preliminare dei Giacimenti Petroliferi Fiscali Boliviani (YPFB) e di Cancambria Energy Corp. (2018-2019). Sono 15 le comunità dentro il blocco Miraflores. Al loro interno sono presenti popolazioni indigene guarani che verrebbero tutte danneggiate dal progetto.

salvaguardando gli impatti sociali e ambientali che genera l'attività.³⁶ I prezzi internazionali sono in movimento e il settore continua a puntare verso il Bassopiano orientale e l'industrializzazione.³⁷

Il panorama futuro vede a rischio l'interesse e la sovranità nazionale, mina i diritti sociali, ambientali ed economici della maggior parte del paese, condanna alla perdita del patrimonio naturale e del tessuto sociale delle comunità locali, ci porta a essere dipendenti delle oscillazioni dei prezzi delle materie prime nel mercato globalizzato e genera un quadro in cui gli impatti ambientali non potranno essere mitigati, evitati o riparati.

Di fronte a questa realtà, nel dicembre del 2018 si crea la Coordinadora Nacional de Defensa de Territorios Indígenas Originarias Campesinas y Áreas Protegidas (CONTIOCAP) a partire dall'articolazione di oltre 100 organizzazioni e comunità per conoscere le realtà dei territori minacciati e per agire di fronte alle azioni del governo che li lascia a proprie spese dinanzi a soprusi di ogni tipo per interessi economici.³⁸

³⁶ "Conflictos Mineros en Bolivia", Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.

³⁷ San Cristóbal, CONSiguen, Pan American Silver, Sumitomo, Argentum, Orvana Minerals e Franklin Mining.

³⁸ Nel pieno della pandemia e delle varie preoccupazioni, si riattiva la proposta di sfruttare il Cerro Achachucani che protegge la Diga Tacagua, che a sua volta alimenta migliaia di consumatori.

Infrastruttura stradale.

CONTESTO.

Sebbene l'investimento pubblico, soprattutto nelle infrastrutture, sia stato molto importante nella fase di ripresa e crescita dell'economia nazionale boliviana, in tempi di recessione si è rilevato insufficiente. Nel giugno del 2020, i passivi per investimento proveniente dall'estero sono stati maggiori rispetto agli attivi dei residenti boliviani privati all'estero. Di questi, osservando i flussi di investimento diretto, si notano in negativo i settori dell'*Intermediazione Finanziaria* (-5,0), del *Trasporto, Stoccaggio e delle Comunicazioni* (-21,7) e quello *Minerario* (-76,0); in positivo, tra gli altri, quello degli *Idrocarburi* (41,0), quello *Immobiliare, Aziendale e dell'Affitto* (29,5) e delle *Costruzioni* (6,7).³⁹

Al giorno d'oggi, la Bolivia segue la corrente latino-americana, facilitando il processo di inserimento della sua economia alle nuove tendenze del commercio tramite la riduzione delle barriere. Il settore dell'infrastruttura si trova all'incrocio della maggior parte dei problemi locali, regionali e globali. Si

Calpestando il diritto alla consultazione, l'impresa "El Buen Samaritano", in accordo con l'autorità mineraria (AJAM), sta portando a termine tramite per permettere lo sfruttamento delle risorse minerarie di questa importante zona di produzione agricola e zootecnica, mantenendo gli operai e le operaie dell'irrigazione in stato di allerta e mobilitazione continua.

³⁹ Report del capitale privato straniero in Bolivia, p. 21, Banco Central de Bolivia, giugno 2020.

dovrà, quindi, richiedere un focus multisetoriale.⁴⁰

Tuttavia, la Bolivia risente ancora di alcuni vuoti e carenze, come la mancanza di un quadro regolamentario e l'orientamento a regolare l'investimento statale. Deve ancora lavorare sulla normativa e sulle politiche pubbliche nazionali per quanto riguarda i temi della lotta contro il contrabbando, del diritto del lavoro, della burocrazia e della pressione fiscale. Così come dare un maggiore protagonismo all'investimento privato nazionale e straniero.

Cocaina.

CONTESTO.

Nell'analisi sviluppata nel 2017 sulla cocaina e sulle difficoltà con il contrabbando, si era richiamata l'attenzione sui seguenti tre temi: le piantagioni in eccesso, il modello dello "sradicamento consensuale" e la presenza di cartelli stranieri nel territorio boliviano.

Da allora, si distingue in primo luogo la nascita nel 2020 della Dirección de Apoyo a la Proveniencia del Consumo de Drogas, Control del Tráfico Ilícito de

Sustancias Controladas y Coca Excedentaria (*DIPREVCÓN*), entità che fonde due istanze il cui compito è la lotta contro il narcotraffico: il Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (*CONALTID*) e la Unidad Ejecutora de Lucha Integral Contra el Narcotráfico (*UELICN*). Con questa congiunzione nel quadro delle politiche di austerità e di buona gestione amministrativa delle risorse economiche dello Stato, si vuole fare affidamento a livelli di efficacia ed efficienza al momento di lottare contro il narcotraffico. Allo stesso modo, l'iniziativa dovrebbe permettere allo Stato un risparmio di approssimativamente 12 milioni di dollari americani nell'arco di 4 anni, per l'eliminazione, tra gli altri, di oggetti, affitti, acquisti.⁴¹

L'approvazione di questa istituzione legislativa, inoltre, disporrà di un approccio diverso, includendo tematiche su genere, ambiente, istruzione, sanità e Diritti Umani, fondandosi principalmente sul consenso e il controllo sociale dei produttori di cocaina.⁴²

Al giorno d'oggi, è evidente che la mancanza di operazioni antidroga, lo

⁴⁰ Il cambiamento climatico, i disastri naturali, l'urbanizzazione rapida e la crescente domanda di energia e alimenti richiedono il riconoscimento dell'interconnessione tra i sottosettori dell'infrastruttura, introducendo il suo carattere multimediale nella fase della pianificazione. Dato che l'investimento nell'infrastruttura richiede di solito somme elevate e produce impatti a lungo termine dovuti alla sua irreversibilità, è imprescindibile che si includa una visione integrata fin dal suo concepimento per poter promuovere un percorso di crescita più sostenibile.

⁴¹ La gestione del CONALTID – creata durante il governo dell'ex presidente Hugo Banzer – si è caratterizzata per l'uso eccessivo della repressione nei settori agricoli del Tropico de Cochabamba, causando morti e feriti per le politiche di eradicazione basate sull'uso della forza, soprattutto durante questo governo di fatto.

⁴² <https://www.mingobierno.gob.bo/mie-23122020-1515asamblea-legislativa-plurinacional-aprueba-sus-dos-camaras-la-creacion-la-diprevcon>.

stradicamento nullo delle coltivazioni illegali di coca e lo scarso controllo sociale hanno fatto sì che nel 2020 si registrasse in Bolivia un incremento dell'area illecita delle coltivazioni, tanto che lo Stato Plurinazionale ha chiuso la precedente gestione con 35.000 ettari di coca (Report UNODC, 2020). Di fatto, si è tornati a cifre peggiori rispetto a quelle prima dell'arrivo del Governo Morales.⁴³

Nel terreno boliviano si registra ancora un'importante presenza di organizzazioni straniere dotate di cospicue risorse economiche che controllano totalmente il business del traffico di cocaina all'estero. Queste organizzazioni criminali prendono decisioni di livello strategico nei loro luoghi d'origine, mentre in Bolivia si decidono solo questioni di tipo tattico. Inoltre, la loro capacità economica ha permesso che nel paese dell'altopiano si infiltrassero e cooptassero diverse entità della società

⁴³ L'ex presidente Evo Morales è stato un dirigente cocalero della regione del Chapare, dove si concentra l'elaborazione locale della coca e dei suoi derivati. La sua posizione sulla questione della coca, ampliando i confini della superficie coltivabile tollerabile fino a 22 mila ettari in linea con la legge vigente, è stata oggetto di grandi controversie. Diversi oppositori hanno insistito sul fatto che la posizione dell'ex governante del MAS stesse fomentando la produzione di cocaina dal momento in cui la domanda legale domestica si sarebbe potuta soddisfare pienamente con circa 14 mila ettari coltivati. Su questa linea si è affermato con una certa frequenza che il Governo del MAS fosse permeato dalla criminalità e che questa lo manovrasse a suo piacimento. Un esempio di questi assalti ha avuto luogo nell'ottobre del 2017, a causa dell'incarceramento in Brasile del trafficante boliviano Fabio Adhemar Andrade Lima Lobo, figlio di un importante dirigente del MAS della regione di Beni, con mezza tonnellata di cocaina in suo potere.

civile che hanno contribuito alla loro legittimazione. La presenza di organizzazioni straniere si constata nel fatto che, solo tra maggio 2018 e i primi di luglio 2019, sono stati incarcerati nel paese più di una decina di capi criminali stranieri, l'ultimo dei quali è stato l'italiano Paolo Lumia, della mafia siciliana.

CONCLUSIONI/RIASSUNTO/RIFLESSIONI.

Dalla panoramica contestuale all'analisi dei dati. Riassunto sulla doppia morale dello Stato boliviano.

Nonostante si disponga di 12 tra norme e piani che garantiscono l'accesso alle informazioni, nel settore della giustizia regna ancora la riservatezza e la mancanza di trasparenza (*Informe Estado de la Justicia en Bolivia 2019*).⁴⁴ Quest'ultima relazione sulla Giustizia elaborata dalle organizzazioni della società civile ha individuato delle restrizioni all'accesso alle informazioni nel sistema giudiziario (*dall'Organo Giudiziario fino al Pubblico Ministero*).⁴⁵ La situazione descritta non solo lede il diritto di accesso all'informazione

⁴⁴ Seconda relazione realizzata dalla Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y a los Derechos Humanos, società civile organizzata sulla Giustizia.

⁴⁵ Nel documento si scopre che solo la Scuola dei Giudici dello Stato ha facilitato l'informazione richiesta. "Varie istituzioni si sono rifiutate di fornire informazioni e alcune di queste, come il Consiglio della Magistratura, non hanno nemmeno effettuato la relazione del Rendiconto Pubblico" (Loayza, Relazione *Estado de la Justicia en Bolivia 2019*).

pubblica, ma nuoce gravemente la trasparenza e favorisce la corruzione in diversi modi.

Per quanto sia evidente che la Bolivia ha adempiuto al suo obbligo di creare un quadro normativo che garantisca la trasparenza e l'affidabilità, questo obbligo non si rispetta dietro la scusa che non esiste una norma legale che regoli l'accesso alle informazioni in Bolivia. Allo stesso modo, non conoscere l'informazione circa la gestione del sistema giuridico danneggia la società civile e la sua possibilità di fare politica pubblica.

Dall'analisi dei dati alla sistematizzazione. Definire criticità e priorità.

Il paese ha vissuto fino ad ora due elezioni giudiziarie, una nel 2011 e l'altra nel 2017. Durante queste ultime, il MAS, con una maggioranza di due terzi, è riuscito a sostenere *“un processo crescente di subordinazione della Giustizia all'Esecutivo e di giudiziarizzazione della politica, con molti casi conclusi con l'incarcerazione di politici o, alla fine, con la morte di alcuni processati, durante il Governo di Morales”* (Wolff 2020).

Successivamente, il cambiamento politico che si è vissuto nel 2019, con la rinuncia forzata del Governo del MAS, è avvenuto nell'Esecutivo, con un impatto ai vertici delle Forze Armate. Ma i poteri legislativo e giudiziario, di base, si sono mantenuti.⁴⁶ In un anno, i numerosi

⁴⁶ Non si è sciolto l'ALP - il Parlamento boliviano, dove il MAS ha conservato la

processi aperti contro Evo Morales e altri correligionari del MAS non hanno fatto progressi. E sembra che ora inizino a smontarsi.⁴⁷

Il potere giudiziario boliviano sembra continuare ad adattarsi alle nuove congiunture politiche. Alla pressione dell'opinione pubblica, che può tradursi in un voto popolare. O a quella di ogni nuovo Esecutivo, o dell'incertezza che ha generato la prospettiva di un possibile cambiamento del panorama politico, oggi leggermente materializzato.

Dalla teoria all'azione. Riflessioni per il cambiamento.

Uno dei progressi più importanti introdotti dal modello costituzionale è *l'applicazione diretta dei diritti e delle tutele* riconosciute nella CPE o nelle norme del blocco costituzionale, senza aspettare che le stesse si sviluppino in leggi. In quest'ottica, non è il caso che si discuta la loro inapplicabilità, argomentando aspetti formali. Proseguendo, sulla base di questo modello, non si possono invocare nemmeno i motivi registrati nei casi in cui ci si reca davanti a giudici o tribunali per la loro tutela, ma dovranno essere protetti immediatamente, così che le autorità giurisdizionali possano assumere un ruolo attivo, impegnato nella difesa dei Diritti Umani, mettendo in pratica un vero e proprio attivismo

maggioranza di due terzi in entrambe le camere. Non si è nemmeno riorganizzato il potere giudiziario, a eccezione della riforma combinata del Tribunale Supremo Elettorale.

⁴⁷ Bolivia: anulan orden de detención para Juan Ramón Quintana”, *Deutsche Welle*, 2/XI/2020.

sociale, inteso come la realizzazione di azioni volte al rispetto dei diritti fondamentali, superando gli ostacoli che potrebbero presentarsi per la loro protezione.⁴⁸

Un secondo aspetto da prendere in considerazione è collegato alla perdita del dominio sui beni, strumento della politica criminale che cerca di completare l'insieme di mezzi istituzionali e legali adottati dal paese per lottare contro il narcotraffico.⁴⁹

Purtroppo, per quanto nel discorso pubblico esista un consenso sull'importanza dell'amministrazione della giustizia per la pace e la vigenza dello Stato di Diritto, questo continua a essere *uno dei settori che riceve minore stanziamento (0,52% del bilancio totale dello Stato)*.⁵⁰

⁴⁸ Si sono aggiunti sei Uffici del Pubblico Ministero nell'amministrazione del 2019: Fiscalía Especializada en Delitos de Narcotráfico y Perdida de Dominio; Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia Sexual y en Razón de Género; Fiscalía Especializada en Delitos Patrimoniales y Solución Temprana; Fiscalía Especializada de Delitos Contra la Vida e Integridad Personal; Fiscalía Especializada de Justicia Penal Juvenil y Delitos Medio Ambientales y Fiscalía Especializada Anticorrupción, Delitos Tributarios y Aduaneros. Di questi Uffici specializzati si sa il nome e il loro incarico processuale, ma non si sa nulla sul loro stato di funzionamento, sul personale assegnato, sulla formazione degli operatori nei diversi temi di specializzazione, così come non si ha nessun dato che possa permettere un'analisi più profonda del processo di implementazione.

⁴⁹ Sobre Bienes Incautados al Narcotráfico, DS 24196, 1995. Reglamento de Administración de Bienes Incautados, Decomisados y Confiscados, DS 26143, 2001.

⁵⁰ Per sostenere quanto affermato è importante segnalare che nell'amministrazione del 2018 il bilancio generale dello Stato era di Bs.

Per quanto riguarda il *processo decisionale*, in Bolivia, sebbene con il cambio del governo nel novembre del 2019 le nuove autorità abbiano compromesso i loro sforzi nel dotare di indipendenza l'Organo Giudiziario, l'intromissione dell'Esecutivo continua a essere evidente, con il fine di ottenere condanne come risposte alle richieste dalle autorità di altri poteri che minacciano gli operatori giudiziari con processi e destituzioni se non rispondono in modo favorevole alle richieste pubbliche e sociali. Questa situazione riafferma l'importanza che in Bolivia si consentano tutele contro questo tipo di pressioni agli operatori giudiziari.

Allo stesso modo, anche la situazione dell'*indipendenza individuale* come garanzia dell'imparzialità giurisdizionale si trova compromessa, prima di tutto nei processi di selezione e nomina dei e delle giudici a causa della situazione di

284.436.757.128,00238 e di questa somma, il budget destinato alla giustizia era di Bs. 1.316.001.170,00, che ne rappresenta lo 0,47%. Per l'amministrazione del 2019, il bilancio generale dello Stato era di Bs 286.277.622.492239, di cui solo lo 0,49% è stato destinato al settore giustizia, cioè, solo due decimi in più dell'amministrazione precedente. Infine, per l'amministrazione del 2020 e nonostante la necessità di generare competenze per l'introduzione della Legge num. 1173, la somma assegnata al settore giustizia era di Bs. 282.237.479.368240, corrispondente allo 0,52% del totale del bilancio dello Stato per questa amministrazione, in totale, tre decimi in più rispetto a quella del 2019, reiterando che questa percentuale include la somma della totalità del budget delle entità dell'Organo Giudiziario, il Pubblico Ministero, SEPDEP, Tribunale Costituzionale Plurinazionale, SEPDAVI, Ministero di Giustizia e Trasparenza Istituzionale e la Scuola di Giudici dello Stato.

provvisorietà della maggior parte delle autorità.⁵¹

Bisogna inoltre ottenere modifiche in relazione *all'accesso, al trasferimento e alle riassegnazioni*, considerando che, per quanto riguarda queste ultime, il 12 settembre 2019 il Tribunale Costituzionale Plurinazionale ha emesso la SCP 0049/2019, in cui dichiara incostituzionale l'articolo 20 del Regolamento della Mobilità e di costituzionalità condizionata altre norme che minacciavano l'indipendenza giudiziaria e i diritti dei e delle giudici. È importante, inoltre, rafforzare la loro qualifica tramite la Scuola Superiore della Magistratura di Stato e garantire maggiori mezzi finanziari affinché si occupino delle loro competenze in modo più efficiente. A tal proposito, non sorprende che siano le stesse istituzioni

⁵¹ Dei 118 consiglieri, 1039 giudici ordinari e 63 giudici agroambientali, solo 223 erano considerati giudici di carriera (Plataforma por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos, octubre 2018). In seguito, in base a quanto previsto dal Regolamento della Carriera Giudiziaria, sono stati convocati a presentarsi pubblicamente per la carica di giudice tramite la modalità di Bandi Pubblici, designando nel novembre del 2018 66 giudici ordinari e 12 giudici agroambientali. Rispetto all'amministrazione del 2019, non esiste un'informazione ufficiale che stabilisca il numero esatto di consiglieri e giudici designati. Tramite le dichiarazioni scritte del Presidente del Consiglio della Magistratura, si è informato che nell'amministrazione 2019, tramite Bandi Pubblici si sarebbero designati 192 nuovi giudici. Se prendiamo questo dato come certo, la quantità di giudici di carriera ad oggi sarebbe di 493. Non si ottiene il numero di procuratori attualmente esistenti in Bolivia, così come non si riesce a stabilire quanti di questi siano di carriera. Si menziona solo il fatto che nell'amministrazione del 2019 si sono introdotte 122 persone alla struttura del Pubblico Ministero per adempiere alle necessità stabilite nella Legge num. 1173, di queste 122 persone, 55 sono procuratori.

pubbliche a restringere alla cittadinanza l'esercizio dei propri diritti.

Per la normativa.

- All'Assemblea Legislativa Plurinazionale, adempiere alle raccomandazioni degli organismi internazionali e realizzare il programma del Vertice di Giustizia, promulgando una Legge di Accesso all'Informazione Pubblica d'accordo con le previsioni della Legge Modello di Accesso all'Informazione 2.0 dell'Organizzazione degli Stati Americani.
- Agli Organi Esecutivo e Legislativo, promuovere una Legge di Finanziamento per il Settore Giustizia che stabilisca un budget minimo per tutto il sistema, lo stesso che dovrà aumentare progressivamente in base alle necessità di copertura territoriale, risorse umane e materiali che garantiscano l'accesso alla giustizia della popolazione boliviana.
- Modificare la Legge num. 463 del Servizio Plurinazionale della Difesa Pubblica al fine di creare la carriera di difesa e garantire l'autonomia necessaria di questa entità.
- Agli Organi Esecutivo e Legislativo, mettere fine alla provvisorietà dei e delle giudici e dei procuratori a partire da una legge e sollecitare l'Organo Giudiziario e il Pubblico Ministero

a promuovere misure per accelerare l'attuazione di carriere fiscali e giuridiche.

- Agli Organi Esecutivo e Legislativo, garantire l'indipendenza dell'Organo Giuridico e del Tribunale Costituzionale, sia istituzionale che dei singoli membri, assumendo le misure politiche, legislative e amministrative al fine di proteggere l'imparzialità e l'obiettività degli operatori di giustizia.
- Il Tribunale Supremo Elettorale dovrà proporre modifiche normative all'Assemblea Legislativa Plurinazionale che permetta la partecipazione politica diretta dei popoli e delle nazioni indigene originarie, così come di occuparsi delle sue azioni di autogoverno ed elezione delle proprie autorità.
- All'Assemblea Legislativa Plurinazionale, all'Organo Esecutivo soddisfare la richiesta di diverse organizzazioni indigene originarie per modificare la Legge di Delimitazione Giurisdizionale, norma che non adempie alle previsioni costituzionali rispetto all'uguaglianza gerarchica che devono avere tutte le giurisdizioni.

Per la politica pubblica.

- A) Al Tribunale Supremo di Giustizia, al Tribunale Costituzionale Plurinazionale, al Tribunale

Agrario, al Pubblico Ministero e soprattutto al Consiglio della Magistratura, in conformità all'articolo 21.6 della Costituzione Politica dello Stato, garantire l'accesso e l'informazione pubblica nelle sue istituzioni, al fine di rendere trasparente la sua gestione e soddisfare gli standard internazionali dei Diritti Umani in materia.

- B) Alle entità del settore giustizia, soddisfare le stime legali rispetto al resoconto pubblico mediante la presentazione di dati statistici in formati aperti e con maggiore disaggregazione, per permettere alla cittadinanza di esercitare un controllo sociale corretto, la conoscenza, l'interpretazione e la diffusione dell'informazione ottenuta.
- C) Assumere i mezzi necessari che cautelino l'indipendenza e l'autonomia della gestione del Pubblico Ministero, evitando l'esercizio di pressioni esterne o interne che intacchino i suoi lavori.
- D) Esortare tutte le autorità del sistema giustizia, garantire il compimento degli standard internazionali dei Diritti Umani, sia del sistema universale che come interamericani, per i processi di ingresso, valutazione, mobilità e sanzione delle autorità giurisdizionali, sotto i principi di trasparenza, controllo sociale e selezione basata sui meriti professionali e personali.

- E) Alla Commissione del rispetto delle Conclusioni del Vertice di Giustizia Plurale, riaprire l'agenda delle conclusioni di questo evento che garantisce una vera trasformazione del sistema della giustizia in grado di soddisfare le necessità della cittadinanza, con l'obiettivo di raggiungere una giustizia accessibile, plurale, indipendente, imparziale, con focus sul Genere e sui Diritti Umani.
- F) In conformità alla Legge num. 348, al Consiglio della Magistratura e al Tribunale Supremo di Giustizia, garantire il consolidamento di giurie specializzate nella violenza contro le donne secondo le esigenze di copertura della cittadinanza.
- G) Analizzare approfonditamente le vie d'uscita alternative ottenute nei processi di violenza contro le donne, come la conciliazione, applicandole nei limiti stabiliti dalla norma, evitando di mettere la vittima in un ulteriore stato di pericolo e vulnerabilità. Allo stesso modo, osservare i casi denominati "archiviati" che violano gli obblighi del Pubblico Ministero di continuare con le indagini del caso d'ufficio e ottenendo le prove necessarie come stabilito dalla Costituzione Politica dello Stato e dalla Legge Organica del Pubblico Ministero.
- H) Al Pubblico Ministero e alla Forza Speciale per la Lotta contro la Violenza, aggiornare i dati inviati al Registro Unico delle Violenze (RUV) al fine di disporre di una sola banca dati che permetta di realizzare analisi e politiche pubbliche sulla violenza contro le donne.
- I) Uniformare l'applicazione di misure di protezione previste dalla Legge num. 348 differenziandole da quelle cautelari e applicandole con effetto immediato, principalmente di carattere patrimoniale e di assistenza familiare.
- J) Garantire l'accesso alla giustizia delle vittime di femmineicidio, evitando l'impunità con azioni effettive ed efficienti, soprattutto nel corso della fase preparatoria, che deve concludersi entro un periodo ragionevole.
- K) Al Viceministro della Giustizia Indigena, stabilire un registro di casi e azioni rispetto alla giurisdizione indigena; incidere nella costruzione di protocolli di coordinamento e cooperazione tra le istanze istituzionali, Pubblico Ministero, Polizia Boliviana e altre istanze del sistema, che permetta di migliorare i principi del pluralismo giuridico in linea con la Costituzione Politica dello Stato e con gli standard internazionali dei Diritti Umani sulle popolazioni indigene.
- L) Al Servizio Nazionale della Riforma Agraria e all'Istituto Nazionale della Riforma Agraria, ricondurre le azioni adottate fino

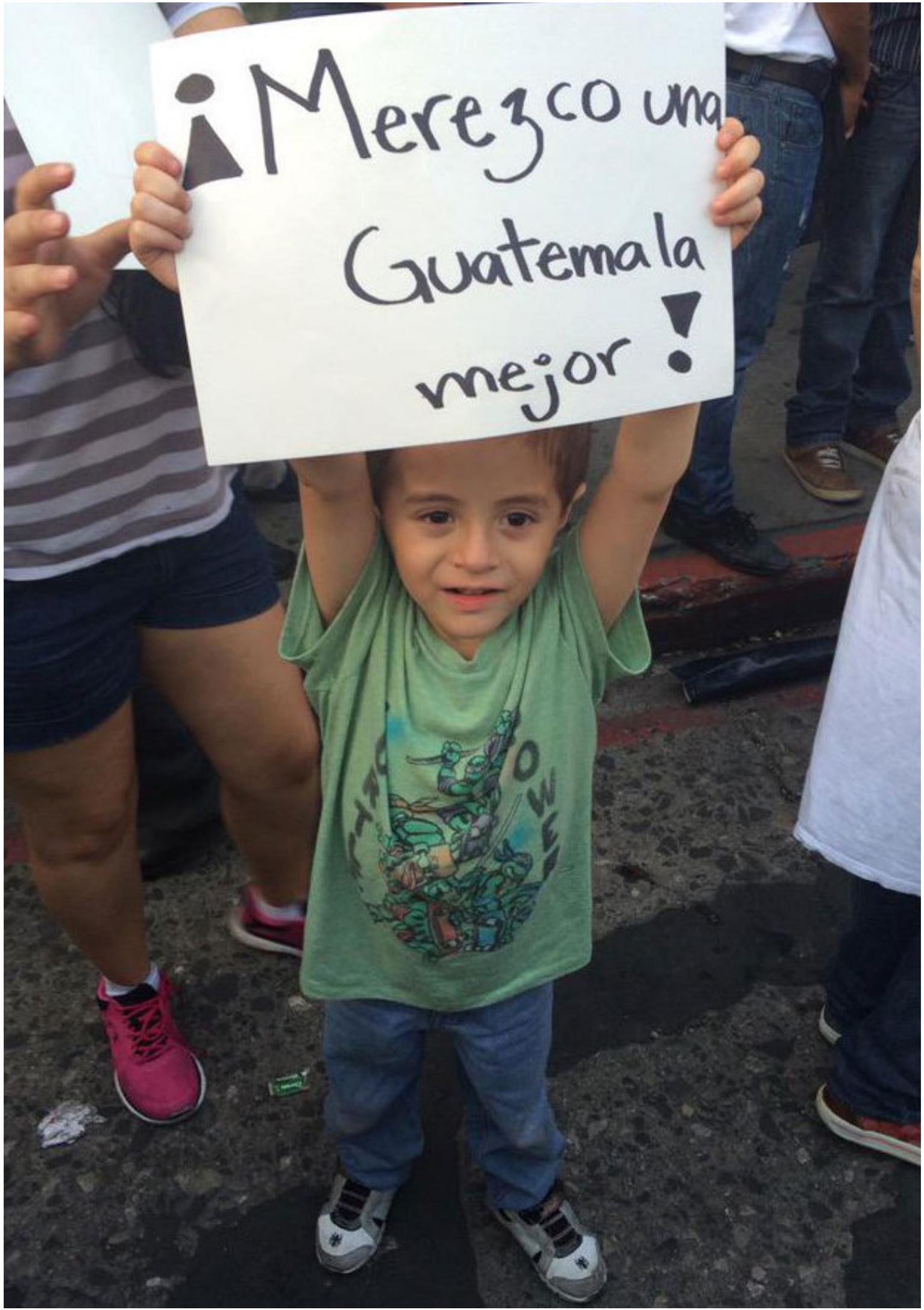
ad ora rispetto al riconoscimento delle terre originarie, conformemente al Convegno 169, alla Dichiarazione dei Diritti dei Popoli Indigeni e alla Costituzione Politica dello Stato, procedendo alla titolazione collettiva che permette la sopravvivenza e la permanenza dei popoli indigeni nei loro territori ancestrali.

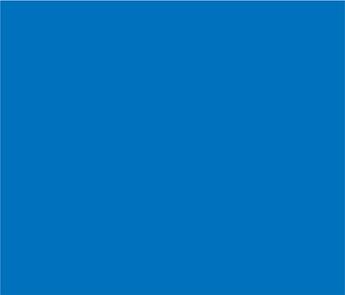
- M) All'Organo Esecutivo, garantire il diritto alla consultazione previa, libera e informata, sottostando agli standard interamericani dei diritti umani, evitando di colpire i suoi territori e le forme di vita comunitaria per l'esplorazione mineraria, agroalimentare, petrolifera e della crescita urbana.
- N) L'Organo Giudiziario e il Pubblico Ministero devono mantenere la dinamica di lavoro che si va sviluppando dentro al Sistema Penale per Adolescenti e cercare di realizzare delle gestioni tendenti a migliorare i possibili deficit che si vanno osservando al fine di evitare regressioni. Il Servizio Plurinazionale della Difesa Pubblica deve lavorare con del personale specializzato per fare affidamento su una maggiore presenza e assistenza nel sistema penale per adolescenti, coadiuvando direttamente il lavoro dell'Ufficio della Tutela dei Bambini e degli Adolescenti.
- O) Alle autorità di tutti gli organi dello Stato, principalmente al Ministero di Giustizia e Trasparenza Istituzionale, al

Pubblico Ministero e al Tribunale Supremo di Giustizia, analizzare adeguatamente le statistiche sulla preponderanza dei processi per crimini contro la libertà sessuale e patrimoniale, al fine di stabilire linee guida adeguate a identificare le cause e le misure da attuare per diminuire la sua incidenza.

- P) Promuovere urgentemente misure effettive per abbassare i livelli di sovraffollamento carcerario che siano supportati dagli indicatori dei diritti umani, riducendo i requisiti non necessari della misura cautelare di detenzione preventiva, così come i processi abbreviati.
- Q) Al Tribunale Supremo di Giustizia e al Consiglio della Magistratura, incidere in maniera più profonda nella formazione delle autorità giurisdizionali per i protocolli di giudizio con focus di genere e normativa internazionale dei diritti umani delle donne, al fine di abbassare i livelli di detenzione delle donne nei centri penitenziari o di applicare vie d'uscita alternative o di giudizio adeguate alle circostanze.

¡Merezco una
Guatemala
mejor!





GUATEMALA

Red Alas Guatemala

DIAGNOSI PARTECIPATIVA SUL SEQUESTRO DEI BENI PER L'UTILIZZO SOCIALE

Arturo Chub

Introduzione.

Questo documento contiene un insieme di riflessioni delle organizzazioni che formano la Red Alas Guatemala sull'applicazione dell'estinzione del diritto di dominio sui beni sequestrati a persone che non hanno potuto dimostrare che gli stessi sono stati acquisiti in modo lecito o illecito.

Non è nostra intenzione proporre questa diagnosi come un audit sociale sull'applicazione della Legge sull'Estinzione del Dominio. Si tratta, semmai, di una posizione sul suo approccio che crediamo debba essere riorientata verso l'utilizzo sociale e non più unicamente in funzione del consolidamento economico e di altre risorse delle istituzioni dello Stato responsabili dell'indagine criminale, della persecuzione e sanzione penale e di ordine militare.

Per posizionare questo approccio abbiamo fatto alcune riflessioni circa la formulazione della legge vigente in materia. Solleveremo alcune critiche e poi analizzeremo le possibilità dell'utilizzo sociale dei beni a partire dallo studio di alcuni modelli. In seguito, analizzeremo quella che è stata denominata la terza ondata dell'espropriazione delle terre e il suo

vincolo con l'economia globale e/o la transnazionalizzazione delle imprese estrattive. Infine, trarremo le conclusioni.

Come indica il titolo del documento, questo è uno sforzo collettivo e partecipativo, un prodotto della sistematizzazione delle riflessioni collettive. Per farlo ci siamo avvalsi dell'analisi tecnica della Legge sull'Estinzione del Dominio, della richiesta di informazione pubblica alla Segreteria Nazionale di Amministrazione dei Beni Confiscati – SENABED –, della revisione emerografica e dell'analisi collettiva sulle alternative per l'utilizzo sociale dei beni sequestrati, concludendo con la formulazione di conclusioni e di alcune proposte.

OBIETTIVO.

Questo breve studio ha come obiettivo quello di approfondire la conoscenza dei meccanismi e delle regolamentazioni sul sequestro dei beni alle mafie e sul loro utilizzo per il fine sociale, creando strumenti teorici necessari per l'articolazione di azioni di incidenza in rete.

LEGISLAZIONE.

Per quanto riguarda il sequestro dei beni a persone o gruppi di persone acquisiti come prodotto di attività illecite, lo stato del Guatemala dispone dal 29 giugno 2011 della Legge sull'Estinzione del Dominio (*LED*), Decreto-legge 55-2010 e il suo Regolamento, Accordo Governativo 255-2011 (*RLED*), entrato in vigore il 16 agosto dello stesso anno.

Com'era prevedibile, il processo di approvazione della Legge sull'Estinzione del Dominio è stato mitigato dalle contraddizioni all'interno del parlamento⁵² e tra i creatori dell'opinione pubblica. Queste contraddizioni giravano attorno a quella che i detrattori della stessa hanno denominato incostituzionalità per il carattere di espropriazione della legge, tipico di uno Stato autoritario. Il 7 dicembre, giorno in cui è stata approvata tale legge, la Polizia Nazionale Civile (PNC) ha dovuto implementare un dispositivo speciale di protezione dato che diversi deputati avevano denunciato di essere vittime di minacce di morte al fine di impedire che si approvasse questa legge.⁵³

Il governo di allora, i settori progressisti della società civile, la comunità internazionale, tra cui la CICIG⁵⁴, avevano

⁵²

http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Apreban-maratonica-extincion-dominio-modificaciones_0_385761696.html

⁵³

<http://www.prensalibre.com/noticias/politica/pnc-congreso-amenaza-0-385761559>

⁵⁴

CICIG: Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Commissione Internazionale Contro l'Impunità in Guatemala, CICIG), insediata nel 2007 tramite un convegno sottoscritto tra lo Stato del Guatemala e l'Organizzazione delle Nazioni Unite, al fine di

richiesto l'approvazione della legge, senza ignorare il peso dell'intervento del Dipartimento di Stato e dell'Ambasciata degli Stati Uniti d'America in Guatemala. Il sottosegretario degli Stati Uniti aveva già condizionato la cooperazione con sviluppi giuridici nella lotta contro il narcotraffico, messaggio che è stato reiterato dall'ambasciatore di quel periodo.⁵⁵ Fondamentalmente, chiedevano che le risorse apportate da loro fossero integrate con le risorse ottenute dai sequestri e dalle espropriazioni dei beni al crimine organizzato.

L'approvazione della normativa si produce come un'ondata di cambiamenti legali per la lotta contro il crimine organizzato in America Latina, soprattutto contro il narcotraffico. Nel 1996 lo Stato colombiano è stato il primo ad approvare un corpo legale per estinguere beni provenienti da attività illecite.⁵⁶ Una vera esperienza per il resto dei paesi, considerando quando sia stato difficile attuarlo perché non limitava le contestazioni e lasciava allo Stato l'onere della prova. Così, viene abrogata e si crea nel 2002 una nuova legge sull'estinzione del dominio che annulla i deficit di quella precedente e amplia la lista dei crimini ai quali si può applicare.⁵⁷

indagare e processare Corpi Illegali e Apparati Clandestini di Sicurezza (CIACS).

⁵⁵

<http://lahora.gt/hemeroteca-lh/mcfarland-se-despide-de-guatemala-valora-avances-en-el-congreso/>

⁵⁶

Legge 333, Ley de extinción de dominio. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0333_1996.html

⁵⁷

Legge 793 de extinción de dominio. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0333_1996.html

Una volta approvata la normativa, i declassamenti e le segnalazioni si sono trasformate in contestazioni legali. In questo modo, l'Istituto Guatemalteco del Diritto Notarile ha presentato un'Azione di Incostituzionalità per revocare l'Articolo 69 della LED, poiché sanziona con una multa equivalente al 100% degli onorari dei Notai nel caso in cui incorrano in omissioni amministrative contemplate nella LED e, inoltre, con una multa tra i 500 e i 3 mila quetzal nel caso in cui le contestazioni per annullare la sanzione si dichiarino respinte.⁵⁸ In seguito, il Collegio di Avvocati e Notai del Guatemala (CANG), ha presentato due ulteriori iniziative: una sulla non retroattività della legge e l'altra sull'integrazione del Consiglio Nazionale sull'Amministrazione dei Beni in Estinzione di Dominio (CONABED). Allo stesso modo, mentre si sono presentati interventi di estinzione del dominio, gli interessati hanno presentato azioni di incostituzionalità parziale. Tuttavia, fino ad ora, nel settembre del 2021, nessuna delle contestazioni attraverso la via dell'Azione di Incostituzionalità ha avuto successo.

La nozione di estinzione del dominio.

Il processo di approvazione della LED ha introdotto la discussione sulla legittimità e legalità della stessa. Così, sono stati utilizzati vari termini, soprattutto per complicare o sollevare opposizioni a quella che in quel momento era ancora un'iniziativa legislativa. Ai fini del presente documento, crediamo non sia conveniente soffermarsi nelle modalità

⁵⁸ <http://www.elnotariado.com/el-instituto-guatemalteco-derecho-notarial-presento-inconstitucionalidad-articulo-69de-ley-extincion-dominio-4680.html>

di passaggio dei beni. Ciò che importa maggiormente, piuttosto, è delimitare il significato e le portate dell'estinzione del dominio e confrontarlo con termini come l'espropriazione e la confisca, che sono le figure che maggiormente si avvicinano a questa.

L'espropriazione è una figura giuridica che permane nella Costituzione Politica, la cui caratteristica principale è far prevalere gli interessi e il benessere generale sugli individui, così come il beneficio sociale o l'utilità pubblica sull'utilità individuale e privata. A tal proposito, il legislatore ha segnalato che in casi di utilità pubblica si può espropriare un bene a un individuo, ma bisognerà ripagarlo nel modo più corretto possibile.⁵⁹

Nel Codice penale del Guatemala esiste la figura della confisca, che costituisce una pena accessoria o una pena secondaria, il cui obiettivo principale è il recupero degli oggetti con cui sono stati commessi i reati, i quali non saranno restituiti per impedire che si continuino a utilizzare per commettere nuovi reati.

L'estinzione del dominio è, di conseguenza, la perdita del diritto di proprietà sui beni o i prodotti dovuta alla provenienza illecita degli stessi, in modo tale che questo diritto si trasferisca allo Stato.

Quindi, una persona che si dedica a attività legali e legittime potrebbe acquisire legalmente un'arma con cui commettere in seguito un reato. Una volta sentenziato, il giudice potrebbe decretare la confisca dell'arma per evitare che torni a essere utilizzata per commettere altri reati in futuro. In

⁵⁹ Articolo 40 della Costituzione Politica della Repubblica del Guatemala

questo caso, non è applicabile l'estinzione del dominio sull'arma perché questa è stata acquisita legalmente e la provenienza del denaro con cui è stata acquistata è legittima. Viceversa, se l'arma fosse stata acquisita tramite risorse provenienti dalla commissione di altri reati, si potrebbe estinguere il diritto di possederla.

Principi guida della LED.

Con il principio di *nullità ab initio*, si intende che non è legittimo ed è nullo fin dal principio l'esercizio del diritto di proprietà sui beni acquisiti in modo illecito, in quanto "*costituisce un atto giuridico contrario all'ordine pubblico*", alle leggi e che potrebbe essere qualificato come "*frode alla legge*".⁶⁰

Il principio di *prevalenza*⁶¹ indica che la LED ha interpretazione e applicazione preferenziale rispetto ad altre norme. Questo vuol dire che, sebbene sia precedente e valido il Codice penale e questo contenga solamente la sanzione della confisca di oggetti usati per la perpetrazione di reati, ciò non significa che non possa estinguersi il diritto su questi oggetti e altri beni acquisiti successivamente alla commissione del reato. Inoltre, la prevalenza va interpretata come l'applicazione dell'estinzione del dominio come un processo separato e indipendente dalla persecuzione penale, cioè, si estinguono i beni indipendentemente dal fatto che ci sia stata o meno una condanna per un reato come, per esempio, "*associazione illecita o cospirazione*".

⁶⁰ Articolo 3, lettera a della Legge sull'Estinzione del Dominio.

⁶¹ Articolo 3, lettera b della Legge sull'Estinzione del Dominio.

La LED non indica espressamente altri principi, ma è importante prendere in considerazione quello di *onus probandi* o onere della prova. Nell'articolo 6 (*Presunzione legale*) si presume come oggetto dell'estinzione del dominio i beni, il denaro, i prodotti, frutti o proventi derivanti da attività illecite o criminali definite nella stessa legge, a meno che si dimostri la legalità della loro origine. L'onere della prova viene così sospeso, cosa che non implica che l'Ufficio del Pubblico Ministero specializzato non debba sostenere in modo consistente davanti al tribunale corrispondente la necessità di estinguere il diritto di proprietà e trasferirlo a favore dello Stato.

L'articolo precedente ha una relazione diretta con gli articoli 9 (*Processo regolare*) e 10 (*Protezione dei diritti*), dato che lo stesso corpo legale stabilisce le categorie di reato a cui si applicherà, i procedimenti, le istituzioni coinvolte e le loro rispettive funzioni, e la tutela del diritto alla difesa tecnica per le persone che si vedono colpite dalla stessa legge.

Un altro elemento fondamentale della LED è contenuto nell'articolo 7 (*Autonomia dell'azione*), che definisce l'azione dell'estinzione del dominio diversa e indipendente dalla persecuzione e responsabilità penale ordinaria.

L'azione dell'estinzione del dominio è *imprescrittibile*. La sanzione penale e persino la morte della persona che esercita il dominio sul bene, sui frutti, i proventi o i prodotti non elimina la possibilità che il Pubblico Ministero solleciti l'estinzione del dominio.

Sulla base di quanto detto, non si può sostenere la *non retroattività* della Legge, considerando che l'esercizio del

dominio sui beni, sul denaro, i frutti, i proventi o i prodotti si interpreta come continuativo anche quando l'atto illecito che l'ha originato si è svolto nel passato e si è già concluso. Tuttavia, quello che è in discussione è la natura illecita del bene da estinguere e non l'origine dello stesso.

Competenza specializzata.

La LED crea le condizioni per la conformazione di entità specializzate. L'Organismo Giudiziario ha creato, così, il Tribunale di Prima Istanza per l'Estinzione del Dominio e delega la competenza in Seconda Istanza alla Terza Camera della Corte d'Appello del Ramo Penale⁶²; mentre il Pubblico Ministero ha creato l'Unità di Estinzione del Dominio all'interno della Procura contro il Riciclaggio di Denaro o Altri Attivi. Entrambe le entità coprono tutto il territorio nazionale.

La stessa legge ha istituito il *Consiglio Nazionale per l'Amministrazione dei Beni in Estinzione di Dominio (CONABED)*, ascritto alla Vicepresidenza della Repubblica. Si tratta dell'organo direttivo in materia di amministrazione dei beni soggetti all'estinzione del dominio. Lo presiede chi occupa la Vicepresidenza della Repubblica. Inoltre, è composto da una persona rappresentante della Corte Suprema di Giustizia; che funga come Procuratore Generale (FG) ed eserciti il Comando del Pubblico Ministero; che sia titolare della Procuratorato Generale della Nazione (PGN); così come dei Ministeri del Governo, della Difesa Nazionale e delle Finanze Pubbliche.

⁶² Accordo numero 18-2011 della Corte Suprema di Giustizia.

Alla CONABED si subordina la Segreteria Nazionale per l'Amministrazione dei Beni in Estinzione di Dominio (*SENABED*), che costituisce l'organo esecutivo di tutta la struttura e ha l'incarico di adempiere le decisioni della CONABED.

Sintetizzando, possiamo schematizzare il funzionamento del sistema come segue: l'Unità di Estinzione del Dominio del Pubblico Ministero ha l'incarico di riunire gli indizi e le prove per sostenere l'azione di estinzione del dominio su un determinato bene. Una volta raccolte le prove, presenta la richiesta di congelamento dei beni al Tribunale di Prima Istanza per l'Estinzione del Dominio, che deciderà se procedere o meno. Nel caso in cui risponda positivamente, si congelano i beni per evitare che siano dismessi o che il loro stato soffra qualche modifica. Poi, la SENABED passa ad amministrare il bene. Successivamente, l'unità di Estinzione del Dominio richiede l'estinzione del dominio. Questo porterà allo svolgimento di un processo orale per determinare se i beni diventano proprietà dello Stato. Nel caso in cui si compia la richiesta, nella stessa sentenza il Tribunale decreterà che i beni passino alla CONABED, la quale in un'udienza determinerà cosa fare dei beni. Alla SENABED toccherà attuare a livello operativo le decisioni della CONABED.

Categorie di reati per cui è applicabile la LED.

La Legge sull'Estinzione del Dominio è diretta all'estinzione del diritto di proprietà sui beni, prodotti e proventi acquisiti tramite risorse derivanti da attività illecite.

È complementare alla *Legge Contro il Narcotraffico (LCN)*⁶³ e considera estinguibili di dominio il denaro, i prodotti o i beni provenienti da transazioni che sono considerate reato per la Legge citata e ha validità sui beni che si sarebbero acquisiti nell'arco di sette anni prima del processo penale.

Integra anche la *Legge Contro il Riciclaggio di Denaro e altri Attivi (LCLDOA)*,⁶⁴ che si applica nei casi di omissione o false dichiarazioni giurate sul denaro contante o sui documenti che entrano o escono dal paese, per una somma simile o pari ai 10 milioni di dollari statunitensi o il loro equivalente in quetzal.

La legge considera la categoria del Riciclaggio di Denaro come un reato autonomo; quindi, per essere giudicato non è necessario che si sia esercitata la persecuzione penale o che si abbiano sanzionato precedentemente i reati che hanno dato origine ai beni, al denaro, ai proventi o ad altri attivi. Vale a dire che l'indagine deve presentare prove sull'origine illecita del denaro o degli altri attivi e non una sentenza di condanna previa sui reati commessi per l'ottenimento degli stessi.⁶⁵ Inoltre, ha preminenza la dichiarazione dell'estinzione del dominio sulla figura legale della confisca regolata dalla LCLDOA.

La LED modifica espressamente la Legge di Migrazione, Decreto 95-98 del Congresso della Repubblica, in merito all'estinzione del dominio sui prodotti

⁶³ Decreto 48-92 del Congresso della Repubblica e le sue riforme.

⁶⁴ Decreto 67-2001 del Congresso della Repubblica e le sue riforme.

⁶⁵ Articolo 59 della LED.

generati dall'ingresso, dal transito e dal trasporto illegale di persone. Tuttavia, non si è stabilita alcuna relazione specifica con la Legge Contro la Violenza Sessuale, lo Sfruttamento e il Traffico di Persone, Decreto 9-2009 del Congresso della Repubblica. Quest'ultimo corpo legale contempla l'indennizzazione delle vittime del traffico da parte degli autori del reato. Ciononostante, non conosciamo le ragioni tecniche e politiche che non hanno fatto includere in un paragrafo specifico questa legge.

Anche i soldi, i beni, i prodotti che finanziano il terrorismo (*Legge per Prevenire e Reprimere il Finanziamento del Terrorismo, Decreto 58-2005*) sono colpiti dalla LED, così come gli illeciti contemplati nella Legge Contro la Frode Fiscale e il Contrabbando Doganale, Decreto 58-90. Questa Legge sanziona le azioni o omissioni, tramite condotta ingannevole, per eludere o evadere il pagamento delle tasse per l'importazione o l'esportazione di prodotti o merci. Quindi, i prodotti o i beni sono soggetti a estinzione di dominio perché, attraverso la loro vendita, lo Stato possa recuperare le entrate perse a causa dei reati precedentemente menzionati.

Anche i prodotti, i beni o i proventi generati dalla commissione di reati contemplati nella Legge Contro la Delinquenza Organizzata (*LCDO*), Decreto 21-2006, sono soggetti a estinzione di dominio. I reati contemplati sono: cospirazione, associazione illecita, associazione illegale di persone armate, preparazione per attività illecite, commercializzazione di veicoli e simili rubati, estorsione intimidatoria, ostruzione estorsiva del transito e ostruzione alla giustizia.

Le categorie di reato sono: peculato, appropriazione indebita, concussione, frode, collusione, corruzione attiva e passiva, evasione, cooperazione per l'evasione, evasione colposa e tutti quelli noti come reati dell'amministrazione pubblica. La LED si applica anche per l'omicidio quando intercorre un pagamento o scopo di lucro, una ricompensa o una promessa di ricompensa. Reati di alto impatto sociale come il plagio o il sequestro, la frode vera e propria (*quando lo Stato è la parte lesa*), la frode tramite informazione contabile (*quando lo Stato è la parte lesa*), traffico di persone, estorsione, mediazione finanziaria, bancarotta fraudolenta, fabbricazione e introduzione di moneta falsa o modificata e alterazione della moneta.

Proposte di riforma.

Attualmente esistono diverse iniziative per riformare la LED. Quella identificata come iniziativa 4699⁶⁶ del novembre 2013, presentata dal Deputato Natán Isaías Rodas Méndez, il cui interesse era ampliare la scadenza di 2 anni per la sostituzione delle "azioni al titolare di azioni nominative" delle Società Anonime. L'iniziativa ha però perso forza e sicuramente ormai sarà sconosciuta.

Nell'ottobre del 2016 è stata presentata l'iniziativa 5141⁶⁷ dai deputati Sandra Morán, Leocadio Juracán e Álvaro Velásquez che introduce cambiamenti

66

<http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4699.pdf>

67

<http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro5141.pdf>

nella distribuzione della destinazione dei soldi estinti, al fine di assegnare risorse ai programmi per far fronte alla denutrizione cronica e alla formazione e professionalizzazione dei docenti. L'iniziativa richiede anche che quegli immobili in estinzione di dominio con vocazione agricola si costituiscano automaticamente come parte del patrimonio del Fondo de Tierras per contribuire ad affrontare la problematica agraria nel paese.

Sempre nell'ottobre del 2016, i Deputati Edwin Maldonado Lux, Juan Carlos Salanic García e colleghi, hanno presentato l'iniziativa 5185,⁶⁸ la quale chiede che i beni in estinzione di dominio "a vocazione agricola e zootecnica, forestale e idrobiologica" siano ceduti al Fondo de Tierras e che questo a sua volta li "ceda o aggiudichi a un gruppo di contadini o comunità rurali e indigene".

Nel settembre del 2021, la Commissione Edilizia ha presentato un'iniziativa per modificare l'articolo 48 della LED, affinché gli oggetti in estinzione di dominio vengano destinati per progetti di edilizia, sviluppo agricolo o assistenza sanitaria. L'iniziativa non ha ancora un numero assegnato poiché non ancora presentata all'Assemblea.

Opinione Pubblica sulla LED.

Dopo poco più di dieci anni di vigenza della Legge sull'Estinzione del Dominio, questa ha ottenuto notorietà a partire dalla dichiarazione dell'estinzione del dominio sui beni sequestrati ai narcotrafficcanti delle famiglie Mendoza e

68

<http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro5185.pdf>

Lorenzana, tra l'altro estradati negli Stati Uniti. Negli ultimi due anni la copertura mediatica è stata ancora maggiore per quanto riguarda i casi dell'ex presidente Otto Pérez Molina e della ex vicepresidente Roxana Baldetti, a cui hanno estinto beni originati dalla commissione di reati di frode doganale, associazione illecita, corruzione passiva e altri. Stessa cosa per i beni immobili sequestrati all'ex candidato presidenziale Manuel Antonio Bladizón, che si trova in carcere e sotto processo negli Stati Uniti per riciclaggio di denaro, e per il ritrovamento di 22 valigette contenenti 122 milioni di quetzal (16,1 milioni di dollari statunitensi), in un immobile ad Antigua Guatemala, affittato all'ex ministro delle Comunicazioni del governo di Jimmy Morales.

Con questi ultimi casi, le opinioni che screditavano o erano contro la figura dell'estinzione del dominio hanno perso posizione e si sono adattate al clamore sociale che sollecita cambiamenti nel sistema dei partiti politici e nell'esercizio di potere. Analisti e creatori dell'opinione pubblica si pronunciano a favore dell'estinzione del dominio.

Ricorsi.

La LED stabilisce che contro quanto risolto in seconda istanza (*Aula della Corte d'Appello*), non si possono fare altri ricorsi. Tuttavia, il Ricorso d'Appello e la Azione di Incostituzionalità sono strumenti di carattere costituzionale per la tutela dei diritti, per questo si sono presentati i casi descritti di seguito.

L'espedito 208-2016 della Corte di Costituzionalità, il primo presentato dall'ex presidente Otto Pérez Molina (*caso di frode doganale e appropriazione*

indebita),⁶⁹ documenta la sentenza in cui si nega la tutela e si conferma la legalità dell'azione di estinzione del dominio da parte del Pubblico Ministero, dato che nonostante sia quella costituzionalmente obbligata a portare a termine la persecuzione penale, l'azione dell'estinzione del dominio fa parte della politica criminale, che a sua volta "*non si esaurisce con la politica penale*". Ciò vuol dire che l'osservanza del principio di legalità in merito alle attribuzioni dell'istituzionalità dello Stato non richiedono un mandato costituzionale.⁷⁰

Un secondo caso, quello identificato come 2635-2016 della Corte di Costituzionalità⁷¹ e presentato dai membri della famiglia Orellana Morales (*caso di crimine organizzato e narcotraffico*), impugna la sentenza che decreta misure cautelari, che concretamente congela beni immobili di proprietà della famiglia Orellana Morales tramite il Tribunale sull'Estinzione del Dominio, dato che secondo i richiedenti della tutela si incorre nella violazione del diritto alla proprietà privata. A tal proposito, la Corte di Costituzionalità nega la tutela, decretata precedentemente allo stesso modo dalla Corte d'Appello del Ramo Penale dei Processi ad Alto Rischio e dell'Estinzione del Dominio. La Corte di Costituzionalità sostiene che l'atto impugnato non viola i diritti, non pregiudica la legittimità o l'illegittimità del bene immobile e che non è stato leso il diritto alla difesa al

⁶⁹

<https://drive.google.com/file/d/0B4j24X0BuMH0NWhKV01TbzU3YkE/view>

⁷⁰

Idem, pagina 28.

⁷¹

<https://drive.google.com/file/d/0B4j24X0BuMH0VjZCRUJESk4yZDA/view>

processo debito fintantoché “si sta dando a una persona che si considera danneggiata ... l'opportunità sufficiente per far valere il suo diritto di proprietà o la sua acquisizione in buona fede”.⁷²

Con le seguenti tabelle si vuole illustrare in modo sintetico lo stato dei beni amministrati dalla SENABED fino al 2020, soprattutto la loro destinazione finale.

Mappatura dei beni sequestrati.

Per il presente lavoro è stato necessario avvalersi della Legge per l'Accesso all'Informazione Pubblica al fine di ottenere dati sui beni amministrati dalla SENABED. Il primo caso che attira l'attenzione è che non vengono fornite informazioni sulle persone individuali o giuridiche a cui è stato estinto il dominio, ma si chiarisce anche che questo è dovuto al fatto che i processi di estinzione del dominio ricadono direttamente sui beni e non sugli imputati, i processati o i condannati. L'altro dato interessante è che la LED è valida dalla metà del 2011, dopodiché si crea la sua Regolamentazione e di conseguenza nasce la SENABED. Tuttavia, inizia a ricevere e amministrare beni nel 2013.

Come indicato, la SENABED si occupa dell'utilizzo provvisorio, della messa all'asta o della donazione dei beni sequestrati. Per quanto riguarda i beni messi all'asta, fino ad ora si è trattato di allevamento di muli e bovini, galli da combattimento, macchinari per l'edilizia, mezzi di trasporto pesanti, mezzi agricoli, mobili ed elettrodomestici.

Non si è ottenuta alcuna informazione sulla destinazione del denaro ottenuto dalla vendita dei beni in estinzione di dominio, ma si può supporre che si sommi ai soldi estinti e ripartiti come illustrato nella tabella 2.

⁷²

Idem, pagina 11.

Beni in estinzione di dominio dati in dotazione.

(Fino al 2020)

| | MINGOB | MINDEF | MP | OJ | PGN | SENABED | ONG's | Totale |
|------------------------------|----------|----------|----|----|-----|---------|-------|----------|
| Tenute | 1 | 3 | 1 | | | | | 5 |
| Case | 3 | | 3 | 3 | 1 | | | 10 |
| Appartamenti | | | 2 | | | | | 2 |
| Uffici | | | | 1 | | | | 1 |
| Magazzini | | | 2 | | | | | 2 |
| Parcheggi | | | 4 | | | | | 4 |
| Terreni | | | | 2 | | | | 2 |
| Bovini | | 14 | | | | | | 14 |
| Equini | | 2 | | | | | | 2 |
| Galli | | | | | | | 109 | 109 |
| Veicoli | 23 | 13 | 8 | 23 | 11 | 7 | | 85 |
| Combustibile | 6,995.35 | 7,096.00 | | | | | | 14091.35 |
| Velivoli Leggeri | | 1 | | | | | | 1 |
| Pistole | | | | 16 | | | | 16 |
| Motori marini | 4 | 13 | 2 | | | | | 19 |
| Motoscafi | 1 | 6 | 3 | | | | | 10 |
| Macchinario per collagene | 1 | | | | | | | 1 |
| Carrello da spiaggia | | 1 | | | | | | 1 |
| Beni mobili | | | 1 | | 1 | | | 2 |
| Bandiere e portabandiere | | 1 | | | | | | 1 |
| Camera iperbarica | | 1 | | | | | | 1 |

Nelle informazioni ottenute dalla SENABED non si trovano dati sulla stima del prezzo dei beni dati in dotazione.

La legislazione civile guatemalteca utilizza la categoria tenuta per denominare la superficie terrestre senza contare le dimensioni dell'immobile, facendo una distinzione tra rustica (*quella rurale*) e urbana, ma per la SENABED una tenuta è un bene immobile rurale con dimensioni che superano la media dei piccoli poderi. La tabella riflette il numero di tenute donate a entità dello Stato, ma non abbiamo

informazioni sugli altri beni immobili che non sono ancora stati donati o messi all'asta.

Per esempio, nella Memoria de Labores del CONABED del 2015 si evidenzia la ricezione di otto tenute che in seguito verranno unificate in 3: la prima di 1,8 milioni di metri quadri, la seconda di 67,106 metri quadri e la terza di 186 mila metri quadri. Queste tenute si trovano nel Comune di Ocós, San Marco, registrate a nome dello Stato, ma non sono state ancora alienate tramite asta pubblica o donazione.

Distribuzione del denaro in contanti.

Dal 2015 al 2020

| Entità ricevente | Moneta: | |
|--------------------------|----------------|---------------|
| | Quetzal | US \$ Dollari |
| Pubblico Ministero | 58,946,773.13 | 3,086,066.09 |
| Organismo Giudiziario | 55,869,575.29 | 2,893,395.29 |
| Ministero dell'Interno | 55,154,135.66 | 2,854,861.12 |
| SENABED | 51,140,207.39 | 1,742,371.08 |
| Ministero della Difesa | 16,520,398.42 | 774,016.73 |
| Procura Generale | 21,685,632.18 | 234,538.57 |
| Polizia Civile Nazionale | 2,103,195.34 | 0 |
| Totale | 261,419,917.41 | 11,585,248.88 |

CASI DI STUDIO.

In questa sezione, piuttosto che selezionare casi di successo dell'estinzione del dominio su beni o

prodotti, l'intenzione è quella di identificare le alternative al modello vigente orientato al rafforzamento finanziario e all'aumento degli attivi

delle istituzioni che formano la CONABED.⁷³

La prima critica che solleviamo è l'integrazione della CONABED, considerandola non in armonia con la separazione dei settori di intervento dei servizi di sicurezza e difesa militare dello Stato imposta dalla Ley Marco del Sistema Nazionale di Sicurezza.⁷⁴ I servizi di sicurezza e di intelligence civile, cioè la Polizia Nazionale Civile (PNC), la Direzione Generale di Intelligence Civile (DIGICI) e gli enti di investigazione criminale della PNC e del Pubblico Ministero, hanno ruoli specifici nella politica criminale e anche quando si è legalizzata la partecipazione dell'Esercito per operazioni di sicurezza cittadina, la stessa va intesa come straordinaria e temporanea. Il Ministero della Difesa, quindi, il cui ruolo naturale resta fuori dall'ambito della sicurezza interna e della politica criminale, non deve mischiarsi con il settore giustizia, nel cui ambito opera la Legge sull'Estinzione del Dominio.

Dall'altro lato, riteniamo che il Ministero della Difesa non dovrebbe essere beneficiario tramite donazione dei beni in estinzione di dominio. A partire dalle informazioni ricavate fino ad ora e che appaiono nelle tabelle della sezione precedente, si dimostra che il Ministero della Difesa ha ricevuto donazioni di

allevamento equino, veicoli e almeno tre tenute in diversi luoghi del paese. Lo stesso Ministero nel suo portale pubblica una lista di almeno 78 immobili di sua proprietà, quindi crediamo che disponga di sufficienti immobili e che non sia giustificabile un aumento del suo inventario.⁷⁵

Sorprende quando il titolare di questo Ministero nella Sessione Straordinaria num. 05-2015 del 14 dicembre 2015 chiede spiegazioni sull'apparente trattamento preferenziale nei confronti del Ministero degli tramite la donazione di più immobili a discapito del proprio Ministero, cosa che non dovrebbe succedere dato che come membro di questo ente collegiale partecipa alle delibere e prende decisioni.⁷⁶

Al Ministero della Difesa del 2020 è stato assegnato un budget di oltre 2.800 milioni di quetzal⁷⁷ e se si mantenesse la media dei soldi in estinzione di dominio, gli si starebbero assegnando annualmente circa 3,5 milioni, l'equivalente allo 0,18% del budget generale. È ovvio che con queste cifre e proporzioni non è possibile il consolidamento economico né l'aumento sostanziale degli attivi di questa istituzione.

Asta dei beni in estinzione di dominio.

Un secondo elemento che richiama l'attenzione è il sistema utilizzato per la

⁷³ La LED stabilisce che la CONABED sia presieduta da un Vicepresidente, un Magistrato della Corte Suprema di Giustizia, che esercita il Procuratore Generale e il capo del Pubblico Ministero, la Procura Generale della Nazione e i titolari dei Ministeri del Governo e della Difesa Nazionale.

⁷⁴ Decreto-legge 18-2008 del Congresso della Repubblica.

⁷⁵

http://www.dip.mindef.mil.gt/bien_inmueble.pdf

⁷⁶ Vedi pagina 43 della Memoria de Labores 2015.

⁷⁷

http://www.dip.mindef.mil.gt/docs/progra_ejec.pdf

l'alienazione dei beni in estinzione di dominio. Il primo è la donazione di beni, prodotti e allevamenti alle istituzioni che formano la CONABED, tema che riprenderemo più avanti. Per il momento concentriamoci sulla critica al modello delle aste.

I tipi di asta dominanti nello Stato guatemalteco sono quelli chiamati ascendente o inglese e con busta chiusa al primo prezzo. Entrambi i tipi assegnano il bene alienabile al partecipante che offre il prezzo più alto, ma nella documentazione condivisa dalla SENABED si è potuto osservare che molti beni sono stati venduti al di sotto del loro prezzo commerciale, cosa che influisce in un basso ricavo. Si è osservato, inoltre, che alcune aste sono state dichiarate deserte o con un solo interessato.

Nel mondo dei prodotti deperibili e di rapida domanda si utilizza il tipo di asta olandese o discendente. Riteniamo che questo modello possa stimolare la partecipazione di un maggior numero di acquirenti perché il prodotto viene assegnato alla persona che è disposta ad accettare il prezzo del battitore d'asta, che sarebbe il minimo accettato. In questo modo, acquirente e battitore d'asta ne uscirebbero entrambi vincitori e soddisfatti.

In tal modo, la SENABED si incaricherebbe di tassare i beni o i prodotti in vendita. Nell'asta che potrebbe essere a busta chiusa o nell'asta pubblica, l'offerta sarebbe discendente e si aggiudicherebbe il bene o il prodotto la prima persona che offre il prezzo che la SENABED spera di ottenere.

Beni urbani e rurali.

Il terzo elemento che ci sembra critico da segnalare è la suddivisione dei beni immobili in estinzione di dominio ubicati in aree rurali e urbane. La LED non fa distinzioni perché il suo interesse è quello già menzionato nei paragrafi precedenti. Se si incoraggia una riforma alla già citata legge per riorientarsi verso l'utilità o il beneficio sociale dei beni in estinzione di dominio, la distinzione dei beni immobili è fondamentale poiché le necessità e/o l'utilità sociale che gli si potrebbe assegnare sono totalmente diversi.

A partire dall'esperienza del MOJOCA si possono mostrare diversi propositi dei beni immobili e mobili estinti in aree urbane. I membri della popolazione di destinazione dovrebbero essere quelli che presentano maggiori vulnerabilità: bambini e giovani socialmente esclusi. In tal senso, gli immobili potrebbero diventare degli alberghi temporanei, laboratori di formazione per l'integrazione alla vita produttiva, negozi o centri di distribuzione di prodotti generati da collettivi di piccoli produttori o collettivi orientati all'economia contadina, all'economia solidale, all'agricoltura biologica, dando priorità a collettivi di donne delle aree rurali.

Un'ulteriore alternativa per immobili di grandi dimensioni o per la destinazione dei soldi estinti o ottenuti dalla vendita o asta di altri beni o prodotti potrebbe essere l'impulso di una politica pubblica di edilizia sociale per colpire il deficit abitativo che affligge molti abitanti dell'area metropolitana. Non ci sono studi attuali sui pregi e le debolezze del modello di sussidio all'edilizia popolare, ma non è un segreto che ad alcuni dei finanziatori dei politici "ritornano gli investimenti" attraverso l'assegnazione

di progetti, tra cui l'edilizia popolare sopravvalutata fuori dalla portata di famiglie sotto la soglia della povertà e l'esclusione sociale.

Per i beni immobili estinti in aree rurali, non si può negare la loro vocazione agricola, zootecnica o forestale. La famosa tenuta ubicata a Zaragoza, Chimaltenango, estinta al presidente Otto Pérez Molina, dimostra la necessità di dare un utilizzo più strategico a questi beni.⁷⁸ Si potrebbe trasformare in una fattoria sperimentale per la promozione della diversificazione delle coltivazioni, in un'estensione dell'Istituto di Scienza e Tecnologia Agricola (ICTA), in una scuola di formazione agricola e zootecnica per figli di contadini in situazione di vulnerabilità o in una tenuta al servizio di piccoli agricoltori affittuari di terre.

L'esperienza dell'Associazione delle Comunità Forestali di Petén (ACOFOP), in quanto a concessioni forestali è estremamente valida. Sono 24 organizzazioni contadine che non hanno pratiche agricole dentro le concessioni e hanno saputo riorientarsi verso l'agro forestazione, la conservazione, la gestione forestale e i servizi ambientali nella Zona a uso multiplo della Riserva della Biosfera Maya. Di fronte all'assenza dell'istituzionalità dello Stato in quella regione, si sono costituiti lungo l'ultima frontiera per contenere gli allevatori del narcotraffico, i depredatori del bosco e i saccheggiatori dell'archeologia maya. Così, una proposta per i beni estinti o estinguibili nella Franja Transversal del Norte e il Petén sarebbe quella di

convertirli in concessioni orientate verso la conservazione e/o il recupero di massa boschiva, come un'alternativa per mitigare gli impatti ambientali e sociali delle mono colture estensive e intensive in pieno boom negli ultimi dieci anni. I destinatari di queste concessioni dovranno essere gruppi di contadini e contadine.

Per quanto riguarda la formazione scolarizzata ai membri della popolazione vulnerabili, crediamo che l'esperienza dei Centri Talita Kumi e Don Bosco a Carchá, Alta Verapaz, siano due modelli da replicare o estendere. Entrambi i centri di educazione operano in tenute separate e sono orientati a dare formazione professionale ad adolescenti e giovani indigeni di aree molto lontane. Estendere questo modello garantirebbe a chi ne beneficia la possibilità di soggiornare e ricevere una formazione integrale con pertinenza culturale.

Il mercato contadino che si celebra periodicamente nel capoluogo di Chisec, Alta Verapaz, è uno sforzo che parte dalle stesse comunità che, senza la mediazione di entità statali, hanno riscattato forme alternative per rilanciare l'economia contadina. In tal senso, si dovrebbe indagare con questi gruppi sulla destinazione dei beni estinguibili in quelle regioni. Probabilmente applicheranno modelli come quello delle tenute o fattorie sperimentali di recupero e rivalutazione di pratiche agricole, economiche, sociali e politiche verso la sovranità alimentare.

L'unico caso concreto di utilizzo sociale dei beni in estinzione di dominio è il Caso del Cambray. Dopo una frana avvenuta il 1° ottobre del 2015, dove sono morte 280 persone, il Governo ha promesso la costruzione di quasi 200 abitazioni per le famiglie colpite dal

⁷⁸ Si tratta di un caso molto noto perché lì si è insediata la Scuola di Studi Penitenziari e perché la SENABED non ha potuto aggiudicare opportunamente la produzione di avocado; quindi, hanno dovuto donare la coltivazione a entità di beneficenza sociale.

disastro in un terreno confiscato alla criminalità organizzata. Al momento sono state consegnate solo otto abitazioni e 91 titoli di proprietà dei terreni.⁷⁹ Per motivi probabilmente economici, la costruzione delle case, attualmente, è sospesa.

L'utilizzo sociale delle terre confiscate: "Proposta di Meccanismo" FONTIERRAS.

Finora, il Fondo per la Terra si è occupato della distribuzione e dell'accesso al credito per l'acquisto di terreni a prezzi di mercato. Tuttavia, questo meccanismo non ha risolto il problema dovuto a vari fattori come l'incapacità del pagamento da parte dei beneficiari; il valore delle terre che non è in linea con la capacità produttiva delle stesse; la mancanza di accompagnamento e assistenza tecnica; fattori sociali come l'eterogeneità dei diversi gruppi, etc. Per tutti questi motivi si nota la necessità di diversificare le forme e le vie d'accesso alla terra, secondo quanto descritto nella Politica Agraria 2014.

In quest'ottica e sulla base della Politica Agraria – Accordo Governativo 372-2014 – la Segreteria per la soluzione dei problemi agrari della Presidenza della Repubblica, FONTIERRAS, ha presentato una "Proposta di Meccanismo" per l'applicazione di un regolamento per la gestione e la distribuzione di terre confiscate al crimine organizzato.

79

<http://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/entregan-titulos-mas-no-casas-a-afectados> - <http://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/ocho-familias-de-el-cambray-2-reciben-vivienda-como-regalo-de-navidad>

Questo progetto può essere interpretato come una via alternativa per l'applicazione dell'utilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie e al crimine organizzato in Guatemala.

L'intento della proposta è quello di ottenere terre confiscate disponibili per aiutare a ridurre il conflitto agricolo, rafforzare i meccanismi esistenti di accesso al terreno, appoggiando la CONABED nei processi di risoluzione dei conflitti che non sono sotto la sua responsabilità, ridurre i costi di amministrazione, delle imposte, dei servizi di base, etc.

La fonte giuridica di questa proposta è l'Accordo sugli Aspetti Socioeconomici e la Situazione Agraria, articolo 34, lettera "c", che elenca le terre che possono far parte di Fontierras e che lo Stato ha acquisito.

D'altro canto, la Politica Agraria stabilisce come raggiungere i suoi obiettivi attraverso la creazione della Banca per la Terra, formata dalle terre della nazione, dalle terre recuperate dallo Stato, dalle terre acquisite dallo Stato attraverso la compravendita e dalle terre acquisite tramite la legge sulla confisca dei beni. Queste terre potranno essere utilizzate per periodi non inferiori a cinque anni, con la possibilità di darle proprietà in futuro.

Tuttavia, sebbene il Fondo per la Terra sembri essere strutturato piuttosto bene dal punto di vista formale, dal punto di vista sostanziale ha ricevuto molte critiche e accuse da diversi settori e soprattutto degli stessi beneficiari.

Persino la stessa "Proposta di Meccanismo", al punto 2 "Giustificazione", rivela che dal 1998 al 2013, il fondo ha beneficiato 20.187

famiglie, che corrisponde solo al 15% della domanda.

Per concludere, possiamo affermare che bisognerebbe costruire prima di tutto una categorizzazione dei beni in estinzione di dominio in funzione della loro disposizione geografica, della vocazione e dell'obiettivo strategico, sotto al principio principale del "beneficio o utilizzo sociale", per cui esiste la necessità di approfondire lo studio di queste possibilità e la costruzione di modelli, includendo la partecipazione fondamentale nel rettorato e l'accompagnamento tecnico e finanziario.

ACCAPARRAMENTO DI TERRE E IMPRESE STRANIERE.

Organizzazioni contadine come il Comité de Unidad Campesina (CUC), il Comité Campesino del Altiplano (CCDA), la Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib Kiej, organizzazioni ambientaliste come il Centro de Acción Legal, Ambiental y Social (CALAS), il Colectivo Madre Selva, la Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala (CONGCOOP), così come alcune vincolate alle strutture delle chiese, denunciano le pratiche immorali e illegali di **mega progetti estrattivi** nei diversi territori sottoforma di impianti **idroelettrici, minerari e dell'industria agroalimentare di monoculture intensive ed estensive.**

Questo fenomeno inasprisce nuovamente le tensioni esistenti tra la lotta storica delle popolazioni indigene all'accesso e all'utilizzo della terra e un nuovo ciclo di accumulazione o accaparramento di terre, situazione molto più evidente nei territori dove si sono insediate imprese di palma da olio, minerarie e idroelettriche.

La partecipazione diretta delle imprese multinazionali è più esplicita nei progetti minerari e idroelettrici, mentre la loro partecipazione nell'industria agroalimentare delle monoculture sembra più invisibile. Tuttavia, **le attività estrattive si caratterizzano per essere fenomeni che hanno una dialettica globale, per cui l'acquisto di azioni di qualche compagnia mineraria da parte di un impiegato in un paese occidentale ha impatto nella vita delle comunità limitrofe a un progetto minerario a cielo aperto in un paese in via di sviluppo,** stessa cosa vale per l'acquirente dei prodotti derivati dalle attività minerarie. Nel caso dell'agroindustria, non si può negare **la relazione tra entità finanziarie transnazionali, imprese locali e il mercato dei biocombustibili,** i quali hanno un impatto ambientale, economico, politico, sociale e culturale nelle comunità dove si trovano le piantagioni di palma da olio e della canna da zucchero.

L'Istituto per la Democrazia del **CONGCOOP, a marzo del 2016 ha pubblicato i risultati di un'indagine riguardo le pratiche dell'industria estrattiva sulla democrazia.**⁸⁰

Questo studio indica che **il finanziamento delle campagne politiche da parte dell'industria estrattiva provoca distorsioni nella democrazia a livello locale e nazionale.**

⁸⁰ L'indagine si chiama: "Impactos de la industria extractiva en la democracia política y prácticas alternativas de fortalecimiento de la participación ciudadana en lo municipal y nacional", (*Impatto dell'industria estrattiva nella democrazia politica e pratiche alternative di consolidamento della partecipazione cittadina a livello comunale e nazionale*).

Citando Shapiro, *“ostacolano la scoperta della volontà generale (...) i risultati delle elezioni collettive dipendono più dai procedimenti della votazione o da chi controlla l’agenda, che dalla volontà popolare Finanziamento dei partiti politici”*. (Celada, 2016:22)

Lo studio citato dimostra che la democrazia politica dovrebbe raggiungere la partecipazione attiva delle comunità nella pianificazione dello sviluppo, ma **quando l’industria estrattiva finanzia partiti politici, la democrazia si deforma, dato che i politici restituiscono i favori attraverso risoluzioni autoritarie per imporre gli interessi del settore menzionato e allo stesso tempo schermano da qualsiasi intento di reclamo per via giudiziaria**. Un chiaro **esempio** è l’impunità di cui beneficia l’impresa **Reforestadora del Petén S.A. (REPSA)** dopo l’inquinamento delle acque noto come “ecicidio del Río La Pasión” del 7 giugno 2015.⁸¹

L’impresa si è opposta a studi tecnico-ambientali indipendenti e tramite ricorsi legali ha impedito che si sviluppasse l’indagine penale. Alcune sentenze dei giudici e magistrati denotano un evidente favoritismo.

La Comunità Chinacolay nel comune di Fray Bartolomé de las Casas si trova in una situazione particolare. La comunità, infatti, ha pagato totalmente il debito che aveva con il Fondo de Tierras nel febbraio del 2009, di conseguenza, il passo successivo avrebbe dovuto essere l’emissione di un titolo di proprietà delle

⁸¹ Nonostante l’inquinamento del Río La Pasión sia stato un fatto famoso, fino ad ora non si è individuato nessun responsabile. Inoltre, REPSA ha utilizzato la controversia per interrompere le attività investigative e il processo contro i responsabili.

terre. Nonostante ciò, i membri della comunità sono stati sorpresi dall’impresa Palmas de Desarrollo S.A. (PADESA), che in modo fraudolento si è appropriata dell’area della riserva naturale appartenente alla comunità, disboscandola e sfruttandola per una piantagione di palma africana. **Il Fondo de Tierras adesso condiziona la consegna del titolo di proprietà alla comunità in cambio della rinuncia a questa frazione di terra di circa 45,12 ettari**.

È risaputo che le cause penali contro i contadini, nel contesto della **conflittualità agraria**, vengono elaborate con **rapidità e le detenzioni e gli sgomberi si effettuano con estrema violenza**, al punto che ci sono molte esecuzioni extragiudiziarie che non sono state sanzionate adeguatamente.⁸² Ma in quest’ultimo caso, **anche quando le prove documentali sono contundenti, il Pubblico Ministero non ha esercitato la persecuzione penale per salvaguardare i diritti dei comunitari e sanzionare le azioni fraudolente e autoritarie dei rappresentanti della PADESA**.

Questi casi esemplificano il modo in cui le imprese estrattive alterano il mandato di una istituzione pubblica incaricata di dare certezza giuridica alle comunità contadine e indigene che hanno avuto accesso alle terre collettivamente. Azioni che hanno indotto all’espropriazione delle terre in modo illegale, senza alcuna conseguenza amministrativa né giudiziaria.

⁸² I latifondisti storici di questo paese hanno inciso direttamente nella tipificazione del reato di “furto aggravato” (Articolo 257 del Codice penale), con l’intenzione di ampliare gli scenari e inasprire le sanzioni contro i contadini che utilizzano mezzi per esigere il diritto di accesso alla terra.

Questo caso si somma alle segnalazioni delle comunità della Franja Transversal del Norte y el Sur del dipartimento di Petén circa le forme fraudolente e immorali messe in atto dalle imprese delle palme per l'acquisto delle terre di quelle regioni. **Pratiche che includono pressioni, minacce e la frammentazione del tessuto sociale comunitario.**

Inoltre, il caso di Chinacolay potrebbe servire per analizzare la possibilità di presentare, dinanzi all'assenza della giurisdizione agraria per frenare e sanzionare l'appropriamento e il possedimento fraudolento dei beni immobili da parte di latifondisti, signori locali, ex funzionari pubblici o membri del crimine organizzato, un meccanismo accelerato per il recupero a favore dello Stato o delle comunità indigene sgomberate delle tenute o di frazioni denominate "eccessi",⁸³ che non sono altro che porzioni di terra che non sono sostenute tecnicamente da piani e/o atti, ma che le persone hanno considerato come loro.

Mancanza di controllo e garanzia dei diritti dei lavoratori. Le Offshore e il caso Eugenio López y López, giugno 2017.

In Guatemala esiste un alto tasso di economia sommersa e dove i lavoratori vengono assunti formalmente, le imposte e i versamenti per la sanità sono scontati dallo stipendio. Tuttavia, in

molti casi queste imposte non vengono pagate realmente all'Istituto Guatemalteco di Previdenza Sociale (IGSS).

Nel 1992, quando i lavoratori della Tenuta San Gregorio si resero conto che i loro contributi non erano mai stati versati all'IGSS, formarono dei sindacati per protestare per i loro diritti. La risposta fu il licenziamento in massa di 300 lavoratori, che successivamente riuscirono a tornare al lavoro grazie a una sentenza del giudice. La famiglia Campollo, allora proprietaria della tenuta, non accettò mai l'ordinanza del giudice e nel 1998 la proprietà venne venduta a José Roberto Quintanal Paiz.

Nonostante il conflitto duri da oltre 20 anni, solo nel 2014 l'IGSS ha presentato un primo ricorso in una causa civile, ma questo non ha mai avuto luogo perché il proprietario della tenuta era cambiato. Si tratta di un caso e un processo complesso, dato che la compagnia di José Roberto Quintanal Paiz è vincolata all'impresa offshore Cadiz Develop Group, registrata nelle Isole Vergini Britanniche. Uno dei cognomi più citati nei Panama Papers è tra l'altro Campollo. I membri di questa famiglia si sono alternati come beneficiari di una complessa rete di oltre 116 offshore registrate nelle Isole Vergini Britanniche, nelle Filippine o nella Repubblica Dominicana.

Poco interesse pubblico: Per Brenda Guillén, della Unidad de Defensores de los Derechos Humanos (UDEFEHUA), chi segue questo processo dichiara che il problema deriva anche dalla mancanza di volontà di alcune istituzioni, soprattutto nel sistema della giustizia dei Tribunali Comunali. Le imprese hanno troppo peso affinché i giudici emettano sentenze che vadano contro i

⁸³ In epoca coloniale, la corona spagnola utilizzò la figura della "composizione delle terre" per legalizzare le terre che di fatto avevano un proprietario. In epoca liberale si riprese questa pratica sotto la figura di "alienazione delle terre". Sotto la Legge dell'INTA decreto 1551, si potevano regolare gli eccessi mediante "un mezzo legale", ma si applicava solo ai territori regolati da quella legge. Attualmente non esiste nessuna figura legale speciale per regolare gli eccessi, oltre l'usucapione.

loro interessi. Inoltre, gli esecutivi approfittano della situazione dei lavoratori per non pagare correttamente.

Parte di questo problema è che lo stesso Stato si trova nelle stesse pratiche ed è in debito con l'IGSS.

L'ultima novità è stata il blocco del "Panel Arbitral internacional" in cui i sindacati statunitensi hanno fatto pressione alle loro Camere di Commercio per fare causa al Guatemala ai sensi del Trattato del Libero Commercio. Si accusava il Guatemala di "concorrenza sleale" dovuta alla mancanza di adeguamento dei diritti dei lavoratori e all'ambiente. Questo tema era di interesse per il governo di Barack Obama.

Secondo il rapporto del PNUD (*Rapporto degli Stati Uniti sui diritti umani 2015-2016*), in Guatemala il conflitto per la terra occupa il primo posto ed è il più antico, complesso e delicato da affrontare.

CONSIDERAZIONI FINALI.

Utilità sociale del sequestro di beni.

È fondamentale pianificare una riforma alla Legge sull'Estinzione del Dominio, in modo che l'obiettivo non sia solo il "consolidamento finanziario e l'incremento di attivi dell'istituzionalità dello Stato".

A nostro parere, la debolezza dello Stato non è data dalla forza del crimine organizzato, le cause sono piuttosto storiche e strutturali. Non neghiamo che il crimine organizzato abbia un impatto nella distorsione funzionale e operativa degli enti dei settori della sicurezza e della giustizia. Tuttavia, i principali effetti del crimine organizzato si

producono a livello sociale. Le loro attività alterano le relazioni sociali, economiche, politiche e culturali e si percepiscono maggiormente nelle piccole comunità.

Le politiche e il bilancio dello Stato riflettono anno dopo anno azioni di rafforzamento istituzionale, che si traduce in un aumento delle risorse, a cui si aggiungono gli sforzi della cooperazione di organismi multilaterali e della cooperazione internazionale. Aggiungere l'equivalente a uno 0,18% del bilancio a un organismo dello Stato (come segnalato nel caso del Ministero della Difesa), sotto nessun punto di vista può essere considerato un consolidamento istituzionale.

Dall'altro lato, le azioni di prevenzione della violenza e della mancanza di sicurezza devono provenire dalle politiche di sviluppo di uno Stato, così **i beni in estinzione di dominio vanno visti come risorse per la prevenzione non per la reazione** o per il controllo della violenza e della mancanza di sicurezza.

Per questi motivi crediamo che i beni in estinzione di dominio debbano avere come fine o obiettivo "l'utilizzo o l'utilità sociale", che a sua volta promuova il ripristino delle relazioni sociali armoniose tramite pratiche economiche, politiche, sociali e culturali solidali. **Che diano priorità al ripristino del tessuto sociale alterato dalle attività del crimine organizzato.**

Necessità e potenzialità dei territori.

Nel corso di questa piccola indagine abbiamo mostrato la necessità di ampliare il ventaglio di possibilità sulla destinazione dei beni in estinzione di dominio, soprattutto dei beni immobili ubicati nelle aree urbane e rurali. Il paese ha diverse necessità e potenzialità, per

questo stesso motivo è necessario sviluppare una tipologia di modelli che possano applicarsi.

Uno studio dell'INE del 2016 stima che 2,3 milioni di giovani tra i 15 e i 24 anni sono esclusi dal sistema di istruzione. Di questo gruppo, circa 800 mila si trovano nell'area metropolitana e non hanno accesso a un impiego né alla formazione.⁸⁴ Questo è un tema su cui ha riflettuto parecchio il MOJOCA. Per questo crediamo sia importante concentrare la destinazione dei beni mobili e immobili situati nell'area metropolitana per la generazione di programmi diretti a membri della popolazione vulnerabili in queste aree.

Anche i giovani, le donne e la classe contadina rurale di questo paese hanno dei bisogni specifici, quindi non si può imporre un solo modello.

Probabilmente saranno necessari ulteriori studi, ma per iniziare si possono creare spazi di discussione territoriale al fine di identificare gli utilizzi più strategici dei beni sequestrati. Nella Franja Transversal del Norte e nel Petén la perdita della foresta vergine è stata drammatica, per cui il modello di concessioni forestali con alcuni adeguamenti potrebbe essere un'alternativa per il recupero della massa boschiva e, allo stesso tempo, una via d'uscita economica per famiglie e comunità escluse dall'economia locale e nazionale.

⁸⁴ <http://www.soy502.com/articulo/ninis-guatemaltecos-condicion-urgente-solucionar-31313-0>

Ruolo della società civile, delle istituzioni e degli attori internazionali.

Le leggi di decentramento ci hanno aperto alle opportunità per farci coinvolgere nell'attività pubblica, ma la partecipazione organizzata è ancora incipiente. I gruppi economici dominanti sono stati storicamente quelli che hanno influito nelle decisioni del paese e **le organizzazioni sociali oggi come oggi generano opinione pubblica e proposte di legislazione e politiche pubbliche settoriali, ma in materia dei beni in estinzione di dominio non c'è ancora un intervento articolato.**

Consideriamo questo prodotto di sistematizzazione un'approssimazione alla verifica sociale, ma è necessario che sia più approfondita ed estesa, che indagli, cioè, i dettagli dell'intervento dei funzionari pubblici che hanno preso decisioni in materia, in particolare alcune persone che hanno tratto vantaggio tramite delle aste. Inoltre, bisogna fare un bilancio tecnico sul profitto o sullo spreco delle risorse assegnate a organismi dello Stato.

Dallo Stato del Guatemala **si richiede un'attitudine più autocritica sui risultati ottenuti fino ad ora in materia di estinzione di dominio.** Deve assumere che il suo consolidamento dipende esclusivamente da una politica fiscale integrale che proviene da una visione reale e univoca del paese. Deve essere in grado di comprendere che **l'agenda economica del paese non può girare esclusivamente intorno alle attività estrattive e che le comunità e le popolazioni indigene hanno dimostrato storicamente che l'agenda economica deve essere diversa. L'uso sociale dei beni sequestrati, di conseguenza, può puntare a forme di produzione tradizionale e/o solidale.** Questo cambio

di paradigma può aiutare a mitigare le necessità basilari dei membri della popolazione più vulnerabili.

Quanto alla comunità internazionale, dovrebbe sostenere una lotta per creare una maggiore consapevolezza sul tema. Facilitare i processi di studio multi e interdisciplinare e comparato dei modelli per gli utilizzi dei beni in estinzione di dominio, con l'intenzione di identificare le pratiche migliori. È necessario anche sviluppare spazi di interazione tra i gruppi o le organizzazioni interessate al tema, soprattutto quelle che sono state beneficiarie dei beni sequestrati al crimine organizzato.

A livello intergovernativo, è necessaria una maggiore articolazione per facilitare i processi di estinzione di dominio attraverso le frontiere, dato che il crimine organizzato supera le barriere del territorio nazionale.

SUGGERIMENTI.

A nostro avviso, i cinque punti chiave per riflettere su un'azione comune della Rete Internazionale, rivolta a promuovere il sequestro e il riorientamento sociale dei beni in estinzione di dominio sono:

- Continuare ad approfondire gli studi sulle particolarità dell'impatto del crimine organizzato nei rispettivi paesi e, in questo modo, creare consapevolezza sulle alternative per l'utilizzo sociale dei beni in estinzione di dominio. Questo

documento ci ha già illuminato sul carattere diverso dei tipi o modelli di utilizzo sociale dei beni sequestrati ma, come detto, la riflessione non si è conclusa e non dispone ancora della prospettiva degli altri attori coinvolti.

- Ampliare il numero e la qualità dei membri è una necessità. Inoltre, crediamo sia fondamentale generare il discorso dell'utilizzo sociale dei beni sequestrati nei gruppi giovanili e delle donne nelle zone rurali che potrebbero rappresentare i gruppi più vulnerabili.
- Campagne di divulgazione per creare un'opinione pubblica. Per questo è necessario creare una strategia che inglobi le diverse forme di comunicazione, l'identificazione del pubblico di destinazione e i messaggi che si devono trasmettere agli stessi.
- Contatto permanente con chi ha potere decisionale, con l'intenzione di dimostrare tecnicamente la necessità di fare cambiamenti legali e nelle politiche.
- Dialogo con attori influenti sulle politiche di cooperazione intergovernative, incluso la denuncia di fatti concreti con cui si dimostra la necessità di effettuare modifiche alla normativa nazionale.

LA DEUDA
S CON NOSOTR





ARGENTINA

Red ALAS Argentina

RECUPERO E RIUTILIZZO SOCIALE PIÙ VICINI ALLA REALTÀ

Sebastian Casanello

Lucas Manjon

INTRODUZIONE.

Le organizzazioni criminali riproducono il comportamento delle imprese capitaliste moderne, concentrando catene di produzione per massimizzare i guadagni. Lo fanno come uno specchio, in un ambiente clandestino e “incivile”. Nonostante questa clandestinità, **i guadagni emergono mascherati nel mercato legale**, dove i responsabili di questi crimini ne godono come vogliono.

L'Argentina si trova davanti all'avanzamento del crimine organizzato ed è necessario comprendere che queste organizzazioni concentrano un universo di attività criminali che si inquadrano simultaneamente in diverse categorie di reati. Il traffico di persone, il narcotraffico, lo sfruttamento lavorativo e sessuale, il riciclaggio di denaro e la corruzione dei funzionari rappresentano questo settore “incivile”.

L'Argentina ha aderito a diversi convegni internazionali che assumono un carattere costituzionale, tra questi la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Delinquenza Organizzata Transnazionale;⁸⁵ la Convenzione delle Nazioni Unite contro il Traffico Illecito di

Stupefacenti e sostanze Psicotrope⁸⁶ (approvata dalla Legge 24.072); la Convenzione Interamericana contro la Corruzione Transnazionale e i suoi protocolli complementari⁸⁷ (approvata dalla Legge 24.759); la Convenzione Interamericana contro il Terrorismo⁸⁸ (approvata dalla Legge 26.023) e la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione⁸⁹ (approvata dalla Legge 26.097). In tutti questi trattati, si invitano i paesi membri a portare avanti un processo di confisca e sequestro dei beni che siano strumento, prodotto, profitto o effetti collegati ai reati previsti, nella nostra legislazione, negli articoli 125, 125 bis, 127, 140, 142 bis, 145 bis, 145 ter e 179 del Codice penale, così come nella Legge 23.737.⁹⁰ Tutti questi articoli si riferiscono

⁸⁶ http://www.cooperacion-penal.gov.ar/userfiles/ONU%20ESTUPEFACIENTES%20_LEY%2024.072_.pdf

⁸⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41466/norma.htm>

⁸⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/105500/norma.htm>

⁸⁹ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116954/norma.htm>

⁸⁵

<https://www.unodc.org/pdf/cld/TOCebook-s.pdf>

ai reati contro la vita, l'integrità e la salute delle persone (tratta e traffico di esseri umani, sfruttamento lavorativo, sfruttamento sessuale, narcotraffico, riciclaggio di denaro, etc.).

Da circa dieci anni, l'Argentina si trova in un ampio processo di discussione sul riutilizzo sociale dei beni che siano strumento, prodotto o profitto di attività criminali complesse. La decisione presa anni fa da alcuni membri della giustizia, che avevano portato avanti un'interpretazione molto più avanzata della legislazione penale argentina, ha generato **"casi esemplari"** e prodotto le condizioni giuridiche, politiche e sociali atte a sviluppare progetti di legge, nei quali si cerca di regolare e sistematizzare il processo per cui i beni prodotti dal reato organizzato sono reintegrati in società.

CASI DI STUDIO.

Attualmente, il meccanismo più frequente, utilizzato dalle autorità giudiziarie per il riutilizzo dei beni, è quello di convocare organismi nazionali, provinciali o comunali e organizzazioni della società civile e che gli stessi si costituiscano come depositari giudiziari con l'autorizzazione per fare uso di questi beni.

Uno dei primi casi è stato condotto dal Giudice Federale Sergio Torres che, nel 2008, dopo aver processato tre trafficanti di persone che le riducevano in schiavitù in laboratori clandestini di produzione tessile, ha sequestrato e dichiarato l'incameramento dei macchinari che si

utilizzavano lì, consegnati poi all'Istituto Nazionale di Tecnologia Industriale (INTI) con l'obbligo di generare posti di lavoro per le persone riscattate da questa situazione.

L'INTI ha condotto un convegno con il Governo della Città di Buenos Aires, tramite il quale si è costruito uno stabilimento nominato *"Centro Demostrativo de Indumentaria"* (Centro Dimostrativo per l'Abbigliamento), dove le persone riscattate da quel laboratorio clandestino e altri della Città di Buenos Aires hanno potuto iniziare a lavorare in condizioni dignitose e legali, tramite l'utilizzo dei macchinari sequestrati. Attualmente, il *"Centro Demostrativo de Indumentaria"* consta di sette cooperative di lavoro, dove sono impiegate oltre cento persone.

In questa stessa ottica, nel 2013, l'allora Giudice Federale Ariel Lijo, ha processato un gruppo di trafficanti che riducevano a schiavitù persone di nazionalità boliviana per essere sfruttate in laboratori clandestini di cucito. Dopo il processo, ha proceduto con la confisca di diversi macchinari per cucire e ha convocato la Fondazione Alameda e la Segreteria dei Diritti Umani della Confederazione Generale del Lavoro (CGT) affinché le stesse si costituissero come depositarie giudiziarie dei beni confiscati.

Nello stesso procedimento giudiziario per cui le due organizzazioni si rendevano responsabili per la cura e il mantenimento dei beni mobili, si è approvato un contratto per il quale la Fondazione Alameda e la CGT consegnavano i macchinari confiscati alla comunità indigena "Potae Napocna Navogoh", nella provincia di Formosa. Il motivo di questo contratto, autorizzato

90

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm>

dal giudice intervenuto nel processo penale, è stato quello di permettere lo sviluppo di una cooperativa tessile nella comunità indigena, tramite la quale si è potuto dare la possibilità alle donne di sviluppare un'impresa commerciale.

A metà del 2016, con la cattura del Delfín Castedo, un importante narcotrafficante impegnato a introdurre la cocaina nel paese dalla Bolivia per poi inviarla in Italia, la giustizia ha deciso di sequestrare le sue proprietà, tra le quali 28.000 ettari. Una grossa fetta di queste terre è stata consegnata alla Gendarmeria Nazionale per essere utilizzate come un nuovo centro d'addestramento.

In un altro caso esemplare, la causa è stata esaminata nel Tribunale Federale del Dr. Sebastián Casanello, durante il quale è stata sequestrata e confiscata una grande quantità di mezzi stradali. Successivamente, l'Agenzia della Viabilità Nazionale, diversi comuni di diverse province della Repubblica Argentina, così come l'Esercito Nazionale, hanno chiesto al Giudice Sebastián Casanello di essere considerati come depositari giudiziari e quindi utilizzare questi mezzi per diversi compiti. Va ricordato che i mezzi ai quali ci si riferisce sono confiscati per una causa per riciclaggio di denaro.

AVVICINARE LA GIUSTIZIA PENALE ALLE PERSONE.

Un modo per avvicinare la giustizia penale alle persone è generando meccanismi trasparenti affinché la cittadinanza possa partecipare nel determinare la destinazione dei beni recuperati alla criminalità organizzata. Oggi esiste un consenso internazionale

circa il fatto che gli Stati devono, attraverso le diverse istituzioni, non solo perseguire in via giudiziaria questo tipo di organizzazioni, ma identificare anche i loro attivi e recuperarli, per impedire il proseguimento delle attività criminali e utilizzare i loro guadagni per riparare il danno arrecato alle vittime e alla società.⁹¹

I beni confiscati alle organizzazioni criminali possono entrare a far parte delle casse dello Stato in due modi: sottoforma di denaro dopo averli messi all'asta o attraverso un meccanismo di riutilizzo che dirige lo Stato stesso con la massima partecipazione della società, ricevendo riscontri e sviluppando nuove sfide.

Per portare avanti questo tipo di politiche si richiede, tuttavia, che i rappresentanti delle istituzioni pubbliche insieme alla maggior parte dei cittadini comuni assumano la consapevolezza che esiste una necessità urgente di affrontare la criminalità organizzata e che uno dei meccanismi comprovati mondialmente per ottenere un risultato reale è l'identificazione, la localizzazione e il sequestro degli attivi criminali.

È inoltre necessario e urgente che si assuma con serietà l'imperativo di risarcire le vittime e la società per le attività che hanno realizzato queste organizzazioni. Le attività come il narcotraffico, il traffico di esseri umani, lo sfruttamento sessuale/lavorativo, la corruzione, l'usura, l'estorsione, etc.,

⁹¹ El Diario Ar (14/04/2021) *Qué hacer con los bienes recuperados del crimen organizado*. Recuperato da: https://www.eldiarioar.com/opinion/bienes-recuperados-crimen-organizado_129_7805286.html

sono reati che a parte generare danni visibili (fisici ed economici), ne generano altri invisibili e che solitamente mettono lo Stato in una duplice posizione di vittima-carnefice (*sia anche solo per la sua tolleranza, acquiescenza o complicità*).

L'idea che i nostri diritti e le nostre libertà si assicurino al di sotto della cura dello Stato trova fondamento nel principio del mutuo beneficio e principalmente in quello della fiducia per raggiungere quel beneficio. La proliferazione di organizzazioni criminali sul territorio erode la fiducia nello Stato e porta a una rottura della sua relazione con la società.

Le organizzazioni criminali e la mafia cercano di delegittimare lo Stato in relazione al suo principale interesse, quello economico. Ma spesso succede che per raggiungerlo devono intraprendere percorsi per loro solamente temporanei o funzionali: controllare che non si realizzino altri tipi di reati, fornire prestiti usurari a persone che non riescono ad avere accesso al credito, pagare servizi per la salute, realizzare opere che dovrebbero essere realizzate dallo Stato, etc. La mafia si espande nella misura in cui le istituzioni pubbliche si delegittimano e si mostrano inefficaci. Per questo motivo, l'opzione migliore è che lo Stato ritrovi la sua ragione d'essere, pubblica e universale, dalla parte della società, affinché questa sia non solo spettatrice ma anche protagonista dei miglioramenti e del rafforzamento delle istituzioni, generando maggiori diritti e responsabilità.

LEGGI, ORDINANZE E DECRETI.

Il Codice penale argentino stabilisce quali condotte vanno punite. I codici dei procedimenti delle province e quelli che reggono a livello federale regolano come devono essere i giudizi per approdare, rispettando il processo debito, a queste punizioni. Nelle sue versioni più recenti, questi evidenziano soprattutto l'obiettivo di risolvere i conflitti e risarcire il danno arrecato alle vittime e alla società. Per questo, il recupero dei beni e i guadagni prodotti dalle attività criminali dovrebbero occupare un posto centrale.

Il panorama attuale della Repubblica Argentina mostra una grande quantità di leggi, decreti e ordinanze che regolano cosa fare con i beni sequestrati e confiscati. Tuttavia, molte sono obsolete, incomplete o si sovrappongono tra loro. Facciamo un breve ripasso delle più rilevanti.

Leggi.

La Legge num. 20.785⁹² "*Legge sui beni oggetto di sequestro in cause penali*", fu sancita nel 1974 e regola in che modo i giudici a carico delle cause penali in cui si sequestrano i beni dovrebbero disporre, in base alle condizioni del bene. Per esempio, secondo la legge, le armi dovrebbero essere consegnate a un "Comando d'Arsenale dell'Esercito o all'unità militare più vicina" (sic), anche se nel 2021 – e ormai da parecchio tempo – esiste l'Agenzia Nazionale di Materiale Controllato e, ancora prima, il Registro Nazionale delle Armi.

92

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136925/texact.htm>

Nel 1980, durante l'ultima dittatura civico/militare, tramite la Legge 22.129 si stabilirono modifiche alla Legge 20.785, soprattutto all'articolo 3, incisi e) ed f). Il primo dei nuovi incisi riferisce che gli aeromobili sequestrati andrebbero consegnati alle autorità aeronautiche; il secondo inciso, riferisce che qualsiasi altro bene sequestrato non menzionato specificatamente nella legge ma che possa deteriorarsi o subire danni, venga messo all'asta dopo sei mesi.

La modifica successiva alla Legge 20.785 è avvenuta vent'otto anni dopo attraverso la Legge 26.348. Con questa si è stabilito che le autorità aeronautiche che si incaricavano del deposito degli aeromobili avrebbero dovuto cercare di metterli all'asta e/o liquidarli dopo sei mesi. In questa nuova legge si è determinato inoltre che gli automotori sequestrati, potevano essere compattati e rottamati.

L'ultima modifica si è avuta nel 2012 attraverso la Legge 26.764 che disponeva che i depositi bancari vincolati alle cause giudiziarie della Città Autonoma di Buenos Aires non sarebbero più stati versati nella Banca della città ma nella Banca Nazionale.⁹³

Ordinanze.

Il Potere Giudiziario, attraverso la Corte Suprema di Giustizia dell'Argentina (CSJN), e la Procura di Stato (MPF) hanno elaborato delle istruzioni su come disporre dei beni sequestrati.

⁹³ Argentina.gob.ar (13/06/2021). *Bienes objeto de secuestro*. Recuperato da: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-20785-136925>

Nel caso dell'istituzione che unisce e dirige i procuratori della Repubblica Argentina, nel 2009 i procuratori federali giudiziari sono stati incaricati affinché nei casi di traffico di esseri umani si richiedesse ai giudici di disporre degli immobili vincolati al reato in questione per dare alloggio alle vittime o come futura garanzia di un'“eventuale pena e/o condanna pecuniaria secondo quanto stabilito nell'articolo 23 del Codice penale (rinnovato dalla Legge 25.815)”.^{94 95}

L'articolo a cui si riferisce l'ordinanza – articolo 23 del Codice penale – determina che “nei casi di condanna per reati previsti in questo Codice o nelle leggi penali speciali, la stessa deciderà la confisca degli oggetti usati per commettere il fatto e delle cose o dei guadagni che rappresentano il prodotto o il profitto del reato, a favore dello Stato nazionale, delle provincie o dei comuni, salvo i diritti di restituzione o indennizzazione della parte lesa e di terzi”. In Argentina così come in molti altri paesi, i processi penali sui reati complessi come il traffico di esseri umani, il narcotraffico, il riciclaggio di denaro, etc., impiegano parecchi anni prima di arrivare a una condanna di primo grado (*affinché la sentenza diventi*

⁹⁴ Procura di Stato (13/06/2021). *Protocolo de actuación para los casos en los que se allane un local que funcione como lugar de explotación sexual del delito de trata de personas y/o sus delitos conexos*. Recuperato da: <https://www.mpf.gob.ar/protex/resolucion/protocolo-de-actuacion-para-los-casos-en-los-que-se-allane-un-local-que-funcione-como-lugar-de-explotacion-sexual-del-delito-de-trata-de-personas-y-o-sus-delitos-conexos/>

⁹⁵ Infoleg (13/06/2021). *Código Penal Argentino*. Recuperato da: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm>

definitiva, se si presentano ricorsi, potrebbe trascorrere un periodo di tempo più lungo).

Per quanto riguarda il Potere Giudiziario, la Corte Suprema di Giustizia Argentina ha emesso due ordinanze. Nel 2013, tramite l'ordinanza num. 1/2013 ha creato la *“Base Generale di Dati dei Beni Sequestrati e/o Confiscati durante Cause Penali di competenza della Giustizia Nazionale e Federale”*, obbligando tutti i tribunali a iscrivere i beni sequestrati da rimettere a carico della Segreteria Generale dell'Amministrazione per mezzo della Direzione della Gestione Interna e dell'Abilitazione e Direzione dei Sistemi della Corte Suprema.

Cinque anni dopo, l'ordinanza num. 2/2018 ha riconosciuto che affrontare i reati con mezzi efficaci di recupero riduce l'impatto negativo che provocano nella società *“soprattutto nei casi di delinquenza organizzata e di corruzione che degrada le istituzioni del paese, in particolare l'amministrazione pubblica. A tal proposito, con misure come quelle adottate in relazione al recupero di attivi che si ottengono da attività di carattere criminale, si beneficia direttamente la popolazione. Da qui, l'importanza che l'ordinamento giuridico dà al fine sociale dei beni che sono stati utilizzati per commettere il reato o che ne sono il prodotto”*.⁹⁶

È stata quindi approvata una nuova Regolamentazione degli effetti sequestrati e confiscati nel corso delle cause penali. Si esorta alla vendita rapida all'asta degli oggetti confiscati

⁹⁶ Argentina.gob.ar (13/06/2021). *Acordada 2/2018. Reglamento Bienes Decomisados. Aprobación.* Reglamento di: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/acordada-2-2018-306954/texto>

affinché quanto ottenuto entri nei conti della CSJN, si contempla la possibilità che questa disponga in modo provvisorio dei beni mobili sequestrati – per esempio, automobili – e che, previa valutazione, disponga la consegna provvisoria a organismi del Potere Giudiziario, forze di sicurezza o entità con fini per il bene pubblico.

Tramite ordinanze, l'MPF e la CSJN hanno modificato e aggiornato una legge che nei suoi aspetti centrali i legislatori nazionali non modificano da oltre quarantasette anni. A questo si sommano anche i decreti presidenziali.

Decreti.

Nel 2019, l'allora Presidente Mauricio Macri ha firmato il decreto di necessità e urgenza num. 62/2019 per cui si è stabilita la formazione di uno strumento per affrontare la criminalità organizzata: l'estinzione di dominio.⁹⁷

Una procura specializzata dovrebbe indagare sulle origini dei beni sospettati di essere stati ottenuti attraverso attività criminali, e nel corso del processo penale, il titolare dei beni dovrebbe giustificare come ne è entrato in possesso. In mancanza di legittimazione i beni diventerebbero di proprietà dello Stato, con l'obiettivo di finanziare politiche e attrezzature delle forze di sicurezza. Il decreto è stato criticato per essere stato dettato abusando delle facoltà del Potere Esecutivo. Queste critiche, sommate alla mancanza di

⁹⁷ Argentina.gob.ar (13/06/2021). *Régimen procesal de la acción civil de extinción de dominio.* Recuperato da: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-62-2019-319068>

consensi, hanno portato a una scarsa utilità della norma.

CONCLUSIONI.

Nel maggio 2021, nella Repubblica Argentina, secondo i dati apportati dal Ministero della Giustizia e Diritti Umani della Nazione, ci sono più di nove mila beni – tra denaro, aeromobili, imbarcazioni, automotori, immobili, armi e diverse manufatti - sequestrati dalla Giustizia Federale. Oltre il 95% dei beni si trova in depositi giudiziari o privati, deteriorandosi per il trascorrere del tempo e generando quindi perdite economiche (*a causa dell'affitto degli spazi dove conservarli, della vigilanza e altre spese marginali*).

L'accumulo eccessivo di norme (*leggi, ordinanze e decreti*) traccia uno scenario di enorme complessità, poco razionale e inefficiente. A questo si somma la transizione ancora in corso da un paradigma sociale interessato solamente nella detenzione delle persone, a un altro, incentivato a livello internazionale, dove l'accento si pone sull'aspetto economico del reato e sul recupero degli attivi dei criminali. Questo cambiamento suppone non solo un cambiamento culturale ma l'acquisizione di nuove competenze da parte degli operatori giudiziari: il profilo tradizionale del giurista è ormai obsoleto.

Per questo le esperienze attuali di riutilizzo dei beni sequestrati e/o cautelati sono sporadiche, isolate e rispondono esclusivamente all'iniziativa di magistrati e magistrature che, insieme a esponenti della società civile, hanno il coraggio di transitare su terreni poco esplorati, ispirandosi a norme sovra-

legali (*Costituzione e convenzioni internazionali*).

La politica del recupero dei beni sta iniziando a trovare una buona predisposizione e sostegno da parte dei diversi attori che portano avanti i processi penali. Fortunatamente la massa dei beni recuperati oggi è maggiore rispetto a quella degli anni precedenti e per questo è comparso un nuovo interrogativo: cosa farne. Fino ad ora, prevale la soluzione di convertirli in soldi liquidi per aumentare il bilancio statale, insieme alla pratica di consegnare veicoli a certi enti del Potere Giudiziario o delle forze di sicurezza.

I beni riutilizzati e che hanno avuto la società civile come protagonista rappresentano dei casi eccezionali.

Per questo, un gruppo di organizzazioni argentine – ACIJ, Circolo Giuridico e Fundación Multipolar – insieme alla direzione e all'esperienza dell'associazione italiana Libera, Associazioni, nomi e numeri Contro Le Mafie, si propongono attraverso il progetto Bien Restituido – che conta sull'appoggio finanziario dell'Unione Europea e del Ministero degli Affari Esteri in Italia – di lavorare insieme a diversi settori dello Stato e alla Società civile per ottenere un ampio accordo che permetta di avanzare nel processo di affrontare la criminalità organizzata tramite il recupero dei suoi attivi ma con un orientamento sociale che mette in primo piano la cittadinanza.

In tempi in cui sembra necessario rendere legittimo l'operato dello Stato, questa iniziativa cerca di farlo di pari passo con la gente.

Con questo progetto non solo si vuole riparare il danno causato alla società nel

suo insieme, ma che questi settori, solitamente le vittime più evidenti del crimine organizzato, partecipino insieme allo Stato e alla società della riorganizzazione.

Le esperienze di riutilizzo sociale come quelle italiane danno inizio a un circolo vizioso di consolidamento e lavoro congiunto tra la società, le vittime e lo Stato, creando nuovamente fiducia in quest'ultimo e debilitando, come contropartita, le mafie.

CONCLUSIONI.

Quadro generale e considerazioni.

Come illustrato all'inizio del presente lavoro di indagine per l'America Latina, attraverso la Red Alas América Latina Alternativa Social, tutti gli studi sul fenomeno mafioso che sono sviluppati attualmente in Italia e nel mondo delineano ostacoli crescenti in diversi campi.

Questa forza crescente, e apparentemente invulnerabile, permette alle mafie di tenere sotto controllo i territori e le amministrazioni pubbliche, di instaurare relazioni ogni volta più strette con la politica e il sistema delle imprese, cosa che rende difficile determinare la sostanza del fenomeno criminale e i suoi volti nascosti. In queste circostanze, per essere davvero efficienti, gli Stati devono imparare a colpire con decisione principalmente gli aspetti patrimoniali ed economici delle organizzazioni criminali (soprattutto attraverso il sequestro e la confisca dei beni), adattando e dirigendo verso questo obiettivo sia la normativa che gli strumenti giuridici a loro disposizione. Inoltre, dovranno iniziare a focalizzarsi nel trovare vie effettive che permettano di restituire questi beni alla società, colpita maggiormente dagli effetti del crimine organizzato e dalla corruzione, in modo trasparente e nel minor tempo possibile.

Nel corso della ricerca di buone pratiche ed esempi troviamo che in Italia *“Basta essere incriminati dal 146-bis (articolo del codice penale che prevede il reato di associazione a delinquere di tipo mafioso, Ndr) che si procede automaticamente la confisca dei beni (...). Non c'è niente di peggio della confisca*

dei beni (...). Per questo, la cosa migliore da fare è andarsene”. Sono queste le parole del boss siculo-americano Francesco Inzerillo intercettate in una conversazione telefonica nell'ambito dell'operazione **“Old Bridge”**, nel febbraio del 2008. Operazione conclusa con l'intenzione di Inzerillo di mantenere unite le fila degli “affari di famiglia”.

Queste poche frasi confermano l'importanza del processo di confisca dei beni patrimoniali ai boss della mafia e del loro successivo riutilizzo per fini sociali. Non solo, aiuta anche a comprendere che gli strumenti giuridici e di indagine interne di un Paese non sono più sufficienti, dato che, di fronte a una forte pressione e minaccia della perdita patrimoniale da parte dello Stato, la criminalità organizzata trova più facile trasferire le proprie attività verso altri territori meno controllati e più favorevoli per continuare con i propri affari illegali, certi che rimangono impuniti. Da qui, la necessità di rafforzare la cooperazione tra paesi, adottare nuove normative e sistemi di indagine e cooperazione internazionale su vari livelli e in diversi settori.

Il presente lavoro di indagine, realizzato in cinque paesi dell'America Latina: Messico, Guatemala, Bolivia, Colombia e Argentina ha avuto come obiettivo quello di costruire un quadro generale sulla situazione attuale della confisca dei beni della criminalità organizzata e l'utilizzo sociale degli stessi in questi paesi.

Da un punto di vista formale, gli accordi di pace e le adesioni, da parte di uno Stato, ai diversi trattati internazionali in materia di diritti umani, traffico di esseri umani, lotta contro il crimine organizzato, narcotraffico e terrorismo, hanno contribuito a far sì che i paesi in

America Latina adottino normative interne con l'obiettivo di rendere più difficile il lavoro del crimine organizzato.

Tuttavia, benché l'intenzione dei legislatori sia stata quella di colpire direttamente queste organizzazioni attraverso leggi sulla tutela, la confisca, il sequestro e l'estinzione di dominio, l'applicazione di queste norme ha trovato parecchie difficoltà e lacune giuridiche che sono state sfruttate da professionisti al servizio dei criminali (avvocati, finanziari, contabili, etc.).

Un esempio è costituito dalla Colombia, considerata dalla maggior parte dei paesi come il più avanzato in questo ambito, che mostra molte preoccupazioni e problemi nell'applicazione delle leggi in materia di estinzione di dominio. Lo conferma il basso risultato ottenuto dopo vent'anni di adozione di tale legge. In questo caso specifico, la dispersione normativa e i vuoti legislativi sono uno dei problemi principali nella sua applicazione.

Facendo un confronto tra i diversi studi realizzati, si sono riscontrate molte similitudini tra le criticità rilevate, quali:

1. **Dispersione normativa, ambiguità e confusione** nelle definizioni da parte degli stessi operatori di giustizia. In questo primo caso, potrebbe essere opportuno promuovere l'implementazione di testi unici in materia.
2. **Carenze normative** sfruttate dai professionisti (avvocati, finanziari e difensori) al servizio dei criminali.
3. **Mancanza di un registro unificato** e aggiornato dei beni implicati.
4. **Processo giudiziario lungo** e spesso complicato (le confusioni che si creano per le definizioni e di conseguenza sulla giurisdizione sotto cui dovrà condursi un caso e sotto quale normativa hanno rappresentato motivo di insuccesso per molti casi).
5. **La giustizia transizionale**, derivata dagli accordi di pace, è stata motivo di conflitto tra i diversi gruppi interessati **all'accesso alla terra**, che rappresenta il principale motivo di conflitto in America Latina. A questo se ne somma uno più recente, il **Land grabbing**, tema che dovrebbe essere ampliato e approfondito.
6. **La mancanza di indipendenza** dei giudici e della magistratura dovuta a vari fattori, come materie politiche e non di specializzazione o, come succede in Guatemala, minacce e corruzione. In molti casi prevale ancora la strategia utilizzata da Pablo Escobar "o plata o plomo" (o soldi o piombo).
7. **La corruzione** su tutti i livelli è una costante di tutti gli studi realizzati e motivo principale di diffidenza e poca partecipazione da parte della popolazione verso le diverse organizzazioni e istituzioni che propongono cambiamenti nel sistema.
8. **La mancanza di fiducia e di credibilità**, principalmente nelle diverse istituzioni pubbliche, ma anche in quelle nate tra la società civile, fa sì che la popolazione sia poco propensa alla partecipazione per favorire

cambiamenti profondi e in breve tempo.

9. Nonostante gli accordi internazionali, la cooperazione internazionale e l'aiuto economico da parte delle organizzazioni come l'ONU, la UE e le ONG, tra le altre, abbiano favorito l'applicazione di leggi e normative più omogenee e in linea con il diritto internazionale, **esiste ancora una falla molto grande nel diritto formale e nel diritto sostanziale.**

Dall'altro lato, nel presente lavoro di indagine si sono evidenziati anche i risultati ottenuti in termini di incidenza politica e resa di conti, così come le prospettive che si aprono quando la società civile riesce ad articolarsi in reti di attori impegnati a livello nazionale e internazionale.

Come in Argentina, dove i macchinari industriali sequestrati nei laboratori tessili clandestini, gestiti da una trentina di persone, sono adesso utilizzati da oltre cento persone appartenenti a sette cooperative nel "Centro Demostrativo de Indumentaria" nella città di Buenos Aires, e dalla comunità indigena "Potae Napocna Navogoh", nella provincia di Formosa.

O in Messico, dove grazie al compromesso e alla capacità del lavoro in rete della società civile organizzata, si è riusciti a includere nella Costituzione della Città del Messico un articolo sull'utilizzo sociale dei beni sequestrati alla delinquenza organizzata.

Inoltre, si è rilevata l'importanza di restituire i patrimoni acquisiti in

modo illecito alla cittadinanza. Si assume, così, il senso profondo di fortificare l'immagine dello Stato, soprattutto in quei territori in cui le diverse forme di illegalità hanno determinato una lacuna della legge e lo scetticismo verso le istituzioni. Con questa prospettiva, i beni confiscati alle mafie si includono nella classica definizione di beni comuni: i punti di recupero, di accoglienza, di attenzione alla persona, le cooperative di lavoro e le associazioni diventano il perno di una vita cittadina ripristinata, tornano gli spazi sottratti illegalmente, rappresentando un segno tangibile della rivalsa di tutta la comunità.

Infine, in questa ricerca comune di percorsi di dignità e giustizia, è importante osservare le forti analogie nei suggerimenti espressi in ognuno dei cinque paesi inclusi nell'indagine. Facendo riferimento ai più ricorrenti e significativi, si menziona:

- Avere un impatto politico a livello nazionale e internazionale, per promuovere l'approvazione, lo sviluppo e il consolidamento delle leggi e degli strumenti giudiziari specifici per la lotta contro la delinquenza organizzata e il riutilizzo sociale dei beni sequestrati e confiscati.

- Realizzare e aggiornare indagini sul fenomeno della delinquenza organizzata per ottenere una conoscenza completa ed esaustiva della situazione in ogni paese. Diffondere e rendere visibili i risultati a livello nazionale e internazionale per promuovere azioni di riscatto

sociale e culturale, così come l'incidenza politica per ridurre la falla esistente tra il diritto formale e il diritto sostanziale.

- Rafforzare e ampliare la Red ALAS – América Latina Alternativa Social, intesa come spazio per progettare e implementare azioni condivise di prevenzione e lotta contro la delinquenza organizzata, da e per la società civile, così come per condividere apprendimenti e buone pratiche a livello internazionale e poter supportare, rinforzare e replicare esperienze e strategie, come quelle che implementa Libera nel contesto italiano.

- Disporre di registri nazionali aggiornati dei beni sequestrati e confiscati alla delinquenza organizzata come base per promuovere il riutilizzo sociale degli stessi, in modo trasparente e con totale aderenza alla normatività.

- Migliorare l'attività di rete delle Istituzioni di indagine e giudiziarie, tramite accordi di cooperazione e creazione di unità di indagine regionale, così come delle organizzazioni della società civile. Considerando che le mafie operano tramite connessioni e sistemi di corruzione a livello internazionale da diversi decenni, per produrre risposte adeguate è necessario che l'antimafia investigativa, giudiziaria e sociale disponga della stessa capacità di articolazione e collaborazione internazionale.

Secondo gli esperti che hanno realizzato le indagini e che hanno coordinato questo lavoro, lo stesso rappresenta un passo importante

verso la definizione e l'implementazione di strategie condivise di prevenzione e lotta contro la delinquenza organizzata. Lungi dal considerarlo un mero esercizio teorico, crediamo fermamente che la conoscenza generata con indagini indipendenti, insieme alla sua diffusione, promozione e visibilità, sia uno strumento essenziale per sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni, fomentando il senso di corresponsabilità nella costruzione del cambiamento e nell'affermazione della giustizia sociale.

