



Agenzia Nazionale
per l'amministrazione
e la destinazione
dei beni sequestrati
e confiscati
alla criminalità
organizzata



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di Coesione

STRATEGIA NAZIONALE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ATTRAVERSO LE POLITICHE DI COESIONE

Febbraio 2018

Il documento è stato realizzato in collaborazione con l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea

Sintesi	3
1. Analisi del contesto di riferimento del settore dei beni confiscati	5
1.1 Principali attori e quadro normativo del settore	5
1.2 I numeri dei beni confiscati	9
1.3 Criticità e opportunità di intervento per le politiche di coesione	13
1.3.1 <i>Capacità amministrativa e dotazione informativa</i>	13
1.3.2 <i>Beni immobili</i>	14
1.3.3 <i>Aziende e relativi beni</i>	16
1.4 Risorse per la valorizzazione	17
2. Obiettivi e priorità per valorizzazione dei beni confiscati	20
2.1 Obiettivo Specifico 1: Rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati	21
2.2 Obiettivo Specifico 2: Politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati	22
2.3 Obiettivo Specifico 3: Re-immissione nel circuito dell'economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata o dei beni ad esse pertinenti	24
2.4 Criteri guida	25
2.4.1 <i>Procedimenti amministrativi di assegnazione equi e trasparenti</i>	25
A. Manifestazioni d'interesse (o concorso d'idee)	25
B. Procedure di evidenza pubblica per la costruzione, gestione o concessione	26
C. Assegnazione diretta	26
2.4.2 <i>Sostenibilità economico-sociale</i>	27
2.4.3 <i>Specificità territoriali</i>	28
3. Attuazione della Strategia	29
3.1 <i>Coordinamento e sorveglianza della Strategia</i>	29
3.2 <i>Azioni e strumenti attuativi</i>	31
3.2.1 <i>Azioni dell'Obiettivo Specifico 1</i>	31
3.2.2 <i>Azioni dell'Obiettivo Specifico 2</i>	37
3.2.3 <i>Azioni dell'Obiettivo Specifico 3</i>	43

Allegati

Allegato 1 – Quadro normativo di riferimento

Allegato 2 – Dati e statistiche sui beni confiscati

Allegato 3 – Rassegna delle risorse delle politiche di coesione per la valorizzazione dei beni confiscati

Sintesi

La definizione della *Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*, prevista dalla Legge di Bilancio 2017 (art. 1, comma 611) è affidata all’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) in collaborazione con il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCoe) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

I “beni” sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata hanno raggiunto negli ultimi anni una dimensione economica e finanziaria tale da rendere necessario un complesso di interventi per il loro recupero, valorizzazione e reinserimento nel circuito civile e sociale. Si tratta di una forma di intervento per lo sviluppo territoriale che, facendo leva su una originaria situazione di svantaggio territoriale, trova un significativo sostegno anche nelle politiche di coesione, nel comune obiettivo di restituire alla collettività l’utilizzo di tali beni.

I molti interventi in corso, e gli ancor più numerosi progetti previsti nello specifico segmento del recupero e della valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata sono a tutt’oggi caratterizzati da frammentarietà e mancanza di regia nel definire le direttive di fondo dell’azione pubblica. Si rende pertanto necessaria una decisa azione di coordinamento, indirizzo e sorveglianza di livello nazionale delle molteplici iniziative pubbliche finalizzate alla loro valorizzazione e reinserimento nell’alveo dell’economia civile.

La *Strategia* costituisce uno strumento di coordinamento, di indirizzo e di supporto per le Amministrazioni statali, gli enti locali e tutti quei soggetti che intervengono a diverso titolo nella gestione dei beni confiscati, a partire dall’ANBSC e dalla magistratura.

La *Strategia* prevede una *governance* che discende da quanto individuato dai Programmi Nazionali di Riforma dei DEF 2014, 2015 e 2016 letti in combinato disposto con il già citato comma 611 dell’articolo 1 della Legge di Bilancio 2017 ed è coordinata a livello centrale da un Tavolo di Indirizzo e Verifica, composto da rappresentanti dell’ANBSC, del Ministero dell’Interno, del Ministero dell’Economia e Finanze (RGS-IGRUE), del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione del Dipartimento per la Coesione della Presidenza del Consiglio (DPCoe-NUVAP) e del Nucleo di verifica e controllo dell’Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT-NUVEC). Presso il Tavolo sono attivi gruppi di lavoro regionali permanenti, un gruppo di lavoro tematico dedicato a qualità, trasparenza e condivisione dei dati in materia di beni e aziende confiscate e possono essere attivati eventuali ulteriori gruppi di lavoro tematici e/o territoriali per la realizzazione di specifiche azioni.

Alla previsione di legge di includere tra i suoi allegati delle strategie di area e dei piani di azione territoriali, la *Strategia* risponde facendo proprio il processo di programmazione territoriale degli interventi già in atto, e ponendo le condizioni istituzionali per il suo aggiornamento e completamento. Riconoscendo i passi attuativi già mossi a livello territoriale, si richiamano pertanto i Protocolli fino ad oggi siglati fra organismi dello Stato centrale e alcune fra le amministrazioni regionali maggiormente interessate da confische, e perciò caratterizzate dai maggiori fabbisogni di valorizzazione e restituzione alla società. L’effettiva definizione e l’aggiornamento periodico delle strategie d’area sono demandati ai gruppi di lavoro del Tavolo di Indirizzo e Verifica della *Strategia*.

La *Strategia* è guidata dall’Obiettivo Generale di **utilizzare in modo efficace ed efficiente i beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti anche dalle politiche di coesione**, che si declina in 3 Obiettivi Specifici:

- **Obiettivo Specifico 1 – Rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati**
- **Obiettivo Specifico 2 – Politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati**
- **Obiettivo Specifico 3 – Re-immissione nel circuito dell'economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata o dei beni ad esse pertinenti**

Per ciascun Obiettivo Specifico è definito un set di indicatori di risultato e vengono individuate e descritte le **azioni prioritarie** volte alla diffusione e al riuso di esperienze positive e alla sperimentazione di nuovi modelli prototipali. Le azioni sono corredate dall'individuazione delle Amministrazioni responsabili e, laddove possibile, delle fonti finanziarie delle politiche di coesione già stanziate o dei principali strumenti programmatici in cui le stesse possono trovare adeguata copertura.

Nell'ambito dell'Obiettivo Specifico 1, che si prefigge un incremento della destinazione dei beni entro due anni dalla confisca e della disponibilità e diffusione di informazioni sull'effettivo utilizzo dei beni, sono previste 16 azioni prioritarie volte al rafforzamento dell'ANBSC, dei processi che caratterizzano la gestione e la destinazione dei beni confiscati e della filiera di produzione e diffusione del patrimonio informativo pubblico in questo settore. I primi risultati, a seconda delle azioni, sono previsti tra 8 e 15 mesi a partire dall'approvazione della Strategia da parte del CIPE.

Nell'ambito dell'Obiettivo Specifico 2, finalizzato in particolare ai beni immobili, sono previste 12 azioni prioritarie volte all'utilizzo pubblico degli stessi come sedi istituzionali o per l'erogazione di servizi, all'utilizzo con finalità sociali ed etiche con il coinvolgimento attivo del terzo settore e, in ultimo, alla rinaturalizzazione o demolizione del patrimonio non recuperabile. Le azioni ampliano ed estendono interventi di valorizzazione già in corso di realizzazione.

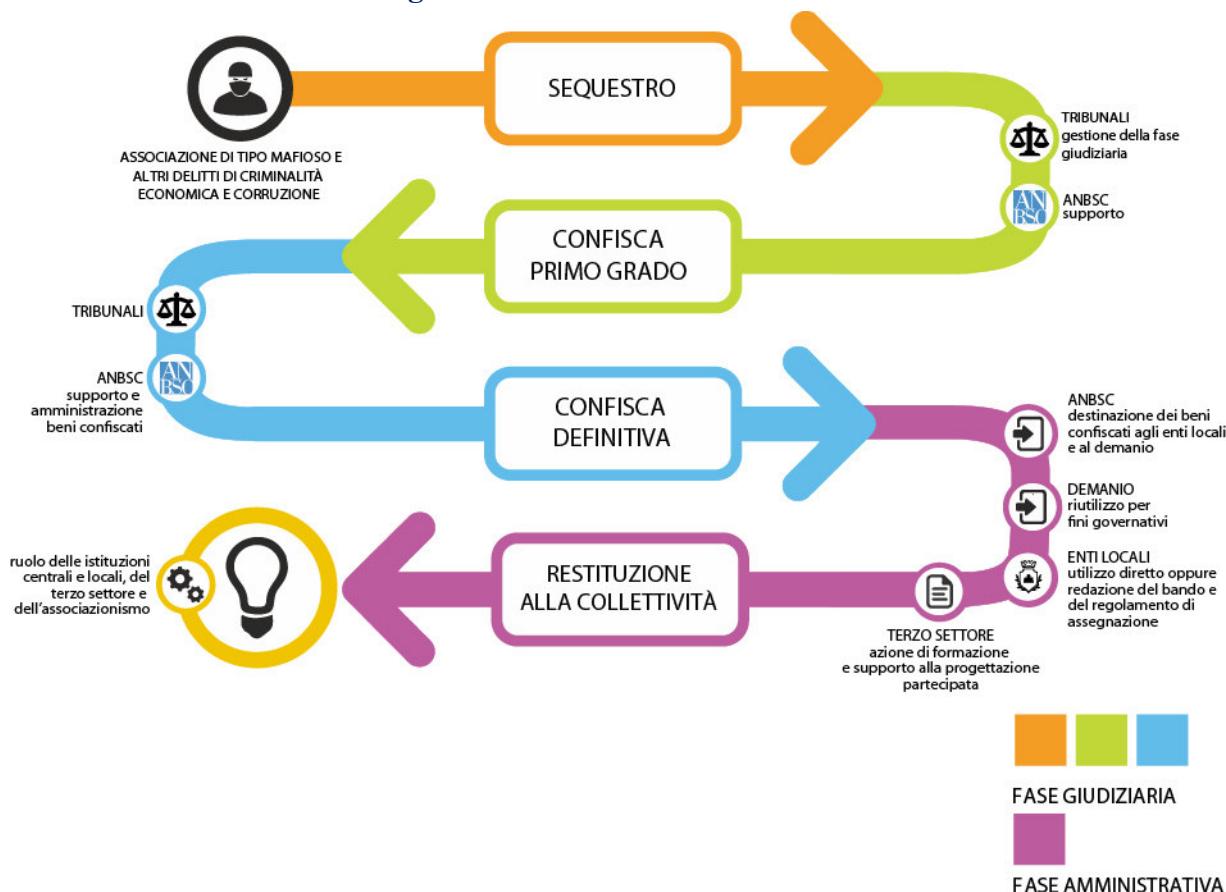
Nell'ambito dell'Obiettivo Specifico 3, rivolto alle aziende confiscate con la finalità di sostenerne i livelli occupazionali, in presenza di realtà imprenditoriali in grado di operare in condizioni di legalità, sono previste 6 azioni prioritarie, con risultati raggiungibili tra 12 e 30 mesi a partire dall'approvazione della Strategia da parte del CIPE, volte ad una diagnosi precoce dello stato dell'impresa per semplificare, ove necessario, il processo di liquidazione o l'attivazione di forme di sostegno e tutoraggio e la promozione di contratti di rete o di filiera.

1. Analisi del contesto di riferimento del settore dei beni confiscati

1.1 Principali attori e quadro normativo del settore

I principali attori coinvolti nel processo di valorizzazione dei “beni” confiscati, schematizzato in Figura 1, vedono quali punti centrali e nevralgici l’Autorità Giudiziaria e l’Agenzia nazionale per la destinazione e l’amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), istituita nel 2010 quale ente pubblico autonomo vigilato dal Ministro dell’Interno. L’Agenzia, nell’amministrazione e destinazione dei beni oggetto di confisca, opera in stretta collaborazione con il Ministero dell’Interno, anche attraverso la rete territoriale delle Prefetture, con il Ministero delle Giustizia e con il coinvolgimento potenziale di tutte le Amministrazioni, centrali e locali, in prevalenza Comuni. La definizione di progetti di valorizzazione e riuso di beni confiscati vede altresì il coinvolgimento attivo delle organizzazioni del terzo settore e delle comunità di riferimento.

Figura 1 - Processo e attori dell’iter di sequestro, confisca e destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata



Per la programmazione e attuazione delle politiche di coesione, finanziate da risorse comunitarie e nazionali, l’attuale quadro istituzionale vede il coordinamento del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DPCoe) e dell’Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), istituita ai sensi dell’art. 10 del D.L. 31 agosto 2013, n. 101, e il coinvolgimento operativo di tutte le Amministrazioni, centrali e regionali, titolari di Piani e/o Programmi i cui beneficiari possono essere anche Enti e Amministrazioni locali, associazioni, organizzazioni, cooperative, imprese o singoli individui.

Già durante il ciclo di programmazione 2007-2013, le politiche di coesione hanno sostenuto interventi nel settore dei beni confiscati alla criminalità organizzata, prevalentemente nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), con il contributo più rilevante del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia".

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 per l'Italia fornisce il quadro logico di riferimento per l'intervento delle politiche di coesione sul tema, con azioni ad ampio spettro, riconducibili a molti degli obiettivi tematici dell'Accordo stesso, dalla promozione della competitività delle imprese, anche attraverso l'accesso alle tecnologie ICT, all'inclusione sociale, dalla riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare acquisito al settore pubblico al rafforzamento della capacità istituzionale dei soggetti coinvolti.

Inoltre, nel Programma Nazionale di Riforma contenuto nel Documento di economia e finanza 2015 viene rappresentata l'esigenza di un'urgente adozione di una *policy* nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati, finalizzata al miglioramento della capacità di gestione istituzionale e amministrativa, all'adozione delle buone pratiche realizzate, alla transizione verso la legalità delle aziende confiscate. A tale riguardo, a luglio 2015 è stato presentato un primo studio preliminare per valorizzare il riutilizzo dei beni confiscati nell'ambito delle politiche di coesione, promosso dal DPCoe, completato poi a febbraio 2016 con la proposta di un piano di azione in tema di "Beni confiscati e coesione territoriale", da cui questa *Strategia* prende le mosse per offrire uno strumento di coordinamento, di indirizzo e di supporto per tutti i soggetti che, a vario titolo, intervengono nella gestione e nel riutilizzo dei beni confiscati, al fine di utilizzarli in modo efficace ed efficiente nell'interesse pubblico, come previsto dalla normativa.

In Italia i sequestri e le confische di beni sottratti alla criminalità organizzata derivano da un complesso di norme che si sono nel tempo succedute, a partire dall'introduzione delle misure di prevenzione patrimoniale (Legge n. 646/1982, nota come Legge "Rognoni-La Torre"), da quella delle misure cautelari reali (cosiddetta "confisca allargata" prevista dall'articolo 12 *sexies* del D.L. 306/1992, convertito dalla Legge n. 356/1992) e dalle disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati per reati di stampo mafioso (Legge n. 109/1996) ma il contesto normativo di riferimento di questa *Strategia* non può prescindere dalla cultura e dalla normativa generale inerente la lotta alle mafie, dalla metodologia del contrasto al fenomeno e dalle sue dinamiche che vedono trasformate le relative associazioni in veri e propri attori economici i cui componenti sono sempre più simili a manager di società di altissimo livello.

In questo contesto si fa pertanto riferimento, sinteticamente, al solo Codice antimafia (D.Lgs n. 159/2011) così come integrato e modificato dalla Legge n. 161/2017, rimandando all'Allegato 1 l'*excursus* normativo precedente.

Accanto al tradizionale approccio repressivo teso a colpire i comportamenti illeciti e i reati solo successivamente al verificarsi degli eventi, sono state introdotte norme e misure di carattere cautelare incentrate sul ripristino della legalità attraverso l'attacco dei benefici economici acquisiti illegalmente come azione preventiva patrimoniale, anche disgiunta dal procedimento penale.

La legislazione ha subito una notevole stratificazione normativa, non organica, che ha generato un sistema alquanto nebuloso e spesso di difficile interpretazione nel quale sono state adottate svariate leggi, soprattutto in materia di reati, confische e tipologie di beni per il quale ha poi riunito tutte le norme con lo scopo di riordinare e razionalizzare la materia in un testo unico, il D.Lgs n.159/2011, "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136", il cd Codice antimafia, così come integrato e modificato dalla Legge n. 161/2017.

Nel Codice sono inserite, razionalizzandole, tutte le norme vigenti in tema di applicazione ed esecuzione delle misure di prevenzione e patrimoniali, con un'estensione dei soggetti e dei reati nei confronti dei quali possono essere applicate le corrispondenti misure.

Viene inoltre data ampia prevalenza alla tipologia di sequestro di prevenzione rispetto a quella di mera custodia, di derivazione penale, introducendo il concetto gestorio del bene con un affiancamento ed un supporto all'autorità giudiziaria e all'Amministratore giudiziario, sin da questa fase, dell'ANBSC, nell'ottica di consentire, in caso di confisca definitiva, la migliore destinazione del bene o dell'azienda. Nella norma attualmente vigente viene poi ampliato il catalogo dei reati per i quali è possibile procedere con la cd. "confisca allargata".

Particolarmente significativi sono gli sviluppi nel campo delle aziende per le quali, oltre ad essere adottate misure volte a garantire la possibile prosecuzione delle attività d'impresa, compresa una razionalizzazione dell'Albo degli Amministratori giudiziari, sono previste anche azioni a tutela del libero esercizio di attività economiche, così come una razionalizzazione di tutto il sistema di certificazioni antimafia, con una particolare attenzione per i soggetti destinatari di fondi pubblici.

Relativamente alla destinazione dei beni e delle aziende, il nuovo Codice provvede ad una riorganizzazione ed ad un potenziamento della ANBSC, anche a mezzo dell'istituzione di un Comitato consultivo d'indirizzo, di un ampliamento del Consiglio direttivo, in cui è stata assicurata attenzione alle politiche di coesione prevedendo componenti con specifiche competenze in materia, e di un potenziamento della dotazione organica, procedendo a una modifica delle competenze che vede l'Agenzia coinvolta nella gestione esclusiva di un bene non solo a seguito del provvedimento di confisca definitiva ma anche a supporto dell'Amministratore giudiziario sin dalla fase di sequestro, prevedendo un utilizzo più sistematico delle Prefetture territorialmente competenti e dei relativi nuclei.

Il Codice interviene anche in materia di scambio di flussi informativi, stanziando risorse per un triennio al fine di porre a sistema le varie banche dati presenti all'interno delle Amministrazioni coinvolte nel processo.

A livello europeo, la direttiva della Commissione Europea sulla confisca dei beni¹, approvata nel febbraio 2014, invita gli Stati Membri a valutare l'adozione di misure che permettano l'utilizzo per scopi di interesse pubblico e sociale dei beni confiscati. La Commissione si trova infatti ad affrontare non solo il dilagante fenomeno della criminalità organizzata, ma anche a dover armonizzare tra loro ordinamenti giuridici alquanto differenti. Presso la Direzione Generale per la migrazione e gli affari interni (*DG Home*) della Commissione Europea è tra l'altro operativo un Gruppo di Lavoro che coinvolge i soggetti referenti, per ciascuno Stato Membro, della gestione dei beni sequestrati e confiscati (*Asset Management Offices – AMO e Asset Recovery Offices – ARO*) che, in base ai diversi ordinamenti nazionali possono essere autorità giudiziarie o amministrative, anche con l'obiettivo di garantire un adeguato scambio di informazioni.

Con riferimento alla direttiva del 2014, l'Italia ha adeguato la normativa nazionale con il decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202 e con la modifica al Codice antimafia introdotta dalla legge di conversione del decreto fiscale di dicembre 2017, introducendo altresì i nuovi elementi a partire dall'Accordo di Partenariato (AP) per il ciclo di programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione e attraverso i vari Documenti di economia e finanza succedutesi negli ultimi anni che individuano, con sempre maggiore incisione, le risorse della politica di coesione quale riserva finanziaria per effettuare la valorizzazione di beni e aziende confiscate accanto alle norme di

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>

stabilità e di bilancio che stanziano risorse tese ad incrementare la finanza agevolata per fronteggiare le crisi aziendali, derivanti dai provvedimenti di sequestro e confisca, quale fenomeno caratteristico del passaggio dall’illegalità alla legalità. Nel rappresentare il quadro normativo in cui si inserisce la presente *Strategia*, è da considerare anche la rilevante riforma del Terzo settore introdotta dalla Legge n. 106/2016, di cui sono in fase di progressiva emanazione i decreti attuativi. La Legge definisce, tra l’altro, l’universo di riferimento degli Enti del Terzo Settore (Ets) con istituzione del Registro unico nazionale del Terzo settore e del Consiglio nazionale del terzo settore e, all’articolo 5, definisce le “attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” consentendo agli Ets di poter accedere anche a esenzioni o vantaggi economici. A questo proposito, tra le misure innovative introdotte dal successivo Codice del terzo settore (D. Lgs. n. 117/2017) è da segnalare il “Social bonus” la cui definizione si è avviata con il Protocollo d’intesa siglato nel novembre 2017 tra ANBSC, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Agenzia del Demanio e ANCI per consentire la destinazione agli enti non profit di beni immobili pubblici inutilizzati e di beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata, da utilizzare esclusivamente per lo svolgimento di attività di interesse generale, incentivando queste iniziative con una specifica agevolazione fiscale.

1.2 I numeri dei beni confiscati

Le statistiche di seguito riportate riguardano lo stock cumulato a partire dall'introduzione delle misure di prevenzione patrimoniale (Legge "Rognoni-La Torre" del 1982) e dall'introduzione delle misure cautelari reali ("confisca allargata" del 1992) e consentono dunque una prima disamina dei **beni** che risultano **già destinati** al 31 dicembre 2017 e di quelli **in gestione in quanto ancora da destinare**, cioè i beni sottoposti a sequestro o confisca, anche non definitiva. I beni in gestione sono nella disponibilità dell'ANBSC che individua e definisce le procedure di destinazione, e costituiscono di fatto l'universo di maggior interesse per un possibile intervento di co-progettazione per definirne il riutilizzo più efficace di restituzione alla disponibilità della collettività. Come riportato nella Tabella 1, in cui si mostra l'articolazione regionale di tale patrimonio, si tratta di oltre 30.000 immobili e circa 4.000 aziende.

Tabella 1 - Beni sequestrati o confiscati destinati e da destinare (in gestione)

Regioni	Immobili destinati	Immobili in gestione	Immobili totale	Aziende destinate	Aziende in gestione	Aziende totale
Abruzzo	63	258	321	1	26	27
Basilicata	9	42	51	3	3	6
Calabria	2.264	2.151	4.415	88	385	473
Campania	1.906	2.558	4.464	158	538	696
Emilia Romagna	122	469	591	13	84	97
Friuli Venezia Giulia	15	36	51		1	1
Lazio	483	1.246	1.729	109	402	511
Liguria	72	175	247	8	17	25
Lombardia	1.078	1.675	2.753	79	256	335
Marche	19	31	50		3	3
Molise	3	5	8		2	2
Piemonte	167	709	876	11	37	48
Puglia	1.495	772	2.267	71	147	218
Sardegna	102	168	270		15	15
Sicilia	5.106	6.208	11.314	333	898	1.231
Toscana	69	381	450	2	47	49
Trentino Alto Adige	16	2	18		3	3
Umbria	43	62	105	1	5	6
Valle d'Aosta	7	24	31		1	1
Veneto	101	248	349	1	24	25
Multiregionale		-		12		12
Totale	13.140	17.220	30.360	890	2.894	3.784

Fonte: Elaborazioni su dati OpenRegio, www.openregio.it, dati al 31 dicembre 2017

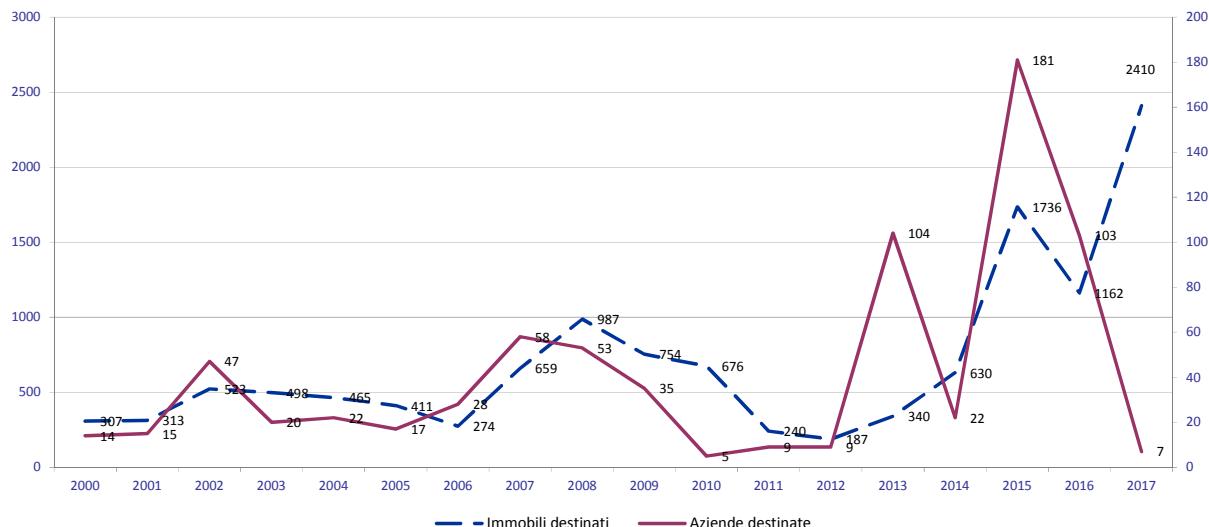
Nell'Allegato 2 sono riportate tabelle di dettaglio sia sui beni già destinati che su quelli ancora da destinare. Gli **immobili già destinati** al 31 dicembre 2017 sono **oltre 13.000**. Come mostrato nella Tabella A2.1 dell'Allegato 2, circa il 60% di questi risultano essere unità immobiliari per uso abitazione o assimilabile, circa il 30% sono terreni e circa il 9% sono immobili a destinazione commerciale e industriale. Rispetto al tipo di destinazione prevalgono gli immobili trasferiti al patrimonio degli enti territoriali, seguiti da quelli mantenuti al patrimonio dello Stato, con una rilevanza decrescente tra unità ad uso abitativo, unità a destinazione commerciale e

industriale e terreni, e quindi, seppur in misura non significativa, avviati a distruzione/demolizione e vendita. Dal punto di vista della distribuzione territoriale, oltre il 95% degli immobili destinati è concentrato in 8 regioni, con una netta prevalenza della Sicilia, con circa il 40% degli immobili destinati, seguita da Calabria (17%), Campania (14%), Puglia (11%), Lombardia, Lazio, Piemonte e Emilia Romagna.

Con riferimento, invece, alle **aziende già destinate**, queste sono oltre 870 al 31 dicembre 2017, e circa il 92% delle stesse è stato destinato alla liquidazione. La Tabella A2.2 dell'Allegato 2 ci indica inoltre che quasi il 64% delle aziende destinate sono Società a responsabilità limitata, seguite, per numero, delle imprese individuali. Come nel caso degli immobili, la distribuzione territoriale delle aziende destinate vede circa il 97% delle aziende destinate localizzate evidenzia che circa il 97% di queste è localizzato in 8 regioni. A prevalere è sempre la Sicilia, con oltre 330 aziende destinate, pari a circa il 38% del totale. Di queste soltanto 9 sono state destinate attraverso la vendita, mentre le altre sono state tutte liquidate. La seconda regione per numero di aziende destinate è la Campania, con il 18%, ma con una incidenza percentuale delle aziende vendute rispetto a quelle liquidate molto superiore a quella osservata in Sicilia. A conferma della diffusione delle attività economiche criminali al centro-nord, al terzo posto c'è il Lazio, con il 12% delle aziende destinate, quasi totalmente liquidate; seguono la Calabria, con il 10%, la Lombardia con il 9% e la Puglia con l'8%. Se nel caso degli immobili destinati, tutte le regioni sono presenti con almeno un bene, le aziende destinate sono invece localizzate solo in 14 regioni.

L'andamento temporale delle destinazioni effettuate vede, sia per gli immobili che per le aziende, una concentrazione importante nell'ultimo triennio, con un numero significativo di beni sottratti alla criminalità e restituiti alla collettività. La crescente consistenza numerica di beni destinati, mostrata nel Grafico 1, rappresenta tra l'altro anche l'universo di riferimento dei beni sui quali dovrebbe essere svolto il monitoraggio del loro effettivo utilizzo, compito assegnato dalla normativa all'ANBSC in collaborazione con i Nuclei di Supporto delle Prefetture.

Grafico 1 - Andamento temporale delle destinazioni di immobili e aziende (2000-2017)



Fonte: Elaborazioni su dati OpenRegio, www.openregio.it, dati al 31 dicembre 2017

Come anticipato, sono di rilevante interesse **la dimensione e le principali caratteristiche dei beni da destinare**, dati in gestione temporanea all'ANBSC. Come evidenziato dalla Tabella 1, gli immobili in gestione al 31 dicembre 2017 sono oltre 17.000. Di questi, in base alle informazioni riportate nella tabella A2.3 dell'Allegato 2, oltre il 44% sono unità immobiliari per

uso abitativo o assimilabili, mentre poco oltre il 40% sono terreni. Circa il 10% sono unità immobiliari ad destinazione commerciale o industriale.

È da evidenziare che il numero dei beni in gestione non offre informazioni sulla consistenza effettiva in termini catastali e di stato dell'immobile, né su eventuali problematiche di natura procedurale. Tuttavia, il dato quantitativo di beni confiscati in gestione e le sue disaggregazioni più elementari possono fornire un'idea abbastanza veritiera, se non altro in termini di ordini di grandezza, su quali possono essere gli ambiti principali su cui concentrare gli sforzi per mettere a punto procedure di destinazione legate anche a politiche pubbliche di accompagnamento a favorire la disponibilità dei beni con caratteristiche funzionali al riutilizzo sociale che se ne vuole fare. La distribuzione geografica per regione degli immobili da destinare, soprattutto se confrontata a quanto analizzato per lo stock degli immobili già destinati, mostra in maniera evidente una nuova geografia. Le otto regioni con la maggiore concentrazione di beni immobili in gestione restano le stesse, nelle quali si concentra circa il 92% del totale degli immobili. Si tratta, in particolare, di Sicilia (36%), Campania (15%) e Calabria (13%) seguite dalla vera e propria "nuova geografia" con la Lombardia, dove sono localizzati quasi il 10% degli immobili in gestione e il Lazio con poco più del 7% del totale. Entrambe (Lombardia e Lazio) hanno superato la Puglia, dove si trovano circa 70 immobili in gestione pari a circa il 5% del totale. I beni localizzati in Piemonte sono in netta crescita così come Emilia Romagna e Toscana.

Per quanto riguarda, invece, le aziende in gestione, queste sono circa 2.900 al 31 dicembre 2017, come riportato nella Tabella A2.4 dell'Allegato 2. La forma giuridica prevalente delle aziende in gestione è la società a responsabilità limitata che rappresenta il 56% del totale, con una concentrazione specifica nel settore delle costruzioni, del commercio, delle attività immobiliari, dei servizi alla persona e degli alberghi e ristoranti. Se si guarda alla distribuzione geografica delle società a responsabilità limitata la Sicilia presenta circa 470 srl in gestione, concentrate prevalentemente nel settore delle costruzioni, seguita, elemento di rilevante e crescente attenzione e interesse, dal Lazio, dove si trovano circa 300 Srl confiscate in gestione, pari a circa il 18% del totale, con settori prevalenti in attività immobiliari, alberghi e ristoranti e commercio. Seguono Campania e Lombardia, con srl in gestione concentrate prevalentemente nel settore delle costruzioni e delle attività immobiliari. La forma giuridica seconda per rilevanza è l'impresa individuale, che rappresenta circa il 23% del totale. La lettura per settore di attività delle imprese individuali vede una significativa concentrazione nel commercio (27%) e nelle costruzioni (circa il 17%), e una distribuzione territoriale più "tradizionale", con Sicilia (38%), Campania (23%), Calabria (21%) e Puglia (6%).

Società a responsabilità limitata e imprese individuali rappresentano oltre il 78% delle aziende in gestione. Un altro 10% circa, invece, ha la forma giuridica della società in accomandita semplice. I settori di attività prevalenti sono il commercio, le costruzioni e i servizi alla persona, con una particolare concentrazione in Campania (38% del totale).

Le Società per Azioni in gestione sono pari a circa l'1% del totale. Pur non essendo molte, risultano però particolarmente interessanti soprattutto rispetto allo loro distribuzione territoriale. Vi è infatti una significativa concentrazione nel Lazio, seguita da Lombardia, Sicilia, Campania e Toscana. Una singola Società per Azioni è presente in Abruzzo, in Emilia Romagna ed in Calabria. Questi numeri, danno un'idea di come le attività presuntivamente più importanti abbiano ormai una distribuzione territoriale che si va modificando nel tempo, e che va a scardinare la percezione classica della concentrazione delle attività economiche illegali nelle regioni del Sud con tradizionale presenza di organizzazioni criminali organizzate. Rispetto ai settori di attività si osservano le costruzioni e le attività immobiliari, ma la maggiore concentrazione è nel settore dei servizi finanziari con un ruolo significativo anche del settore dei servizi pubblici, sociali e personali.

L'analisi delle forme giuridiche e dei settori di attività delle aziende confiscate attualmente in gestione all'ANBSC, consegna un quadro molto interessante soprattutto per la "nuova geografia" delle attività economiche criminali oggetto di sequestro e confisca. Sia i settori che le forme giuridiche delle imprese sembrano avere delle caratteristiche specifiche anche rispetto ai luoghi nelle quali sono localizzate. In Figura 2 è rappresentato l'universo attualmente censito delle esperienze di riutilizzo sociale dei beni confiscati, che vede oltre il 50% di associazioni di varia tipologia e un 25% circa di cooperative sociali.

Figura 2 – Distribuzione regionale e tipologia di soggetti impegnati nella gestione di beni confiscati alla criminalità organizzata



Fonte: Associazione Libera, ricerca *BeneItalia. Economia, welfare, cultura, etica: la generazione di valori nell'uso sociale dei beni confiscati alle mafie* realizzata in collaborazione con la Fondazione Charlemagne Italiana, aggiornamento al febbraio 2018

Il quadro dei beni confiscati, sia destinati che in gestione, si completa con l'analisi della dotazione del Fondo Unico Giustizia (FUG), un fondo istituito dal D.L. n. 143/2008, in cui confluiscono i rapporti finanziari ed assicurativi sottoposti a sequestro penale o amministrativo oppure a confisca di prevenzione, e le somme non ritirate trascorsi cinque anni dalla definizione dei processi civili e delle procedure fallimentari.

Gli obiettivi del FUG sono:

- l'accenramento della gestione delle risorse sequestrate;
- l'individuazione delle somme sequestrate da "anticipare" allo Stato;
- l'ottimizzazione del rendimento finanziario a favore dello Stato
- la tempestiva esecuzione dei provvedimenti di confisca e di dissequestro
- la realizzazione e gestione dell'anagrafe informatizzata delle risorse sequestrate

Le attività sono garantite da Equitalia Giustizia. I dati patrimoniali del FUG al 30 settembre 2017 sono riportati nella Tabella seguente:

La consistenza totale del Fondo, tra risorse liquide e non liquide, è pari a circa 4,8 miliardi di euro. Le risorse liquide ammontavano al 30 settembre 2017, a circa 1,68 miliardi di euro. Le somme versate allo Stato da Equitalia Giustizia sono destinate alla riassegnazione in misura non inferiore a un terzo ciascuno al Ministero dell'Interno e al Ministero della Giustizia, per il resto all'entrata del bilancio dello Stato. Le quote di riassegnazione sono stabilite annualmente con

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tabella 2 - Dati patrimoniali Fondo Unico Giustizia al 30 settembre 2017 (valori in euro)

Natura della risorsa	Importo €
Liquide	1.678.846.736
> già “anticipate”	667.550.000
Non liquide	3.121.139.665
> deposito titoli	1.669.074.797*
> gestioni patrimoniali	90.375.227
> gestione collettiva del risparmio	130.512.205
> contratti assicurativi	205.849.830
> mandati fiduciari	976.525.738
> altri rapporti	48.801.868
Totale FUG (Liquide + Non liquide)	4.799.986.401

* di cui 1,08 Mld di prestito obbligazionario ILVA

Fonte: Equitalia Giustizia

<https://www.equitaliagiustizia.it/it/fondo-unico-di-giustizia/datiedinformazioni/Reportistica/>

1.3 Criticità e opportunità di intervento per le politiche di coesione

Dall’esperienza finora condotta di destinazione e riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata sono emerse numerose difficoltà ed ostacoli che si frappongono alla loro valorizzazione. Nel seguito si descrivono sinteticamente alcune di tali criticità, che rimandano ad altrettante possibilità di intervento da parte delle politiche pubbliche, ed in particolare della politica di coesione. I paragrafi seguenti si occupano in sequenza degli aspetti trasversali a tutta la filiera pubblica di intervento e delle problematiche specifiche riguardanti beni immobili e aziende.

1.3.1 Capacità amministrativa e dotazione informativa

Il mancato utilizzo degli immobili e i ritardi nei processi di rilancio o liquidazione delle aziende, sono riconducibili in misura significativa al fatto che gli Enti responsabili di questi processi non dispongono di personale sufficientemente qualificato per poter gestire e valorizzare tale tipologia di beni. Le capacità amministrative, progettuali e di lettura delle opportunità socio-economiche, necessarie alla valorizzazione dei beni e delle aziende sono scarse o del tutto assenti presso le diverse Amministrazioni pubbliche coinvolte.

Nei molti casi in cui il Comune che diviene proprietario del bene confiscato non sia ragionevolmente in grado di condurre con successo tale processo, può essere opportuno avvalersi di forme di collaborazione inter-istituzionale oggi praticate in misura ancora inferiore alle effettive esigenze. Ci si riferisce a collaborazioni sia in senso “orizzontale”, tra più Comuni, che in senso “verticale”, tra diversi livelli di governo, con cui portare avanti progetti di valorizzazione articolati e di ampio respiro, che sono specialmente opportuni nel caso di beni o aziende di maggiore importanza. A titolo di esempio si richiamano i Protocolli d’Intesa promossi dai Tribunali di Roma e Bologna in tema di gestione dei beni sequestrati e confiscati, sottoscritti con il coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali, di organizzazioni del tessuto sociale

ed economico (dai sindacati all'ABI, da Confcommercio a Unioncamere) e di rappresentanze del terzo settore.

Le Amministrazioni regionali, che nel nostro ordinamento hanno responsabilità primarie per le politiche di sviluppo territoriale, sino ad oggi solo in rarissimi casi hanno svolto il ruolo di destinatari diretti di beni immobili confiscati .

Il già di per sé difficile lavoro di valorizzazione, inoltre, non può contare su una base informativa affidabile e accessibile sia per i soggetti pubblici, che per i privati interessati. Le diverse attività di raccolta dati sul fenomeno messe in campo dai soggetti nazionali e territoriali a vario titolo responsabili dei processi di valorizzazione dei beni confiscati, non sono ancora riuscite a comporre un sistema informativo comunicante e coerente al suo interno. Le forme di monitoraggio oggi esistenti non consentono di censire e mappare con un adeguato livello di dettaglio tutti i beni confiscati suddividendoli per tipologia, ad un livello territoriale fine. Le stesse fonti non coprono i progetti e le azioni intraprese per la valorizzazione dei beni e delle aziende, e spesso non risultano adeguatamente aggiornate rispetto allo stadio raggiunto nel processo di destinazione e valorizzazione.

È infine da evidenziare, pur riconoscendo all'ANBSC il notevole miglioramento ottenuto dalla pubblicazione di informazioni disaggregate e molto significative riguardanti i patrimoni confiscati e restituiti (www.openregio.it), che è stato fino ad oggi limitato il contributo che hanno offerto altre amministrazioni dello Stato, a partire dai tribunali, alla creazione di un sistema informativo condiviso. Portare a completa conoscenza del pubblico l'esistenza e la situazione di fatto fisica e procedurale di tali beni consentirebbe di incentivare, tra l'altro, la progettazione e la proposta di iniziative e soluzioni per la valorizzazione del patrimonio esistente.

1.3.2 Beni immobili

Rischi di mancato utilizzo: accanto alle molte valide esperienze in cui gli immobili confiscati hanno trovato corretto ed efficace utilizzo, esistono numerosissimi altri casi in cui la destinazione e la consegna dei beni agli Enti locali non ha ancora determinato una loro valorizzazione nell'interesse dello sviluppo sociale ed economico del territorio. Ostacolano il percorso della loro valorizzazione diverse circostanze:

- - il fatto che entrando a fare del patrimonio indisponibile dell'Amministrazione, detti beni risultano impignorabili, non sequestrabili, e perciò non possono fungere da garanzia per la concessione di mutui per la loro ristrutturazione;
- - l'abusivismo totale o parziale, la non conformità alla normativa ambientale o di sicurezza, la mancanza dei requisiti di abitabilità, di molti degli immobili sequestrati;
- - le condizioni di degrado in cui molti di essi versano, conseguenza di atti di vandalismo che hanno subito, o la inadeguatezza strutturale ed impiantistica rispetto a possibili usi di interesse pubblico identificati;

Tali condizioni di fatto o di diritto rendono la ristrutturazione fisica della grande maggioranza degli immobili, un passo necessario e propedeutico per la loro rifunzionalizzazione e valorizzazione per finalità sociali ed economiche, attraverso le varie modalità previste dall'art.48 c.3 del nuovo Codice Antimafia. Il vincolo che tale normativa impone rispetto alla natura giuridica ed alle finalità perseguitate dai soggetti privati assegnatari dei beni (del settore privato-sociale nelle sue varie articolazioni) a sua volta aumenta le probabilità che essi possano rimanere per lunghi periodi inutilizzati a causa di carenze patrimoniali o organizzative degli assegnatari.

Il flusso elevato di beni immobili che, in seguito al sequestro, si vanno continuamente aggiungendo al patrimonio complessivo da valorizzare, non agevola il lavoro degli enti preposti a programmare la destinazione e l'assegnazione di ciascun bene. La loro dimensione spesso elevata rispetto alle possibilità di gestione dei possibili assegnatari a livello locale, e la loro

elevata concentrazione in determinate aree geografiche spesso a vario titolo svantaggiate, non facilitano il rientro di tali beni nel circuito dell'economia sociale e civile.

Criteri di scelta della destinazione: attualmente i beni confiscati sono destinati e consegnati dall'ANBSC principalmente in base al criterio geografico: l'immobile è nella grande maggioranza dei casi affidato al Comune nel cui territorio ricade. A tale criterio possono essere affiancati altri parametri quali: le necessità proprie di Enti locali o articolazioni locali dell'amministrazione pubblica, delle forze dell'ordine, di scuole o altri istituti di istruzione, etc; la "domanda" di beni confiscati da parte di soggetti del privato sociale presenti sul territorio e rispettive le capacità operative e progettuali; la capacità dell'Ente locale di rendersi promotore di percorsi trasparenti e partecipati di valorizzazione, la presenza di filiere produttive ed economiche di riferimento, le esigenze delle politiche territoriali di welfare, ecc. La presa in considerazione di tali fattori renderebbe la scelta di destinazione dei beni confiscati più consapevole, più aderente ai fabbisogni ed alle potenzialità dei territori ed in definitiva aumenterebbe le probabilità di successo della valorizzazione.

Trasparenza, pubblicità e parità di trattamento nelle procedure di assegnazione: gli enti territoriali che acquisiscono la disponibilità dei beni immobili, nell'assegnarli ai soggetti del privato-sociale non sempre utilizzano le procedure di evidenza pubblica previste dall'art.48 del codice delle leggi antimafia.

Trasparenza e adeguata pubblicità nella selezione dei soggetti affidatari di un bene immobile hanno la duplice funzione di perseguire il massimo beneficio sociale nell'utilizzo del bene stesso e di affermare la cultura della legalità nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e soggetti del privato sociale². Tale trasparenza, tuttavia, non è assicurata esclusivamente seguendo procedure a bando rivolte ai soggetti del privato-sociale. L'assegnazione di un bene confiscato può, infatti, essere anche l'occasione per sperimentare forme di progettazione partecipativa aperte a soggetti competenti e interessati del territorio, anche volte a individuare utilizzi inizialmente non considerati e modelli innovativi di gestione

Attenzione ai servizi e ai contenuti rispetto alla sola ristrutturazione fisica: gli attuali strumenti di valorizzazione dei beni immobili confiscati privilegiano la fase della ristrutturazione del bene, concentrandosi sugli aspetti edili e strutturali dell'immobile. Tale impostazione, pur correlata ad esigenze oggettive espresse in precedenza, porta spesso in secondo piano i contenuti, le idee, i progetti e i soggetti locali. Le esperienze fin qui maturate consentono invece di affermare che nel processo di valorizzazione sia fondamentale mobilitare le risorse territoriali, stimolare la generazione di idee e la progettazione di servizi di riconosciuto interesse collettivo, pur garantendo il soddisfacimento di requisiti anche fisici e strutturali quali l'agibilità degli immobili.

Isolamento dei Comuni: la maggiore responsabilità dell'operazione di valorizzazione del bene confiscato ricade, come detto, sul Comune - il soggetto che ne diviene nella maggior parte dei casi proprietario. Spesso tali enti non dispongono né delle risorse né delle competenze necessarie ad affrontare un impegno così complesso. Ciò è vero in particolar modo per i Comuni di piccole dimensioni che in alcuni casi non riescono a garantire le necessarie condizioni di sicurezza e di protezione, o a fare fronte alle pressioni criminali. Su molti fronti le amministrazioni comunali manifestano bisogni di supporto e affiancamento: in fase progettuale, nel coinvolgimento di

² Il riferimento generale per le procedure di progettazione e di affidamento di lavori volti al recupero e rifunzionalizzazione di immobili è rappresentato dal D.Lgs 50/2016 ss.mm.ii. (nuovo Codice degli appalti) mentre il codice civile rappresenta la cornice obbligata per le procedure che attengono ai diritti reali sugli immobili.

soggetti locali, nel procedimento di assegnazione e di generazione di idee imprenditoriali, ma anche nella fase di attuazione.

Esigenza di superare il “micro-localismo”: il tema della valorizzazione degli immobili confiscati è spesso relegato ad una dimensione localistica e frammentata. È pertanto necessario programmare interventi di ampio respiro, con il coinvolgimento anche di più beni, localizzati in territori diversi e con la partecipazione di soggetti di rilievo regionale, nazionale e internazionale anche in funzione della scala dimensionale dei beni da recuperare e valorizzare.

1.3.3 *Aziende e relativi beni*

La maggior parte delle aziende confiscate pervengono nella disponibilità dello Stato prive di reali capacità operative e sono nella grande maggioranza dei casi destinate al fallimento, alla liquidazione ed alla cancellazione dai registri camerali e tributari. Ciò può dipendere da varie cause:

- Rapporti con i clienti/fornitori: dopo il sequestro spesso i clienti revocano le commesse e i fornitori chiedono di rientrare immediatamente dei loro crediti, spingendo così l'azienda alla crisi o chiusura.
- Innalzamento dei costi di gestione: l'azienda sequestrata/confiscata, ricollocata in un circuito legale, subisce un aumento dei costi di gestione determinato dalla regolare fatturazione delle commesse e dalla regolarizzazione dei rapporti di lavoro.
- Maggiori difficoltà nell'accesso al credito: per motivi analoghi al punto precedente, l'inserimento nel circuito legale può, in prima battuta, far perdere all'azienda la cd “bancabilità” per cui spesso gli istituti di credito revocano gli affidamenti legati a precedenti attività o rapporti³.
- Gestione conservativa delle aziende: l'autorità giudiziaria e gli amministratori, non disponendo sempre di strumenti e competenze aziendalistiche e/o di settore, tendono spesso a gestire i beni aziendali in modo conservativo e con la tendenza a privilegiare spese relative a consulenze e servizi professionali innalzando i costi di gestione oltre i normali valori fisiologici. Senza una spiccata inclinazione al fare impresa, diventa poi difficilissimo mantenere il valore dell'azienda lungo il delicato iter giudiziario che spesso può durare anni.

La gestione delle aziende confiscate, anche nel caso in cui l'esito finale sia la liquidazione e/o l'alienazione dei relativi beni, deve avvenire in misura maggiore che in passato con criteri aziendalistici. Ciò significa fra l'altro tenere in maggiore considerazione il fattore tempo, determinante per il successo dei processi di ristrutturazione imprenditoriale, nell'adozione di piani e misure di rilancio.

Da segnalare inoltre, che i proventi derivanti dalla vendita di beni e rami d'azienda pertinenti ad imprese confiscate e poste in liquidazione, in linea generale, non vengono reimpiegati nello stesso circuito per sostenere l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali o del privato-sociale.

³ Secondo un uno studio della Banca d'Italia, “uno dei fattori ostacolativi più volte richiamato dagli operatori al mantenimento sul mercato delle imprese sottoposte a provvedimenti giudiziari è rappresentato dall'andamento delle relazioni con il sistema bancario”. In particolare, tali imprese risentirebbero della mancanza di liquidità derivante dalla riduzione delle linee di credito. Le facilitazioni erogate all'impresa prima del sequestro registrerebbero, successivamente alla sottoposizione a provvedimenti giudiziari, sistematiche variazioni sfavorevoli (revoche degli affidamenti, modifiche dei tassi o di altre condizioni contrattuali, richiesta di ulteriori garanzie, ecc.). Analogamente, le domande di credito avanzate successivamente alla sottoposizione a sequestro verrebbero sovente respinte, anche solo in parte” (Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario, di L. Donato, A. Saporito, A. Scognamiglio, settembre 2013).

Esistono pertanto potenzialità non sfruttate a livello sistematico per sostenere gli oneri dei processi di valorizzazione con una parte delle risorse rinvenienti dal processo di sequestro e confisca.

1.4 Risorse per la valorizzazione

La valorizzazione e il riutilizzo sociale dei beni confiscati richiedono l'attivazione di forme di sostegno finanziario pubblico e/o privato, specificamente dedicato o nell'ambito di politiche di investimento più ad ampio spettro.

Alle risorse ordinarie stanziate a livello centrale e locale, si aggiungono le fonti di finanziamento dei principali strumenti, nazionali e comunitari, della politica di coesione che segue un'articolazione per cicli pluriennali e, come detto, vede nella valorizzazione socio-economica dei beni confiscati alla criminalità organizzata una forma di intervento per lo sviluppo territoriale che fa leva su una originaria situazione di svantaggio per restituire opportunità di crescita.

I dati disponibili sull'intervento sui beni confiscati della politica di coesione relativamente al ciclo 2007-2013, riportati nell'Allegato 3, e le più recenti indicazioni di riforma legislativa in materia, mostrano come la tematica del riutilizzo dei beni confiscati non possa essere più relegata ad un ruolo di semplice testimonianza ma debba prevedere interventi organici e strutturati di sviluppo e coesione territoriale.

La *Strategia* può essere dunque adeguatamente implementata e resa operativa, oltre che dalle risorse ordinarie centrali e locali, anche attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla programmazione 2014-2020 relativi ai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE)⁴ ed al Fondo nazionale di Sviluppo e Coesione (FSC), così come da eventuali economie o risorse ancora disponibili del ciclo 2007-2013.

Nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 dell'Italia⁵ sono presenti diverse azioni che possono essere utilizzate per conseguire gli obiettivi della presente Strategia. Innanzitutto, considerando il bene immobile confiscato (terreni, edifici, etc.) e l'azienda confiscata alla stregua di un qualunque altro bene di proprietà pubblica o come una qualsiasi altra impresa, a prescindere dalla specificità di essere un bene confiscato, per il loro recupero, per la loro valorizzazione e la gestione possono essere utilizzate tutte le azioni, gli strumenti e le risorse pubbliche concentrate nei differenti Obiettivi Tematici (OT) dell'Accordo stesso⁶. In fase di elaborazione dei bandi di gara, è possibile assegnare specifiche priorità alle operazioni che riguardano i beni e le aziende confiscate o realizzare bandi finalizzati.

⁴ Si tratta, per l'Italia, del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

⁵ Cfr. www.opencoesione.gov.it/programmi_2014_2020/

⁶ I regolamenti comunitari individuano 11 Obiettivi Tematici (OT) che rappresentano le grandi aree di possibile intervento dei fondi europei: OT 1: Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; OT 2: Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; OT 3: Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura; OT 4: Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; OT 5: Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; OT 6: Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; OT 7: Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; OT 8: Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; OT 9: Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione; OT 10: Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente; OT 11: Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Nell’ambito dell’OT 9 (Inclusione sociale e lotta alla povertà) sono invece previste specifiche azioni mirate: un’efficace azione antimafia non può infatti prescindere dalle politiche sociali e dei servizi alla persona, al fine di garantire l’accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro e ai diritti fondamentali, soprattutto nei contesti territoriali dove gli indicatori di povertà ed esclusione sociale sono più alti. I beni confiscati rappresentano quindi una specifica opportunità di creazione di presidi assistenziali e di protezione sociale, di accoglienza, di funzione educativa, di reinserimento lavorativo di persone svantaggiate. In particolare, all’interno del Risultato Atteso 9.6 (*Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità*) si prevedono esplicitamente azioni finalizzate a fornire strumenti e certezza di risorse per interventi a sostegno delle aziende confiscate, per la valorizzazione e il riutilizzo sociale dei beni immobili e per la *governance* dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Tutte le azioni del Risultato Atteso 9.6 dell’Accordo di Partenariato 2014-2020 rientrano all’interno dei PON Legalità, PON Città Metropolitane, PON Inclusione e dei Programmi Operativi Regionali. È da evidenziare come, a seguito della revisione intermedia del bilancio pluriennale comunitario, che ha assegnato all’Italia circa 1,6 miliardi di euro aggiuntivi rispetto alla dotazione originaria dell’Accordo di Partenariato, proprio l’OT9 ha ricevuto una consistente integrazione finanziaria per il rafforzamento di interventi coerenti con la presente *Strategia*.

Anche il Risultato atteso 9.4 (*Riduzione del numero di famiglie con particolari fragilità sociali ed economiche in condizioni di disagio abitativo*) e le risorse ad esso destinate dall’AP (circa 720 milioni di euro) è di certo rilievo, come dimostrano alcuni progetti già in attuazione nel PON METRO dove appartamenti confiscati possono essere destinati ad uso abitativo di categorie fragili (ad esempio, a Roma, per donne vittime di violenza)⁷.

La necessaria e intensa attività di rafforzamento della capacità amministrativa specifica vede anche un diretto coinvolgimento del PON Governance e capacità amministrativa e del relativo programma complementare, oltre agli specifici assi dei Programmi regionali coinvolti. Tali azioni richiedono interventi tesi a supporto e rafforzamento alla gestione ed alle competenze dei soggetti, compresa la PA, coinvolti nella gestione di beni ed aziende confiscati.

Possono inoltre essere messi a sistema altri strumenti della politica di coesione riconducibili ai programmi complementari ai PO, al Fondo sviluppo e coesione e quindi ai Piani operativi ed ai Patti per lo sviluppo. Infine, con riferimento specifico alle aziende confiscate, è stata prevista una prima autorizzazione di spesa di risorse ordinarie a valere sul Fondo crescita sostenibile e sull’apposita sezione del Fondo di garanzia, fondi, questi, ulteriormente incrementabili dalle risorse della politica di coesione, così come il regime di aiuti alle cooperative attualmente istituito presso la Direzione generale per gli incentivi alle imprese del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE – DGIAI).

A questo complesso ed ingente volume di risorse si aggiungono quelle ordinarie destinate, in sede locale, da Regioni, Comuni, Fondazioni o Associazioni (piuttosto che di incentivi o agevolazioni fiscali destinate agli enti no profit).

Nelle more dell’approvazione della presente *Strategia*, alcune Amministrazioni, nell’ambito del necessario coordinamento tra Programmi Operativi Nazionali e Programmi Operativi Regionali teso ad evitare sovrapposizioni e istituire azioni complementari di massimizzazione dell’impatto, hanno provveduto a siglare Protocolli d’intesa in tema di legalità e sicurezza, con natura

⁷ Potenzialmente pertinenti sono anche il RA 9.1 Riduzione della povertà, dell’esclusione sociale e promozione dell’innovazione sociale e soprattutto RA 9.7 Rafforzamento dell’economia sociale).

attuativa, al cui interno sono previste, tra l'altro, azioni specifiche di riutilizzo e funzionalizzazione di beni confiscati, che di altre azioni a corollario di più ampio respiro⁸.

È importante in questa sede richiamare l'obbligo, per tutti gli interventi finanziati con risorse delle politiche di coesione, di alimentare il Sistema Nazionale Unitario di Monitoraggio, gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'UE della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-RGS-IGRUE), che risponde a una struttura informativa federata e rappresenta lo strumento informativo centralizzato sullo stato di avanzamento dei progetti.

⁸ I Protocolli sono disponibili su www.opencoazione.gov.it/protocolli_legalita_sicurezza_2014_2020/

2. Obiettivi e priorità per valorizzazione dei beni confiscati

Le informazioni raccolte e sintetizzate nel capitolo precedente chiariscono le ragioni per cui l'intervento di recupero e valorizzazione dei beni confiscati sia centrale all'interno delle politiche di sviluppo e coesione territoriale in Italia. Oltre a ristabilire e ad affermare i principi di legalità all'interno delle comunità locali, questi interventi recuperano ad usi produttivi leciti *asset* territoriali per definizione male utilizzati, migliorando la dotazione di beni pubblici e servizi sociali proprio a favore dei territori da questo punto di vista più carenti. Le operazioni su beni confiscati costituiscono una bonifica di tipo ambientale e sociale di cui territori danneggiati dall'attività criminale hanno un fondamentale bisogno, ed allo stesso tempo un investimento in forme di sviluppo economico sostenibili ed inclusive. La loro valorizzazione perciò costituisce rafforzamento della coesione nazionale in senso territoriale, sociale ed economico.

Questa *Strategia* è basata sull'obiettivo generale di utilizzare in modo efficace ed efficiente i beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti dalle politiche di coesione.

L'obiettivo generale si declina nei seguenti Obiettivi Specifici:

- **Obiettivo Specifico 1 – Rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati** - Potenziare e qualificare la capacità di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata da parte dei soggetti preposti intervenendo sia sulla qualità e disponibilità delle informazioni a disposizione del pubblico, sia per il rafforzamento di competenze tecniche, motivazione, e consapevolezza degli operatori della filiera.
- **Obiettivo Specifico 2 – Politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati** - Utilizzare i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata per potenziare e qualificare i servizi pubblici per i cittadini e le comunità locali e per creare nuova occupazione.
- **Obiettivo Specifico 3 – Re-immissione nel circuito dell'economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata o dei beni ad esse pertinenti** - Accompagnare con rapidità la transizione alla legalità delle aziende confiscate alla criminalità organizzata salvaguardando in tal modo l'occupazione dei lavoratori, attraverso l'utilizzazione di un sistema integrato di servizi ed incentivi.

La *Strategia* così definita costituisce uno strumento di coordinamento, di indirizzo e di supporto per le Amministrazioni statali, gli enti locali e tutti quei soggetti che intervengono a diverso titolo nella valorizzazione e nella gestione dei beni confiscati, a partire dall'ANBSC. L'attuazione prevede la sperimentazione di azioni diversificate poste a carico di organismi gestori di programmi e politiche per la coesione, la raccolta e diffusione di informazioni circa la loro efficacia.

La strategia poggia sui seguenti principi:

- concentrazione su tematiche di legalità e coesione di interesse strategico nazionale;
- cooperazione rafforzata tra l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e, a livello centrale, il Dipartimento per le Politiche di Coesione e l'Agenzia per la Coesione Territoriale, in piena cooperazione con il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Economia e Finanze, e a livello locale con Regioni ed Enti Locali;

- enfasi sull’esplicitazione e rendicontazione dei propri risultati, in termini di incremento dell’efficacia degli strumenti di sostegno alla valorizzazione dei beni confiscati e di valutazione dell’impatto sociale;
- partenariato, attraverso il coinvolgimento sostanziale nella preparazione e nell’attuazione degli interventi, delle istituzioni rilevanti e delle organizzazioni (del lavoro, dell’impresa, della società civile) interessate a vario titolo alle azioni programmate;
- trasparenza, con l’apertura delle informazioni e il monitoraggio civico.

Nel seguito si riportano, per ciascun Obiettivo Specifico, orientamenti ed indirizzi che la Strategia fornisce per l’attuazione degli interventi.

2.1 Obiettivo Specifico I: Rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati

“Potenziare e qualificare la capacità di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata da parte dei soggetti preposti intervenendo sia sulla qualità e disponibilità delle informazioni a disposizione del pubblico, sia per il rafforzamento di competenze tecniche, motivazione, e consapevolezza degli operatori della filiera.”

L’analisi dei fabbisogni e delle carenze che oggi ostacolano l’attività di valorizzazione di beni e aziende confiscate ha segnalato l’esigenza di intervenire per rafforzare le competenze disponibili all’interno della filiera pubblica, nonché per migliorare la qualità della base informativa di cui l’intervento pubblico si avvale. L’efficacia dell’azione di valorizzazione di beni e aziende confiscati dipende in modo determinante dalla pratica di dialogo e dalla condivisione di competenze, informazioni e intenzionalità fra i soggetti pubblici e privati che vi partecipano. Il processo di valorizzazione, infatti richiede una combinazione di conoscenze ed esperienze professionali in differenti e molteplici ambiti di intervento (giuridico, sociale, economico, tecnico, etc.) presenti ai vari livelli territoriali all’interno delle istituzioni e delle organizzazioni impegnate per la gestione dei beni confiscati. Pertanto, le azioni sostenute e promosse da questo Obiettivo Specifico mirano a promuovere nei diversi soggetti la propensione al dialogo, alla collaborazione e alla condivisione di informazioni, che deve considerarsi, a pieno titolo, una dimensione delle loro competenze.

L’obiettivo di rafforzamento delle competenze procede dal potenziamento e dalla qualificazione dell’organico l’ANBSC, che rappresenta il punto centrale del sistema complessivo della valorizzazione dei beni e aziende confiscate, su cui si vuole incidere. Fra i compiti dell’ANBSC si intendono rafforzare in primo luogo le funzioni di raccordo a valle con i soggetti destinatari e assegnatari dei beni immobili, anche precedenti all’emanazione dei provvedimenti di destinazione, e a monte con le autorità giudiziarie titolari dei procedimenti di sequestro, allo scopo di prevenire e limitare la perdita di valore di beni ed aziende, e di identificare precocemente la funzionalità e le prospettive di recupero di queste ultime.

In secondo luogo si intende agire in modo diretto sugli Enti locali proprietari dei beni immobili confiscati attraverso azioni di assistenza tecnica, formazione e *capacity-building* del personale, finalizzate a migliorare le procedure di assegnazione degli stessi sulla base delle esigenze territoriali e di criteri di trasparenza e meritocrazia. Vista la natura di tali attività, l’intervento di informazione, animazione e supporto tecnico rivolto agli enti pubblici richiederà anche la costruzione di reti tra essi ed i soggetti del privato-sociale, la diffusione e la promozione di percorsi di partecipazione civica, di progettazione condivisa e di valutazione pubblica per l’utilizzazione e la gestione dei beni confiscati.

L’obiettivo di qualificare le competenze degli operatori della filiera della valorizzazione dei beni confiscati coinvolgerà anche le organizzazioni del volontariato, della cooperazione e del terzo settore, i gestori e gli amministratori di beni o aziende da valorizzare. Nel caso del privato sociale, l’obiettivo verrà perseguito in una logica di scambio fra amministrazioni e soggetti privati, soprattutto promuovendo la sperimentazione di modelli di innovazione sociale, accompagnando le associazioni o i gruppi impegnati nelle situazioni più difficili, e promuovendo condivisione delle esperienze più avanzate, fra i soggetti impegnati nei medesimi processi. Nel caso degli amministratori giudiziari, gli interventi, finalizzati a rafforzare le capacità di gestione pro-attiva e innovativa dei beni immobili e delle aziende confiscate, avranno prevalentemente carattere formativo, di affiancamento e di messa a disposizione di *expertise* tecniche e commerciali.

Tutto il sistema, nelle sue componenti pubbliche e del privato-sociale, impegnato nella valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate, beneficia dell’attività istituzionale di raccolta dati, mappatura e diffusione di informazioni riguardati il fenomeno. Capitalizzando sulle esperienze e sul patrimonio informativo già accumulati all’interno dell’amministrazione ai vari livelli, nonché su alcuni progetti condotti dall’associazionismo privato, l’investimento della *Strategia* in questo campo mira a rendere l’informazione più dettagliata, più affidabile e più coerente al suo interno attraverso la standardizzazione di linguaggi e definizioni e la messa in relazione delle diverse banche dati. La realizzazione di un monitoraggio continuo e sistematico, a livello nazionale e territoriale, sul riutilizzo dei beni confiscati, sia dal punto di vista procedurale sia per la verifica della coerenza con i provvedimenti di assegnazione costituirà un arricchimento della base informativa comune a fondamento delle decisioni da prendere, andando con ciò a rafforzare le competenze di tutti gli operatori della filiera dei beni confiscati.

La massima parte delle informazioni raccolte dal sistema di monitoraggio della Strategia saranno rese accessibili al pubblico in modalità open allo scopo di abilitare la progettualità privata, di rendere conto dell’intervento pubblico in questo campo e di fondare su presupposti corretti il dibattito su utilizzo e valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate. Parallelamente, il sistema informativo promosso dalla Strategia si occuperà anche di raccogliere le esperienze più avanzate e significative di valorizzazione e riutilizzo, per diffondere la conoscenza di pratiche efficaci in questo campo e ispirare amministratori e operatori dell’imprenditoria e del sociale. L’obiettivo di disporre di informazioni di qualità che risecano a seguire la “storia” di un bene e/o di un progetto di riuso, massimizzando l’interoperabilità delle base dati amministrative esistenti (dal catasto al sistema informativo del Ministero della Giustizia, ad esempio), è dunque un elemento essenziale della Strategia anche per sostenere interventi a livello territoriale che, ad esempio, a livello urbano, non distinguono solo in ragione delle dimensioni delle singole città in cui si trovano i beni ma anche rispetto alle aree in cui gli stessi ricadono (periferiche o centrali del medesimo Comune).

2.2 *Obiettivo Specifico 2: Politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati*

“Utilizzare i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata per potenziare e qualificare i servizi pubblici per i cittadini e le comunità locali e per creare nuova occupazione.”

I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata comprendono appartamenti in condominio e abitazioni indipendenti; strutture ricettive quali alberghi e pensioni; fabbricati e locali generici; box, cantine e posti auto; terreni edificabili; spazi urbani e impianti sportivi; terreni agricoli con o senza fabbricati rurali; capannoni e strutture industriali. La destinazione da preferirsi per ciascuno di essi

dipende dunque dalla sua tipologia e stato manutentivo, da porre in relazione con fabbisogni sociali e del tessuto economico-produttivo, rilevate a livello territoriale⁹.

Le politiche di valorizzazione degli immobili affrontano la questione della loro destinazione in una logica sequenziale che mette al primo posto le esigenze di enti pubblici statali e territoriali, per definizione in linea con le finalità di valorizzazione di interesse collettivo. In tali casi di utilizzo gli immobili sono destinati a divenire sedi in cui si erogano servizi pubblici o si svolgono le rispettive attività istituzionali, privilegiando la sostituzione di immobili per i quali l'amministrazione pubblica paga canoni di affitto¹⁰. In alternativa, in un numero molto maggiore di casi¹¹, la loro proprietà verrà trasferita ad Enti locali affinché vengano impiegati per finalità sociali quali:

- l'inclusione sociale delle persone che vivono condizioni di esclusione e marginalità (cittadini in situazioni di povertà, persone senza fissa dimora, immigrati, vittime di violenza, rom, etc.);
- la realizzazione di spazi pubblici per rendere servizi ai cittadini, (servizi per l'infanzia, per i giovani, per gli anziani, per l'istruzione, la cultura, lo sport, ecc.);
- la creazione e il sostegno di nuove opportunità lavorative per i giovani e le fasce più deboli della popolazione producendo nel contempo beni e servizi di interesse pubblico.

Gli enti locali possono realizzare le azioni necessarie al conseguimento di queste finalità sia direttamente o, come avviene nella maggior parte dei casi, in collaborazione e con l'impegno diretto nella gestione delle organizzazioni del volontariato e dei soggetti del terzo settore (associazioni, cooperative e imprese sociali, fondazioni, etc.).

Nel selezionare forme e modalità di utilizzo degli immobili fra quelle consentite dalla legge, gli enti coinvolti nel processo di destinazione ed assegnazione dovranno contemperare le seguenti finalità.

- Simbolica: affermare la legalità dove prima c'era il controllo criminale del territorio offre un segnale dissonante rispetto alle pratiche consuete in certi contesti, e può influenzare in positivo una fascia intermedia di popolazione che, pur non appartenendo a consessi criminali, sostiene indirettamente o inconsapevolmente l'economia illegale con i suoi valori e comportamenti.
- Sociale: impiegare un bene nell'interesse comune può apportare chiari benefici alla collettività. Offrire nuovi servizi pubblici alla cittadinanza contribuisce direttamente o indirettamente al suo benessere.
- Democratica: lo stesso processo di definizione e progettazione delle forme di riutilizzo sociale per i beni confiscati introduce un metodo nuovo di interazione fra amministrazione e cittadini, affermando una pratica caratterizzata da maggiore democrazia ed equità.
- Economica: i beni confiscati da re-introdurre nel circuito dell'economia civile sono fonte di ricchezza per le comunità in cui sono localizzati. Ad essi si richiede produrre valore principalmente nella forma di reddito ed occupazione in modo economicamente sostenibile nel tempo.

Perché i beni immobili confiscati producano valore nel tempo è essenziale che l'attività svolta al loro interno o per il loro tramite sia economicamente sostenibile: la sostenibilità prevista da

⁹Specifici ragionamenti sulla variazione delle destinazioni d'uso – sono più che necessari nei casi di aree edificabili e, in astratto, nel caso di insiemi di beni confiscati contermini (complessi edilizi articolati) che possono rappresentare un piano di recupero integrato d'iniziativa pubblica con varianti di destinazioni d'uso.

¹⁰ Le somme pagate dalle forze dell'ordine per l'affitto di caserme dei Carabinieri (nel 2016) e della Polizia di Stato (nel 2017) ammontavano complessivamente a più di 200 Milioni Euro annui. Queste poste finanziarie, danno solo una prima idea approssimativa dei risparmi economici ricavabili dall'investimento nel recupero ed adattamento di beni confiscati che possono essere adatti ad ospitare, oltre a questi, i molti altri uffici e articolazioni dello stato quali protezione civile, vigili del fuoco, guardia di finanza, etc. È da notare che nel 2016 più di 95 caserme dei Carabinieri risultavano già essere insediate all'interno di edifici confiscati alla criminalità.

¹¹ La destinazione ad enti locali per tali finalità ha riguardato il 64% dei beni immobili destinati nel corso del 2016

ciascun attività/utilizzo va perciò progettata e valutata all’atto di scegliere fra usi e destinatari alternativi. Anche ai soggetti che intendono impegnarsi in attività a carattere sociale va richiesto di elaborare piani di gestione realistici che prevedano la diversificazione delle loro forme di sostentamento, in quanto da questa sostenibilità dipende la capacità di generare valore sia economico-finanziario che sociale.

Il processo di selezione delle organizzazioni private a cui dare in affidamento i beni è cruciale per il successo delle operazioni di riutilizzo e valorizzazione; per questo la strategia promuove la diffusione di pratiche ed esperienze esemplari volte anche al miglioramento della qualità delle domande da parte dei soggetti del terzo settore. Diverse procedure di selezione possono essere adatte in diversi contesti, purché siano tutte caratterizzate da trasparenza e pubblicità. Particolarmente delicato è il caso dei piccoli comuni in cui più frequentemente i progetti di riutilizzo dovranno fare affidamento su risorse e competenze esterne all’area, in interazione con forze e soggetti locali, a causa della scarsità delle risorse locali e dell’insufficiente presenza di competenze all’interno dell’ente pubblico e della società civile.

2.3 Obiettivo Specifico 3: Re-immissione nel circuito dell’economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata o dei beni ad esse pertinenti

“Accompagnare con rapidità la transizione alla legalità delle aziende confiscate alla criminalità organizzata salvaguardando in tal modo l’occupazione dei lavoratori, attraverso l’utilizzazione di un sistema integrato di servizi ed incentivi.”

Così come già evidenziato, oltre il 90% delle aziende confiscate alla criminalità, oggetto di destinazione nel corso degli anni, è stato posto in liquidazione. Questo dato dimostra che la re-immissione delle aziende confiscate nel circuito della legalità è un obiettivo molto complesso da perseguire, anche nella consapevolezza del fatto che in molti casi le aziende non sono di fatto re-immissibili in quanto, per un verso, spesso non si tratta di “imprese” ma di semplici strumenti del crimine, e per un altro, anche quando l’impresa non è strumento del crimine, l’imprenditore ha un profilo “criminale”. Separata l’azienda dall’intento criminale o dall’imprenditore criminale, l’azienda perde la competitività economica perdendo tutta la propria produzione ed i propri clienti. La perdita di senso avviene già al momento del sequestro o, come spesso avvenuto in passato, in tempi precedenti il sequestro stesso, con l’azienda di fatto già abbandonata.

Con questa premessa, l’obiettivo della re-immissione nel circuito dell’economia legale delle aziende sequestrate o confiscate alla criminalità, e la tutela dei lavoratori, va perseguito anche tenendo conto della possibilità o meno di revocare le misure patrimoniali irrogate qualora l’effettivo valore economico e sociale dell’impresa confiscata giustifichi o meno il proseguimento della attività economica dell’impresa.

Questo al fine di evitare, per un verso, l’assunzione da parte dello Stato di oneri riguardanti le misure di cessazione o liquidazione delle aziende impossibilitate alla prosecuzione, e per l’altro (ancora più critico, se possibile), l’ingolfamento e la saturazione della macchina giudiziaria ed amministrativa di custodia, gestione, amministrazione e destinazione delle imprese che sono confiscate e che non contengono alcun valore socio economico.

Per una parte, residuale in termini percentuali, ma significativa in termini assoluti, e soprattutto in termini di risvolti economici e sociali, accade che alcune imprese conservino un valore socio economico autonomo rispetto all’imprenditore ed alle sue vicissitudini giudiziarie.

Sono questi i casi nei quali la possibilità di conservare intatto il valore socio economico è molto elevata, ed è fondamentale attivare tutte le azioni possibili per consentire la prosecuzione dell’attività aziendale in termini imprenditoriali facendo riferimento al mercato e con l’obiettivo di mantenere l’occupazione.

Declinando questa necessità sulla base di considerazioni prettamente economico aziendali, sono quindi fondamentali due questioni sulle quali sviluppare azioni capaci di incidere positivamente:

- la figura dell'imprenditore;
- la capacità di accesso alla leva finanziaria.

Riguardo al secondo aspetto, molto si è fatto, con la previsione di strumenti finanziari e costituzione di fondi specifici riguardanti il sostegno delle aziende colpite da misure cautelari patrimoniali.

Tuttavia, forse ancora più preponderante è la questione del rafforzamento della figura dell'imprenditore che non dovrebbe essere un semplice custode come spesso avviene, anche perché la tempestività di intervento attraverso una gestione manageriale già in fase di sequestro risulta determinante per poter raggiungere l'obiettivo di aumentare significativamente il numero delle aziende confiscate nel circuito dell'economia legale.

Ovviamente il ricorso alla locazione dell'azienda o di un suo ramo incentiva la conservazione di una certa redditività, ma in diversi casi la natura stessa del prodotto o della storia imprenditoriale o della storia giudiziaria ne impedisce l'attuazione.

In questi casi è necessario introdurre dall'esterno un imprenditore che abbia specifica esperienza del settore produttivo dell'azienda.

Per conseguire questi obiettivi si può far riferimento alla Legge Prodi *bis* che consente alle aziende confiscate di accedere agli strumenti della gestione commissariale da parte del Ministero per lo sviluppo economico, assieme alla possibilità di accedere ad un management qualificato attraverso la cosiddetta Legge Marcora, per la quale nel caso di rilevazione dell'impresa da parte dei lavoratori costituiti in cooperativa, oltre alla partecipazione alla compagine sociale da parte dei soggetti finanziatori, è previsto l'istituto del *temporary management*.

2.4 Criteri guida

2.4.1 Procedimenti amministrativi di assegnazione equi e trasparenti

I procedimenti amministrativi di assegnazione che si possono seguire per la selezione di soggetti gestori di beni da valorizzare, e spesso per la simultanea individuazione di attività con cui perseguire finalità sociali, devono rispettare i principi di trasparenza, adeguata pubblicità, parità di trattamento e partecipazione. Essi possono essere raggruppati in tre ampie categorie di cui si procede di seguito alla disamina di punti di forza e debolezza. In ogni caso, è opportuno che il processo di valorizzazione prenda le mosse dall'esplicitazione dei risultati che si vogliono produrre (servizi per i residenti, reddito e occupazione) nel rispetto delle indicazioni previste nel decreto di destinazione del bene. Pur con un certo schematismo, la gamma di procedure amministrative che sostengono la trasparenza e la valorizzazione dei beni confiscati può essere ricondotta alle tre seguenti cornici procedurali.

A. Manifestazioni d'interesse (o concorso d'idee)

Procedura che può essere utilizzata anche in una fase precedente e propedeutica alla assegnazione di uno o più immobili confiscati e può avere carattere informale e non vincolante, ma deve svolgersi con trasparenza secondo uno scadenzario definito.

Vantaggi

- Può consentire di generare e raccogliere idee innovative per l'utilizzo del bene, anche per finalità pubbliche. Per il suo carattere informale e le basse barriere all'entrata può fare "venire allo scoperto" soggetti e proposte provenienti dall'ambito locale inizialmente non considerate dall'ente locale titolare del bene.

- Lascia aperte diverse opzioni all'Ente assegnatario, in funzione delle proposte ricevute. Può suggerire di procedere alla selezione-assegnazione per procedura di evidenza pubblica ove le possibilità di valorizzazione alternative emerse siano molteplici, o ancora non si ravvedano proposte convincenti provenienti dal livello locale. Ovvero può consentire di proseguire il processo attraverso l'assegnazione del bene ad un soggetto o ad una coalizione di soggetti che, in funzione delle competenze e proposte che hanno dimostrato, si sono distinti per le maggiori potenzialità di successo nella prospettiva della valorizzazione del bene.
- Può portare a costituire accordi e coalizioni fra coloro che hanno manifestato interesse e favorire esperienze virtuose di co-progettazione, anche in partenariato con enti locali.

Svantaggi

- Non può sostituirsi all'animazione dei soggetti locali interessati, alla conoscenza del territorio nei suoi bisogni e risorse da mettere in campo per la valorizzazione, ed alla discussione pubblica circa gli usi alternativi per il bene.
- Richiede un tempo aggiuntivo rispetto ad altre fasi obbligatorie, portando il processo di destinazione-assegnazione a protrarsi per periodi potenzialmente molto lunghi.
- Implicano dei costi di progettazione per i soggetti che intendono manifestare il proprio interesse o partecipare al concorso d'idee.

B. Procedure di evidenza pubblica per la costruzione, gestione o concessione

Le procedure di evidenza pubblica sono diversificate e si ritrovano compiutamente delineate nell'ambito del Nuovo Codice degli Appalti (D.Lgs 50/2016 ss.mm.ii.) che peraltro ha introdotto specifici istituti e forme partenariali che ben si attagliano ai beni confiscati.

Vantaggi

- Esplicitazione scritta di quali benefici per la collettività si vogliono produrre attraverso il bene e di quali risultati si intendano perseguire attraverso la sua valorizzazione;
- Possibilità di raccogliere progettualità che vanno al di là delle aspettative pubbliche. Aspetto facilitato nel caso in cui il bando, molto chiaro circa le finalità perseguitate, i principi ed i criteri di selezione, non vincoli gli aspiranti gestori allo svolgimento di attività già definite nel dettaglio, ma premi la creatività e l'innovazione nelle forme di conduzione del bene stesso
- Opportunità di coinvolgimento di categorie di soggetti inizialmente non considerati o conosciuti. Una selezione competitiva che specifichi opportunamente in modo chiaro ma non rigido le categorie di soggetti a cui si indirizza, e che sia aperta a livello nazionale può consentire a soggetti extra-locali di apportare risorse e competenze essenziali per la valorizzazione dei beni.

Svantaggi

- Presuppone la presenza di una molteplicità di proposte credibili e di soggetti locali da mettere in competizione per la gestione del bene.
- Può essere sintomo di un obiettivo dell'amministrazione destinataria del bene di dimostrare la propria trasparenza, più che di voler individuare la migliore soluzione dal punto di vista sociale territoriale.
- Può indurre l'amministrazione ad eludere le fasi di animazione e attivazione della partecipazione locale, che contribuiscono ad innalzare la qualità della progettualità riguardante l'utilizzo dei beni.

C. Assegnazione diretta

Vantaggi

- Chiara responsabilità di scelta dell'Ente rispetto ai fini che persegue e ai criteri che applica;

- Può essere l'esito di un processo più partecipativo di diagnosi e convincimento collettivo su quale sia l'uso più adatto alle specificità locali. Nei casi in cui l'animazione e la consultazione partecipativa dei soggetti del terzo settore (privato-sociale) abbia visto emergere una soluzione condivisa, promettente e rispettosa dei diversi valori ed obiettivi in gioco, questa modalità può essere la più adatta. In questi casi il processo partecipativo condotto rappresenta una giustificazione ed una legittimazione sufficiente per la decisione unilaterale da adottare da parte dell'Ente destinatario del bene.

Svantaggi

- Rischi di arbitrio e abuso ove la scelta non sia rendicontata\giustificata in modo trasparente ai terzi interessati.

2.4.2 Sostenibilità economico-sociale

La sostenibilità economica è un principio generale che deve fungere da guida per l'individuazione e/o la selezione delle attività da intraprendere per valorizzare beni immobili confiscati. Tuttavia, essa non va intesa in modo uniforme, ma va interpretata in modo diverso a seconda dell'attività svolta.

Una prima distinzione utile al riguardo è fra le attività di volontariato in senso stretto, che non impiegano se non in modo occasionale o accessorio mano d'opera retribuita, e quelle organizzate in forma di imprese sociali, che pur non persegua uno scopo di lucro, organizzano mezzi e personale in modo stabile per offrire servizi e produrre beni di interesse collettivo, talvolta in condizione di concorrenza con imprese tradizionali. Le attività volontaristicocomunitarie potranno interpretare il criterio della sostenibilità in modo “leggero”, limitandosi ad indicare le modalità con cui i cittadini saranno coinvolti nello svolgimento delle attività a titolo gratuito, e stimando le spese essenziali di gestione in cui incorreranno. Per coprire queste ultime potranno invocare il ricorso a piccoli supporti pubblici e/o donazioni di risorse private da fondazioni, *sponsor, fund raising*, ecc., menzionando i possibili sostenitori all'atto della formulazione di una proposta di utilizzo, o della sottoscrizione della convenzione o altro accordo che attribuisce ad essi la disponibilità del bene.

Le attività in campo sociale organizzate in forma di impresa dovranno invece tendere all'autosufficienza attraverso la redazione di semplici ma credibili piani di impresa. In questi piani la previsione realistica di costi proiettati su più anni (3-5) dovrà avere corrispondenza in fonti di copertura degli stessi che potranno essere pubbliche e private (e tipicamente prevedranno entrambe). Le caratteristiche di questi piani, a loro volta, dipenderanno dal tipo di attività svolta per il tramite dei beni immobili utilizzati, con particolare riguardo al loro grado di assimilabilità alla produzione di beni e servizi “di mercato”.

I piani economici riguardanti la fornitura di servizi socio-sanitari ed educativi potranno previsionalmente fare affidamento in misura maggiore su risorse pubbliche per la copertura delle spese (ad esempio ipotizzando la stipula di convenzioni per l'erogazione dei servizi o l'acquisto di posti), ma dovranno prevedere anche una certa quota di risorse provenienti da servizi resi a pagamento ad almeno una parte dell'utenza. Invece, attività di natura imprenditoriale finalizzate all'inserimento lavorativo di persone socialmente svantaggiate (agricoltura sociale, artigianato...) dovranno prioritariamente prevedere la copertura dei costi attraverso la vendita di beni e/o servizi prodotti, anche se potranno beneficiare di agevolazioni pubbliche, e raccogliere donazioni.

In ogni caso, la **diversificazione delle fonti di sostentamento** (vendita di beni o servizi, sponsorizzazioni, raccolta fondi, ecc.), è da considerarsi positiva per tutte le tipologie di attività in quanto consente di aumentare l'indipendenza della gestione e delle stesse organizzazioni affidatarie dei beni in gestione, da politica o istituzioni. Il grado di indipendenza, a sua volta, oltre ad agevolare l'imparzialità nella fornitura di beni e servizi, è da considerarsi un fattore che aumenta la probabilità di sopravvivenza nel tempo delle iniziative di utilizzo e valorizzazione dei beni.

La redazione del piano di gestione economica per le attività da svolgere all’interno di beni confiscati, può essere essa stessa esito di una attività di progettazione partecipativa ed aperta alle forze sociali e competenze del territorio. Quando la progettazione della gestione avviene con queste modalità essa offre l’occasione per fare prendere consapevolezza a tutti i soggetti coinvolti, dei futuri problemi di sostenibilità. Inoltre essa può aiutare fin da principio a diversificare le fonti di sostentamento per le iniziative a carattere sociale, coinvolgendo in qualità di sostenitori alcuni dei soggetti privati di livello locale che beneficerebbero indirettamente dell’attività qualora essa venisse avviata. In conclusione, la previsione di un piano di gestione economica che non riguarda il bene affidato, ma le iniziative che si svolgono all’interno o attraverso di esso, non equipara queste attività a carattere sociale ad imprese a scopo di lucro, ma serve a promuovere la professionalità e la sostenibilità con cui tali obiettivi vengono perseguiti, amplificandone impatto e beneficio sociale.

2.4.3 Specificità territoriali

Una variabile rilevante per il diverso trattamento nel processo di valorizzazione a fini sociali dei beni immobili è quella relativa alle differenze territoriali fra ampi contesti urbani e piccoli comuni in aree periferiche. Se è vero infatti che molti sono gli immobili che si trovano in diversi stadi nel processo di sequestro confisca, che ricadono nei più grandi centri urbani¹², una quota non trascurabile di essi si trova localizzata in centri minori, lontani dai capoluoghi regionali e provinciali. Si tratta di una tipologia di territori sui quali interviene anche la Strategia nazionale per le Aree interne¹³, che trova attuazione nell’ambito delle politiche di coesione ed è sostenuta anche da specifiche risorse nazionali, nell’ambito della quale possono essere previsti interventi di valorizzazione e riuso di beni confiscati.

Benché le casistiche siano diversificate e possano verificarsi delle eccezioni anche rilevanti, in linea generale, il processo di valorizzazione che si è cercato di delineare nei suoi tratti essenziali può essere più difficile quando comuni di piccola dimensione, ad esempio inferiori ai 10.000 abitanti, ospitino nel loro territorio beni confiscati alla criminalità e divengano perciò destinatari degli stessi. Può accadere, infatti, che su questi territori, soprattutto se distanti dai contesti urbani, siamo molto più scarse le dotazioni di risorse (di competenze, economiche, di densità di imprese e associazioni organizzate) utili al recupero a fini sociali dei beni immobili. In questi casi è auspicabile una strategia che passi attraverso il rafforzamento della parte sana e motivata della società locale, facendo leva sui suoi collegamenti con reti e risorse esterne all’area (e.g. reti ecclesiastiche, cooperative, professionali o di gruppi di interesse).

Il collegamento fra risorse locali ed esterne all’area, essenziale per il successo di iniziative di valorizzazione in molti contesti periferici, è peraltro una chiave di successo in tutti i luoghi. L’attivazione di risorse esterne all’area, in genere in collegamento con soggetti residenti e riconosciuti del territorio in cui si trova il bene è positiva perché promuove l’innovazione, usi e pratiche dissonanti rispetto a quelle tradizionali contigue al malaffare.

Nel caso di beni immobili di una certa rilevanza che ricadono nel territorio di comuni piccoli e distanti dai centri urbani maggiori è altresì ragionevole l’affidamento ad enti pubblici di rango territoriale superiore quali le Regioni, ovvero la gestione da parte di organismi consortili di scala più ampia.

¹² Un’elaborazione condotta su dati ANSBC nel corso del 2016 contava più di 5000 beni immobili confiscati all’interno delle 12 aree metropolitane in cui interviene il PON METRO. Di questi, il 46% erano ancora in gestione all’Agenzia stessa, e perciò alla ricerca di una destinazione e valorizzazione.

¹³ www.agenziacoesione.gov.it/it/arint

3. Attuazione della Strategia

3.1 Coordinamento e sorveglianza della Strategia

Al fine di promuovere orientamenti comuni per l'attuazione degli interventi, di raccogliere, organizzare e condividere conoscenze di tipo pratico e strategico, e di verificare l'assolvimento degli impegni assunti dalle diverse autorità con la programmazione ed il grado di raggiungimento dei risultati previsti nell'attività di valorizzazione dei beni confiscati, presso il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito dal CIPE il **Tavolo di Indirizzo e Verifica** della *Strategia nazionale di valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione*. Lo compongono rappresentanti dell'ANBSC, del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Economia e Finanze (RGS-IGRUE), del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione del Dipartimento per la Coesione della Presidenza del Consiglio (DPCoe-NUVAP) e del Nucleo di verifica e Controllo dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT-NUVEC). In relazione a specifiche tematiche o problemi trattati, alle riunioni del Tavolo possono essere invitati rappresentanti di altre istituzioni competenti per materia e territorio nonché altri soggetti titolari di conoscenze di rilievo in materia di valorizzazione di beni confiscati.

Il Tavolo, presieduto dall'ANBSC e dal DPCoe, che svolge anche funzioni di segreteria, opera come struttura di coordinamento centrale in materia di utilizzo delle risorse delle politiche di coesione per la valorizzazione dei beni confiscati e costituisce un presidio nazionale di indirizzo e accompagnamento con funzioni di programmazione, supporto all'attuazione e sorveglianza sull'avanzamento della *Strategia*. Verifica l'effettiva capacità degli enti coinvolti di conseguire gli obiettivi prefissati; fornisce indicazioni e orientamenti per migliorarne l'attuazione, anche attraverso l'individuazione delle misure di rimodulazione e riprogrammazione che si rivelino necessarie.

Presso il Tavolo, sono attivi:

- **gruppi di lavoro regionali permanenti** con ciascuna delle Regioni dove si concentra la maggior quantità di beni confiscati e/o con le quali è prevista la sottoscrizione di Protocolli di intesa per la realizzazione di azioni nei settori della legalità e della sicurezza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Lazio, Lombardia, Emilia Romagna e Piemonte), finalizzati a definire strategie d'area che assicurino l'armonizzazione della programmazione degli interventi della politica di coesione sui beni confiscati, e ottimizzino l'impiego delle risorse disponibili;
- un **gruppo di lavoro tematico dedicato a qualità, trasparenza e condivisione dei dati** in materia di beni e aziende confiscate.

Possono inoltre essere attivati eventuali ulteriori gruppi di lavoro tematici e/o territoriali per la realizzazione di specifiche azioni nell'ambito degli obiettivi della *Strategia*.

In particolare, il Tavolo ha la funzione:

- di promuovere la stipula di Protocolli operativi per la realizzazione di Piani di azione territoriali/settoriali con le Amministrazioni coinvolte nei processi di recupero e valorizzazione e di sostenere il processo di individuazione e attuazione degli interventi finanziati, a partire dalle azioni previste dalla *Strategia*
- di individuare e segnalare alle istituzioni coinvolte problemi emergenti che si frappongono al raggiungimento dell'obiettivo sostanziale di valorizzazione dei beni ed al loro utilizzo per finalità sociali; ovvero pratiche efficaci realizzate e casi esemplari da condividere con il complesso degli addetti ai lavori

- di indire, con il sostegno delle istituzioni che lo compongono, indagini conoscitive sul fenomeno dei beni confiscati, volte ad indirizzare le scelte da compiere in funzione di rischi ed opportunità da cogliere;
- di rivolgere proposte ad autorità legislative o esecutive fondate sulle evidenze raccolte e volte a incrementare l'efficienza degli interventi di recupero e valorizzazione;
- di promuovere il coordinamento degli interventi attraverso accordi formali tra amministrazioni, o attraverso l'informale armonizzazione di metodi e terminologie
- di verificare l'attuazione della *Strategia* nell'articolazione delle varie azioni.

Il Tavolo, cui tutte le Amministrazioni coinvolte garantiscono un pieno e completo scambio di informazioni per le finalità istituzionali, è convocato con cadenza almeno semestrale. In occasione di ciascuna riunione del Tavolo, l'ANBSC diffonde informazioni aggiornate su sequestri, confische e assegnazioni di beni ed aziende e il DPCoe, in collaborazione con l'ACT, relaziona sull'attuazione della *Strategia*, segnalando questioni di interesse ed opportunità di intervento, con l'intento di definire le azioni da attivare e di migliorare l'efficacia delle azioni in atto.

L'impostazione della *governance* dalla *Strategia* discende, dunque, da quanto individuato dai Programmi Nazionali di Riforma dei DEF 2014, 2015 e 2016 letti in combinato disposto con il comma 611 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio 2017 - allorquando il comma esplicita che “*i soggetti titolari di programmi cofinanziati da fondi strutturali e di investimento europei 2014/2020 pianificano*”, di concerto con l'ANBSC, “*specifiche azioni volte alla valorizzazione dei predetti beni e aziende*”- ma il tutto incardinato nella cornice DEF 2017 laddove il documento prevede che alle risorse ordinarie si potranno aggiungere quelle attivabili, a livello nazionale e regionale, con i programmi comunitari e con quelle del Fondo di sviluppo e coesione. Al riguardo, quindi, i Gruppi di lavoro regionali permanenti dovranno puntualmente individuare risorse utili per la valorizzazione di beni ed aziende confiscate, in attuazione della vigente normativa, riconducibili alle diverse fonti indicate al precedente Paragrafo 1.4 e, in particolare:

- Risorse ordinarie derivanti dal bilancio statale e da quelli degli Enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni);
- Fondo Sviluppo e Coesione – ciclo 2007-2013 riconducibili ad economie o a risorse eventualmente ancora disponibili;
- Risorse del Piano azione coesione 2007-2013 eventualmente ancora disponibili;
- Risorse dei Fondi Strutturali 2014-2020 riconducibili sia a Programmi nazionali che regionali non inserite nei Protocolli di legalità già sottoscritti;
- Risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) 2014-2020 inserite nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR);
- Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 sia di competenza regionale (Patti per lo sviluppo), sia di competenza nazionale (Piani operativi), sia di derivazione stralcio (Pre-allocazioni);
- Risorse dei Programmi complementari 2014-2020, sia nazionali che regionali;
- Altre risorse (es. Fondazioni, Associazioni, Privati, ecc.).

3.2 Azioni e strumenti attuativi

Di seguito si riportano, per ciascun Obiettivo Specifico, le azioni prioritariamente individuate per garantire la piena valorizzazione dei beni confiscati, corredate da una tempistica indicativa di avvio e di raggiungimento dei primi risultati. Le azioni sono inoltre associate ad un set di indicatori di risultato, individuati quali *proxy* misurabili degli obiettivi stessi. Per ogni azione è individuata la/e Amministrazione/i responsabile e, in alcuni casi, le fonti finanziarie già stanziate o, ancora, i principali strumenti programmatici in cui le stesse possono trovare adeguata copertura.

3.2.1 Azioni dell'Obiettivo Specifico 1

Rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati

Indicatore di Risultato RIS1.1: *Quota percentuale di beni immobili trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali entro due anni dalla definitività della confisca sul totale dei beni immobili trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali nell'anno* (si tratta di uno degli indicatori riferiti all'Obiettivo Tematico 11 dell'Accordo di Partenariato)

Indicatore di Risultato RIS1.2: *Quota percentuale di beni destinati, restituiti alla collettività e monitorati rispetto al totale dei beni destinati*

Indicatore di Risultato RIS1.3: *Numero totale annuo di visite (sessioni) e di download dei dati su beni confiscati pubblicati sui siti istituzionali dedicati*

Azione 1.1 - Rafforzamento, a livello centrale, dell'Agenzia nazionale per la destinazione e gestione dei beni confiscati alla criminalità (ANBSC)

Amministrazione responsabile: ANBSC con Ministero dell'Interno e Ministero dell'Economia e delle Finanze

In seguito alle modifiche normative introdotte con il nuovo Codice Antimafia, all'ANBSC vengono affidati nuovi compiti che ne estendono le responsabilità, oltre a quelli già assegnati, portati avanti con difficoltà per inadeguatezza organizzativa rispetto all'entità della sfida della valorizzazione dei beni confiscati. Le nuove responsabilità si estendono dal primo sequestro alla piena restituzione alla collettività di beni ed aziende sottratte alla criminalità. Considerando la ridefinizione della dotazione organica dell'ente, la recente estensione delle responsabilità richiede di potenziare dal punto di vista sia qualitativo che quantitativo le professionalità in forza all'ANBSC. L'azione di adeguamento straordinario in termini di persone e mezzi, si avvale da un lato di procedure di mobilità e di progettualità specifiche che diano opportuna rappresentazione del valore di un impiego presso l'ANBSC e dall'altro del sostegno finanziario delle politiche di coesione attraverso un progetto del Programma Complementare al PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, in fase di avvio operativo. L'azione è volta ad assicurare il corretto svolgimento delle attività istituzionali di gestione dei beni confiscati nonché a fornire supporto alle attività degli altri soggetti istituzionali, sociali ed economici che con l'ANBSC collaborano, inclusi l'Autorità giudiziaria con cui interagisce nella fase del sequestro e della confisca non definitiva, gli enti locali e gli esponenti del mondo associativo ed imprenditoriale. Da ultimo è necessario che l'ANBSC, per le sue caratteristiche peculiari di gestore di patrimoni in nome per conto dell'Erario ma soprattutto in virtù del suo status di ente non ancora pienamente istituito e "innervato" in un circuito istituzionale, debba poter ricorrere agli enti *in house* della Pubblica Amministrazione, al fine di poter accedere alla necessaria extra capacità amministrativa atta ad avviare effettivamente l'Ente e la generale

filiera istituzionale di sottrazione, valorizzazione e restituzione dei patrimoni illegalmente accumulati, anche per rendere efficace il consumo, da parte degli attori, degli specifici supporti finanziari (comunitari e nazionali) via via ipotizzati o già resi disponibili.

Azione 1.2 - Rafforzamento dell'ANBSC a livello locale, attraverso coordinamento ed empowering dei Nuclei di supporto delle Prefetture

Amministrazione responsabile: ANBSC e Ministero dell'Interno

Si prevede il rafforzamento dei Nuclei di supporto delle Prefetture territoriali, intervento già avviato nell'ambito del PON Legalità 2014-2020 con primi avvisi banditi nel corso del 2017. Presso le Prefetture coordinatrici potranno essere attivati gruppi di sostegno tecnico che operino come una sorta di *task force* con competenze in materia di beni confiscati, a supporto e affiancamento delle Autorità di gestione dei Programmi Operativi Regionali, che dovrebbero assicurare uno stringente presidio sull'attuazione della strategia a livello territoriale e una stretta cooperazione tra ANBSC, DPCoe/ ACT e singola Regione. Nello specifico, l'obiettivo di tale azione di rafforzamento delle competenze residenti a livello territoriale è quello di migliorare la qualità dell'azione di valorizzazione a partire da un accertamento delle condizioni di fatto che rendono il bene utilizzabile in modo efficace a fini sociali o istituzionali, ed assicurando la tempestività delle procedure di assegnazione e destinazione, la loro corrispondenza alle esigenze e caratteristiche locali, ed il monitoraggio dell'utilizzo effettivo dei beni successivamente alla loro assegnazione.

Azione 1.3 - Supporto tecnico al Tavolo di indirizzo e verifica

Amministrazione responsabile: DPCoe e ACT

Il Tavolo di Indirizzo e Verifica della strategia opera presso il DPCoe e svolge le funzioni indicate nel precedente paragrafo 3.1. L'azione sostiene la segreteria tecnica che agisce a supporto delle sue attività con figure impegnate negli aspetti organizzativi, nell'azione di monitoraggio e verifica del raggiungimento degli obiettivi della *Strategia* e nella progettazione delle indagini conoscitive.

Azione 1.4 – Rafforzamento delle strutture giudiziarie dedicate e Realizzazione dei flussi informativi telematici previsti dal Codice antimafia e dal suo connesso DPR 233/2011 relativi ai sequestri, alle confische e agli atti gestori dei beni

Amministrazione responsabile: Ministero della Giustizia

Deve essere garantito adeguato rafforzamento alle sezioni specializzate in tema di beni confiscati operanti presso le Corti di appello e data piena attuazione alle previsioni di norma riguardanti l'istituzione dell'albo degli amministratori giudiziari (con emanazione del decreto attuativo previsto dal Codice antimafia) e i flussi informativi tra la Banca Dati Centrale dell'Amministrazione Giudiziaria e l'ANBSC in modo tale che tutti gli Uffici Giudiziari trasmettano all'ANBSC dati e informazioni in forma automatizzata, informatizzata e completa, per tutto il territorio nazionale, con riferimento sia ai procedimenti di prevenzione che ai procedimenti penali. A tale riguardo deve essere reso pienamente funzionale il sistema SIT.MP del Ministero della Giustizia, già finanziato dalle politiche di coesione nel periodo 2007-2013, e in particolare, lo scambio dei flussi con il sistema Re.G.I.O. dell'ANSBC, anch'esso già finanziato dalle politiche di coesione nel periodo 2007-2013. Analoghi flussi verso l'ANBSC devono essere attivati anche con il Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP) che supporta la fase procedimentale dell'azione penale e con il Sistema integrato esecuzione sorveglianza (SIES) che opera a supporto dell'attività dell'esecuzione penale, sempre presso il Ministero della Giustizia. Oltre al flusso analitico di dati strutturati, deve

essere instaurato un corrispondente flusso documentale relativo non solo ai provvedimenti giudiziari, ma anche agli atti intermedi previsti dal Codice Antimafia quali relazioni dell'Amministratore Giudiziario, rendiconto finale di gestione, ammissioni al credito, piani di riparto. L'azione è necessaria, nel quadro istituzionale generale del processo di sottrazione, valorizzazione, e restituzione dei patrimoni illegalmente accumulati, in quanto nessuna azione può prescindere dall'esatta individuazione e perimetrazione dei patrimoni sui quale la *Strategia* interviene e sulla consistenza dei beni trattati.

Azione 1.5 – Formulazione di proposte negoziali, regolamentari e normative

Amministrazione responsabile: Tavolo di indirizzo e verifica – Amministrazioni competenti *ratione materiae*

L'azione ha la finalità di avanzare proposte, sia di natura negoziale, che regolamentare e legislativa, finalizzate al miglioramento del coordinamento inter-istituzionale ed inter-amministrativo delle attività di valorizzazione dei beni confiscati, creando anche un punto di raccordo tra le diverse Amministrazioni coinvolte nel processo. L'azione prende spunto dall'esame delle opportunità e delle problematiche ricorrenti riscontrate nelle varie fasi del processo di sottrazione, recupero, destinazione e restituzione alla collettività dei beni sottratti alla criminalità al fine di rendere l'intero processo più snello e veloce e per assicurare la necessaria trasparenza, protezione e contabilizzazione della catena del valore. Al riguardo, l'azione è anche volta alla promozione della sottoscrizioni di convenzioni e protocolli di scopo tra diverse istituzioni, come, ad esempio, l'omogeneizzazione dei Protocolli adottati tra alcuni Tribunali ed il partenariato economico ed istituzionale ovvero la definizione del circuito patrimoniale dei beni definitivamente confiscati.

Azione 1.6 - Tag beni confiscati nel Sistema Indice CUP

Amministrazione responsabile: PCM-DIPE

Inserimento nel Sistema Indice del Codice Unico di Progetto (CUP), gestito dal Dipartimento per il coordinamento e la programmazione della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un tag che consenta l'identificazione di tutti i progetti di investimento pubblico che intervengono su beni confiscati, consentendo di mappare non solo gli interventi di recupero infrastrutturale ma anche quelli di tipo soft (come ad esempio formazione e promozione della cultura della legalità) e quelli rivolti alle imprese per la riacquisizione nel tessuto imprenditoriale di aziende confiscate ancora attive. La disponibilità di un tag sui progetti di investimento relativi ai beni confiscati nel Sistema CUP facilita la tracciabilità nei diversi sistemi di monitoraggio dell'attuazione dei progetti stessi in cui, sempre attraverso il CUP essi vengono identificati.

Azione 1.7 - Integrazione Protocollo di colloquio IGRUE con dati identificativi dei beni confiscati

Amministrazione responsabile: MEF-RGS-IGRUE

Inserimento nel tracciato dati (Protocollo Unico di Colloquio) del Sistema di Monitoraggio Unitario delle politiche di coesione gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-RGS-IGRUE) delle informazioni necessarie a collegare i progetti finanziati per il ripristino e la valorizzazione di beni confiscati con i beni stessi. In particolare, è necessario integrare il tracciato del Protocollo Unico di Colloquio in modo tale da poter acquisire i codici identificativi dei beni

confiscati, di fonte ANBSC, in relazione ai progetti delle politiche di coesione che intervengono sugli stessi. Al fine di massimizzare l'utilità di tale integrazione, è altresì necessaria l'acquisizione nei sistemi informativi ANBSC dei codici dei progetti finanziati dalle politiche di coesione nel settore dei beni confiscati.

Azione 1.8 - Accesso e utilizzo da parte di ANBSC di sistemi informativi gestiti dalle Agenzie delle Entrate e del Demanio

Amministrazione responsabile: Ministero dell'Economia e delle Finanze e ANBSC

Attivazione dei collegamenti per la cooperazione applicativa tra ANBSC e Agenzia delle Entrate per rendere accessibili ad ANBSC alcuni sistemi informativi con dati e informazioni necessari per le attività istituzionali, quali Anagrafe tributaria, servizi fiscali quali Punto Fisco, banca dati catastale, Registro immobiliare, Banca dati demaniale, Osservatorio del Mercato Immobiliare. Per i beni immobili, infatti, esiste una relazione diretta tra beni confiscati e dati catastali disponibili presso l'Agenzia delle Entrate, per i quali è necessario lo scambio di informazioni non soltanto sulla consistenza di fabbricati e terreni ma anche sui relativi valori, sia a livello di rendita catastale sia, per i fabbricati, dei valori di mercato rilevati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare. La natura Erariale dei patrimoni confiscati, impone che la natura dell'accesso da parte dell'ANBSC, non sia di mera consultazione da parte dell'addetto, ma che si compia una interoperabilità in relazione alle finalità istituzionali dell'ANBSC, come, ad esempio, la verifica dei beni aziendali connessi a società di persone. Ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. 82/2005, ogni ordinaria attività necessaria alla piena attuazione e prosecuzione dell'azione, dovrà competere all'amministrazione istituzionalmente responsabile del registro ove il dato, per pubblicità o meno, a norma di legge risiede.

Azione 1.9 - Accesso ed utilizzo da parte di ANBSC dalla piattaforma di Equitalia Giustizia per la gestione del Fondo Unico Giustizia

Amministrazione responsabile: ANBSC con Equitalia Giustizia

Deve rendersi possibile l'interoperabilità completa tra il sistema informativo di gestione del Fondo Unico Giustizia in uso a Equitalia Giustizia ed il sistema informativo dell'ANBSC. Come per gli altri sistemi informativi e gestionali del MEF, il sistema informativo e gestionale dell'ANBSC deve costituire un sottosistema organico al sistema di gestione di Equitalia Giustizia, alimentato ed aggiornato pertanto nei dati strettamente di competenza dell'ANBSC. Ogni investimento o ordinaria attività necessari alla piena attuazione e prosecuzione dell'azione dovranno competere all'amministrazione istituzionalmente responsabile del registro ove il dato, per pubblicità o meno, a norma di legge risiede.

Azione 1.10 - Accesso ed utilizzo da parte di ANBSC dei registri camerali

Amministrazione responsabile: Ministero dello Sviluppo Economico e ANBSC

Analogamente a quanto previsto per i sistemi informativi e gestionali del MEF, la natura Erariale delle aziende confiscate, impone la piena interoperabilità tra il registro delle imprese ed il sistema informativo e gestionale dell'ANBSC. Come per i sistemi del MEF, l'interoperabilità deve essere tale che il sistema informativo e gestionale dell'ANBSC deve costituire un sottosistema organico al sistema di gestione anche delle Camere di Commercio, alimentato ed aggiornato pertanto nei dati strettamente di competenza dell'ANBSC. Ogni investimento o ordinaria attività necessari alla piena attuazione e prosecuzione dell'azione, dovranno competere all'amministrazione istituzionalmente responsabile del registro ove il dato, per pubblicità o meno, a norma di legge risiede.

Azione 1.11 - Monitoraggio utilizzo beni confiscati

Amministrazione responsabile: ANBSC e Ministero dell'Interno

In conformità con le disposizioni vigenti, l'ANBSC deve assicurare la raccolta di informazioni standardizzate sull'utilizzo di beni e aziende confiscate. Oltre che attraverso il supporto dei Nuclei organizzati presso le Prefetture, tale monitoraggio può attuarsi grazie alla razionalizzazione e alla standardizzazione di informazioni pubblicate da parte dei soggetti destinatari nelle sezioni Amministrazione Trasparente ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i. sia per quanto riguarda i bandi pubblicati dai vari soggetti per l'affidamento dei beni confiscati che per le informazioni sul successivo utilizzo, in modo da assicurare una continuità della filiera informativa. La dotazione informativa proveniente da fonti amministrative e da sopralluoghi diretti svolti da enti pubblici, da rendere accessibile attraverso un punto unico di accesso, anche definendo opportune procedure automatiche per la ripubblicazione dei bandi di affidamento, potrà essere arricchita da altre fonti documentali amministrative che rispecchino lo stato di fatto dell'utilizzo nonché da informazioni generate da fonti accreditate della società civile.

Azione 1.12 - Registrazione da parte delle cancellerie delle trascrizioni nei registri immobiliari dei provvedimenti giudiziari ablativi previsti dal codice antimafia

Amministrazione responsabile: Ministero della Giustizia

È necessario che il circuito pubblico delle azioni, e loro informazioni connesse, di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla collettività dei patrimoni illegalmente confiscati, venga innescato in primo luogo presso i tribunali. Quanto, da tempo ormai, viene effettuato presso le sezioni fallimentari dei tribunali in termini di interoperabilità con i registri pubblici, deve replicarsi presso le cancellerie delle procure o delle sezioni di misure di prevenzione presso i tribunali. Si rende necessario pertanto che avvengano già presso le cancellerie dei tribunali, le attività di aggiornamento telematico delle trascrizioni presso i registri pubblici. Le cancellerie, anche in analogia a quante avviene già per il fondo unico giustizia in merito ai beni finanziari sequestrati e confiscati, dovranno poter trascrivere direttamente e telematicamente, con le specificità dei provvedimenti di sequestro e confisca ex codice antimafia, le annotazioni relative ai beni immobili presso i registri immobiliari, le annotazioni presso il registro imprese, le annotazioni presso il PRA, le annotazioni presso la motorizzazione civile.

Azione 1.13 – Inserimento nel Sistema Statistico Nazionale di statistiche relative ai beni confiscati e riutilizzati

Amministrazione responsabile: ISTAT e ANBSC

Attivazione di studi e progetti in ambito SISTAN per la costruzione metodologica, la quantificazione e il periodico aggiornamento di un set di indicatori in grado di misurare il numero di beni confiscati trasferiti al patrimonio dello Stato o degli enti territoriali e la loro successiva piena restituzione alla collettività. L'azione si inserisce nell'ambito di un percorso operativo attivato con anche il sostegno finanziario nell'ambito del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020 e del suo Programma Complementare, attraverso la concomitante realizzazione del progetto di sostegno all'ANBSC (cfr. Azione 1.1) e del progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020" con beneficiario ISTAT.

Azione 1.14 - Pubblicazione open data relativi ai patrimoni confiscati

Amministrazione responsabile: ANBSC con fonti proprie, di Agenzia delle Entrate, Camere di Commercio, Equitalia Giustizia, Pubblico Registro Automobilistico e Motorizzazione Civile e in collaborazione con Ministero dell'Ambiente

Realizzazione di un portale *open data*, gestito da ANBSC, contenente dati e statistiche relativi a:

- la consistenza, la localizzazione, i dati giudiziari ed amministrativi dei beni immobili confiscati, destinati e riutilizzati, anche attraverso l'utilizzo del Geoportale Nazionale ed utilizzando i dati catastali e censuari resi disponibili dall'Agenzia delle Entrate;
- la consistenza, i dati economici, patrimoniali ed occupazionali delle aziende confiscate destinate e riutilizzate, come disponibili nel registro delle imprese;
- i beni finanziari confiscati e l'utilizzo delle risorse del Fondo Unico Giustizia;
- la consistenza dei veicoli confiscati destinati e riutilizzati, a partire dai dati disponibili nel Pubblico Registro Automobilistico e della Motorizzazione Civile.

Il portale rappresenta un punto unico di accesso agli *open data* di fonte pubblica in tema di beni confiscati e assicura un raccordo tra diverse iniziative *open data* in questo settore, esistenti o in fase di sviluppo. Considerando, inoltre, che la normativa prevede diverse fonti pubbliche di dati aggregati sui beni sequestrati e confiscati (Ministero della Giustizia e ANBSC), la pubblicazione di *open data* riferiti ai singoli beni confiscati va corredata anche dell'informazione sulle modalità di acquisizione dei dati alla fonte. L'azione trova sostegno finanziario anche nell'ambito del PON Legalità 2014-2020

Azione 1.15 - Realizzazione e diffusione casi di riutilizzo di beni confiscati

Amministrazione responsabile: DPCoe e ACT

Realizzazione di brevi reportage in formato standard facilmente fruibili, descrittivi di casi esemplari di riutilizzo di beni e di rilancio di aziende, confiscati alla criminalità organizzata, anche con il sostegno delle risorse delle politiche di coesione. Tali casi saranno scelti fra quelli maggiormente istruttivi per la comunità degli addetti ai lavori pubblici e privati, cercando di coprire diverse tipologie di beni e aziende, settori di attività e forme di riutilizzo e rilancio. Il linguaggio da essi utilizzato, la loro lunghezza e le modalità di pubblicazione, dovranno essere funzionali ad una loro elevata accessibilità e diffusione. I contenuti dei materiali messi a disposizione del pubblico, per quanto semplificati, non dovranno nascondere i rischi e le insidie dei processi di valorizzazione in corso, rimandando ad ulteriori fonti i soggetti interessati a maggiori approfondimenti e aggiornamenti, valorizzando le esperienze realizzate anche dal terzo settore.

Azione 1.16 - Sensibilizzazione

Amministrazione responsabile: DPCoe e ACT, ANBSC

Per colmare il divario che ancora impedisce alle Amministrazioni di programmare efficacemente interventi di riuso dei beni confiscati anche al di là delle intenzioni dichiarate, è necessario promuovere una campagna di sensibilizzazione rivolta ai soggetti titolari delle risorse della coesione articolata da un lato, in un'azione promozionale di indirizzo e dall'altro, nell'introduzione di meccanismi regolamentari, ovvero normativi se del caso, che favoriscano, indirizzino, obblighino a riservare risorse in funzione delle potenzialità della base di partenza. In tale contesto è opportuno istituire un fondo di progettazione le cui risorse spese in progettazione vengano rimborsate al fondo ogni volta un intervento "progettato" viene ammesso a finanziamento.

Tempistica Obiettivo Specifico 1

Azioni	Tempi previsti per l'avvio (in mesi a partire da approvazione CIPE)	Tempi previsti per il raggiungimento dei primi risultati (in mesi a partire da approvazione CIPE)
1.1, 1.2, 1.3	6	15
1.4, 1.12, 1.16	6	12
1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 1.10, 1.13, 1.14	3	8
1.11, 1.15	12	12

L’Azione 1.5 si realizza in continuità.

3.2.2 Azioni dell’Obiettivo Specifico 2

Politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati

Indicatore di Risultato RIS2.1: *Quota percentuale di immobili destinati, restituiti alla collettività e monitorati al netto di demolizioni e ri-naturalizzazioni rispetto al totale dei beni destinati*

Azione 2.1 - Realizzazione di presidi per la legalità e la sicurezza del territorio (caserme, stazioni di polizia/carabinieri, protezione civile, ecc.)

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con Agenzia del Demanio, Ministero dell’Interno, Ministero della Difesa, Ministero della Giustizia, Dipartimento per la Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ANBSC

Il trasferimento dei beni immobili confiscati, e di eventuali beni mobili complementari, ad enti pubblici centrali o periferici che li destinino a loro sedi istituzionali o ad ospitare l’erogazione di servizi pubblici ordinari, è da ritenersi un’opzione preferibile alle altre qualora si verifichino le seguenti due circostanze:

- i servizi in questione vengano oggi prestati, o le relative funzioni pubbliche svolte, all’interno di immobili per i quali l’ente paghi un canone di locazione a soggetti privati;
- l’immobile possegga caratteristiche fisiche e impiantistiche, e disponga delle opportune autorizzazioni, tali da renderlo adatto a seguito di modifiche anche significative, ad ospitare le funzioni individuate.

In questi casi il valore sociale verrebbe realizzato attraverso la riduzione dell’onere sostenuto da finanza pubblica in modo permanente per lo svolgimento della funzione di interesse collettivo. È da notare però che le spese per il trasferimento degli uffici pubblici nella nuova sede andranno anch’essi correttamente contabilizzati ai fini di una stima di massima del profilo temporale all’interno del quale i vantaggi economici per l’erario andranno a superare i costi. Tali costi risultano essere tutt’altro che trascurabili non solo dal punto di vista delle spese di investimento necessarie alla ristrutturazione o rifunzionalizzazione dell’immobile, ma anche considerando il complesso iter amministrativo richiesto e le procedure interne alle amministrazioni o enti potenziali destinatari del trasferimento.

Azione 2.2 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per servizi abitativi

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con Regioni e Enti Locali, ACT (AdG PON Metro), Direzione per la Casa del Ministero Infrastrutture, ANBSC

Nel Mezzogiorno e in tutto il Paese la domanda di sostegno all'abitare è rilevante e si è ulteriormente incrementata a seguito della crisi economica. La spesa per l'edilizia residenziale pubblica è stata fortemente ridotta nel corso degli ultimi anni. D'altra parte c'è una quantità rilevantissima di immobili di proprietà pubblica e privata non utilizzati o sottoutilizzati e, tra questi, una parte significativa è costituita da immobili confiscati alla criminalità organizzata. Tali immobili potrebbero, nella maggior parte dei casi, essere utilizzati e valorizzati per la realizzazione di programmi di politiche abitative e di edilizia residenziale sociale e altre tipologie di abitare assistito, promossi, organizzati e gestiti direttamente dai Comuni di riferimento o, laddove operative (principalmente nel Nord del Paese) dalle Agenzie Sociali per la Casa che operano a livello comunale o intercomunale. Le Agenzie Sociali per la Casa sono, nella maggior parte dei casi, Fondazioni di Partecipazione, istituti giuridici di diritto privato senza scopo di lucro ai quale si può aderire apportando denaro, beni materiali o immateriali, professionalità o servizi. A tali Agenzie le amministrazioni locali di riferimento potrebbero, ad esempio, trasferire il patrimonio immobiliare inutilizzato o sottoutilizzato costituito dai beni immobili confiscati o anche terreni su cui realizzare nuove abitazioni, accedendo alle agevolazioni previste dalla normativa vigente e sperimentando modelli e tecniche di autocostruzione. In questo senso il Decreto Ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti rappresenta un utile cornice di riferimento per l'organizzazione su scala più ampia di servizi per l'abitare (www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/03/16/15A01932/sg).

Azione 2.3 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per servizi sociali di comunità

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con Ministero dell'Interno (AdG PON Legalità), Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, ANBSC, Regioni e altri Enti locali

Gli immobili confiscati adibiti a civile abitazione e di maggiori dimensioni (es. ville o fabbricati di più piani) possono essere utilizzati, adottando modelli di gestione condivisi con le organizzazioni di volontariato e del terzo settore e già sperimentati con successo, per la creazione di spazi per servizi sociali di comunità basati sulla partecipazione diretta delle comunità territoriali anche attraverso modalità innovative e sostenibili di autofinanziamento e di gestione. Sui beni immobili potranno essere promosse forme innovative di animazione sociale e servizi di prossimità, attraverso un percorso di costruzione che dovrà vedere un'ampia partecipazione collettiva e un adeguato coinvolgimento della cittadinanza, oltre che delle competenze e risorse presenti sul territorio.

In particolare si fa riferimento alle seguenti tipologie di servizi:

- asili nido, centri ludici, servizi socio – educativi per la prima infanzia, ludoteche e centri diurni per minori, comunità socio educative;
- strutture per anziani, per senza fissa dimora e persone con limitazioni nell'autonomia (residenze sociosanitarie, centri diurni, co-housing o gruppi appartamento, strutture per il “dopo di noi”);
- strutture di accoglienza, mediazione ed integrazione, in grado di dare risposte primarie ai migranti residenti sul territorio e che abbiano la capacità, attraverso il sistema della “porta girevole”, di indirizzare tali persone in difficoltà ai servizi competenti (strutture sanitarie, centri per l'impiego, ecc.)

- spazi di aggregazione giovanile, socio-culturali gestiti da associazioni di volontariato o da reti di esse (mini-biblioteche, spazio prove per gruppi musicali, luoghi di aggregazione condominiale o di quartiere,...).

L'azione trova sostegno finanziario in primo luogo nell'ambito del PON Legalità 2014-2020, ma anche all'interno del PON Metro e in diversi POR, in particolare nelle Regioni Meno Sviluppate.

Azione 2.4 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di laboratori scolastici o universitari, palestre, residenze studentesche

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione (AdG PON Scuola), Regioni e ANBSC

Interventi individuabili a partire da una rassegna di beni funzionali allo scopo, localizzati in prossimità di istituti scolastici. Si tratta di servizi che ricadono nella responsabilità dello Stato, ma che non vengono correntemente offerti proprio per carenza di sedi adeguate, o per altri motivi. Esempi di questo genere sono le palestre e i laboratori annessi agli istituti di istruzione primaria o secondaria, le biblioteche o gli asili nido comunali che si ritiene di realizzare laddove prima non esistevano. Anche questo genere di destinazione di immobili confiscati riveste potenzialmente un elevato valore sociale. Si tratta di destinazioni di cui si deve preventivamente tener conto della piena sostenibilità finanziaria, considerando gli aumenti dei costi di gestione, manutenzione e personale collegati all'ampliamento auspicato nei servizi offerti, al fine di individuare fonti pubbliche per la copertura di tali costi. È infatti da evitare che l'obiettivo meritorio di espandere l'offerta di beni e servizi pubblici a favore della cittadinanza si risolva in un aumento degli oneri a carico dello Stato, qualora i servizi pubblici individuati non vengano poi di fatto ampliati.

Azione 2.5 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi urbani di comunità

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con ANBSC, Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regioni e altri Enti locali

L'azione riguarda l'utilizzazione delle aree non edificate confiscate presenti all'interno dei centri abitati. Questi spazi potrebbero essere utilizzati, in base alla loro localizzazione, dimensione e tipologia, per la creazione di orti urbani, di spazi verdi attrezzati per il tempo libero, il tutto all'interno di un disegno unitario di riqualificazione ambientale e rigenerazione sociale dei luoghi di una comunità. Questi spazi potrebbero essere affidati alle organizzazioni di volontariato e del terzo settore che ne curerebbero la gestione coinvolgendo attivamente i cittadini (persone anziane, ragazzi, famiglie, etc.) degli specifici quartieri. Un tale approccio darebbe senso immediato al messaggio che le comunità si riappropriano del maltoleto della criminalità organizzata destinandolo ad una fruizione comunitaria e condivisa.

Azione 2.6 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per la creatività, l'innovazione e l'imprenditoria sociale

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con ANBSC, Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Regioni, altri Enti locali

Molti beni immobili confiscati erano utilizzati per uffici e attività di servizi cessate a seguito della confisca. Nel rispetto delle previsioni del codice antimafia riguardo alla natura non a scopo di lucro

degli enti beneficiari degli immobili da assegnare, è possibile prevedere l'utilizzo di questi spazi in rete che configuri un sistema di co-working all'interno del quale ospitare iniziative innovative promosse dai giovani (hub, innovatori sociali, makers, creativi, etc.), finalizzate soprattutto alla produzione di beni collettivi. Una sorta di fabbrica della creatività distribuita, localizzata negli spazi della legalità, in grado di attivare sui territori processi di innovazione sociale finalizzati alla creazione di nuove attività e servizi, anche attraverso la creazione di start up promosse dai giovani. Uno dei fattori che ostacola lo sviluppo dell'imprenditoria sociale e dell'autoimprenditorialità, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, è inoltre l'assenza di servizi finalizzati alla creazione ed al consolidamento di queste forme di impresa. I beni confiscati potrebbero quindi fungere da strutture idonee ad accogliere servizi di animazione, informazione, orientamento, assistenza tecnica e formazione utili a guidare gli aspiranti imprenditori all'acquisizione di quelle conoscenze, competenze ed abilità necessarie ad un'autonoma valutazione delle proprie scelte imprenditoriali. In questo modo si potrebbe perseguire un obiettivo particolarmente ambizioso: contribuire alla nascita di una nuova classe imprenditoriale in grado coniugare capacità di stare sul mercato e responsabilità sociale.

Azione 2.7 - Interventi di recupero volti alla realizzazione di spazi per botteghe dei mestieri

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con Regioni e altri Enti locali e ANBSC

Molti beni immobili confiscati, come box, cantine e posti auto o altri beni di varia natura, se considerati singolarmente, sono difficilmente riutilizzabili da un'Amministrazione comunale, ovvero da un'organizzazione di volontariato, per finalità sociali e di utilità collettiva. Per tali beni immobili è possibile immaginare progetti di utilizzazione che li considerino nel loro insieme all'interno di una città o di un'area urbana e finalizzati all'inclusione lavorativa di giovani e disoccupati attraverso un percorso educativo/formativo, di tirocinio e apprendistato fortemente incentrato sulla manifattura di qualità, favorendo la riscoperta dei mestieri tradizionali e della manualità per creare nuova occupazione di artigiani del Made in Italy. L'immobile confiscato può ad esempio fungere da sede per la creazione di piccole cooperative sociali o opportunità di autoimpiego per i giovani, dediti ad attività artigianali, manifatturiere (micro-laboratori di legatoria, produzione di oggettistica tipica o da riciclo, sartorie, pelletterie, officine meccaniche, idrauliche, elettricisti, falegnamerie e così via) e di innovazione tecnologica, che andrebbero ad ampliare la base produttiva e le opportunità dei avviamento al lavoro delle comunità locali. Queste tipologie di progetti e di utilizzazioni degli immobili, box, cantine e posti auto confiscati, renderebbero immediatamente visibile e percepibile alle comunità locali l'impatto sociale derivante dalla loro utilizzazione in rete, soprattutto se accompagnati da un'adeguata ed efficace campagna di informazione e comunicazione.

Azione 2.8 - Interventi di recupero volti all'attivazione di reti territoriali per il turismo sociale ed etico

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Regioni e altri Enti locali, ANBSC

Sul territorio nazionale, i beni immobili confiscati possono essere utilizzati per attivare iniziative imprenditoriali nella filiera turistico-culturale. Per i beni all'interno dei quali erano attivi ristoranti, pensioni e alberghi e le cui attività commerciali sono cessate a seguito della confisca, si apre l'opportunità di dar luogo, anche su scala intercomunale, ad una rete di ospitalità e ristorazione della legalità e della solidarietà. I servizi di ospitalità e di ristorazione, che potrebbero essere affidati in gestione ad una rete di organizzazioni no-profit, cooperative e imprese sociali, possono essere

rivolti alternativamente al vasto pubblico e/o a persone in condizioni di disagio sociale (si pensi a ristoranti con la duplice funzione di mensa solidale e ristorazione aperta al pubblico, o ad alberghi che possono destinare parte delle camere a persone in attesa di alloggio sociale). Per i beni confiscati di valore storico, culturale, architettonico, turistico, enogastronomico si potrebbero inoltre prevedere interventi di valorizzazione per creare reti territoriali di percorsi turistici e culturali della solidarietà e della legalità, anche in collegamento con le strutture ricettive e della ristorazione confiscate. L'obiettivo è promuovere l'integrazione tra realtà che gestiscono beni confiscati, sostenerne l'apertura sul mercato, valorizzare nuove iniziative imprenditoriali nel settore turistico e culturale e metterle in rete con altre imprese per rafforzarne la dimensione etica, sociale e di relazioni con il mercato. All'interno di queste destinazioni turistiche si potrà creare un'offerta di ospitalità di qualità, sostenibile e immediatamente riconoscibile ai visitatori per i valori etici sui quali si fondano le attività delle imprese che vi partecipano. È inoltre possibile prevedere anche l'esposizione temporanea o permanente di beni mobili confiscati di riconosciuto pregio artistico.

Azione 2.9 - Interventi di recupero volti all'attivazione di cooperative sociali per l'agricoltura sociale e sostenibile

Amministrazione responsabile: Tavolo di Indirizzo e Verifica con Regioni e altri Enti locali, Ministero Politiche Agricole e Forestali, ISMEA, CREA e ANBSC

Sulla scia dei protocolli di cooperazione già in essere tra ANBSC, MIPAAF e AGEA e dell'esperienza positiva già in corso del reimpiego dei terreni confiscati di medie e grandi dimensioni per l'impianto di colture biologiche da parte di cooperative sociali si aprono possibilità promettenti da espandere ulteriormente. Facendo leva anche sui Programmi Operativi Regionali e sui Programmi di Sviluppo Rurale, si propone di sviluppare strumenti a sostegno dello sviluppo strutturale e organizzativo di imprese e cooperative sociali nel campo agricolo, agroalimentare e delle produzioni biologiche, promuovendo l'innovazione, l'accesso al mercato e all'internazionalizzazione, la salvaguardia del reddito aziendale. I terreni agricoli di piccole dimensioni confiscati (con o senza fabbricati rurali), sulla base delle esperienze in corso appaiono essere fra i beni più difficili da utilizzare e valorizzare. Le cause vanno ricercate nella loro localizzazione territoriale e nella morfologia dei luoghi che sovente ne rendono impossibile l'utilizzazione per attività agricole. Un approccio possibile per il loro riutilizzo potrebbe essere quello di sostenere la costituzione a livello intercomunale di cooperative agricole di comunità alle quali affidare la gestione di questi terreni agricoli per realizzare progetti integrati di valorizzazione a carattere non-tradizionale, specialistico e ad alto valore aggiunto (piccole produzioni biologiche, fattorie didattiche, gestione di piccoli boschi, produzione di energie da biomasse, gruppi di acquisto solidale, turismo rurale, etc.). L'utilizzo dei beni confiscati per l'agricoltura sociale prevede quindi lo sviluppo di filiere agricole e agroalimentari con un forte radicamento e riconoscibilità territoriale e/o di marchio etico, attraverso una migliore organizzazione delle relazioni imprenditoriali, un potenziamento della competitività e investimenti di ammodernamento di processi di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti, nonché di valorizzazione dei paesaggi. Possono altresì prevedersi interventi a favore di attività formative, consulenza e promozione di associazioni di produttori e cooperative, tramite ad esempio forme di premialità dedicate. Il quadro normativo di riferimento è stato nel frattempo completato con l'approvazione definitiva della legge sull'agricoltura sociale. Si prevede l'inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e lavoratori svantaggiati, prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali attraverso l'uso di risorse dell'agricoltura, prestazioni e servizi terapeutici (anche attraverso l'ausilio di animali e la coltivazione delle piante), iniziative di educazione ambientale e alimentare, salvaguardia della biodiversità. Le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche e ospedaliere possono inserire come criteri di priorità per l'assegnazione delle gare di fornitura la

provenienza dei prodotti agroalimentari da operatori di agricoltura sociale del territorio. La legge prevede espressamente, inoltre, che gli enti pubblici territoriali possono dare in concessione, a titolo gratuito, anche a operatori dell'agricoltura sociale i beni immobili confiscati.

Azione 2.10 - Interventi di ripristino, ri-naturalizzazione, ed eventuale demolizione, di beni immobili non riutilizzabili e/o compromessi dal punto di vista ambientale.

Amministrazione responsabile: Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, ISMEA, CREA, Banca delle Terre, Ministero dell'Ambiente, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ANBSC e Tavolo di Indirizzo e Verifica con Regioni e altri Enti locali

L'insieme dei beni immobili non restituibili alla collettività rappresenta circa il 30% degli immobili. Le ragioni sono innumerevoli e riguardano la saturazione della domanda da parte degli enti territoriali, le oggettive difficoltà territoriali connesse alla dimensione dell'ente in relazione al fenomeno criminale connesso, l'assenza di qualsiasi fungibilità del bene immobile, la compromissione ambientale del bene immobile e spesso l'insanabilità del immobile in termini di vincoli esistenti. Tra l'altro la massa di beni immobili non assorbibili dalla collettività diventa un fattore importante per la rapida erosione della capacità amministrativa e finanziaria disponibile all'ANBSC. Lo sforzo di valorizzazione non può evidentemente significare che i numerosissimi beni immobili sequestrati e confiscati divengano oggetto di costosi investimenti volti a riportarli nello stato in cui erano quando si trovavano nella disponibilità dei poteri criminali, o a adattarli a usi nuovi. Per alcuni di essi la valorizzazione va intesa nel senso che essi vengano ricondotti ad una condizione ancora precedente attraverso un procedimento di demolizione o di rinaturalizzazione e/o bonifica, come nel caso di alcuni edifici la cui costruzione ha comportato un danno per l'ambiente, attraverso la bonifica ambientale o il semplice abbandono alle forze naturali che gradualmente ricostituiscono un ecosistema naturale e favoriscono la biodiversità. Tale destinazione può essere decisa dall'ANBSC in accordo con gli enti locali, le Prefetture e le autorità tecniche in materia con eventuale supporto di fondi per la coesione anche per attività che ne garantiscano la tutela nel tempo.

Azione 2.11 - Supporto a enti locali per sostenere la progettualità e la sostenibilità

Amministrazione responsabile: DPCoe-NUVAP e ACT-NUVEC

Le amministrazioni destinatarie di beni confiscati, come evidenziato al precedente capitolo 2, rappresentano i terminali di un processo di valorizzazione che affronta sfide complesse. I loro problemi si acuiscono quando, come nel caso di molti comuni di piccole dimensioni, risultano poco attrezzati di risorse tecniche ed economiche interne, e operano in contesti territoriali poveri dal punto di vista economico e associativo. L'azione di supporto mette a disposizione risorse umane ad elevata competenza, altrimenti disponibili solo alle scale territoriali superiori, a favore di enti locali impegnati in processi di individuazione di impieghi per beni sequestrati o confiscati, e/o nella selezione di soggetti incaricati di gestirli. Le risorse tecniche in questione affiancano le amministrazioni per un periodo limitato senza sostituirle nelle responsabilità, per aiutarle ad individuare percorsi di valorizzazione tra le diverse opzioni possibili, con il coinvolgimento di soggetti privati di livello locale e/o nazionale. L'azione può trovare sostegno finanziario sia nell'ambito del PON Legalità che del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020.

Azione 2.12 - Supporto, accompagnamento e controllo

Amministrazione responsabile: ACT-NUVEC.

Nell'ambito delle competenze e delle attività istituzionali proprie dell'Agenzia per la coesione territoriale, di cui all'articolo 3 dello Statuto, e del Nucleo di verifica e controllo, di cui al Regolamento adottato con atto del Direttore generale dell'ACT n. 7 del 2 aprile 2015 in attuazione del DPCM 19 novembre 2014, le Amministrazioni destinatarie di beni confiscati e titolari di progetti di valorizzazione a carico dei fondi, nazionali e comunitari, riconducibili alla finanza pubblica in generale ed alle politiche di coesione in particolare, sono supportate ed accompagnate nell'attuazione dei suddetti interventi di valorizzazione dalle Strutture dell'ACT, con particolare riferimento al NUVEC. Le azioni riguardano il sostegno, il supporto, l'accompagnamento e l'assistenza tecnica in tutte le fasi di realizzazione dei progetti di valorizzazione di beni confiscati, compresa l'individuazione e la proposizione di azioni atte alla rimozione di eventuali ostacoli all'attuazione ed all'accelerazione della spesa. Nel rispetto delle competenze delle singole Amministrazioni, il NUVEC effettua la vigilanza sui singoli interventi di valorizzazione, in affiancamento ai singoli sistemi di monitoraggio propri delle fonti di finanziamento ed in accordo con il monitoraggio dell'ANBSC, nonché effettua, se necessario, verifiche e controlli sull'attuazione con la predisposizione di rapporti, compresivi di eventuali proposte di revoca.

Tempistica Obiettivo Specifico 2

Tutte le tipologie di interventi sono in corso di realizzazione.

3.2.3 Azioni dell'Obiettivo Specifico 3

Re-immissione nel circuito dell'economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata o dei beni ad esse pertinenti

Indicatore di Risultato RIS3.1: Quota percentuale di aziende destinate e non liquidate, che mantengono o superano i livelli occupazionali originari a quattro anni dal sequestro rispetto al totale delle aziende destinate

Azione 3.1 - Supporto alla diagnosi precoce dello stato delle aziende sequestrate

Amministrazione responsabile: ANBSC con Ministero dello Sviluppo Economico.

Considerando che le probabilità di sopravvivenza di realtà aziendali confiscate per cui sussistono le condizioni minime per la prosecuzione dell'attività imprenditoriale si riducono rapidamente con il passare del tempo, le misure di rilancio adottate in favore delle imprese risultano tanto meno costose per l'erario, quanto più tempestivamente esse vengono adottate. L'inazione della parte pubblica si traduce nei fatti in poco tempo in una effettiva decisione di liquidazione dagli alti costi pubblici. Per tale ragione, si prevede una azione di sostegno agli amministratori giudiziari a cui è affidata la gestione delle aziende sequestrate e confiscate, che li supporti nella analisi propedeutica alla scelta fra liquidazione e rilancio. L'azione consiste nella messa a disposizione di risorse competenti in materia aziendale e, in alcuni casi, in specifici rami di attività e mercati. Le modalità di impiego e le forme di inquadramento di tali risorse umane dovranno incentivare la produzione di valore pubblico in senso sostenibile nel tempo e la riduzione dei costi per l'erario.

Azione 3.2 - Liquidazione delle imprese non recuperabili e riutilizzo dei beni aziendali

Amministrazione responsabile: ANBSC

Il destino delle aziende confiscate è nel 90% dei casi la liquidazione. Al di là dell'opportunità e della tempestività dell'azione di sostegno e valorizzazione lungo il lungo iter giudiziario ed amministrativo dell'azienda, resta il fatto che la massa preponderante delle aziende confiscate è rappresentata da aziende che non hanno in sé un valore socio economico o d'impresa tangibile, molto spesso hanno però una consistenza patrimoniale non indifferente. È imprescindibile pertanto realizzare un istituzionalmente e patrimonialmente solido processo di liquidazione delle aziende. Il novellato codice antimafia prevede la possibilità di agire direttamente, per la restituzione alla collettività e nel caso dei beni immobili, direttamente sul patrimonio aziendale senza dover trattare la destinazione dell'intera impresa. Resta però necessario presidiare attentamente l'iter di liquidazione in primo luogo per la natura erariale delle aziende liquidate ed in secondo luogo per consentire la trasparente ed integrale azione di recupero patrimoniale, anche in retro-modalità amministrativa di valutazione dell'amministrazione giudiziaria e dell'azione dell'ANBSC. Altra motivazione per l'instaurarsi un autonomo processo di liquidazione è rappresentata dall'inevitabile accrescimento della massa in liquidazione che potrebbe erodere la capacità amministrativa dell'ANBSC, consumata in un'attività che si pone in una fase terminale della catena del valore. In tal senso dovrebbe essere concepito ed implementato un autonomo processo verticale dedicato alla liquidazione delle aziende, a tal fine destinate dall'ANBSC. Tale processo va esternalizzato all'ANBSC, che ne manterebbe ovviamente la responsabilità amministrativa ed erariale, tramite l'affidamento oneroso a Enti o partecipate pubbliche da individuare secondo le migliori opportunità riguardanti la missione istituzionale e la capacità professionale. Verrebbe data così piena attuazione all'art. 113 comma 4 del Codice Antimafia il quale prevede che *"per le esigenze connesse alla vendita e alla liquidazione delle aziende e degli altri beni definitivamente confiscati, l'Agenzia può conferire, nei limiti delle disponibilità finanziarie di bilancio, apposito incarico, anche a titolo oneroso, a società a totale o prevalente capitale pubblico"*. L'azione si prefigge quale obiettivo, quello di individuare, sentito il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in qualità di Amministrazione di riferimento delle Società partecipate e/o controllate dallo Stato, la soluzione più adeguata, in coerenza con la normativa vigente.

Azione 3.3 - Sostegno transitorio ad aziende confiscate o operanti all'interno di beni confiscati, finalizzato al loro rilancio, riconversione o raggiungimento della sostenibilità economica

Amministrazione responsabile: Ministero dello Sviluppo Economico, Invitalia, Cooperazione Finanza Impresa (CFI)

Le iniziative di sostegno finanziario alle aziende confiscate devono essere opportunamente governate relativamente alla diffusione e pubblicizzazione, sostegno all'accesso, monitoraggio dell'impiego, efficacia in termini di ritorno dell'investimento finanziario, economico e sociale. Il compito di censire e coordinare i molti interventi attivati a questi fini spetta al Ministero dello Sviluppo Economico in coordinamento stabile con altri organismi pubblici titolari di simili dispositivi di sostegno e incentivazione. Tale funzione consiste nel monitorare la capacità di assorbimento da parte dell'utenza ed il ritorno dell'investimento, e nel diffondere dati e statistiche, anche in open data, riguardo ai fondi stanziati ed utilizzati. Le azioni messe in campo dallo Stato per sostenere quelle aziende confiscate che sono in condizioni di essere rilevate e rilanciate da nuovi imprenditori - finalizzate alla loro patrimonializzazione, al loro primo avvio o al mantenimento di un equilibrio economico nelle fasi transitorie della loro riconversione – hanno finora incontrato difficoltà. La loro esperienza ad oggi mostra che, nonostante il moltiplicarsi dei sequestri di aziende ed immobili adatti ad ospitare attività nel sociale, l'esistenza di una domanda

per questo genere di agevolazioni non può essere data per scontata. Molti e diversi in ogni caso sono i possibili impedimenti di tipo legale, ambientale, sociale, di mercato, o legati alla disponibilità di nuovi imprenditori che ostacolano il successo di queste imprese. All'inizio del 2018 le relative risorse, il cui uso è stato disciplinato dal DM 4 Novembre 2016 non erano ancora state impiegate per la scarsità delle domande di accesso ai finanziamenti ricevute. Similmente, le misure regionali attive o in fase di definizione appaiono poco collegate con l'effettiva situazione dei loro potenziali beneficiari. L'impiego proficuo delle risorse destinate a questi fini richiede di non considerare i potenziali beneficiari come una platea anonima, né di presupporre che esistano una moltitudine di progetti già definiti in cerca di sostegno finanziario, ma richiede un lavoro di animazione ed accompagnamento che raccolga le energie e le competenze disponibili attorno ai progetti d'impresa dal maggior valore atteso dal punto di vista sociale e economico, con il consenso delle istituzioni coinvolte nel processo di sequestro e valorizzazione. Le misure finanziarie di aiuto dovranno avere comunque durata temporanea e offrire benefici proporzionali al valore sociale da produrre. Di norma esse dovranno essere accompagnate da un'azione di animazione ed accompagnamento allo sviluppo d'impresa da realizzarsi in collaborazione con reti associative nazionali afferenti al mondo datoriale, cooperativo, della consulenza aziendale, o del terzo settore che hanno fra i loro compiti quello di sostenere le imprese anche agevolando il loro accesso agli strumenti di sostegno. In tal senso e non esaustivamente, enti e soggetti quali MISE, INVITALIA, CFI, dovranno compiere specifiche attività di promozione degli strumenti finanziari, o anche normativi, che consentano il diretto accesso da parte dell'amministrazione giudiziaria (e dal giudice delegato in primis) alle extra risorse professionali e di settore connesse all'imprenditoria ed alla attività di impresa. Tali extra risorse professionali potranno essere dirette come nel caso dell'amministrazione straordinaria prevista per le aziende confiscate dal comma 1 bis dell'art 2 delle legge 270/1999, c.d Prodi bis, oppure indirette tramite la valutazione dei piani aziendali effettuata per la concessione di specifici finanziamenti quali quelli della Legge Marcora per il rilevamento della aziende da parte delle cooperative di lavoratori, oppure quelle al momento previste dal decreto interministeriale 4 novembre 2016. L'azione deve poi essere sostenuta dal coinvolgimento dei tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, presso le prefetture-uffici territoriali del Governo istituiti dall'articolo 41-ter del codice antimafia.

Azione 3.4 - Sostegno alla creazione di contratti di rete e di filiera

Amministrazione responsabile: Ministero dello Sviluppo Economico,

L'azione prevede di supportare la realizzazione di sinergie tra soggetti che operano nel riuso di beni confiscati, in particolare nella produzione di beni con valore commerciale, facilitando forme di aggregazione di più soggetti sia con il coinvolgimento di aziende che producono prodotti analoghi sia all'interno di una filiera di prodotto, al fine di sostenere con attività di rete iniziative imprenditoriali legate ai beni confiscati caratterizzate da potenziale fragilità. L'azione può prevedere anche il coinvolgimento del sistema imprenditoriale italiano in un progetto di responsabilità sociale per sostenere l'integrazione e l'apertura delle aziende confiscate all'interno di sistemi e partnership controllate con altri soggetti imprenditoriali, organizzazioni del terzo settore così come enti di formazione e ricerca.

Azione 3.5 – Tutoraggio e scambi di pratiche a favore di imprese sociali operanti in immobili confiscati, o a favore di aziende sorte a partire dal sequestro di imprese o beni mobili

Amministrazione responsabile: Ministero del Lavoro, ANCI, ANBSC

Molte imprese sociali nate a partire da sequestri di beni o aziende, nascono con l'obiettivo primario di fornire servizi socio-assistenziali o comunque di generare benefici a livello territoriale. Per

effetto di questa finalità originaria predominante, esse si trovano spesso ad essere gestite da persone dotate di forti motivazioni, ma di limitata esperienza e scarse competenze imprenditoriali. Al di là dei sempre utili interventi di formazione iniziale in materia di gestione aziendale, o incentrati su aspetti tecnici relativi all'ambito di attività dell'impresa, le forme di sostegno più utili per aumentare le probabilità di successo di queste iniziative sono quelle che offrono loro la possibilità di un confronto continuativo con analoghe, ma più strutturate, imprese operanti nei medesimi settori di attività. Questa azione pertanto finanzierà il trasferimento di esperienze sotto forma di un protracted periodo di tutoraggio cui beneficeranno le nuove compagnie aziendali assegnatarie di beni confiscati, o che rilevano beni aziendali confiscati/sequestrati, successivamente al loro avvio. A prestare questi servizi attraverso periodiche visite in loco saranno rappresentanti di imprese sociali più esperte individuate all'interno delle reti nazionali (del mondo cooperativo, ecclesiale, associativo) del terzo settore, esperti in materia gestionale o in specifici settori di attività (ad esempio turistico-culturale, socio-assistenziale, dell'agricoltura sociale, etc) .

Tempistica Obiettivo Specifico 3

Azioni	Tempi previsti per l'avvio (in mesi a partire da approvazione CIPE)	Tempi previsti per il raggiungimento dei primi risultati (in mesi a partire da approvazione CIPE)
3.1, 3.2	10	18
3.3, 3.4	3	12
3.5	12	30



Agenzia Nazionale
per l'amministrazione
e la destinazione
dei beni sequestrati
e confiscati
alla criminalità
organizzata



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di Coesione

STRATEGIA NAZIONALE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ATTRAVERSO LE POLITICHE DI COESIONE

ALLEGATO 1

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Febbraio 2018

Il documento è stato realizzato in collaborazione con l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea

Premessa

Il contesto normativo di riferimento della strategia nazionale per la valorizzazione di beni e di aziende confiscati alla criminalità organizzata non può prescindere dalla normativa generale inerente la lotta alle mafie, dalla metodologia del contrasto al fenomeno e dalle sue dinamiche.

L’evoluzione del fenomeno conosciuto come “criminalità organizzata”, intendendo con tale accezione non solo le organizzazioni mafiose, camorristiche e ‘ndranghetistiche, ha trasformato le relative associazioni in veri e propri attori economici i cui componenti, identificabili anche con i cd “colletti bianchi”, sono sempre più simili a manager di società di altissimo livello.

In tale contesto il fenomeno violento e dell’intimidazione, pur rimanendo attuale, assume un carattere residuale dell’intero meccanismo e di conseguenza, affianco alla lotta di prevenzione e di repressione, colpire le risorse economiche attraverso le quali queste associazioni si potenziano e si finanzianno costituisce un elemento fondamentale del contrasto alla criminalità organizzata.

Questo concetto non è solo alla base di tutta l’evoluzione normativa degli ultimi trentacinque anni ma è anche un’idea maturata anche nelle società civile ed istituzionale.

La variabilità e l’enorme evoluzione delle norme, che allo stato ha portato all’approvazione definitiva - avvenuta il 27 settembre 2017- del nuovo testo del Codice antimafia, consente di evitare, in questa sede, una descrizione delle disposizioni da cui è stato avviato il processo, limitandone l’uso ad una mera citazione delle leggi fondamentali sulle misure di prevenzione personale, la Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e patrimoniale, la Legge 31 maggio 1965, n. 575¹.

Ciò anche in considerazione del fatto che su queste due leggi fondamentali si sono poi innestate molte leggi speciali, frutto dell’emergenza o di situazioni peculiari, che ne hanno definito modifiche talmente profonde da cambiarne completamente il contenuto, assumendo, allo stato attuale, una fisionomia affatto diversa da quella originaria nel senso che verrà indicato più avanti.

Al fianco del tradizionale approccio repressivo teso a colpire i comportamenti illeciti e l’attuazione di reati solo successivamente al verificarsi degli eventi, il Legislatore ha, quindi, introdotto norme e misure di carattere cautelare incentrate sul ripristino della legalità attraverso l’attacco dei benefici economici acquisiti illegalmente.

Tutta la normativa si è quindi evoluta, con numerosi tentativi di razionalizzazione, concentrandosi sulle procedure dei sequestri e delle confische, agendo in parallelo sia contro l’individuo che contro i beni ed i proventi frutto di attività illecite dell’individuo. La caratteristica di fondo della dinamica evolutiva della norma è individuabile nell’estensione della tipologia dei reati e dell’ambito dei sequestri e delle confische.

Nello scenario internazionale della lotta alla criminalità organizzata, l’Italia, quindi, rappresenta un caso unico dove l’Ordinamento attuale prevede due regimi diversi, non necessariamente collegati l’uno all’altro.

Da una parte vi è il sistema della confisca a seguito di un procedimento penale di condanna o di patteggiamento caratterizzato da un approccio repressivo volto a colpire *ex post* i comportamenti illeciti e la commissione di reati. Sequestro e confisca seguono, in tale procedimento, le norme processuali penali e la confisca definitiva si concretizza solo dopo la decisione del Giudice di terzo grado in Corte di Cassazione.

Dall’altra vi è il sistema di confisca cautelare di prevenzione patrimoniale incentrato sul ripristino della legalità attraverso un attacco dei benefici economici acquisiti con la realizzazione di reati.

¹ Abrogate *ex articolo 120 D.Lgs n. 159/2011.*

Questo sistema è attuato con un procedimento differente rispetto al precedente, più magro e snello, che prescinde dalla condanna della persona a cui il bene o il provento viene confiscato, ideato per fronteggiare il fenomeno senza rimanere ancorati all'iter penale. Con il procedimento cautelare è possibile procedere alla confisca per alcune categorie di reati e di persone a prescindere dal procedimento penale in itinere o dalla condanna.

Inoltre, al di là degli elementi comuni o dei fattori di distinzione tra i due procedimenti, della loro diversa natura e funzionamento, corre l'obbligo evidenziare che elementi non cogenti nel procedimento penale, possono essere invece pregnanti nel caso della confisca di prevenzione cautelare (es. pericolosità sociale).

Il concetto si è poi ulteriormente evoluto, arrivando a sancire il principio che il riutilizzo di tali proventi illeciti, divenuti leciti a seguito di confisca definitiva, serve a riaffermare il principio di legalità.

Nel Rapporto della Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, istituita dal Presidente del Consiglio con decreto del 7 giugno 2013, viene affermato che "Una moderna politica antimafia va condotta concentrando gli sforzi non sul solo fronte della repressione personale ma, prima ancora, sul contrasto di tipo patrimoniale. In questo ambito un ruolo centrale va senza dubbio assegnato al sistema di gestione e destinazione dei beni confiscati, di cui occorre assicurare una più adeguata efficienza con l'intento di promuovere la riaffermazione della legalità, in uno allo sviluppo dei territori interessati dal fenomeno mafioso. In questa prospettiva, si rende necessario predisporre misure che rendano i beni sottratti alla criminalità mafiosa "presidi di legalità", forieri di rinnovate relazioni economiche, sane e legali, con una particolare attenzione alle aziende sequestrate e confiscate, perché divengano occasione di rilancio economico, soprattutto per le aree geografiche maggiormente interessate dal fenomeno mafioso, tra cui le zone economicamente più deppresse del Paese, ponendo il lavoro al centro di un nuovo percorso di riscatto civile e sociale."

Parallelamente a tale evoluzione, quindi, è maturata negli ultimi anni anche la considerazione della necessità di poter disporre di risorse utili per predisporre il bene al suo riutilizzo attraverso la destinazione.

In tal senso, quindi, sin dal 2014 le norme regolamentari e legislative di pertinenza hanno incominciano anche a prevedere un'assegnazione di risorse ordinarie da destinare al recupero ed alla valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate, risorse da affiancare a quelle utilizzabili attraverso i fondi, nazionali e comunitarie, riconducibili alla politica di coesione per il ciclo di programmazione 2014/2020.

La confisca come conseguenza dell'azione penale

Gli elementi peculiari la confisca come conseguenza dell'azione penale sono sostanzialmente due: la necessità di essere in presenza di una condanna e il collegamento tra il bene che si intende confiscare ed il reato per cui è emessa la sentenza.

I precetti competenti sono disseminati tra varie fonti normative il cui punto di partenza può essere individuato nell'articolo 240² - Confisca - del Codice Penale (CP) che definisce i principi generali per la confisca.

² Art. 240 (Confisca):

1. Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose, che ne sono il prodotto o il profitto.
2. E' sempre ordinata la confisca: 1) delle cose che costituiscono il prezzo del reato; 1bis) dei beni e degli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione dei reati di cui agli articoli 615-ter, 615 -quater, 615-quinquies, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinquies, 617-sexies, 617-

Da una disamina del testo dell'articolo emerge che, tranne alcuni casi particolari definiti al secondo comma, la confisca è opzionale, ossia a discrezionalità del Giudice, ed è attuabile solo come conseguenza di condanna. Essa è riferita alle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, ed alle cose che ne sono il prodotto, ossia il risultato effettivo del reato, o il profitto, ossia il vantaggio economico scaturito direttamente o indirettamente dal reato.

Di contro, il secondo comma introduce l'obbligatorietà della confisca per alcune categorie, per il prezzo del reato, ossia l'utilità economica ricavata o promessa per commetterlo, e per i beni ritenuti criminali per loro natura intrinseca.

L'obbligatorietà della confisca viene ripresa da altri articoli del CP come il 322 *ter*, profitto e prezzo per i reati commessi da pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione (PA); il 600 *septies*, prodotto, profitto e prezzo per crimini contro la persona; il 640 *quater*, truffa e truffa aggravata per l'ottenimento di erogazioni pubbliche e frode informatica; il 644 – usura -, beni che costituiscono il prezzo ed il profitto del reato ed altre utilità pari al valore degli interessi usurai; il 648 *quater*, per i reati di riciclaggio di denaro e per l'uso di denaro, beni e utilità di illecita provenienza; il 722, denaro e strumenti connessi al gioco d'azzardo.

L'obbligatorietà della confisca viene sancita anche da altre norme come, ad esempio, l'articolo 2641 del Codice Civile per alcuni reati economici, l'articolo 44 del Testo unico in materia di edilizia³ per la lottizzazione abusiva, l'articolo 301 del Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, per i beni rilevanti per il reato di contrabbando, nonché, infine, dall'applicazione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale⁴.

Ma è con la legge Rognoni La Torre⁵ e con l'introduzione del reato di associazione di tipo mafioso - l'articolo 416 *bis* al Codice Penale che ne determina attualmente le caratteristiche - che viene sancita l'obbligatorietà della confisca dei beni connessi e collegati al reato di mafioso⁶ e che viene annullata, per questa tipologia di reati, la discrezionalità del Giudice, *ex art. 240 CP*.

Allo stato, quindi, l'oggetto della confisca consiste: a) nel prezzo, prodotto o profitto del reato secondo l'art. 240 CP; b) nel bene stesso secondo l'art. 322 *ter* CP; c) nell'utilizzo del prodotto, profitto o prezzo secondo l'art. 416 *bis*.

Un approccio più aggressivo contro la proprietà della criminalità organizzata viene poi determinato dall'articolo 12 *sexies* del Decreto Legge 8 giugno 1992, n. 306, come introdotto dal Decreto Legge 20 giugno 1994, n. 399, convertito dalla Legge n. 501/94 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 48/94, meglio conosciuto come la cd “confisca allargata” in quanto ampia lo spettro di azione delle confische.

bis, 635-ter, 635- quater, 635-quinquies, 640-ter e 640-quinquies; (1) 2) delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna.

3. Le disposizioni della prima parte e dei numeri 1 e 1-bis del capoverso precedente non si applicano se la cosa o il bene o lo strumento informatico o telematico appartiene a persona estranea al reato. La disposizione del numero 1-bis del capoverso precedente si applica anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale.

4. La disposizione del n. 2 non si applica se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.

³ Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

⁴ Articolo 11 Legge 16 marzo 2006, n. 146.

⁵ Legge 13 settembre 1982, n. 646, “Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia.”

⁶ Il comma 7 prescrive:” Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego.”

Tale articolo, che apre la strada anche al sistema di confisca preventiva di cui al successivo paragrafo, non è una norma incriminante ma raffigura una misura patrimoniale di confisca di beni senza alcun collegamento tra questi ed i reati commessi.

Particolarmente significativo è l'introduzione in questo articolo del paragrafo 2 *ter*⁷ inerente la confisca per equivalente di beni sproporzionati oggetto di confisca allargata allorquando il regime generale di confisca non sia possibile per diversi motivi come la perdita, la distruzione o l'assenza del bene.

I requisiti di applicabilità di quest'articolo sono sostanzialmente riconducibili a: 1) condanna o patteggiamento per uno dei reati previsti dall'articolo; 2) sproporzione tra beni posseduti da un individuo e relativo reddito; 3) spiegazioni non cogenti relativamente all'origine lecita dei beni.

La confisca come misura di prevenzione

Le norme cardine di questa tipologia di confisca sono riconducibili alla legge cd Rognoni La Torre, all'articolo 12 *sexies* del DL 306/92 e successive modificazioni ed integrazioni, alla Legge 7 marzo 1996, n. 109, “Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati” ed al Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, convertito, con modificazioni, in Legge 24 luglio 2008, n. 125, oltre a norme di natura trasversale.

Gli elementi peculiari della confisca come misura di cautela patrimoniale, che non necessita di sentenza di condanna, sono riconducibili, sostanzialmente, alla necessità di una verifica della pericolosità e alla fattispecie confiscabile che prevede anche beni di provenienza lecita.

La legge cd Rognoni La Torre, è stata il primo provvedimento normativo specifico e diretto con cui il Legislatore ha esteso il novero degli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata ad aspetti di natura patrimoniale, attaccando le proprietà criminali ed i profitti illeciti, anche con misure preventive.

La norma ha quindi inserito nell'Ordinamento le misure di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca dei beni illecitamente acquisiti da soggetti destinatari di misure di prevenzione personale nei casi di condanna per reati gravi, come quelli previsti dal 416 *bis* del Codice Penale, o di patteggiamento, misure quindi legate alla proprietà piuttosto che all'individuo.

La Legge 7 marzo 1996, n. 109, “Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati” ha poi, per la prima volta, introdotto regole per organizzare l'iter procedurale dei beni sequestrati e confiscati, prevedendone l'utilizzo per finalità sociali attraverso la restituzione alle comunità che avevano subito le conseguenze di comportamenti illeciti derivanti dalle attività della criminalità organizzata, con il duplice obiettivo di indebolirne le organizzazioni e riaffermare il principio di legalità.

Per la confisca di prevenzione uno dei principali parametri è identificabile con l'affiliazione del soggetto all'organizzazione criminale: il collegamento deve essere basato su elementi concreti che possono essere riscontrati attraverso un procedimento penale, le abitudini di vita e l'affinità con noti criminali. Anche se non è richiesta un'affiliazione per comprovare la pericolosità del soggetto, la conoscenza di una partecipazione alle attività criminose è una prova sufficiente.

Inoltre, un'altra caratteristica di tale procedure è definita dalla possibilità di continuare il procedimento di confisca anche in caso di decesso del soggetto⁸.

⁷ Ex articolo 10 Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, convertito, con modificazioni, in Legge 24 luglio 2008, n. 125.

⁸ Legge n.575/1965, art. 2-*bis*, comma 6- *bis*.

Le novità normative persegono lo scopo di “oggettivazione” delle norme di prevenzione antimafia, ai fini del contrasto alla criminalità organizzata e ai mezzi di arricchimento ed il legislatore ha così deciso di separare il procedimento penale da quello di prevenzione, come ben evidenziato da due diverse pronunce della Corte di Cassazione: Cass., sez. VI pen., n.16030/08 e sez. II pen., n.2542/00.

Le categorie di individui nei confronti dei quali può essere effettuata una confisca indipendentemente da una provata responsabilità penale sono elencate nel Codice antimafia⁹ che individua puntualmente soggetti destinatari di misure di prevenzione personali applicate dal Questore (art. 1) e dall’Autorità Giudiziaria (art. 2).

Particolarmente significativo è il fatto che detti soggetti possono essere sottoposti ad una procedura di confisca su iniziativa indipendente di vari organi amministrativi e giudiziari come il Procuratore della Repubblica, il Procuratore Nazionale Antimafia, il Direttore della Divisione Investigativa Antimafia (DIA) e il Questore e che la competenza appartiene al Tribunale del circondario in cui la persona dimora.

Oltre ad una maggiore specificazione dei casi di confisca obbligatoria disciplinati da varie norme, prima dell’approvazione del Codice antimafia di cui al D.Lgs n. 159/2011, altre norme meritano menzione per la particolarità evolutiva della misura, tra cui il Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”, che introduce la confisca nei confronti delle persone giuridiche.

Gli ultimi interventi normativi inerenti le misure di prevenzione prima del riordino del Codice antimafia di cui al D.Lgs n. 159/2011 possono essere individuate in tre interventi normativi.

Il primo è il Decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito dalla Legge 24 luglio 2008, n.125, “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”.

Questa norma sostanzialmente estende l’ambito di applicazione del sequestro e della confisca preventiva, comportando, oltre la confisca per equivalente, un’ulteriore accentuazione della persecuzione dalla persona a quella dei beni. I punti salienti riguardano:

- l’estensione della normativa antimafia anche alle ipotesi di riciclaggio, impiego di denaro proveniente da attività illecita;
- la valorizzazione dell’esperienza delle direzioni distrettuali antimafia con l’attribuzione della competenza ad indagare ed a proporre le misure di prevenzione;
- l’applicazione disgiunta delle le misure di prevenzione patrimoniali da quelle di prevenzione personali, consentendo così all’Autorità giudiziaria di aggredire il patrimonio mafioso anche in caso di morte del proposto o del sottoposto;
- l’introduzione della possibilità di un’assegnazione temporanea di magistrati della direzione nazionale antimafia alle procure distrettuali per la trattazione di singoli procedimenti di prevenzione.

Il secondo è la Legge 15 luglio 2009, n. 94, “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” con il quale viene sostituito, tra l’altro, l’articolo 2 quater della L. n. 575/65, rendendo più efficace la disciplina del sequestro dei beni conseguenti all’applicazione delle misure di prevenzione poiché ne delinea con precisione le modalità esecutive con riferimento alle diverse tipologie di beni.

Inoltre, la norma consente l’affidamento dei beni mobili registrati alle Forze di polizia operanti, analogamente a quanto già previsto in materia di repressione dei reati di contrabbando,

⁹ Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136” e successive modifiche ed integrazioni.

immigrazione clandestina, riciclaggio e traffico di sostanze stupefacenti, realizzando, così anche una riduzione delle spese che l'Erario sostiene per la custodia dei beni mobili registrati sottoposti a sequestro e che spesso risultano privi di utilità e di valore commerciale.

Tale *corpus* normativo, unitamente al numero di beni ed aziende che nel frattempo è stato oggetto di procedure di sequestro e confisca, hanno portato il Legislatore a definire il terzo intervento normativo, il Decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, “Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”, convertito dalla Legge 31 marzo 2010, n.50, provvedimento che impianta un Ente (ANBSC) specificatamente responsabile della gestione ed assegnazione dei beni confiscati, sotto la vigilanza del Ministero dell'interno e con sede principale a Reggio Calabria.

La norma disciplina gli organi ed i compiti dell'Agenzia ma rinvia ad uno o più regolamenti l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane, la contabilità e le comunicazioni con l'autorità giudiziaria.

In particolare, poi, l'ANBSC sostituisce l'amministratore giudiziario nelle procedure di prevenzione patrimoniali e nei procedimenti penali in relazione ai quali è possibile applicare la confisca ex art. 12 *sexies* DL 306/92 dopo l'emanazione del provvedimento di primo grado mentre nella fase precedente ha il compito di coadiuvare l'Autorità e L'amministratore giudiziario nella gestione.

Di fatto, quindi, l'ANBSC, oltre ad acquisire ed analizzare i dati di tali beni, ha l'incarico di amministrare e custodire tutti i predetti beni, incluse le aziende, dalla pronuncia di primo grado fino alla confisca definitiva e si occupa anche della assegnazione e destinazione dei beni confiscati e di individuarne anche eventuali criticità.

Infine, a corollario, norma di particolare rilievo assume la Finanziaria del 2010¹⁰ con la quale è stata introdotta la possibilità della vendita, attraverso un provvedimento dell'ANBSC, dei beni immobili per i quali non sia stato possibile effettuarne la destinazione o il trasferimento per finalità di pubblico interesse con devoluzione del ricavato al Fondo unico di giustizia (FUG) per la successiva riassegnazione di un 50% al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e dell'altro 50% al Ministero della giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali.

Il Decreto legislativo n. 159/2011 - Codice Antimafia

La legislazione ha subito una notevole stratificazione normativa, spesso non organica, che ha generato un sistema alquanto nebuloso e spesso di difficile interpretazione - attesa anche l'evoluzione particolarmente cruenta del fenomeno della criminalità organizzata - nel qual il Legislatore ha adottato lo svariato numero di leggi, soprattutto in materia di reati, confische e tipologie di beni, precedentemente enunciati .

Il Legislatore ha quindi espletato un primo tentativo di riunire tutte le norme contro la criminalità organizzata e la regolamentazione degli strumenti di contrasto, accorpando tutto l'accorpabile in un testo unico, il Decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159, “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136”, il cd Codice antimafia.

Si tratta, quindi, dell'attuazione di una delega contenuta nel cd “Piano straordinario antimafia”, la L. 136/10 appunto, che, con lo scopo di riordinare e razionalizzare la materia, prescrive una ricognizione della vigente normativa di contrasto alla criminalità organizzata, la sua armonizzazione

¹⁰ Legge 23 novembre 2009, n. 191,

ed il relativo coordinamento con le disposizioni in materia di misure di prevenzione, il tutto in un unico decreto.

L'esercizio della delega con tale modalità ha restituito una norma che costituisce un'integrale punto di riferimento in materia per tutti gli operatori del diritto ma consente anche di semplificare notevolmente l'attività dell'interprete, evitando la necessità di utilizzare nel testo riferimenti esterni a differenti atti normativi attesa l'enorme lavoro di razionalizzazione di tutte le norme precedenti operato.

La norma è articolata in quattro libri inerenti le misure di prevenzione (I), la documentazione antimafia (II), le attività informative ed investigative nella lotta contro la criminalità organizzata e l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (III) e le modifiche al codice penale e alla legislazione penale complementare, le abrogazioni e le disposizioni transitorie e di coordinamento (IV).

Nei primi due titoli del primo libro sono inserite, razionalizzandole, tutte le norme vigenti in tema di applicazione ed esecuzione delle misure di prevenzione, con un'estensione dei soggetti nei confronti dei quali possono essere applicate le misure personali da parte, rispettivamente, del Questore o dell'Autorità giudiziaria, ma anche dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali, prevedendo anche la facoltà di richiedere che il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione sia celebrato, in primo come in secondo grado, in udienza pubblica, nonché una puntuale previsione temporale del procedimento onde garantirne la speditezza ma anche le necessarie garanzie.

Inoltre, è stata introdotta anche la possibilità della revoca della confisca di prevenzione fino a quel momento esclusa dalla giurisprudenza, in quanto la revoca può essere esperita non solo con efficacia *ex nunc*, per l'essere venuti meno i presupposti di applicazione della misura di prevenzione (ad esempio: la pericolosità sociale del sottoposto), ma anche per far valere difetti genetici del provvedimento applicativo.

Da tale principio ne deriva la necessità di fornire una disciplina compiuta che assicuri agli interessati le necessarie garanzie ma consenta alla confisca di mantenere, dopo la sua "definitività", il connotato della "irreversibilità" e quindi il principio che ispira tutto il provvedimento è che quando un bene è stato confiscato con provvedimento definitivo, esso non possa più essere retrocesso ed eventuali ipotesi satisfattorie dei diritti del sottoposto o di terzi possano avvenire esclusivamente "per equivalente".

Dal momento che per il sequestro penale era prevista la sola custodia, mentre per quello di prevenzione erano prescritte forme di gestione ed amministrazione, il D.Lgs 159/11 prevede che nel caso di coesistenza delle due tipologie di sequestro, prevalga quello di prevenzione con conseguente affidamento dei beni in sequestro all'amministratore giudiziario, al fine di consentire, in caso di confisca, la migliore destinazione del bene stesso.

Le altre disposizioni dei primi due titoli non sono innovative, ma costituiscono semplice riorganizzazione di previsioni già vigenti.

Nel terzo titolo vengono raggruppate tutte le disposizioni vigenti in tema di amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, mentre la novità risiede nell'enunciato che l'Amministratore giudiziario diviene sostituto d'imposta per i beni sequestrati.

Il titolo quarto dà attuazione alla delega disciplinando la materia dei rapporti dei terzi con il procedimento di prevenzione e, conseguentemente, regolando la disciplina dei rapporti pendenti al momento dell'esecuzione del sequestro. Quindi viene disciplinata, sempre in funzione della tutela delle pretese dei terzi interessati, l'ipotesi della coesistenza delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca con le procedure esecutive e le procedure concorsuali.

In particolare, merita menzione la regola per la quale la sola confisca definitiva determina lo scioglimento dei contratti aventi ad oggetto diritti personali di godimento, ovvero l'estinzione di diritti reali di godimento sui beni medesimi in modo da mantenere il bene libero da pesi in vista della sua destinazione, una volta acquisito al patrimonio dello Stato, ancorché il pregiudizio del terzo è equamente indennizzato, come nel caso del terzo comproprietario del bene oggetto di misura di prevenzione, cui è concesso - se in buona fede -, diritto di prelazione per l'acquisto della quota confiscata al valore di mercato.

L'attività di accertamento dei diritti dei terzi viene effettuata con uno schema che ricalca l'accertamento dei crediti e dei diritti nel passivo fallimentare e sono anche disciplinati i rapporti tra misure di prevenzione e fallimento dell'imprenditore i cui beni siano stati sequestrati ma nel rispetto del principio della sottrazione dei beni sottoposti alla prevenzione rispetto alla massa fallimentare.

Le norme che disciplinano gli effetti delle misure di prevenzione e le sanzioni connesse alle predette misure sono contenute nel titolo quinto dove la materia viene riunita e coordinata.

L'esigenza di disporre di strumenti sempre più efficaci per il contrasto della criminalità organizzata non può prescindere dalla riforma del sistema relativo alle certificazioni e documentazioni antimafia, le cui norme si sono stratificate senza il necessario coordinamento per cui il secondo Libro del Codice antimafia, in attuazione delle delega di cui alla L. 136/10, riunisce, organizza, ed innova tutte le norme precedenti in materia, con particolare attenzione verso quei soggetti che, al fine di ottenere contributi ed erogazioni pubbliche, hanno a che fare con la Pubblica amministrazione.

Il Codice prevede, quindi, l'estensione delle cautele antimafia anche al Direttore tecnico ed al Collegio di revisione contabile delle società, assumendo particolare rilevanza la struttura informativa prefettizia tesa a realizzare un meccanismo di controllo preventivo amministrativo sul pericolo delle infiltrazioni criminali nel sistema degli appalti pubblici.

In tal senso è stato anche aggiornato ed esteso l'elenco dei casi da cui poter desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, nonché il conferimento alla figura del Prefetto del potere di desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa anche da elementi idonei a fondare un giudizio preventivo in merito alla sussistenza del condizionamento mafioso, anche indiretto, dell'attività d'impresa.

La verifica antimafia qui disciplinata vede il suo elemento di forza nell'istituzione della banca dati nazionale della documentazione antimafia (BDNA) presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie - che consente alle stazioni appaltanti alle Camere di Commercio ed agli Ordini professionali punto cardine l'assunzione diretta dell'insussistenza di condizioni ostative a contrarre, da parte di un determinato soggetto, con la PA, ottenendo, peraltro, non solo benefici in termini di semplificazione, tempi e risorse per tutti i soggetti coinvolti ma anche relativamente alle informazioni assunte solamente in relazione alla fattispecie contrattuale per cui è stata avanzata richiesta.

Il Libro III riunisce tutte le disposizioni vigenti a quella data in tema di Procura nazionale antimafia, Direzione distrettuale antimafia, Consiglio generale per la lotta alla criminalità organizzata, Direzione investigativa antimafia ed ANBSC, con le sole modifiche dettate dalla necessità di rendere il testo compatibile con la sua nuova collocazione, come ad esempio l'inserimento nel Libro primo delle misure di prevenzione previste con la norma istitutiva dell'Agenzia.

L'ultimo Libro, il quarto, raccoglie tutte le norme transitorie, di coordinamento e modifica della legislazione vigente a quella data necessarie per il riordino, nonché le disposizioni finanziarie inerenti l'ANBSC.

Infine, anche questo Testo unico ha evidenziato numerose esegesi che non sono state risolte e per le quali è stata riformulato il nuovo Codice antimafia che, dopo il passaggio in Senato è stato

approvato in Parlamento il 27 settembre 2017 e di cui si tratteranno gli elementi salienti di modifica del vecchio D.lgs 159/11 in un paragrafo successivo.

Dall'Europa al ciclo di programmazione delle politiche di coesione 2014-2020, passando per i provvedimenti ordinari nazionali

E' noto che la criminalità organizzata opera a prescindere dalle frontiere e sempre più spesso acquisisce beni ed aziende in Stati Membri (SM) dell'Unione Europea (UE o Unione) diversi da quelli di origine.

La Commissione Europea si trova non solo ad affrontare il problema della criminalità organizzata dilagante da uno SM all'altro ma anche a dover omogeneizzare tra loro Ordinamenti giuridici alquanto differenti sia per impostazione che per origine. Basti pensare alle differenze degli Ordinamenti derivanti dal diritto romano con quelli derivanti dal sistema del Common Law ovvero al termine "congelamento" che nel diritto dell'Unione viene a significare il divieto temporaneo di trasferire, distruggere, convertire, eliminare o far circolare un bene o di assumerne temporaneamente la custodia o il controllo, termine che non trova riscontro nel nostro Ordinamento se non nel contenuto della definizione.

Con lo scopo di omogenizzarne i diversi sistemi per meglio fronteggiare il fenomeno, la Commissione rileva che l'adozione di norme minime possa avvicinare i diversi regimi degli SM favorendo un più efficace contrasto al fenomeno della criminalità organizzata. In tale senso, quindi, l'azione della Commissione e del Parlamento Europeo si concentra sulla materia del congelamento e confisca dei beni in modo da favorire così la fiducia reciproca e l'efficace cooperazione transfrontaliera.

Il quadro giuridico dell'Unione in materia di congelamento, sequestro e confisca dei beni è composto dall'azione comune 98/699/GAI¹¹, dalla decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio¹², dalla decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio¹³, dalla decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio¹⁴ (4) e dalla decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio¹⁵.

A tale quadro si aggiunge la Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione Europea con lo scopo di individuare norme minime comuni ma di non impedire agli Stati membri di attribuire poteri più estesi nel proprio diritto nazionale, anche, per esempio, in relazione alle norme sulle prove.

La Direttiva prevede un'ampia definizione dei beni che possono essere oggetto di congelamento o confisca che comprende i documenti o gli strumenti legali comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti su tali beni, documenti o strumenti che possono includere, ad esempio, strumenti finanziari o documenti che possono far sorgere diritti di credito e di norma si trovano in possesso della persona interessata dalle procedure in questione.

¹¹ Azione comune 98/699/GAI del 3 dicembre 1998 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea (GU L 333 del 9.12.1998).

¹² Decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato (GU L 182 del 5.7.2001).

¹³ Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio (GU L 196 del 2.8.2003).

¹⁴ Decisione quadro 2005/212/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (GU L 68 del 15.3.2005).

¹⁵ Decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (GU L 328 del 24.11.2006).

Il congelamento e la confisca così come enunciati nella direttiva sono concetti autonomi che non impediscono agli Stati membri di attuarla utilizzando strumenti che, in base al diritto nazionale, sarebbero considerati sanzioni o altri tipi di misure. Il precezzo comunitario, quindi, lascia impregiudicate le vigenti procedure nazionali per la tenuta dei documenti legali o degli strumenti comprovanti il diritto di proprietà o altri diritti sui beni applicate dalle autorità nazionali o dagli organismi pubblici competenti conformemente al diritto nazionale.

Dal lato dell'Europa, la Direttiva, vincolante sulla confisca dei beni a esponenti della criminalità organizzata, invita gli Stati Membri a valutare se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico e sociale. Nella sua proposta del marzo 2012, inoltre, la Commissione aveva già sostenuto che "la confisca dei beni viene inclusa tra le iniziative strategiche nell'ambito di una iniziativa politica più ampia destinata a tutelare l'economia lecita da infiltrazioni criminali, contribuendo alla crescita e all'occupazione in Europa".

Tali elementi rappresentano, quindi, una nuova impostazione della lotta alla criminalità organizzata in quanto si incomincia a riflettere sul passaggio da mera gestione immobilistica ad un uso dinamico dei beni sequestrati e confiscati finalizzato allo sviluppo.

L'Italia recepisce in maniera sostanziale tale approccio sia nei documenti di programmazione di impostazione comunitaria che in quelli nazionali, ordinari o delle politiche di coesione, ma anche nelle norme finanziarie e di bilancio.

Nell'Accordo di partenariato¹⁶ (AdP), ossia nel documento che definisce la strategia e le priorità di sviluppo di uno SM della UE nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi comunitari per il periodo di programmazione 2014-2020 al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva e che per l'Italia è stato approvato con Decisione di esecuzione della Commissione del 29 ottobre 2014, vengono individuati due approcci complementari tra loro e concetti chiave in termini di beni ed aziende confiscate in collegamento con lo sviluppo economico.

Il primo identifica il bene confiscato (immobile o azienda che sia), ovviamente in confisca definitiva, come un bene di proprietà pubblica e quindi per il recupero, la valorizzazione e la gestione è possibile utilizzare tutte le competenti azioni e strumenti previsti in tutti gli Obiettivi tematici (OT) dell'AdP con la possibilità, in fase di redazione dei bandi, di assegnare puntuali priorità nell'applicazione dei criteri di selezione delle operazioni quando si tratta di beni ed aziende confiscate ovvero realizzare bandi di scopo.

Il secondo postula che il principio di legalità viene riaffermato anche attraverso l'utilizzo di un bene confiscato con lo scopo di garantire l'accesso di tutti i cittadini alle risorse di base, ai servizi sociali, al mercato del lavoro ed ai diritti fondamentali. Il bene confiscato rappresenta, quindi, un'opportunità per creare presidi assistenziali, di protezione sociale, di accoglienza, di funzione educativa, di reinserimento lavorativo di persone svantaggiate.

La materia "beni (mobili, immobili e aziendali) confiscati alla criminalità organizzata e diffusi sul territorio nazionale" rientra, quindi, negli ambiti di azione promossi dalle politiche di coesione, in linea con il loro generale obiettivo di sostenere i territori nel far leva sui propri vantaggi comparativi e sulle proprie peculiarità per innescare e dare vita a proprie traiettorie di sviluppo autonome e sostenibili ed i relativi beni ed aziende possono essere utilizzati come risorse per le politiche di sviluppo e coesione territoriale e nel contempo come strumenti per affermare i principi di legalità e democrazia nelle comunità locali.

¹⁶ Ex articoli 14 e seguenti del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013

Le politiche di coesione in Italia non sono finanziate solo da risorse comunitarie ma anche da risorse nazionali, di tipo “aggiuntivo”, previste dalla Costituzione e riconducili al Fondo sviluppo e coesione ed ai Programmi complementari, e di tipo ordinario.

In tale direzione vanno il Documento di economia e finanza (DEF) del 2014, allorquando enuncia la “Necessità di impedire i condizionamenti della criminalità organizzata sui circuiti dell'economia legale e di sostenere il rilancio economico e sociale intensificando la lotta alla corruzione, all'illegalità e al crimine organizzato (...) attraverso l'impiego dei fondi europei mediane nuovi processi di gestione e destinazione degli *asset* sottratti alla criminalità organizzata”, e del 2015, allorquando viene auspicato il “riutilizzo in termini di welfare e inclusione sociale, di promozione cooperativa e di imprenditorialità giovanile, di tutela del lavoro e nuova occupazione, di sviluppo economico e produttivo”.

La valorizzazione in chiave socio economica dei beni confiscati alla criminalità organizzata assume, quindi, il rango di intervento per lo sviluppo territoriale che, facendo leva su una originaria dimensione di svantaggio, trova un sostegno sempre più rilevante nell'ambito delle politiche di coesione che si propongono di contribuire alla valorizzazione degli *asset* territoriali delle comunità, ambito in cui la rilevanza dei beni confiscati nel contesto nazionale è considerevole dal punto di vista della potenzialità d'uso a fini economici e inclusivi e ciò anche nella considerazione che il riutilizzo dei beni (mobili, immobili e aziendali) confiscati alla criminalità organizzata e la loro valorizzazione in chiave socio economica ha assunto in Italia una dimensione patrimoniale, economica e finanziaria considerevole.

Lo Stato si inizia a muovere in questa direzione anche con atti regolamentari e normativi specifici.

Il Ministero dello sviluppo economico istituisce, con Decreto del Ministro 4 dicembre 2014, un apposito regime di aiuto di finanza agevolata, all'interno del Fondo crescita sostenibile¹⁷, per l'intero territorio nazionale al fine di promuovere la nascita e lo sviluppo di cooperative di piccola e media dimensione, tra cui quelle che gestiscono aziende confiscate, con una dotazione finanziaria, al 2016, pari a 9,8 M€ e con la previsione che tale sezione del Fondo possa essere alimentata dai fondi comunitari delle politiche di coesione. Questo regime di aiuto, con le medesime finalità, è stato ulteriormente incrementato con la Legge di bilancio 2017 in ragione di ulteriori 10 M€ per il biennio 2017/18¹⁸.

Il Ministero delle Infrastrutture e trasporti stanzia, con decreto del Ministro 30 gennaio 2015, 18 M€ finalizzati al recupero abitativo degli immobili sottratti alla criminalità da destinare ai Comuni, su individuazione dell'ANBSC, per essere assegnati alle categorie sociali più svantaggiate con priorità per i soggetti sotto sfratto esecutivo.

La Legge di stabilità (LS) del 2016¹⁹ all'articolo 1 prevede due gruppi di commi per il rafforzamento dell'ANBSC e possibili azioni di valorizzazione (192 - 194) e per l'accesso al credito per le aziende confiscate (195 – 197).

Il Legislatore con tale norma ha inteso rafforzare sia l'azione che l'ANBSC stessa ma anche la valorizzazione di tale tipologia di beni.

La norma, infatti prevede che l'ANBSC promuova specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali, con il fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale di valorizzazione dei beni ed il corretto funzionamento di monitoraggio analitico sull'utilizzo. Prevede anche che per la realizzazione di tale azione concorrono 15 M€ per il triennio 2016/18 da destinare nell'ambito dei

¹⁷ Articolo 23 del Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134

¹⁸ Articolo 1, c. 74, Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

¹⁹ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”

programmi operativi nazionali “Governance e capacità istituzionale” e “Legalità”, cofinanziati dall’Unione europea, nonché dei Programmi di azione e coesione di cui alla delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015.

Al fine di rafforzare il concetto di valorizzazione dei beni confiscati, il comma 194 prevede che gli Enti interessati, titolari di risorse della politica di coesione - comunitaria e nazionale -, possano pianificare, di concerto con l’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, specifiche azioni rivolte all’efficace valorizzazione dei predetti beni.

La seconda azione messa in campo dalla norma di stabilità del 2016 intende arginare le problematiche insorgenti per quelle aziende che rientrano in una condizione di legalità allorquando vengono sottratte alla criminalità organizzata con un provvedimento ablatorio e devono fronteggiare un aumento dei costi di gestione, dovuto alla regolare fatturazione ed alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro, una difficoltà di accesso al credito, per diminuita bancabilità dell’impresa, ed una revoca delle commesse e del credito dei fornitori.

Al riguardo, con il secondo gruppo di commi citati, il Legislatore autorizza una spesa di 30 M€ per il triennio 2016/18 per assicurare alle aziende sequestrate e confiscate la continuità e l’accesso al credito bancario, il sostegno agli investimenti e agli oneri accessori per le ristrutturazioni aziendali, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza del lavoro, il sostegno delle cooperative.

Tali risorse sono ripartite in ragione del 30% in un’apposita sezione del Fondo di garanzia (FdG) per le Piccole e media imprese (PMI) per operazioni finanziarie in favore di dette aziende, indipendentemente dalla dimensione, ovvero di imprese che le rilevano, ed il ragione del 70% in una sezione dedicata del citato Fondo di crescita sostenibile per l’erogazione di finanziamenti agevolati alle medesime imprese.

Al riguardo, quest’ultima sezione del Fondo è stata incrementata di 20 M€, a favore solo di imprese operanti nel territorio della Regione Siciliana, con Decreto del Direttore generale per gli incentivi alle imprese del Ministero per lo sviluppo economico del 20 dicembre 2016.

Inoltre, entrambe le sezioni dei citati Fondi sono state ulteriormente incrementate complessivamente di 10 M€ per l’anno 2019, con la medesima modalità di riparto enunciata, dal comma 612 della citata Legge di bilancio 2017.

I limiti, i criteri e le modalità per la concessione delle garanzie e dei finanziamenti di cui ai commi precedenti sono stati determinati, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di aiuti di Stato, con un appositi Decreto interministeriale adottato dal Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro della giustizia, in data 4 novembre 2016.

In relazione all’attuazione dei commi 192 e 193 dell’articolo 1 della LS 2016, l’ANBSC, di concerto con l’Agenzia per la coesione territoriale, hanno predisposto un progetto di rafforzamento della Struttura preposta alla gestione e destinazione dei beni e delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata. Il progetto è stato approvato dall’Autorità di gestione del Programma complementare al PON Governance e capacità istituzionale per un valore pari a 8,3 M€, della durata di un biennio, con lo scopo di traghettare l’Agenzia verso il suo assetto operativo definitivo individuato dalla L. 17 ottobre 2017, n. 161, di integrazione e modifica al Codice antimafia di cui al D. Lgs 159/11.

La Legge di bilancio 2017 non effettua esclusivamente stanziamenti per questa materia ma prescrive anche una serie di indicazioni molto rilevanti.

Il comma 611, infatti, prescrive anche che l'ANBSC predisponga, in collaborazione con Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, da sottoporre all'approvazione del CIPE, sentita la Conferenza permanente Stato – Regioni, strategia che contenga strategie d'area e piani di azione territoriale.

Precisa, inoltre il citato comma, che i soggetti titolari di programmi cofinanziati dai Fondi comunitari 2014/20, in coerenza con la citata strategia, pianificano, di concerto con l'ANBSC specifiche azioni volte alla valorizzazione e che le sezioni dei Fondi di garanzia e di crescita sostenibile possono essere incrementate dai fondi, nazionali e comunitari, delle politiche di coesione.

Infine, il DEF 2017 ulteriormente procede a definire puntuale indicazioni in tal senso, infatti precisa che la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati è un importante strumento per lo sviluppo territoriale e che alle risorse stanziate dalla LB 2017 si potranno aggiungere quelle attivabili, a livello nazionale e regionale, con i programmi cofinanziati UE programmazione 14/20, con il FSC, «anche finalizzati a supportare progetti specifici di recupero e valorizzazione di beni».

Inoltre, effettua un passaggio molto importante per l'attuazione della strategia di valorizzazione allorquando chiarisce che il processo di valorizzazione passa attraverso «uno stretto coordinamento tra le Amministrazioni interessate e» l'ANBSC, «con l'obiettivo di definire la strategia nazionale, la pianificazione operativa degli interventi, il monitoraggio e la verifica dei risultati.» e che al fine di un rafforzamento degli strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti, entro il 2017 devo essere conclusi l'iter del nuovo «Codice antimafia» e delle «Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata ed ai patrimoni illeciti».

La Legge n. 161/2017 che modifica ed integra il Codice antimafia

Il 27 settembre 2017 la Camera dei Deputati ha approvato importanti modifiche al Codice antimafia, al Codice penale, alle norme di attuazione e di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, congiuntamente ad altre disposizioni, a mezzo della Legge 27 ottobre 2017, n. 161, di cui a seguire verranno descritte le principali innovazioni in relazione a agli istituti del sequestro, della confisca, della destinazione e valorizzazione.

In sostanza la norma effettua una riforma della disciplina e delle misure di prevenzione personali e patrimoniali ma incide anche sull'amministrazione, gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati, con particolare riferimento all'assetto dell'ANBSC, nonché sull'abbreviazione dei tempi di alcune procedure, ovvero sull'ampliamento delle competenze propositive e decisionali.

Una delle misure più rilevanti riguarda l'ampliamento dei possibili soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali e patrimoniali che possono essere applicate anche ai soggetti indiziati di prestare assistenza agli associati e alle organizzazioni a delinquere e mafiose nonché di una serie di reati contro la pubblica amministrazione - ove collegati al reato di associazione a delinquere - di atti persecutori, di delitti con finalità di terrorismo e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche.

Altro elemento qualificante è inherente la fase di sequestro disposta dal Tribunale che prevede alcune particolari innovazioni come il sequestro dei beni nelle disponibilità di una persona nei cui confronti è stata presentata una proposta, ovvero quello di valori ingiustificati ritenuti probabile frutto di attività illecite, così come l'amministrazione giudiziaria di aziende, nonché dei beni strumentali necessari alla conseguente attività d'esercizio o ancora l'estensione *ex lege* a tutti i beni aziendali quando si tratti di un sequestro di partecipazioni sociali totalitarie, misura, quest'ultima, prevista non solo per il sequestro preventivo ma anche per la confisca.

La norma poi, apporta significative modifiche alla disciplina relativa al sequestro e confisca per “equivalente” che prescinde dalle finalità di dispersione e occultamento dei beni. Infatti, è previsto che se dopo la presentazione della proposta da parte dell’Autorità che ne ha la competenza - che nel nuovo testo coinvolge una platea più ampia del D.Lgs 159/11 - non risulti possibile procedere al sequestro di quei beni perché l’indiziato non ha la disponibilità, diretta o indiretta, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto altri beni di valore equivalente, di cui viene precisata la legittima provenienza, dei quali il proposto ha la disponibilità anche per interposta persona.

In tema di confisca “allargata” o per “sproporzione”, molte sono le novità introdotte alla disciplina della confisca penale di valori ingiustificati, sia in relazione ai presupposti della misura che al procedimento. Viene ampliato il catalogo dei reati per i quali è possibile procedere alla confisca allargata e sono direttamente richiamati i gravi reati di cui all’art. 51, comma 3-bis, c.p.p., mentre viene esplicitamente escluso che la legittima provenienza dei beni possa essere giustificata adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego di evasione fiscale e viene assimilata la disciplina della confisca allargata a quella del Codice antimafia.

Inoltre, la norma prevede che terzi, titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni sequestrati di cui l’imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo, devono essere citati nel processo di cognizione al fine di garantire piena tutela ai loro diritti difensivi, così come prevede anche che il giudice dell’esecuzione è il giudice competente ad adottare con ordinanza sia la confisca allargata ordinaria che quella per equivalente.

E’ anche individuata una nuova ipotesi di confisca “senza condanna”, stabilendo l’applicazione della disciplina della confisca allargata quando, pronunciata la condanna in uno dei gradi di giudizio, il giudice di appello o la cassazione dichiarino l’estinzione del reato per prescrizione o amnistia.

Altra innovazione puntuale riguarda il caso in cui sussistano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, anche imprenditoriali, sia sottoposto, direttamente o indirettamente, ad assoggettamento o condizionamento mafioso o possa agevolare l’attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale; in questi casi il Tribunale dispone l’amministrazione giudiziaria dell’azienda e dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle citate attività. Nei casi meno gravi o maggiormente sfumati come l’esercizio occasionale di attività aziendali, in luogo dell’amministrazione giudiziaria è possibile ricorrere all’istituto del “controllo giudiziario”, intervento meno invasivo che non implica lo spossessamento del bene ma solo una sorta di “vigilanza prescrittiva” dell’attività economica.

Anche nel campo della scelta degli Amministratori giudiziari la norma definisce delle disposizioni che mirano a superare le difficoltà connesse alla mancata operatività dell’Albo, come ad esempio, il demando ad un decreto interministeriale proposto dal Ministro della giustizia che definisca i criteri di nomina e del numero degli incarichi concedibili, comunque non superiori a tre, e dei casi in cui è vietato il cumulo. In tale ambito viene anche modificato il ruolo dell’ANBSC che supporta l’Autorità giudiziaria nei procedimenti di prevenzione, non più fino alla confisca di primo grado ma fino alla confisca di secondo grado, mentre le competenze esclusive dell’Agenzia decorrono solo dopo la confisca definitiva e fino all’emissione del provvedimento di destinazione del bene.

La norma interviene anche sulla disciplina della gestione dei beni e delle aziende sequestrati consentendone, ad esempio, l’utilizzo per fini sociali o istituzionali sin dalla fase del sequestro, così come per i beni mobili prescrive disposizioni stringenti onde evitare costose custodie per beni privi di redditività. Infatti, per tali tipologie di beni, il legislatore ha introdotto gli Enti territoriali, tra i soggetti cui affidarne la custodia giudiziale, così come obbliga il Tribunale a perseguire l’opzione vendita nei casi in cui la gestione e l’amministrazione degli stessi implichi deterioramento o

diseconomie, prevedendone fintanto anche la distruzione per quei casi in cui i beni siano improduttivi, privi di valore, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili.

Sempre in tema di sequestro, il Legislatore, con lo scopo di rimuoverne le criticità, interviene sul tema della gestione delle aziende sequestrate riformando i compiti dell'amministratore giudiziario soprattutto in ragione della possibile prosecuzione dell'attività d'impresa e prescrivendo la presentazione, da parte dell'amministratore giudiziario, di una relazione in aggiunta a quella particolareggiata nella quale, oltre a tutti i dati patrimoniali, venga dettagliata un'analisi sulla sussistenza di concrete possibilità di prosecuzione o di riavvio dell'attività con allegato un puntuale programma contenente modalità e tempi di attuazione.

Relativamente agli strumenti finanziari già operativi in esecuzione della Legge di Stabilità 2016, il nuovo Decreto legislativo, nel rimandare a detta norma per il sostegno del credito utile per la valorizzazione delle aziende sequestrate, puntualizza che qualora l'accesso alle risorse del Fondo di garanzia e del Fondo di crescita sostenibile sia effettuato da un Amministratore giudiziario tale richiesta può essere soddisfatta solo dopo l'autorizzazione del Giudice delegato o dell'ANBSC previa adozione, da parte del Tribunale, del provvedimento di prosecuzione dell'attività. Stabilisce, inoltre, che i crediti di finanza agevolata erogati dal Fondo crescita sostenibile hanno privilegio sugli immobili, sugli impianti, sui macchinari e utensili d'impresa e loro pertinenze. Sempre a sostegno delle aziende sequestrate, è previsto poi che l'Amministratore giudiziario, acquisite le autorizzazioni ed i pareri del caso, possa avvalersi di un supporto tecnico fornito a titolo gratuito da imprenditori operativi nel medesimo settore o in settori affini, i quali acquisiranno un diritto di prelazione da esercitare, a parità di condizioni, in caso di vendita o affitto dell'azienda.

Al fine di favorire il coordinamento tra istituzioni, sindacati e datori di lavoro, la riforma istituisce tavoli permanenti presso le prefetture operativi in materia di aziende sequestrate e confiscate.

Dal punto di vista della destinazione dei beni confiscati e delle somme, oltre una più incisiva e puntuale regolamentazione della disciplina inherente lo sgombro e la liberazione degli immobili ancora occupati nonostante l'intervenuto provvedimento di confisca definitiva, il nuovo codice interviene apportando modifiche alla condizioni per la vendita delle partecipazioni societari e la destinazione dei relativi beni immobili, al potere di autorizzazione al mantenimento al patrimonio dello Stato - che viene trasferito al Presidente del Consiglio dei Ministri - con le modalità e secondo i tipici presupposti di trasferimento agli enti territoriali, alla possibilità di affittare in comodato beni aziendali nonché alla destinazione a finalità istituzionali delle aziende.

L'ANBSC viene riorganizzata e potenziata dalla riforma che ne modifica anche alcune competenze, come quella inherente la gestione dei beni confiscati che decorre solo dal provvedimento di confisca definitiva ed avviene in base a linee guida adottate dell'Agenzia stessa, per adattarle ai cambiamenti introdotti.

Il primo cambiamento riguarda la sede principale dell'Agenzia che viene trasferita a Roma mentre quella di Reggio Calabria diviene sede secondaria così come possono divenire nuove sedi secondarie anche Palermo, Catania, Napoli, Bologna e Milano, possibilmente utilizzando immobili confiscati.

Il Direttore non è più scelto solo tra i Prefetti, ma viene indicata una platea più ampia in cui figurano anche i Dirigenti dell'Agenzia del Demanio, i Magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità tra quelli delle magistrature superiori (viene introdotto per la nomina uno specifico requisito di competenza: esperienza professionale specifica, almeno quinquennale, nella gestione di beni e aziende),

Il Consiglio direttivo viene ampliato di due unità di cui uno di designazione del Ministro dell'interno e l'altro del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la politica di coesione, esperto in materia di finanziamenti europei e nazionali.

Alle attuali strutture dell’Agenzia viene aggiunto il Comitato consultivo di indirizzo che esprime una serie specifica di pareri motivati e può presentare proposte.

Il regolamento di organizzazione deve prevedere che la selezione del personale, il cui organico è aumentato a 200 unità complessive, avvenga privilegiando le specifiche competenze in materia di gestione aziendale, accesso al credito e finanziamenti europei. Il Direttore può ricorrere anche a contratti a tempo determinato, per il conferimento di incarichi di particolare specializzazione a professionisti esperti in gestioni aziendali e patrimoniali, così come alle sue dirette dipendenze, in aggiunta alla dotazione organica, può porre un contingente massimo di 10 unità per incarichi speciali ricorrendo a dirigenti con particolari professionalità comandati o distaccati da altri settori della pubblica amministrazione.

I compiti attribuiti all’ANBSC vengono ridisegnati partendo dal presupposto che l’ausilio all’Autorità giudiziaria sia nella fase del procedimento di prevenzione patrimoniale sia nel corso dei procedimenti penali per i gravi reati, come quelli che consentono la c.d. confisca allargata, è finalizzato a rendere possibile fin dalla fase del sequestro l’assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali a enti, associazioni, cooperative, ferma restando la valutazione del Giudice delegato sulle modalità di assegnazione.

Un particolare riferimento è esplicitato in merito alla necessità dello scambio dei flussi informativi con il Ministero della giustizia, l’Autorità giudiziaria, le banche dati delle Prefetture, degli Enti territoriali, di Equitalia ed Equitalia-giustizia, delle Agenzie fiscali e con gli Amministratori giudiziari, attività, questa, alla quale il Legislatore riserva un finanziamento di 850.000 €/anno per un triennio.

Coerentemente con le modifiche introdotte con la riforma, l’Agenzia collabora con l’Autorità giudiziaria nella gestione dei beni sequestrati fino alla confisca di secondo grado mentre per le attività di competenza si avvale delle Prefetture territorialmente competenti anche al fine di individuare enti e associazioni che partecipino con propri rappresentanti ai lavori del nucleo di supporto. Il fine di tutto ciò è anche di raccogliere informazioni che l’Agenzia utilizzerà per facilitare le collaborazioni tra Amministratori giudiziari e Coadiutori e a favorire sul territorio, soprattutto in relazione alle aziende, l’instaurazione e prosecuzione di rapporti commerciali tra imprese oggetto di sequestro e confisca.

Inoltre, l’Agenzia predisponde modelli di analisi aziendale per verificare la possibilità di proseguire l’attività imprenditoriale o avviare la liquidazione o la ristrutturazione del debito e stipula protocolli d’intesa, anche con associazioni di categoria, per individuare professionalità necessarie alla ripresa dell’attività aziendale e protocolli operativi nazionali con l’ABI per garantire la rinegoziazione dei rapporti bancari in corso con le aziende sequestrate e confiscate.

Infine, è prevista una verifica continua e sistematica della conformità dell’utilizzo dei beni ai relativi provvedimenti di assegnazione e destinazione.



STRATEGIA NAZIONALE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ATTRAVERSO LE POLITICHE DI COESIONE

ALLEGATO 2

DATI E STATISTICHE

Febbraio 2018

Il documento è stato realizzato in collaborazione con l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea

Tabella A2.1 - Immobili destinati per categoria, tipo di destinazione e regione (valori assoluti)

CATEGORIA IMMOBILI DESTINATI	TIPO DESTINAZIONE	REGIONI																			T	O		
		B	C	C	E	L	L	M	M	P	S	S	T	T	U	V	V	V	T					
Terreno	Mantenimento al patrimonio dello stato			35	16	1		3		11			1	5		59	1		3	1	136			
	Revoca Destinazione													1								1		
	Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali	10	1	724	560	10		85	3	50	4		47	557	36	1431	4	1	28	2	12	3565		
	Vendita			36	2	4				8				12		68	9					139		
	Totale	10	1	795	578	15		88	3	69	4		48	575	36	1558	14	1	31	2	13	3841	29,2%	
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	Distruzione/demolizione			1	3																	4		
	Mantenimento al patrimonio dello stato			1	41	12	1		10		17			6	1	53	1		6		3	152		
	Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali	7	1	199	131	12	1	37	12	36			14	109	7	334	2		1		9	912		
	Vendita			21	2	3		2	3	26			3		23							83		
	Totale	7	2	262	148	16	1	49	15	79			14	118	8	410	3		7	12	1151	8,8%		
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	Mantenimento al patrimonio dello stato							1		2				2		2						7		
	Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali			2	4	16		3						1		6						1		
	Vendita			1		2																3		
	Totale			3	4	18		4		2				3		8					1	43	0,3%	
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	Distruzione/demolizione					10																10		
	Mantenimento al patrimonio dello stato	15		203	146	15	7	83	7	170		1	30	101	25	928	9	1	3		20	1764		
	Revoca Destinazione																					1		
	Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali	30	6	828	949	41	7	217	26	631	4	2	66	668	33	1973	36	14	1		55	5587		
	Vendita			93	28	12		23	19	115	7		4	16		98	4					419		
	Totale	45	6	1124	1133	68	14	323	52	916	11	3	100	785	58	2999	50	15	4	75	7781	59,2%		
Altra unità immobiliare	Distruzione/demolizione					1																1		
	Mantenimento al patrimonio dello stato			8	2			14		2			1			12						40		
	Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali	1		64	41	2		4	2	7	4		4	13		114	2			5		263		
	Vendita			7		3		1		3			1			5						20		
	Totale			1		80	43	5		19	2	12	4		5	14		131	2		1	5	324	2,5%
Totale complessivo				63	9	2264	1906	122	15	483	72	1078	19	3	167	1495	102	5106	69	16	43	7	101	13.140
				0,5%	0,1%	17,2%	14,5%	0,9%	0,1%	3,7%	0,5%	8,2%	0,1%	0,0%	1,3%	11,4%	0,8%	38,9%	0,5%	0,1%	0,3%	0,1%	0,8%	

Fonte: Elaborazioni su dati OpenRegio, www.openregio.it, dati al 31 dicembre 2017

Tabella A2.2 - Aziende destinate per forma giuridica, tipo di destinazione e regione (valori assoluti e percentuali)

Forma Giuridica	Tipo destinazione	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Lazio	Liguria	Lombardia	Piemonte	Puglia	Sicilia	Toscana	Umbria	Veneto	Totale	
Altro	Cessione gratuita										1					1	
	Liquidazione						1			1		2				4	
	Vendita				2				1			2				5	
	Totale				2		1		1	1	1	4				10	
Associazione	Liquidazione			2			1					1				4	
Consorzio	Liquidazione								1			3				4	
Impresa individuale	Liquidazione	1	31	17		3		3	1	5	52					113	
	Vendita		2	7		1		1	1	3	3					18	
	Totale		1	33	24		4		4	2	8	55				131	
Società a responsabilità limitata	Affitto											3				3	
	Liquidazione	1	34	73	10	88	5	57	6	47	206	2	1			530	
	Vendita		4	7		2		5	1	4	3					26	
	Totale		1	38	80	10	90	5	62	7	51	212	2	1		559	
Società cooperativa	Liquidazione	1			5						3					9	
Società cooperativa a responsabilità limitata	Liquidazione			1	1							1				3	
Società in accomandita semplice	Liquidazione	1	11	32		7	1	5		6	23					86	
	Vendita			5			1	1			1				1	9	
	Totale		1	11	37		7	2	6		6	24				1	
Società in nome collettivo	Liquidazione		3	6		3		2	1	2	24					41	
	Vendita			1	1											2	
	Totale		3	7	1	3		2	1	2	24					43	
Società per azioni	Liquidazione				2	2	3	1	3			8				19	
Società semplice	Liquidazione											1				1	
Totale Aziende destinate		1	3	88	158	13	109	8	79	11	71	333	2	1	1	878	100,0%
		0,1%	0,3%	10,0%	18,0%	1,5%	12,4%	0,9%	9,0%	1,3%	8,1%	37,9%	0,2%	0,1%	0,1%	100,0%	

Fonte: Elaborazioni su dati OpenRegio, www.openregio.it, dati al 31 dicembre 2017

Tabella A2.3 - Immobili in gestione per tipologia, settore e regioni (valori assoluti e percentuali)

Tipologia	Sottocategoria/Settore	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia R.	FVG	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino A. A.	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	Totale
Altra unità immobiliare	Altra unità immobil. - non definito	9		28	37	11		34	1	6			5	8	2	66	3				4	214
	Altro	13		37	55	19	2	66	8	42	3		23	7	12	147	6		4	1	8	453
	Ex fabbricato rurale			13	1			5		6	2		2	3		20				1	53	
	Fabbricato in corso di costruzione indivisibile			1	24	6	27		6	1	1		1	24	8	78				3	180	
	Totale	22	1	102	99	57	2	111	10	55	5		31	42	22	311	9	4	1	16	900	
Terreno	Terreno - non definito	27	3	318	116	15		92	13	89			80	39	16	774	11	27		1	1.621	
	Terreno agricolo	38	12	782	498	21	17	236	58	122	5	2	186	280	29	2.250	147	1	4	13	4.701	
	Terreno con fabbricato rurale			2	33	20		1	7	1	3		1	19	1	214	3		2	307		
	Terreno edificabile			2		80	53	21	1	18	4	18		5	14	10	124			1	351	
	Totale	67	17	1.213	687	57	19	353	76	232	5	2	272	352	56	3.362	161	28	4	17	6.980	
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	Altro	2		19	8			12	2	38	2		5	6	2	73	4		1	1	175	
	Fabbricato industriale			1	4	10	2		5				1	3	1		33	15		3	86	
	Fabbricato/Locale per esercizi sportivi	1		1	1				1		1		1	1			1			7		
	Laboratorio per arti e mestieri			2	3	18			7		30			1	6		12			4	83	
	Magazzino sotterraneo per deposito di derrate														4					4		
	Magazzino, Locale di deposito	19		65	88	15	1	67	19	81			13	42	5	228	6	1	5	2	19	
	Negozi, Bottega	9	1	27	70	2		79	7	41			13	28	3	84	6			11	381	
	Stalla, scuderia			20	4			7					4	1	2	20				58		
	Unità a dest. comm. e ind. - non definito	3		8	123			15	2	3	3		1	8		20				1	187	
	Totale	34	4	147	322	19	1	192	31	201	7		41	92	12	475	31	1	6	2	39	1.657
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	Albergo, Pensione			1	3	2			4		1				1	26	9				47	
	Altro								1		1				2					4		
	Biblioteca, Museo, Galleria								1											1		
	Cappella, Oratorio					1														1		
	Casa di Cura, Ospedale														1					1		
	Collegio e Convitto, Educandato, Ricovero, Orfanotrofio, Ospizio, Convento, Seminario			1				1							2					4		
	Istituto di credito, cambio ed assicurazione				1															1		
	Opificio										2			1						3		
	Scuola, Laboratorio Scientifico				2										2					4		
	Teatro, Cinematografo, Sala per concerti, spettacoli e simili							1								1				2		
	Ufficio pubblico														7					7		
	Totale	2	5	11		14		5					3	1	38	10					89	
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	Abitazione indipendente	23	4	204	163	28	2	111	8	87	1		37	76	18	244	10		8	13	1.037	
	Altro	2		61	87	5		22	3	48			9	6	3	195			1	3	445	
	Appartamento in condominio	76	10	266	624	129	10	235	32	512	7	2	154	107	36	933	73	1	5	7	91	3.310
	Box, garage, autorimessa, posto auto	28	2	81	421	159	2	140	14	480	5	1	105	68	16	384	64		9	10	66	2.055
	Palazzo di pregio artistico e storico, Castello				1	1		5		2			13								22	
	Tettoia chiusa o aperta					1	3		1		5			9			5				24	
	Unità uso abit. e assimil. - non definito	3		31	72	11		18		10			15	10	1	152	16			1	340	
	Villa	3	2	40	68	3		44	1	38	1		23	16	3	109	7	1		2	361	
	Totale	135	18	684	1.439	336	14	576	58	1.182	14	3	365	283	77	2.022	170	1	24	17	176	7.594
	Totale complessivo	258	42	2.151	2.558	469	36	1.246	175	1.675	31	5	709	772	168	6.208	381	2	62	24	248	17.220
		10,8%	1,8%	89,6%	106,6%	19,5%	1,5%	51,9%	7,3%	69,8%	1,3%	0,2%	29,5%	32,2%	7,0%	258,7%	15,9%	0,1%	2,6%	1,0%	10,3%	100%

Fonte: Elaborazioni su dati OpenRegio, www.openregio.it, dati al 31 dicembre 2017

Tabella A2.4 - Aziende in gestione per forma giuridica, settore di attività e regione (valori assoluti e percentuali)

Tipologia	Sottocategoria/settore	B a s s i l i c a r i a z z o	C a l i a r i a n i a .	C a m p a n i a R	E m i l G	F a z i o	L i g u r i a	L o m b a r d h e	M a r c i s e	M o l i s e	P i e m o n t e	P u g l i a	S a r d e g n a	S i c i l i a	T o s c i a A .A	T r e n t i n o A -	V a l i e d A o s t a	V e n e t o	T o t a l e
Altro	Agricoltura, caccia e silvicultura						1												2
	Alberghi e ristoranti					1	3												8
	Altri servizi pubblici, sociali e personali						5												41
	Attività finanziarie	1										3							4
	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese										1		1						2
	Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa					1					1		3						7
	Costruzioni (vuoto)					1					2								6
	Totale	1	4	12	2		39				7				1	4	7		77
Associazione	Agricoltura, caccia e silvicultura																		1
	Alberghi e ristoranti					1													1
	Altri servizi pubblici, sociali e personali					1	1					1							5
	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese																		1
	Totale	2	1								1				1	1	2		8
Consorzio	Altri servizi pubblici, sociali e personali										1								5
	Attività finanziarie										1								1
	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese										1								2
	Attività svolte da famiglie e convivenze																		1
	Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa					1													3
	Costruzioni	1		1				2											20
	Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua													1					2
	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni					1					1								4
	Totale	1	1	2			6				1				1	26		1	38
Impresa individuale	Agricoltura, caccia e silvicultura	2		27	17			1						3		39			89
	Alberghi e ristoranti		18	8				2			12			7		19	1		68
	Altri servizi pubblici, sociali e personali	13	13				6		3			2		6		23	1		67
	Attività finanziarie			2			2												4
	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese		2	19			3							1		2	1		28
	Attività manifatturiere	2	6				1		1								6		16
	Attività svolte da famiglie e convivenze	1	1										1		2			1	6
	Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	41	46	3			5		4			1		20		57	2		179
	Costruzioni	24	24	1			5	1	3								51	1	110
	Estrazione di minerali			4													4		4
	Pesca, piscicoltura e servizi connessi					6							2				3		7
	Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua					7	4			2			2		14				8
	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni					4		1	3							32			29
	(vuoto)																	2	42
	Totale	2	139	150	4		26	1	28		2	3	40		252	6		2	657

2,7%
0,3%

1,3%

segue

segue

Tipologia	Sottocategoria/settore	B a r u z z o	a s i i c r a	C a l a p r i a	C a m p a n a	E m i l a n a	F V G	L a z i o	L i g u r i a	L o m a r i d a	M a r c h i a	M o l i s e	P i e r i s t e	P u m o n t e	S a r d e g n a	S i c e g n a	T o s c i a n a	T r e n t i n o A .	V a l i e d i a .	V e n e t o A o s t a	T o t a l e		
Società in accomandita semplice	Agricoltura, caccia e silvicultura	1		2	2																		7
	Alberghi e ristoranti	2		9	14	4		4	2	8					2	1	4	1	1				52
	Altri servizi pubblici, sociali e personali			11	10			3	1	1					3								32
	Attività finanziarie				3									2									5
	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese			2	11			5		4				1			6					1	30
	Attività manifatturiere			1	2																		6
	Attività svolte da famiglie e convivenze				2																		2
	Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa			10	29			2	2	3				3		14	2						65
	Costruzioni			8	17					2					1	10	1						39
	Estrazione di minerali			2	1																		3
	Pesca, piscicoltura e servizi connessi				1																		1
	Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua					4																	4
	Sanità e assistenza sociale				1																		1
	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni (vuoto)			5	9					1				1		6							22
	Totali	3	51	108	4	14	5	23						3	9	2	51	4	1	1	5	284	9,8%
Società in nome collettivo	Alberghi e ristoranti	1		1	2			1	1	1	1												12
	Altri servizi pubblici, sociali e personali				1			2		1					1		2						7
	Attività finanziarie					1																	1
	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese				4	1		1		1												10	
	Attività manifatturiere				1																		4
	Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa			7	2			2							1	2	9					1	24
	Costruzioni			5	7	2				1					1		20						36
	Estrazione di minerali			1													1						2
	Pesca, piscicoltura e servizi connessi			1													2						3
	Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua																						1
	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni (vuoto)			1						1					1		4						7
	Totali	1	18	17	3	7	1	7	1	2	5	1	2	5	53		1	116					4,0%
Società per azioni	Agricoltura, caccia e silvicultura	1																					1
	Altri servizi pubblici, sociali e personali			1					1		2												5
	Attività finanziarie					1			2		3												6
	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese					1			3														5
	Attività manifatturiere					1			2														1
	Costruzioni					1			2														5
	Pesca, piscicoltura e servizi connessi						1																2
	Sanità e assistenza sociale																						1
	Totali	1	1	2	1	9	5																26
Società semplice	Agricoltura, caccia e silvicultura			1	1					1					1		2						6
	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese (vuoto)					1																	1
	Totali	1	2			1																	8
	Totale complessivo	26	3	385	538	84	1	402	17	256	3	2	37	147	15	898	47	3	5	1	24	2894	0,3%
		26,0%	3,0%	385,0%	538,0%	84,0%	1,0%	402,0%	17,0%	256,0%	3,0%	2,0%	37,0%	147,0%	15,0%	898,0%	47,0%	3,0%	5,0%	1,0%	24,0%		

Fonte: Elaborazioni su dati OpenRegio – www.openregio.it, dati al 31 dicembre 2017



Agenzia Nazionale
per l'amministrazione
e la destinazione
dei beni sequestrati
e confiscati
alla criminalità
organizzata



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di Coesione

STRATEGIA NAZIONALE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ATTRAVERSO LE POLITICHE DI COESIONE

ALLEGATO 3

LE RISORSE FINANZIARIE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI

Febbraio 2018

Il documento è stato realizzato in collaborazione con l'Agenzia per la Coesione Territoriale e il Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione Europea

In generale, la valorizzazione e il riutilizzo sociale dei beni confiscati richiedono l'attivazione di forme di sostegno finanziario pubblico e/o privato, specificamente dedicato o nell'ambito di politiche di investimento più ad ampio spettro.

La valorizzazione socio-economica dei beni confiscati alla criminalità organizzata è una forma di intervento per lo sviluppo territoriale che trova sostegno anche, ma non esclusivamente, nelle politiche di coesione, seguendo l'articolazione per cicli pluriennali di programmazione che le caratterizzano, attraverso diverse forme di intervento, da investimenti di tipo infrastrutturale a strumenti di finanza agevolata.

L'intervento delle politiche di coesione, in effetti, è complementare a diverse misure attivate con risorse ordinarie, come previsto da ultimo nel Documento di Economia e Finanza 2017, in cui si prevede che alle risorse del bilancio nazionale si possano aggiungere quelle attivabili, a livello nazionale e regionale, con i programmi comunitari e con quelle del Fondo di sviluppo e coesione, considerando come anche il comma 611 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio 2017 esplicita che “i soggetti titolari di programmi cofinanziati da fondi strutturali e di investimento europei 2014/2020 pianificano”, di concerto con l'ANBSC, “specifiche azioni volte alla valorizzazione dei predetti beni e aziende”.

Tali indicazioni trovano origine nei Programmi Nazionali di Riforma a partire dal 2014, da cui discende, dunque, anche l'impostazione della *governance* di questa *Strategia*.

Nel complesso, le risorse finanziarie che possono essere utilizzate per la valorizzazione dei beni confiscati sono riconducibili a diverse fonti:

- Risorse ordinarie derivanti dal bilancio statale e da quelli degli Enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni);
- Fondo Sviluppo e Coesione – ciclo 2007-2013 riconducibili ad economie o a risorse eventualmente ancora disponibili;
- Risorse del Piano azione coesione 2007-2013 eventualmente ancora disponibili;
- Risorse dei Fondi Strutturali 2014-2020 riconducibili sia a Programmi nazionali che regionali non inserite nei Protocolli di legalità già sottoscritti;
- Risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) 2014-2020 inserite nei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR);
- Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 sia di competenza regionale (Patti per lo sviluppo), sia di competenza nazionale (Piani operativi), sia di derivazione stralcio (Pre-allocazioni);
- Risorse dei Programmi complementari 2014-2020, sia nazionali che regionali;
- Altre risorse (es. Fondazioni, Associazioni, Privati, ecc.).

Di seguito si riporta una disamina delle principali fonti finanziarie.

Risorse ordinarie derivanti dal bilancio statale

Il Ministro dello Sviluppo Economico, con il DM 4 dicembre 2014, ha istituito un apposito regime di aiuto di finanza agevolata, all'interno del Fondo crescita sostenibile¹, per l'intero territorio nazionale al fine di promuovere la nascita e lo sviluppo di cooperative di piccola e media

¹ Articolo 23 del Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134

dimensione, tra cui quelle che gestiscono aziende confiscate, con una dotazione finanziaria al 2016 pari a 9,8 M€, e con la previsione che tale sezione del Fondo possa essere alimentata dai fondi comunitari delle politiche di coesione. Questo regime di aiuto, con le medesime finalità, è stato ulteriormente incrementato con la Legge di bilancio 2017 in ragione di ulteriori 10 M€ per il biennio 2017-2018².

Il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti ha stanziato, con il DM 30 gennaio 2015, 18 M€ finalizzati al recupero abitativo degli immobili sottratti alla criminalità da destinare ai Comuni, su individuazione dell'ANBSC, per essere assegnati alle categorie sociali più svantaggiate con priorità per i soggetti sotto sfratto esecutivo.

La Legge di Stabilità (LS) del 2016³ all'articolo 1 prevede due gruppi di commi per il rafforzamento dell'ANBSC e possibili azioni di valorizzazione (da 192 a 194) e per l'accesso al credito per le aziende confiscate (da 195 a 197).

Tale norma ha inteso rafforzare sia l'azione dell'ANBSC stessa che la valorizzazione di tale tipologia di beni. Essa, infatti, prevede che l'ANBSC promuova specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali, con il fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità della strategia nazionale di valorizzazione dei beni ed il corretto funzionamento di monitoraggio analitico sull'utilizzo. Per la realizzazione di tali interventi si prevede in modo esplicito il supporto delle politiche di coesione nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali "Governance e capacità istituzionale" e "Legalità", come indicato in maggiore dettaglio nei paragrafi successivi.

La seconda azione messa in campo dalla norma di stabilità del 2016 intende arginare le problematiche insorgenti per quelle aziende che rientrano in una condizione di legalità, allorquando vengono sottratte alla criminalità organizzata con un provvedimento ablatorio e devono fronteggiare: un aumento dei costi di gestione, dovuto alla regolare fatturazione ed alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro; una difficoltà di accesso al credito, per diminuita bancabilità dell'impresa; una revoca delle commesse e del credito dei fornitori.

Al riguardo, con il secondo gruppo di commi citati, viene autorizzata una spesa di 30 M€ per il triennio 2016-2018 per assicurare alle aziende sequestrate e confiscate la continuità e l'accesso al credito bancario, il sostegno agli investimenti e agli oneri accessori per le ristrutturazioni aziendali, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza del lavoro, il sostegno delle cooperative.

Tali risorse sono ripartite in ragione del 30% in un'apposita sezione del Fondo di Garanzia (FdG) per le Piccole e Medie Imprese (PMI) per operazioni finanziarie in favore di dette aziende, indipendentemente dalla dimensione, ovvero di imprese che le rilevano, ed in ragione del 70% in una sezione dedicata del citato Fondo di crescita sostenibile per l'erogazione di finanziamenti agevolati alle medesime imprese.

Al riguardo, quest'ultima sezione del Fondo è stata incrementata di 20 M€, a favore solo di imprese operanti nel territorio della Regione Siciliana, con Decreto del Direttore generale per gli incentivi alle imprese del Ministero per lo Sviluppo Economico del 20 dicembre 2016.

Inoltre, entrambe le sezioni dei citati Fondi sono state ulteriormente incrementate complessivamente di 10 M€ per l'anno 2019, con la medesima modalità di riparto enunciata, dal comma 612 della citata Legge di bilancio 2017.

I limiti, i criteri e le modalità per la concessione delle garanzie e dei finanziamenti di cui ai commi precedenti sono stati determinati, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di aiuti di Stato,

² Articolo 1, c. 74, Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

³ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"

con un apposito Decreto interministeriale adottato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dello Sviluppo Economico, sentito il Ministro della Giustizia, in data 4 novembre 2016.

Ciclo di programmazione 2007-2013

L'attuazione dei Programmi sostenuti dai Fondi Strutturali comunitari riferiti al ciclo di programmazione 2007-2013 si è formalmente conclusa al 31 dicembre 2015, tenendo conto delle regole previste dall'Unione Europea, mentre gli interventi delle politiche di coesione sostenuti dalle risorse nazionali possono proseguire anche oltre tale scadenza.

È possibile ricostruire il contributo delle politiche di coesione 2007-2013 nell'ambito dei beni confiscati a partire dai dati inseriti dalle Amministrazioni titolari di Piani e Programmi nel Sistema di monitoraggio unitario, così come pubblicati sul portale OpenCoesione (www.opencoesione.gov.it). Si tratta di un universo di progetti, di natura materiale e immateriale, che vanno dalla ristrutturazione e riqualificazione di immobili confiscati ai fini di riutilizzo civile (progetti di tipo *hard*) al supporto della capacità istituzionale nella gestione dei beni confiscati, dell'educazione alla legalità e dell'inclusione sociale (progetti di tipo *soft*). Complessivamente si tratta di oltre 200 interventi per un costo complessivo di più di 130 Milioni di euro, come riportato nella Tabella seguente⁴.

Tabella A3.1: Il contributo delle politiche di coesione comunitarie e nazionali alla valorizzazione dei beni confiscati per il periodo 2007-2013

Regione	Numero progetti	Costo totale (M€)	Pagamenti (M€)
Calabria	55	31,5	22,5
Campania	38	35,1	29,9
Lombardia	2	0,7	0,7
Puglia	41	23,3	21,0
Sicilia	87	39,8	30,4
Ambito nazionale	6	6,7	6,3
Totale	229	137,0	110,9

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione al 31 ottobre 2017

Dal punto di vista finanziario le principali fonti che hanno sostenuto la valorizzazione di beni confiscati sono state rappresentate dal PON “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d’Italia 2007-2013” del Ministero dell’Interno e da alcune misure previste nei POR delle Regioni obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia). In particolare, nell’ambito del PON Sicurezza sono stati finanziati progetti di riqualificazione di beni confiscati, finalizzati alla ristrutturazione degli immobili e alla loro riconversione in vista del reinserimento nel tessuto socio-economico. Le tipologie di destinazione degli immobili più comuni sono state quelle della protezione delle fasce deboli, seguite dai progetti di riqualificazione urbana e di informazione/educazione alla legalità. I

⁴ I dati riferiti all'universo degli interventi per la valorizzazione dei beni confiscati vengono aggiornati bimestralmente, seguendo la tempistica del Sistema di monitoraggio unitario delle politiche di coesione. Maggiori dettagli sono riportati nell'approfondimento tematico disponibile su www.opencoesione.gov.it/opendata/#approfondimenti-title.

progetti di sviluppo economico (principalmente progetti imprenditoriali in ambito agricolo e agrituristico) rappresentano un'altra quota importante unitamente a quelli di aggregazione sociale. Il PON Sicurezza ha anche sostenuto la realizzazione di progetti finalizzati a rafforzare il sistema della gestione informatizzata dei beni e la sperimentazione di un sistema di geo-localizzazione dei beni utilizzando il geo-portale nazionale.

Altri programmi nazionali che hanno sostenuto interventi nel settore dei beni confiscati sono stati il PON Competenze per lo Sviluppo 2007-2013, il PON *Governance* e Azioni di Sistema, oltreché il Fondo per lo Sviluppo e Coesione (FSC), in particolare con il Programma Attuativo Regionale (PAR) Campania, e il Piano di Azione e Coesione (PAC), con il Programma PAC Ministero dell'Interno - Sicurezza e Legalità e il Programma PAC Ministero dell'Interno - Sicurezza e Legalità in Calabria.

Per quanto riguarda i POR regionali, si ricordano in questa sede gli interventi in materia di beni confiscati previsti nel:

- POR Calabria FESR 2007-2013, confluiti nel Progetto integrato di sviluppo regionale “Legalità e sicurezza”. La linea di intervento “Azioni per la realizzazione dei contratti locali di sicurezza” ha promosso due iniziative: Beni confiscati alla criminalità organizzata e Avviso pubblico per la realizzazione dei contratti locali di sicurezza;
- POR Campania FESR 2007-2013 ricompresi nell’Obiettivo Specifico 6.a “Rigenerazione urbana e qualità della vita”;
- POR Sicilia FSE 2007-2013 con l’Avviso per la formazione e l’accompagnamento del personale degli enti territoriali in materia di gestione dei beni confiscati, e POR Sicilia FESR 2007-2013 con l’Avviso pubblico per la presentazione di progetti per la riqualificazione e riconversione dei beni confiscati alla criminalità organizzata nei centri urbani e nelle aree marginali;
- POR Puglia FESR 2007-2013, con l’iniziativa “Libera il bene”, nell’ambito del programma regionale di politiche giovanili “Bollenti Spiriti”, che promuove il recupero, la riconversione e il riuso dei beni confiscati per scopi sociali, economici e di tutela ambientale;
- POR Lombardia FSE 2007-2013, che ha finanziato lo sviluppo di un sistema manageriale per la gestione del fenomeno dei beni confiscati.

Altre opportunità di sostegno per i beni immobili confiscati sono state avviate, nell’ambito degli avvisi pubblici “Giovani per il Sociale” e “Giovani per la Valorizzazione dei Beni Pubblici”, pubblicati dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri (nell’ambito del Piano d’Azione e Coesione), relativi alla promozione e al sostegno di azioni di rafforzamento della legalità e della coesione sociale ed economica dei territori delle Regioni Convergenza, attraverso interventi diretti ai giovani soprattutto in aree ad elevata dispersione scolastica.

Sempre nel ciclo 2007-2013 il Programma di Sviluppo Rurale Campania ha promosso opportunità di finanziamento che hanno avuto tra i fattori di valutazione delle proposte progettuali, la priorità della conduzione di progetti su aziende e beni confiscati alle mafie, che attribuivano un punteggio aggiuntivo, nella fase di selezione, alle iniziative presentate.

Alcuni soggetti privati (tra cui diverse Fondazioni, come la Fondazione con il Sud) hanno inoltre deciso di sostenere progetti di riutilizzo dei beni confiscati.

Ciclo di programmazione 2014-2020

La valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata trova un sostegno più sistematico attraverso gli strumenti messi a disposizione nell'ambito della programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione, relativi ai Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) ed al Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC).

Come già indicato, si tratta di risorse che si aggiungono a quelle ordinarie, in linea con quanto previsto dall'articolo 1 comma 194 della Legge di Stabilità (LS) del 2016 per specifiche azioni rivolte all'efficace valorizzazione dei predetti beni da pianificare di concerto tra le Amministrazioni titolari di risorse della politica di coesione e l'ANBSC.

La stessa norma prevede uno stanziamento di 15 M€ per il triennio 2016-2018 nell'ambito dei programmi operativi nazionali “Governance e capacità istituzionale” e “Legalità”, cofinanziati dall’Unione europea, nonché dei Programmi di azione e coesione di cui alla delibera CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015.

In particolare, il PON Legalità 2014-2020 gestito dal Ministero dell’Interno affronta nello specifico il tema dei beni confiscati. Nel Programma, aggiornato ad inizio 2018 con decisione comunitaria C(2018) 0020-09/01/2018 per un valore complessivo di 610,3 Milioni di euro finanziato sia dal FESR che dal FSE e inclusivo del cofinanziamento nazionale, si riconosce un ruolo centrale al recupero dei beni confiscati con l’obiettivo strategico di “proporre nuovi modelli e nuove reti di inclusione sociale ed economica, affinché il contesto socio-economico sia più preparato a respingere nuovi tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata” e promuovere “un’azione di stimolo e impulso per una loro migliore gestione, in tema di accessibilità delle risorse da parte di pubblici e privati e per una migliore *governance complessiva*”, anche attraverso il potenziamento della capacità amministrativa e azioni formative per i “soggetti che a vario titolo necessitano di competenze manageriali più avanzate nel delicatissimo settore della gestione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata”. In particolare la valorizzazione dei beni confiscati è esplicitamente prevista nell’Asse 3 del Programma (“*Favorire l’inclusione sociale attraverso il recupero dei beni confiscati e di altri beni del patrimonio pubblico*”), e nelle Azioni 4.2.1 (“*Azioni di supporto alle imprese sociali che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata*”), 5.2.2 (“*Interventi per lo sviluppo delle competenze organizzative e gestionali dei soggetti coinvolti nelle attività di gestione di beni e imprese confiscati*”), 7.1.1 (“*Recupero adeguamento e rifunzionalizzazione beni pubblici, anche confiscati alla criminalità organizzata, da destinare a strutture per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati regolari, dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, umanitaria e sussidiaria*”).

A partire dal 2017, con l’obiettivo di integrare i fondi della programmazione operativa nazionale e di quella regionale destinati alle politiche di coesione e al riequilibrio territoriale in materia di “legalità e sicurezza”, sono stati sottoscritti specifici Protocolli con le Regioni Calabria, Campania, Puglia e Basilicata, i cui testi sono disponibili sul portale OpenCoesione al seguente indirizzo: www.opencoesione.gov.it/protocolli_legalita_sicurezza_2014_2020/. Analogi Protocollo è in corso di istruttoria per la Regione Siciliana.

I Protocolli sono articolati per Obiettivi strategici (OS) e suddivisi in singole azioni. In tutti i Protocolli l’OS 2, destinato a “Rafforzare la coesione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati”, è suddiviso in tre azioni e precisamente in “Riuso e funzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata”, “Supporto ai soggetti che gestiscono beni confiscati alla criminalità organizzata” ed “Rafforzamento delle competenze organizzative e gestionali dei soggetti coinvolti nella gestione di beni e imprese”.

Con riferimento ai Protocolli delle Regioni Calabria, Campania, Puglia e Basilicata, il cui valore complessivo ammonta a 220 Milioni di euro, l’OS 2 è finanziato esclusivamente con risorse

comunitarie riconducibili al FESR ed all’FSE del PON Legalità e dei singoli POR delle Regioni sottoscritte. L’OS 2, di cui nella Tabella che segue si riporta l’articolazione regionale, ha una dotazione finanziaria complessiva pari a circa 105,4 Milioni di euro di cui la prima azione vale circa 66,5 Milioni di euro, la seconda circa 25,6 Milioni di euro e la terza 13,3 Milioni di euro. Questa dotazione è, a sua volta, imputabile per 82,7 Milioni di euro al FESR e per 22,7 Milioni di euro al FSE.

Tabella A3.2: Articolazione regionale delle risorse destinate all’Obiettivo Specifico 2 (*Rafforzare la coesione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati*) nei Protocolli legalità e sicurezza siglati al febbraio 2018 (Milioni di euro)

Regione	PON Legalità		POR		Totale
	FESR	FSE	FESR	FSE	
Calabria	8,5	3,5	25,3		37,4
Campania	16,2	0,8	18,0	10,6	45,7
Puglia	10,0	4,1	2,0	3,5	19,6
Basilicata	2,6	0,1			2,8
Totale	37,4	8,6	45,3	14,1	105,4



Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME
DI TRENTO E BOLZANO

Parere, ai sensi dell'articolo 1, comma 611, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di Bilancio 2017), sulla Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione.

Repertorio atti n. *F1/CSR* del 19 aprile 2018

LA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Nella odierna seduta del 19 aprile 2018:

VISTO l'articolo 1, comma 611, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di Bilancio 2017) il quale ha disposto che, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata provvede alla predisposizione della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, in coerenza con le indicazioni adottate dal Programma nazionale di riforma contenuto nel Documento di economia e finanza per l'anno 2015 e per l'anno 2016. Il documento di strategia nazionale, con allegati le strategie di area e i relativi piani di azione territoriali, è sottoposto all'approvazione del CIPE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. In coerenza con la strategia nazionale approvata dal CIPE, i soggetti titolari di programmi cofinanziati da fondi strutturali e di investimento europei 2014/2020 pianificano, con le modalità di cui al comma 194 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, specifiche azioni volte alla valorizzazione dei predetti beni e aziende. Entro il 30 settembre di ciascun anno, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata presenta al CIPE una relazione annuale sull'attuazione della strategia nazionale per la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscati alla criminalità organizzata, nella quale dà evidenza dei risultati conseguiti e dell'utilizzo delle relative risorse assegnate;

VISTA la nota DPCOE - n. 0001305 del 30 marzo 2018 con la quale Il Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, ha fatto pervenire il documento concernente la Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, predisposto dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), in collaborazione con il competente Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini dell'acquisizione del parere da parte di questa Conferenza;

CONSIDERATO che detto documento è stato trasmesso, con nota n. 0004895 del 5 aprile 2018, alle Regioni ed alle Province autonome;





Presidenza del Consiglio dei Ministri

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME
DI TRENTO E BOLZANO

CONSIDERATO che, per l'esame del documento, è stata convocata una riunione, a livello tecnico, il 18 aprile 2018 nel corso della quale i rappresentanti dell'Agenzia nazionale e del Dipartimento per le politiche di coesione hanno illustrato i contenuti del documento, frutto di un intenso lavoro che costituisce la prima tappa di una attività dovrà essere nel futuro implementata e aggiornata, sottolineando l'importanza di un sempre maggiore coinvolgimento degli enti territoriali in tutte le fasi successive alla destinazione dei beni ai fini della loro piena ed efficace valorizzazione;

CONSIDERATO che, in quella sede, i rappresentanti delle Regioni hanno espresso un giudizio positivo, formulando talune osservazioni e raccomandazioni finalizzate all'ulteriore miglioramento delle attività di recupero e valorizzazione dei beni confiscati;

CONSIDERATO che i rappresentanti dell'Agenzia nazionale e del Dipartimento per le politiche di coesione hanno preso atto favorevolmente delle osservazioni regionali delle quali si potrà tenere conto soprattutto nella concreta attuazione di quanto previsto nella Strategia Nazionale;

CONSIDERATO che, nella odierna seduta di questa Conferenza, le Regioni e le Province autonome hanno espresso parere favorevole sulla Strategia nazionale in esame con le raccomandazioni, già rappresentate in sede tecnica, contenute in un documento che è stato consegnato (All.A);

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

ai sensi dell'articolo 1, comma 611, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di Bilancio 2017), sulla Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, trasmessa, con nota DPCOE - n. 0001305 del 30 marzo 2018, dal Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno con le raccomandazioni contenute nel documento allegato che costituisce parte integrante del presente atto.

Il Segretario
Antonio Nardino

Il Presidente
Il Sottosegretario Gianclaudio Bressa



CONSEGNATO NELLA SEDUTA
DEL 19-6-2018.....

D'Adda



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

18/52/SR1/C3

POSIZIONE SULLA STRATEGIA NAZIONALE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ATTRAVERSO LE POLITICHE DI COESIONE

Parere, ai sensi dell'articolo 1, comma 611, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Punto 1) O.d.g. Conferenza Stato -Regioni

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime parere favorevole sulla Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, con le raccomandazioni espresse di seguito, che nascano dall'esperienza maturata dalla Regioni sul tema.

1. La riflessione della Strategia nazionale appare focalizzata sui beni ancora in gestione all'Agenzia Nazionale e, quindi, da destinare; non sono adeguatamente valorizzati quei beni già assegnati. Tra questi ce ne sono alcuni sui quali, per dimensione, valore simbolico, storia criminale, sostenibilità e prospettive occupazionali e di sviluppo, andrebbe fatta una riflessione finalizzata ad una vera e propria "adozione nazionale" degli stessi, che potrebbero diventare "progetti pilota". In questi casi, il **Tavolo di Indirizzo e Verifica e i Gruppi di Lavoro Regionali Permanent**i potrebbero assolvere al compito di presa in carico del bene.
2. Questa logica operativa aiuterebbe a riempire di senso il concetto della "piena restituzione alla collettività" e ad aggiungere indicatori diversi di misurazione dei risultati. Non solo il numero dei beni realmente assegnati e/o riutilizzati, ma anche l'incidenza del loro riuso sull'innalzamento della qualità della vita, in termini di occupazione, creazione di beni e servizi, animazione territoriale.
3. A tal fine, oltre che sull'Agenzia Nazionale, l'attenzione andrebbe concentrata anche sull'intera filiera di interesse sul **riuso dei beni confiscati**. Sarebbe utile disegnare una *road map* del buon riuso, che parta dalla fase di sequestro e arrivi al concreto riutilizzo, passando quindi per la fase di amministrazione giudiziaria, di confisca definitiva e di assegnazione dei beni. In questo modo, si potrebbero **valorizzare i casi esemplari e rendere gli stessi prototipali** per analoghe esperienze, valutando gli elementi che hanno contribuito al loro successo, in termini individuali e di filiera.
4. L'importanza e la delicatezza del tema della confisca dovrebbe prevedere **studi di fattibilità** e una migliore caratterizzazione dei finanziamenti,

attraverso una corsia preferenziale e meccanismi di premialità per quei progetti che in maniera diretta e/o indiretta abbiano ricadute sul riuso di un bene confiscato.

5. La strategia, infine, potrebbe considerare la valorizzazione delle esperienze di affiancamento nella gestione dei patrimoni confiscati. Sarebbe al riguardo utile qualificare il ruolo di Consorzi pubblici, Fondazioni ed Enti che favoriscono il riuso dei beni confiscati, anche rispetto alla predisposizione di adeguati progetti, pur non essendo direttamente impegnati nella gestione degli stessi.

Roma, 19 aprile 2018

