



BOZZA
editing 26/5/2016

CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI
ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA
E L'ATTIVITA' DELL'AGENZIA NAZIONALE (ANBSC)**



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. Y39



DOC. INTERNO N.56818026 del 25/05/2016

**L'AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI
ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA
E L'ATTIVITA' DELL'AGENZIA NAZIONALE (ANBSC)"**

Relatore:

Cons. Angelo Ferraro

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Fulvia Delavigne, Beatrice De Simone, Laura Iberti

SOMMARIO

	Pag.
Sintesi	7
CAPITOLO I - Introduzione	11
1. Oggetto e finalità dell'indagine	11
2. Le criticità evidenziate in precedenti indagini della Corte	12
3. L'evoluzione delle forme di gestione	14
4. Il contesto normativo di riferimento	16
CAPITOLO II - L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc)	21
1. Organizzazione e compiti	21
2. Personale	25
3. Rapporti di collaborazione e progetti avviati	27
4. Rendiconti e gestione amministrativa	29
4.1. Assetto amministrativo e contabile	29
4.2. Esame dei rendiconti e analisi della gestione	31
4.2.1. Analisi delle entrate	33
4.2.2. Analisi delle spese	34
4.2.3. Compensi agli organi dell'ente	35
4.2.4. Oneri per il personale in servizio	36
4.2.5. Spese di acquisto di beni e servizi	37
4.2.6. Spese soggette a vincoli di contenimento	38
4.2.7. La gestione dei residui	40
4.2.8. La situazione amministrativa	41
4.2.9. Il conto economico	42
4.2.10. Lo stato patrimoniale	43
4.2.11. Altre osservazioni	46
CAPITOLO III - La gestione operativa e la destinazione dei beni confiscati	47
1. I tempi del procedimento	47
2. Le banche dati e i flussi informativi	49
3. La gestione dei patrimoni confiscati	52
3.1. Beni mobili e mobili registrati	52
3.2. Beni immobili	53
3.3. Beni e complessi aziendali	55
4. La consistenza e il valore dei beni amministrati	59
5. La destinazione dei beni confiscati e la tutela dei terzi	62
5.1. I beni destinati	62
5.2. La tutela dei terzi	67

CAPITOLO IV - La gestione finanziaria	71
1. Oneri generali e costi della struttura	71
2. I trasferimenti ai coadiutori per compensi e spese gestionali	73
3. I finanziamenti per la valorizzazione e la riutilizzazione dei beni confiscati	75
3.1. I programmi operativi nazionali (Pon)	76
3.2. I programmi operativi regionali (Por e Poin)	78
3.3. Il contributo complessivo delle politiche di coesione	80
3.4. Altre iniziative di sostegno finanziario	82
3.5. Il piano di azione nazionale per il periodo 2014-2020	84
CAPITOLO V - Prospettive di riforma e correttivi proposti	89
CAPITOLO VI - Conclusioni e raccomandazioni	95

INDICE DELLE TABELLE

	Pag.
Tabella 1 - Sintesi dei rendiconti	32
Tabella 2 - Risultato di gestione	33
Tabella 3 - Contributo statale	33
Tabella 4 - Entrate accertate	34
Tabella 5 - Spese di funzionamento	35
Tabella 6 - Compensi agli organi dell'Agenzia	35
Tabella 7 - Spesa per il personale in servizio	36
Tabella 8 - Personale in servizio nell'ultimo triennio	37
Tabella 9 - Voci di spesa oggetto di riduzione	39
Tabella 10 - Conto dei residui	40
Tabella 11 - Situazione amministrativa	42
Tabella 12 - Conto economico	43
Tabella 13 - Stato patrimoniale	44
Tabella 14 - Valore dei beni immobili destinati	61
Tabella 15 - Beni immobili confiscati dalle Forze di polizia e dalla Dia (periodo 2009-2015)	62
Tabella 16 - Destinazioni di beni confiscati (immobili e aziende)	65
Tabella 17 - Costi della struttura di gestione	73
Tabella 18 - Compensi corrisposti ai coadiutori	74
Tabella 19 - Contributo delle politiche di coesione comunitarie e nazionali	81

* * *

ALLEGATI

Allegato 1 - Personale in servizio presso l'Anbsc	107
Allegato 2 - Tempi medi del procedimento	113
Allegato 3 - Consistenza degli immobili confiscati	117
Allegato 4 - Consistenza dei complessi aziendali confiscati	121

SINTESI

1. La gestione e la destinazione dei beni oggetto di misure ablatorie, nell'ambito del sistema di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata, e il ruolo svolto dall'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla mafia (Anbsc) sono stati oggetto di precedenti indagini della Corte che hanno evidenziato problemi e difficoltà che trovano conferma anche nella presente relazione.

2. Le prime riflessioni critiche vanno rivolte al quadro legislativo in materia di misure di prevenzione e di contrasto alla criminalità di stampo mafioso, caratterizzato dalla produzione, talora non sistematica e disorganica, di disposizioni aventi natura emergenziale, che hanno sollevato problemi interpretativi e lasciato irrisolte questioni rilevanti, anche con riguardo al passaggio dalla fase dell'aggressione a quella della destinazione/assegnazione finale dei beni confiscati.

I nodi non risolti dal c.d. codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011), hanno posto la necessità di ulteriori interventi correttivi (recati dai d.lgs. nn. 218/2012 e 153/2014 nonché dalle l. nn. 228/2012 e 121/2015) e motivato la presentazione di numerose proposte di modifiche legislative, poi riunite in due disegni di legge all'esame del Parlamento, che formano oggetto di analisi e commento nel capitolo "Prospettive di riforma e correttivi proposti" della presente relazione.

3. Il problema fondamentale è rappresentato dalla lunghezza dei procedimenti e dei processi (di prevenzione e penali) e, di conseguenza, dagli ampi spazi temporali intercorrenti tra il sequestro del bene, la sua confisca, la destinazione e la consegna ad un soggetto gestore finale per l'avvio di un progetto di riutilizzo.

Tali spazi risultano, poi, ulteriormente dilatati, all'interno della procedura ablatoria, dai vistosi ritardi che spesso separano l'adozione della misura di prevenzione o cautelare patrimoniale dal momento in cui ne viene data comunicazione all'Agenzia (in media, su un campione significativo di oltre mille procedure giudiziarie, il ritardo arriva a 470 giorni).

Sulla questione, come emerso nel corso dell'istruttoria, incidono inevitabilmente anche le perduranti anomalie e disfunzioni che caratterizzano il flusso informativo tra gli uffici

giudiziari e l’Agenzia nazionale (solo il 5/10 per cento dei dati relativi ai beni censiti risulta trasmesso per via telematica), nelle more dell’entrata in funzione del nuovo applicativo informatico (Sit-Mp) sulle misure di prevenzione e del potenziamento del sistema Regio di cui si è dotata l’Agenzia.

4. L’analisi della gestione dei beni confiscati ha evidenziato la presenza di una serie di criticità (fabbricati abusivi o inagibili, appartenenza del bene ad un contesto fallimentare, diritti reali di terzi sul bene, possesso per quote indivise etc.), tra le quali, *in primis*, lo stato di occupazione abusiva degli immobili, che perdura anche dopo la confisca di primo grado con problemi esiziali per la procedura ablatoria, e il venir meno, per le aziende confiscate, del “vantaggio competitivo” illecito, con conseguente incremento dei costi di gestione, probabile calo delle commesse, riduzione delle linee di credito.

Le situazioni menzionate rendono spesso problematico anche il ruolo svolto dagli enti locali assegnatari dei patrimoni confiscati e la finalizzazione ad uso sociale di tali patrimoni.

Ulteriori rilievi critici conseguono alla mancata disponibilità di stime attendibili sul valore dei beni oggetto di misure ablatorie e di dati certi sulla loro consistenza, nonché alla carenza di strumenti per il monitoraggio dei beni e per la verifica del loro utilizzo nella legalità, considerata anche la scarsa efficacia dell’apporto sinora fornito dai nuclei istituiti presso le prefetture.

5. Per quanto concerne l’ente gestore, devono essere richiamate le carenze strutturali e di personale qualificato, che provocano stasi operative e rendono complicato lo svolgimento delle molteplici funzioni attribuite all’Agenzia, di analisi, consulenza, supporto, monitoraggio e, soprattutto, di gestione diretta degli immobili e dei complessi aziendali dopo la confisca di primo grado.

Nel contempo, è da sottolineare che l’Anbsc, dopo disagi e difficoltà iniziali, nell’ultimo biennio ha conseguito risultati apprezzabili, con l’assegnazione di circa 4.000 beni immobili e complessi aziendali (massimo storico).

A data attuale, comunque, ancorché previsti dalla normativa, non risultano ancora adottati dal Consiglio direttivo dell’Agenzia gli atti di indirizzo e le linee guida, in materia

di amministrazione e destinazione dei beni oggetto di misure ablatorie, nonché i piani generali di programmazione con l'esplicitazione dei criteri per la destinazione degli stessi beni.

6. In sede di controllo sulla gestione finanziaria, è stato riservato un particolare approfondimento agli strumenti apprestati ed ai finanziamenti erogati a livello nazionale e regionale, nell'ambito delle politiche di coesione, per la valorizzazione ed il recupero alla legalità dei beni confiscati, nonché alle analoghe risorse, previste nel Piano di azione nazionale per il periodo 2014-2020, finalizzate a perseguire specifici obiettivi di potenziamento delle capacità di gestione dei vari soggetti istituzionali interessati e dell'Anbsc.

La relazione, poi, dà atto che i documenti di economia e finanza 2015 e 2016, alla voce "valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata", riportano un catalogo pressoché esaustivo delle azioni, solo in parte avviate, dirette a migliorare l'intero sistema di gestione, custodia e assegnazione dei patrimoni di origine criminale.

7. In conclusione, sono state rivolte raccomandazioni ai soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nelle problematiche di gestione dei beni confiscati, con l'invito, in particolare, a:
 - adottare gli atti di indirizzo e le linee guida, nonché i piani generali e i protocolli operativi in tema di amministrazione e destinazione dei beni;
 - potenziare sotto l'aspetto qualitativo gli organici dell'Agenzia;
 - rivalutare la consistenza e l'efficacia dei nuclei di supporto prefettizi;
 - implementare i sistemi informativi e assicurare la interoperabilità tra le banche dati, nonché le comunicazioni per via telematica tra gli uffici giudiziari e l'Agenzia;
 - promuovere la realizzazione delle azioni previste dal Piano nazionale finalizzato al riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati e cofinanziato con fondi strutturali europei;
 - fatte salve le prerogative gestionali degli enti locali, prevedere meccanismi di monitoraggio e verifica, anche centralizzati, dei progetti inseriti nei Piani operativi regionali.

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

Sommario: 1. Oggetto e finalità dell'indagine. - 2. Le criticità evidenziate in precedenti indagini della Corte. - 3. L'evoluzione delle forme di gestione. - 4. Il contesto normativo di riferimento.

1. Oggetto e finalità dell'indagine

La presente relazione illustra gli esiti di distinte indagini, peraltro evidentemente connesse, programmate in tempi diversi e concernenti:

- la verifica delle modalità e delle procedure gestionali afferenti i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per accertare l'ulteriore presenza o meno di una serie di criticità e di anomalie segnalate in precedenti deliberazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato;
- la gestione finanziaria e amministrativa dell'Agenzia nazionale, cioè della struttura deputata all'amministrazione e alla destinazione dei beni oggetto di misura ablatoria.

L'istruttoria è stata condotta attingendo dati e informazioni, corredati anche da audizioni e contatti diretti, presso le amministrazioni e gli enti in varia misura coinvolti o interessati all'attività di gestione/destinazione dei beni sequestrati e confiscati, nonché all'erogazione delle risorse finanziarie utilizzate per il recupero e la valorizzazione dei beni assegnati (Anbsc, ministeri dell'interno, dell'economia e delle finanze, della giustizia, dello sviluppo economico, dei beni culturali ambientali e del turismo, Agenzia del demanio, Direzione investigativa antimafia, Dipartimento per la coesione e Agenzia per la coesione della Presidenza del Consiglio, Autorità di gestione e di *audit* dei fondi strutturali, regioni del c.d. obiettivo convergenza).

Nel corso dell'attività di controllo, la Sezione ha approfondito l'esame delle problematiche attuali di maggiore rilievo della complessa procedura gestionale e prospettato soluzioni adeguate e fattibili, a legislazione vigente.

L'indagine è stata finalizzata, altresì, a ricostruire la consistenza e il valore dei beni immobili e aziendali confiscati, acquisiti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli enti territoriali, nonché i costi dell'attività di gestione, comprendendovi i finanziamenti pubblici (nazionali e di origine comunitaria) erogati per il recupero e la valorizzazione dei beni destinati alla legalità.

Nell'occasione, si è proceduto anche alla verifica dell'efficacia del sistema di monitoraggio e controllo dei risultati conseguiti a valle dei finanziamenti assegnati.

Infine, la Sezione ha ritenuto di richiamare, commentandole, le proposte di modifiche dell'attuale normativa in materia, inserite in un disegno di legge già approvato dalla Camera dei deputati e in altra proposta di iniziativa governativa, entrambe all'esame del Senato, che introducono una serie di correttivi alla disciplina attuale, potenzialmente in grado di superare molte delle criticità e dei difetti riscontrati.

2. Le criticità evidenziate in precedenti indagini della Corte

La Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato ha approfondito il tema della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata in occasione di tre distinte indagini¹.

La prima, relativa al periodo 2001-2003 durante il quale l'ente gestore si identificava con l'Agenzia del demanio, ha fatto emergere "rilevanti difficoltà nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e problematiche che richiedono una riflessione, per nuovi interventi organizzativi e, in qualche misura, normativi".

I problemi evidenziati riguardavano, in particolare:

- difficoltà e ritardi connessi a non corrette o incomplete procedure nella fase giurisdizionale del sequestro e della confisca (errori e ritardi nella trascrizione dei decreti di sequestro e/o confisca e nelle comunicazioni circa l'esistenza di gravami su immobili e di eventuali procedure concorsuali nei confronti di società);
- criticità emerse nel corso della gestione degli immobili (occupazioni a vario titolo; fabbricati abusivi; appartenenza del bene ad un contesto fallimentare; possesso per quote indivise del bene da parte di diversi soggetti; diritti di terzi sui beni);
- difficoltà inerenti la fase di utilizzazione dell'immobile confiscato (disinteresse degli amministratori; problemi di sostenimento delle spese di gestione; mancata vigilanza sull'operato degli amministratori; assenza di manifestazioni di interesse da parte degli enti possibili destinatari del bene);

¹ Concernenti, rispettivamente, "L'attuazione delle disposizioni sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata - L. 7 marzo 1996, n. 109" (deliberazione n. 17/2005/G); la "Gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata" (deliberazione n. 23/2010/G), e "Lo stato di attuazione ed i problemi di operatività del Fondo unico giustizia (Fug), istituito con d.l. 16 settembre 2008, n.143, convertito dalla l. 13 novembre 2008, n. 181" (deliberazione n. 6/2014/G).

- criticità specifiche nel caso di complessi aziendali confiscati (ritardi nella definizione del procedimento di destinazione; problemi di ordine civilistico e contabile; necessità di promuovere un monitoraggio sull'andamento della gestione e sull'attività degli amministratori; esistenza di contenzioso relativo all'estinzione di ipoteche e mutui);
- carenze e lacune rilevate nella relazione semestrale² del Governo al Parlamento e nelle tabelle ad essa allegate (classificazioni non corrette, incongruenze nei dati e nella tipologia di destinazione dei beni, assenza o incompletezza diffusa di stime relative al valore dei beni; mancate analisi sui costi di gestione e sull'attività degli amministratori; inutilizzazione dei beni immobili destinati).

La seconda, che ha esaminato le vicende del periodo dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2009, ha rilevato una serie di anomalie, che possono essere così riassunte:

- la situazione di decozione in cui versa la maggior parte delle aziende confiscate, frutto della cattiva gestione o della totale assenza di amministrazione;
- la lentezza dei processi, con conseguente depauperamento di molti patrimoni;
- l'impossibilità di quantificare il valore dei beni confiscati;
- le difficoltà, da parte dei comuni, nella ristrutturazione e gestione del patrimonio immobiliare loro destinato;
- la mancata utilizzazione di oltre la metà degli immobili confiscati;
- l'assenza di tracciabilità degli immobili confiscati che entrano nel conto del patrimonio dello Stato come beni indisponibili per la vendita;
- la mancata realizzazione di un archivio informatico, da parte del Ministero dei beni e delle attività culturali (Mibac), nel quale riversare dati ed informazioni sui beni storico-artistici confiscati a livello nazionale.

La terza, infine, nell'approfondire i vari aspetti della complessa attività gestoria del Fondo unico giustizia (Fug) dal 2008 al 2014, ha evidenziato, tra l'altro:

- la presenza di risorse in sequestro, alcune risalenti addirittura a diverse decine di anni addietro, per le quali non risultavano intervenuti o comunicati provvedimenti di confisca definitiva, di restituzione o devoluzione allo Stato;

² Prevista dalla l. n. 109/1996, art. 3, c. 2.

- l'esistenza di numerosi uffici giudiziari che non avevano mai effettuato comunicazioni di provvedimenti di pertinenza del fondo;
- il fenomeno della mancata volturazione al fondo di molte delle liquidità oggetto di sequestro e, poi, di confisca e della diffusa abitudine degli amministratori giudiziari e dei coadiutori a non soddisfare gli obblighi di rendicontazione.

Come si potrà constatare nel prosieguo della relazione, le analisi e gli approfondimenti condotti nel corso della più recente attività di controllo hanno confermato la perdurante attualità di gran parte delle problematiche e dei profili di criticità già evidenziati dalla Corte.

3. L'evoluzione delle forme di gestione

Le difficoltà, i ritardi ed i problemi sin dall'inizio connessi con l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati portarono alla costituzione di un "osservatorio permanente"³ sulla gestione di tali beni e, poi, alla nomina⁴ di un primo "commissario straordinario", con il compito, tra gli altri, di promuovere il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni interessate alla destinazione dei compendi oggetto di misura ablativa e il monitoraggio degli stessi beni e dei relativi procedimenti.

Soppresso l'ufficio commissariale nel 2003⁵, la gestione dei beni definitivamente confiscati, fino ad allora attribuita alla competenza del Ministero delle finanze che ne disponeva le destinazioni, fu affidata all'Agenzia del demanio⁶, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel 2007 venne nuovamente utilizzata la figura del "commissario straordinario"⁷ con attribuzione di competenze diversificate, in riferimento sia alle fasi antecedenti che successive alla destinazione del bene, conferendogli l'incarico di seguire l'intero iter procedurale, di promuovere intese con le autorità giudiziarie e di coordinare i soggetti pubblici coinvolti nelle procedure amministrative di gestione, destinazione e utilizzo dei beni confiscati.

³ Con decreto del Ministro delle finanze in data 3 febbraio 1999.

⁴ Con d.p.r. 28 luglio 1999, n. 510, pubblicato nella G.U. del 1° settembre 1999.

⁵ Con d.m. 23 dicembre 2003.

⁶ A livello centrale e regionale, con attribuzione al direttore centrale della competenza all'emanazione del provvedimento di destinazione.

⁷ Nominato con d.p.r. 6 novembre 2007.

Dopo l'istituzione⁸ del Fondo unico giustizia (Fug)⁹, la l. 15 luglio 2009, n. 94 (di approvazione del c.d. "pacchetto sicurezza")¹⁰ ha ripartito le competenze gestionali sui beni confiscati, attribuendo ai prefetti la facoltà di adottare i provvedimenti di destinazione dei beni immobili, mobili registrati e delle aziende che, comunque, rimanevano in gestione all'Agenzia del demanio.

L'Anbsc viene istituita nel 2010¹¹ con molteplici competenze nelle diverse fasi del procedimento di ablazione ed acquisizione dei beni, di natura consultiva e ausiliaria del tribunale e del giudice delegato, nonché di diretta amministrazione e custodia¹².

Nel tempo, il procedimento di amministrazione/destinazione dei patrimoni confiscati ha subito significative modifiche.

Nella vigenza del d.l. 14 giugno 1989, n. 230, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 1989, n. 282¹³, i provvedimenti definitivi di confisca dovevano essere comunicati all'Intendenza di finanza (oggi Agenzia del demanio) competente che, acquisita dall'Ufficio tecnico erariale la stima del valore dei beni, ne informava il prefetto.

La proposta di destinazione era avanzata dall'autorità prefettizia al Ministero delle finanze, dopo aver acquisito il parere di altri soggetti¹⁴. Il ministro decideva in merito.

Invece, secondo le prescrizioni della l. n. 109/1996, il provvedimento ablatorio definitivo doveva essere comunicato dalla cancelleria dell'ufficio giudiziario competente all'ufficio territoriale del Ministero delle finanze (dal 2001 alla filiale dell'Agenzia del demanio), al prefetto e al Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza.

Entro novanta giorni dalla comunicazione, sulla base delle stime del valore dei beni effettuate dallo stesso ufficio, il dirigente della filiale del demanio¹⁵ avanzava proposta di destinazione al direttore generale che, entro i successivi trenta giorni (termine ordinario),

⁸ Intervenuta con d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 113. L'art. 2 del d.l. n. 143/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 181/2008, ha introdotto una regolamentazione più puntuale ed ampliato l'oggetto del fondo, affidandone la gestione ad Equitalia giustizia s.p.a.

⁹ Ove confluiscono, in particolare, somme di denaro, proventi, crediti e altre risorse liquide sequestrati nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione o di irrogazione di sanzioni amministrative, nonché proventi derivanti dai beni confiscati nell'ambito degli stessi procedimenti.

¹⁰ Con la stessa legge veniva previsto un albo nazionale degli amministratori giudiziari.

¹¹ Con l. 31 marzo 2010, n. 50, di conversione del d.l. 4 febbraio 2010, n. 4.

¹² L'Agenzia nazionale forma oggetto di approfondimento al successivo cap. II.

¹³ "Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della l. 31 maggio 1965, n. 575".

¹⁴ Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, intendente di finanza e sindaco del comune in cui era sito il bene confiscato.

¹⁵ Dopo avere acquisito i pareri del sindaco del comune interessato, del prefetto e dell'amministratore del bene.

emanava il decreto definitivo di assegnazione all'utilizzatore finale del bene confiscato. Permaneva, poi, una particolare forma di controllo da parte dei prefetti sull'effettiva utilizzazione dei beni destinati ai comuni per finalità istituzionali o sociali.

L'attuale procedimento prevede che il provvedimento ablativo definitivo sia notificato dagli uffici giudiziari alla Anbsc, all'Agenzia del demanio e al Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

La destinazione dei beni immobili e di quelli aziendali è demandata al Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale, che delibera in base alle stime effettuate dall'ufficio competente, tranne nei casi in cui ritenga necessaria una nuova stima. L'Anbsc ha novanta giorni di tempo, prorogabili di altrettanti giorni nei casi più complessi, per emanare il decreto finale di destinazione¹⁶.

4. Il contesto normativo di riferimento

Come si legge in documenti ufficiali “una moderna politica antimafia va condotta concentrando gli sforzi non solo sul 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”¹⁷.

Come noto, risale all'inizio degli anni ottanta la scelta del legislatore di ampliare il novero degli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso con le misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca¹⁸ dei beni illecitamente acquisiti dai soggetti destinatari di misure di prevenzione personali¹⁹.

¹⁶ A favore dello Stato, dei comuni (anche riuniti in consorzi), delle province e delle regioni, enti che, a loro volta, possono decidere di gestire il bene in maniera autonoma o di affidarlo in gestione a soggetti terzi. A norma del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo”, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, è possibile la concessione dei beni confiscati anche a cooperative di giovani di età non superiore a 35 anni per la realizzazione di attività imprenditoriali a scopi turistici.

¹⁷ Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, “Per una moderna politica antimafia”, 2014, parte I, pag. 12.

¹⁸ Alle due principali misure, introdotte dalla l. 13 settembre 1982, n. 646 (Rognoni-La Torre), si aggiungono: le cauzioni e le garanzie reali, l'amministrazione giudiziaria di beni personali e/o di beni connessi ad attività economiche. Tali misure di prevenzione si intersecano con alcune misure cautelari reali penali, in particolare il sequestro e la confisca previsti dal d.l. n. 306/1992, art. 12-*sexies*, convertito dalla l. 7 agosto 1992, n. 356.

¹⁹ Previste dalla l. n. 575/1965, recante “Disposizioni contro la mafia”.

L'introduzione²⁰ dell'art. 12-*sexies* concernente "ipotesi particolari di confisca", nell'ambito del d.l. 8 giugno 1992, n. 306²¹, ha consentito di aggredire i beni di valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività svolta, di cui il condannato²² non può giustificare la provenienza.

Dopo alcuni interventi normativi²³ diretti a potenziare gli strumenti di contrasto ai patrimoni illeciti, la l. n. 109/1996²⁴ ha specificatamente disciplinato la fase gestionale successiva alla confisca e consentito l'uso sociale dei beni confiscati alle mafie.

Ulteriori norme²⁵ hanno modificato o integrato singoli aspetti della materia, ma senza un organico disegno riformatore, fino all'istituzione²⁶ dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc), subentrata all'Agenzia del demanio nella titolarità delle competenze relative alla gestione e alla destinazione²⁷ degli stessi beni.

Le numerose criticità conseguenti alla natura emergenziale e, dunque, disorganica della legislazione intervenuta sul versante dell'aggressione ai patrimoni mafiosi hanno, poi, indotto a riordinare il sistema, mediante l'emanazione²⁸ del c.d. codice antimafia, adottato

²⁰ Ad opera del d.l. 28 giugno 1994, n. 399, convertito dalla l. 8 agosto 1994, n. 501.

²¹ Recante "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", convertito dalla l. n. 356/1992.

²² Per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* c.p.p. e per altri gravi reati, progressivamente ampliati nel tempo (rapina, estorsione, traffico di stupefacenti, alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, ecc.).

²³ Tra questi, la l. 19 marzo 1990, n. 55, in tema di applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniale agli indiziati di partecipazione ad associazioni dedite allo spaccio di stupefacenti e a persone dedite a traffici delittuosi.

²⁴ Recante "Disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati". Le procedure di riutilizzazione dei beni oggetto di misure ablativo sono state approfondite dalla Corte, Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato, nella relazione d'indagine approvata con deliberazione n. 17/2005/G.

La legge istituiva, tra l'altro, presso le locali prefetture, un fondo alimentato con risorse provenienti dalla vendita di beni mobili confiscati da impiegare nel finanziamento di progetti volti alla gestione degli immobili oggetto di misura ablatoria.

Era prevista anche la raccolta dei dati dei beni sequestrati e confiscati e le procedure relative disciplinate in dettaglio dal d.m. 24 febbraio 1997, n. 73.

²⁵ In particolare, il d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito dalla l. 24 luglio 2008, n. 125, recante "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", che ha sancito l'applicabilità di misure di prevenzione patrimoniale anche agli indiziati dei reati previsti dall'art. 51, c. 3-*bis*, c.p.p., e del reato di cui all'art 12-*quinquies* del d.l. n. 306/1992, nonché ai soggetti pericolosi semplici, introducendo il principio dell'applicabilità disgiunta delle misure di prevenzione personale e patrimoniale, sul quale è intervenuta, poi, la l. n. 94/2009, prevedendo il sequestro e la confisca "per equivalente" e la possibilità di adottare misure patrimoniali anche in caso di morte del proposto.

²⁶ Disposta con il d.l. n. 4/2010, convertito dalla l. n. 50/2010.

²⁷ Competenze, queste ultime, che la l. n. 94/2009 aveva trasferito al prefetto dell'ufficio territoriale di Governo ove si trovavano i beni o aveva sede l'azienda interessata dalla confisca.

²⁸ Disposta con la l. delega 13 agosto 2010, n. 136.

con il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159²⁹. Peraltro, il nuovo strumento normativo non ha risolto tutti i problemi esistenti ed anzi, con la norma transitoria contenuta nell'art. 117, c. 1, ha contribuito a generare ulteriori questioni interpretative³⁰, non completamente superate neppure dal successivo intervento di riscrittura dell'art. 12-*sexies*, c. 4-*bis*³¹.

Con il d.lgs. 15 novembre 2012, n. 218³² e, soprattutto, con la l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013)³³ sono state successivamente introdotte norme finalizzate a potenziare la funzionalità dell'Agenzia nazionale, ampliandone la competenza a tutte le fattispecie di reato indicate nell'art. 12-*sexies* della l. n. 356/1992 (e non solo per quelle previste dall'art. 51, c. 3-*bis*, c.p.p.), e a superare, in particolare, le criticità relative ai beni immobili confiscati gravati da diritti reali di garanzia.

A livello europeo, è da segnalare la direttiva n. 2014/42/UE del Parlamento e del Consiglio del 3 aprile 2014, che prevede ipotesi di “confisca estesa” dei beni, nonché la custodia del bene mediante “congelamento” in vista della confisca. La stessa direttiva invita, tra l'altro, gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per la gestione dei beni sottoposti a congelamento, istituendo uffici nazionali centralizzati per le attività gestorie, e a perseguire l'utilizzazione dei beni confiscati a scopi di interesse pubblico o sociale.

Ulteriori disposizioni integrative e correttive al d.l. n. 159/2011 sono state introdotte con il d.lgs. 13 ottobre 2014, n. 153, in materia di documentazione antimafia, e con la l. 6 agosto 2015, n. 121, in materia di soggetti sottoposti alla verifica antimafia.

La recente legge di stabilità 2016 (28 dicembre 2015, n. 208), ai commi da 192 a 200, nel disporre che l'Agenzia promuove “specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali”, ha previsto che la realizzazione di questa attività sia finanziata nel limite di 5 milioni per

²⁹ Recante “Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia”, successivamente modificato ed integrato.

³⁰ Indotte dalla necessità, stante la previsione di applicare le nuove disposizioni solo alle procedure intraprese dopo l'entrata in vigore del codice (13 ottobre 2011), di stabilire quando le singole norme siano applicabili alle procedure pendenti alla data indicata.

³¹ Operato con la l. n. 228/2012.

³² Decreto legislativo per la modifica ed integrazione della legislazione in materia di misure di prevenzione e documentazione antimafia.

³³ La legge di stabilità è opportunamente intervenuta anche sul regime fiscale da applicare ai beni immobili sequestrati e confiscati, introducendo nell'art. 51 il c. 3-*bis* che prevede espressamente, durante la vigenza dei provvedimenti ablativi e comunque fino alla destinazione o assegnazione del bene, l'esenzione di imposte, tasse e contributi (da liquidare in capo al soggetto cui i beni sono restituiti, in caso di revoca della misura ablativa).

ciascuno degli anni 2016-2017 e 2018³⁴. Le iniziative finanziabili attengono prioritariamente al potenziamento della procedura di valorizzazione dei beni confiscati.

Con la stessa legge è autorizzata la spesa di 10 milioni³⁵ per ciascun anno del triennio 2016-2018 al fine di assicurare alle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata la continuità del credito bancario, il sostegno agli investimenti, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, il sostegno alle cooperative previste dal c.d. codice antimafia³⁶.

Infine, presso il Ministero dello sviluppo economico, è istituito il fondo per il credito alle aziende vittime di mancati pagamenti, con una dotazione di 10 milioni annui per il triennio 2016-2018, con finalità di sostegno alle piccole e medie imprese che entrano in crisi a causa della mancata riscossione di pagamenti da parte di aziende debitorici.

³⁴ Si tratta delle risorse a carico dei Programmi operativi nazionali (Pon) inseriti nella programmazione dei fondi strutturali del periodo 2014-2020 “Governance e capacità istituzionale” e “legalità”, nonché con quelle dei Programmi di azione e coesione di cui alla delibera Cipe n. 10 del 28 gennaio 2015, complementari alla programmazione dei fondi europei. Sul punto, per approfondimenti, v. cap. IV, par. 3.5.

³⁵ Le risorse confluiscono, nella misura di 3 milioni annui, in un’apposita sezione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, destinata alla concessione di garanzie per operazioni finanziarie erogate in favore di imprese sequestrate e confiscate ovvero che rilevano complessi aziendali di quelle sequestrate o confiscate nonché, nella misura di 7 milioni annui, in un’apposita sezione del Fondo per la crescita sostenibile, per l’erogazione di finanziamenti agevolati agli stessi soggetti imprenditoriali.

³⁶ Di cui al d.lgs. n. 159/2011, art. 48, c. 3, lett. c) e c. 8, lett. a), modificato con l. n. 121/2015, art. 6, c. 4.

CAPITOLO II

L'AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA (ANBSC)

Sommario: 1. Organizzazione e compiti. - 2. Personale. - 3. Rapporti di collaborazione e progetti avviati. - 4. Rendiconti e gestione amministrativa. - 4.1. Assetto amministrativo e contabile. - 4.2. Esame dei rendiconti e analisi della gestione. - 4.2.1. Analisi delle entrate. - 4.2.2. Analisi delle spese. - 4.2.3. Compensi agli organi dell'ente. - 4.2.4. Oneri per il personale in servizio. - 4.2.5. Spese di acquisto di beni e servizi. - 4.2.6. Spese soggette a vincoli di contenimento. - 4.2.7. La gestione dei residui. - 4.2.8. La situazione amministrativa. - 4.2.9. Il conto economico. - 4.2.10. Lo stato patrimoniale. - 4.2.11. Altre osservazioni.

I. Organizzazione e compiti

L'Agenzia nazionale³⁷, istituita con d.l. n. 4/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 50/2010, ha personalità di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa e contabile. Essa è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno e al controllo della Corte dei conti³⁸.

Nel procedimento funzionale all'acquisizione al patrimonio dello Stato dei beni sottratti alla criminalità, l'Agenzia interviene in due momenti³⁹:

³⁷ L'Agenzia ha sede principale a Reggio Calabria e sedi secondarie a Milano, Roma, Napoli e Palermo.

³⁸ Ai sensi della l. n. 20/1994, art. 3, c. 4, e successive modificazioni.

³⁹ La prima fase inizia con l'adozione del decreto di sequestro e termina con la confisca di primo grado nel procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione ovvero con la conclusione dell'udienza preliminare o l'emissione del decreto di giudizio immediato nel processo penale.

La fase successiva prosegue, per le misure di prevenzione, dopo eventuali gradi di appello, con il provvedimento di confisca definitivo e, nel procedimento penale, con il giudizio di primo grado e la confisca.

La prima presenta obiettive difficoltà, perché soggetta a variabili che possono incidere in maniera significativa sull'entità e sul valore dei beni oggetto di misura ablativa. Soprattutto la corretta o meno esecuzione del sequestro si riflette sulla gestione del bene e sull'intero procedimento finalizzato alla confisca perché, ai sensi dell'art. 21 del codice antimafia, l'effettività della misura dovrebbe comprendere l'immissione in possesso, l'apprensione materiale dei beni e la loro consegna all'autorità giudiziaria e, nel caso di beni immobili, lo sgombero forzato degli occupanti *sine titulo*. E' l'ufficiale giudiziario, con l'assistenza obbligatoria della polizia giudiziaria, che deve procedere materialmente all'acquisizione del bene e all'immissione dell'amministratore giudiziario nel possesso allo stesso bene.

Le questioni gestionali, in questa fase, sono affrontate sotto la direzione del giudice delegato del tribunale ovvero del giudice penale che ha disposto il sequestro, i quali si avvalgono dell'amministratore giudiziario per i compiti operativi e dell'ausilio dell'Agenzia nazionale.

La seconda fase, invece, è di norma più semplice essendo già intervenuto un provvedimento dal tribunale sulle misure di prevenzione o del giudice dibattimentale o di quello dell'udienza preliminare, nel pieno contraddittorio delle parti. Tale fase è, anche, quella dell'affidamento all'Agenzia dell'amministrazione diretta del bene e della decisione circa la destinazione finale del bene stesso nella fase successiva alla confisca definitiva.

a) nella fase c.d. “giudiziaria” del procedimento, durante la quale è chiamata a svolgere attività di programmazione, consulenza e affiancamento all’autorità giudiziaria nell’amministrazione e custodia dei beni nonché attività di acquisizione e analisi dei dati e verifica dello stato dei beni⁴⁰;

b) nella fase c.d. “amministrativa”, nella quale è responsabile del monitoraggio e della gestione operativa dei beni confiscati⁴¹, nonché dell’adozione di iniziative e provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni⁴².

I beni sequestrati sono amministrati “per conto di chi spetta”, fino alla eventuale revoca del sequestro, con restituzione dei beni al titolare, o fino alla confisca definitiva, con devoluzione dei beni allo Stato (d.lgs. n. 159/2011, art. 45).

L’amministrazione dei beni assume un rilievo particolare rispetto ad analoghi istituti e procedimenti per il suo carattere “dinamico”, dovendo assicurare non solo la conservazione ma anche la redditività dei beni stessi.

Per i compiti strettamente operativi, l’Agenzia può nominare⁴³ dei coadiutori, in genere coincidenti con i precedenti amministratori giudiziari⁴⁴ designati dal tribunale di prevenzione o dal giudice penale, e può avvalersi di nuclei di supporto costituiti presso le prefetture territorialmente competenti.

La legge di stabilità 2013 (l. n. 228/2012) ha ulteriormente ampliato i compiti demandati all’Agenzia, alla quale compete anche un’attività di collaborazione (ausilio) con l’autorità

⁴⁰ In questa fase, l’amministrazione dei beni è di natura giudiziaria ed è attribuita ad un amministratore nominato dal tribunale, che svolge le proprie funzioni sotto la direzione del giudice delegato. L’Agenzia nazionale, peraltro, è chiamata a svolgere un ruolo di rilievo sia dal momento del sequestro dei beni, dovendo:

- coadiuvare l’amministratore e proporre al tribunale l’adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione (art. 39 codice antimafia);
- chiedere al tribunale la revoca/modifica dei provvedimenti di amministrazione adottati dal giudice delegato, quando ritenga che essi possano creare pregiudizio alla destinazione/assegnazione del bene (art. 35);
- in caso di grave irregolarità o incapacità, proporre al tribunale di disporre la revoca dell’amministratore giudiziario (art. 33);
- ricevere la relazione sui beni sequestrati stilata dallo stesso amministratore.

⁴¹ In esito al procedimento di prevenzione previsto dalla l. n. 575/1965 e successive modificazioni, nonché ai sensi del d.l. n. 306/1992, art. 12-*sexies*, convertito dalla l. n. 356/1992, e successive modificazioni ovvero in esito ai procedimenti penali per i delitti di cui all’art. 51, c. 3-*bis*, c.p.p.

⁴² Anche attraverso la nomina, ove necessario, di un commissario *ad acta*.

⁴³ “Può farsi coadiuvare, sotto la propria responsabilità, da tecnici o da altri soggetti qualificati”, comunicando al tribunale il provvedimento di conferimento dell’incarico.

⁴⁴ In questo caso, però, il ruolo del professionista è sottoposto ad una radicale trasformazione, in quanto egli sveste i panni dell’amministratore giudiziario del bene, la cui amministrazione viene trasferita interamente in capo all’Agenzia nazionale la quale, ove ritenuto opportuno, può nominarlo quale proprio coadiutore.

giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati, oltre che nel corso dei procedimenti di prevenzione, anche nell'ambito dei procedimenti penali per i delitti di cui agli artt. 51, c. 3-*bis*, del c.p.p., e 12-*sexies* del d.l. n. 306/1992, convertito dalla l. n. 356/1992, nonché un'attività di amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito ai citati procedimenti⁴⁵.

Ai sensi dell'art. 117, c. 6 del codice antimafia, il giudice delegato ovvero il giudice che procede “comunica tempestivamente all'Agenzia i dati relativi” ai procedimenti perché l'organo di gestione possa programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni, impartendo disposizioni agli amministratori giudiziari, e avanzare proposte per una migliore utilizzazione dei beni medesimi.

Sono organi dell'Agenzia⁴⁶ il direttore, il Consiglio direttivo⁴⁷ e il Collegio dei revisori.

Con delibera del Consiglio direttivo si provvede, in particolare, a:

- adottare gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati. E' previsto (art. 40 codice antimafia) che il giudice delegato, nell'impartire le proprie direttive generali in merito alla gestione del bene sequestrato, debba “tener conto” degli indirizzi e delle linee generali adottati dal Consiglio direttivo dell'Agenzia;
- programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca;
- approvare piani generali di destinazione dei beni confiscati;
- approvare il bilancio preventivo e il conto consuntivo;
- verificare l'utilizzo dei beni conformemente ai provvedimenti di assegnazione e destinazione, che possono essere revocati in caso di mancato o difforme utilizzo;
- acquisire dall'autorità di vigilanza l'autorizzazione ad utilizzare per finalità economiche (autofinanziamento) della stessa Agenzia i beni immobili mantenuti allo Stato.

L'Agenzia nazionale, inoltre, “promuove intese con l'autorità giudiziaria per assicurare, attraverso criteri di trasparenza, la rotazione degli incarichi degli amministratori⁴⁸, la

⁴⁵ In forza della disciplina transitoria, l'Agenzia nazionale assume l'amministrazione diretta dei beni solo nell'ambito dei procedimenti di prevenzione e/o penali iniziati dopo il 15 marzo 2012.

⁴⁶ Che restano in carica per quattro anni, rinnovabili una sola volta.

⁴⁷ Il Consiglio, la cui composizione è stata modificata dalla l. n. 228/2012, è formato dal direttore, che lo presiede (scelto tra i prefetti), da un magistrato designato dal Ministro della giustizia, da un magistrato designato dal procuratore nazionale antimafia e da due esperti di gestioni aziendali e patrimoniali.

⁴⁸ La figura professionale dell'amministratore giudiziario è stata istituita, di fatto, con la costituzione di

corrispondenza tra i profili professionali e i beni sequestrati, nonché la pubblicità dei compensi percepiti, secondo modalità stabilite con decreto emanato dal Ministro dell'interno e dal Ministro della giustizia" (art. 38 codice antimafia).

Il 15 marzo 2012 sono entrati in vigore i regolamenti attuativi previsti dall'art. 113 del codice antimafia, tra i quali il d.p.r. 15 dicembre 2011, n. 235 che, nel tentativo di attribuire un assetto definito alla struttura dell'Agenzia, ha poi finito con il confermare la dotazione organica minimale (trenta unità) prevista nella fase di avvio.

Ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 235/2011 l'Agenzia si avvale dell'Organismo indipendente di valutazione del Ministero dell'interno per assicurare il processo di misurazione e valutazione delle strutture e dei dirigenti⁴⁹.

Con la legge di stabilità 2013 si è provveduto, peraltro, a definire un diverso modello organizzativo dell'Agenzia, prevedendo la presenza nel Consiglio direttivo di "due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali designati, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze".

In effetti, a seguito del notevole ritardo verificatosi nel rinnovo e nel ripianamento organico degli organi sociali (il Consiglio direttivo in completa composizione ha iniziato a funzionare il 1° dicembre 2014 e il Collegio dei revisori il 31 marzo 2015), l'Agenzia non ha potuto procedere all'approvazione dei rendiconti 2013 e 2014 e del preventivo 2015 nei termini previsti dal d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97⁵⁰.

apposito albo, gestito dal Ministero della giustizia, ai sensi del d.lgs. 4 febbraio 2010, n. 14. La corrispondenza tra i profili professionali e i beni sequestrati è richiamata dagli artt. 40 e 41 del codice antimafia, secondo cui, per la gestione delle aziende, oggetto di misura ablatoria, l'amministratore deve essere scelto fra quelli iscritti nella sezione degli esperti in gestione aziendale. I regolamenti attuativi che dovevano disciplinare il procedimento di iscrizione all'albo, i compensi e l'esercizio del potere di vigilanza ministeriale sono stati approvati, con un ritardo di tre/quattro anni, rispettivamente, con d.m. 19 settembre 2013, n. 160 (pubblicato nella G.U. n. 19 del 24 gennaio 2014, e in vigore dall'8 febbraio, recante "Norme in tema di iscrizione all'albo, nonché modalità di sospensione e cancellazione dell'albo e di esercizio dei poteri di vigilanza da parte del Ministero della giustizia") e con d.p.r. 7 ottobre 2015, n. 177 (pubblicato nella G.U. n. 262 del 10 novembre 2015), quest'ultimo recante "Disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi agli amministratori giudiziari".

⁴⁹ In assenza di specifica previsione normativa, il processo di misurazione del personale non dirigente dovrebbe essere realizzato tramite la previsione di un doppio grado di valutazione, come precisato nel documento sul "Sistema di misurazione e valutazione della *performance* 2014-2016".

⁵⁰ I conti consuntivi degli esercizi finanziari 2013 e 2014 e il bilancio di previsione 2015 sono stati adottati dal Consiglio direttivo nelle sedute, rispettivamente, del 29 ottobre e dell'11 novembre 2015.

2. Personale

La situazione del personale è stata oggetto di diversi interventi legislativi a partire dal d.l. n. 4/2010⁵¹ che, per il funzionamento della neo-istituita Agenzia nazionale, aveva previsto in via provvisoria, un organico di trenta unità, comprese le figure dirigenziali, con l'impiego di personale proveniente da altre amministrazioni, dal demanio e dagli enti territoriali.

Successivamente, con d.l. 12 novembre 2010, n. 187⁵², è stato disposto, per garantire il potenziamento dell'attività istituzionale e lo sviluppo organizzativo delle strutture, che l'Anbsc, oltre ad avvalersi di personale "esterno", potesse stipulare anche contratti di lavoro a tempo determinato⁵³ utilizzando specifiche risorse⁵⁴.

Per effetto, poi, delle disposizioni contenute nella legge di stabilità 2013⁵⁵ sono state di fatto individuate, nell'assetto organizzativo dell'Agenzia, due distinte strutture: una "fissa", costituita da un organico di trenta unità di personale⁵⁶ ripartite tra le diverse qualifiche, dirigenziali e non⁵⁷, e una "mobile", costituita da un ulteriore contingente di personale, militare⁵⁸ e civile, entro il limite massimo di cento unità, proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dagli enti pubblici economici e dagli enti territoriali.

Le unità di personale in posizione di comando o distacco⁵⁹, ad eccezione del personale

⁵¹ Convertito dalla l. n. 50/2010.

⁵² Convertito dalla l. 17 dicembre 2010, n. 217.

⁵³ Di durata non superiore al 31 dicembre 2012.

⁵⁴ Un'assegnazione iniziale di 2 milioni per l'anno 2011 e di 4 milioni per l'anno 2012.

⁵⁵ Cfr. art. 1, c. 189, lett. h), i) e l) che modificano gli artt. 117 e 118 del d.lgs. n. 159/2011 e introducono il nuovo art. 113-bis.

⁵⁶ La cui copertura economica è ora garantita dalle assegnazioni finanziarie previste dall'art. 113-bis, cc. 1 e 2, del codice antimafia, funzionali, più in generale, a coprire le spese di personale, di organizzazione e di funzionamento delle varie sedi dell'Agenzia.

⁵⁷ Secondo contingenti da definire con apposito regolamento, che disciplini: l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia; la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, "assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e contabilità dei beni sequestrati e confiscati"; i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia e le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra la stessa Agenzia e l'autorità giudiziaria.

⁵⁸ Quello militare non può eccedere le quindici unità, di cui tre ufficiali di grado non superiore a colonnello e dodici sottufficiali.

⁵⁹ Fino al 31 dicembre 2013, le assegnazioni temporanee potevano avvenire in deroga alle norme sul pubblico impiego e, quindi, per un periodo anche superiore ai tre anni. Il direttore è, poi, autorizzato, nei limiti delle dotazioni organiche e delle disponibilità finanziarie assegnate, a stipulare fino a tutto il 2016 contratti a tempo determinato per assicurare piena operatività all'Agenzia.

Infine, la legge di stabilità 2013 ha consentito al personale proveniente dalle amministrazioni pubbliche o dagli enti pubblici in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, di presentare domanda di inquadramento nei ruoli della stessa Agenzia entro il 30 settembre 2013. In effetti, una sola unità è inquadrata in ruolo.

prefettizio collocato fuori ruolo, conservano lo stato giuridico e il trattamento economico fisso, continuativo e accessorio, con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza e successivo rimborso da parte dell'Agenzia dei soli oneri relativi al trattamento accessorio.

Secondo dati aggiornati⁶⁰, il personale in servizio al mese di gennaio 2016 ammontava a 101 unità, compreso il direttore, di cui una in organico e cento in posizione di comando/distacco o fuori ruolo (v. elementi di dettaglio in allegato 1).

A partire dall'anno 2013⁶¹, nonostante una serie di vincoli e debolezze strutturali, l'Agenzia nazionale ha provato ad operare, come previsto dalla legge istitutiva, come una vera e propria "cabina di regia" delle azioni dei vari soggetti (istituzionali e non) coinvolti nell'aggressione ai patrimoni criminali e nell'amministrazione e recupero alla legalità dei beni oggetto di misure ablatorie. In proposito, non ha sortito i risultati attesi la possibilità di avvalersi dei nuclei di supporto istituiti presso le prefetture per la complessa attività di gestione sul territorio dei beni confiscati e per i frequenti rapporti con gli amministratori/coadiutori e con l'autorità giudiziaria. La cooperazione operativa offerta dai nuclei in questione, in aree interessate da problemi di ordine pubblico e da emergenze di carattere economico-sociale, infatti, "è stata ed è assolutamente marginale"⁶².

D'altra parte, il precedente ente gestore (Agenzia del demanio), la cui competenza era limitata⁶³ rispetto a quella attuale dell'Anbsc, poteva disporre, per la gestione diretta e la destinazione dei beni, di ben maggiori aliquote di personale⁶⁴, comprese quelle delle filiali presenti in ciascun capoluogo di regione e in taluni capoluoghi di provincia.

In conseguenza delle problematiche evidenziate⁶⁵, è risultata fortemente ridotta l'attività di collaborazione e di ausilio all'autorità giudiziaria che l'Anbsc dovrebbe svolgere sin dalla fase del sequestro dei beni e limitata l'attività conoscitiva demandata alla stessa Agenzia che, inoltre, non ha potuto assumere, se non in casi residuali, il ruolo di amministratore delle

⁶⁰ Cfr. nota n. 8247 in data 23 febbraio 2016 dell'Anbsc.

⁶¹ Fino a tutto il 2012, la gestione operativa dei beni è stata assicurata all'Agenzia del demanio, in base ad apposita convenzione scaduta il 31 dicembre dello stesso anno.

⁶² Cfr. relazione sull'attività svolta dall'Agenzia - prot. interno n. 0048975 del 21 dicembre 2015, pag. 13.

⁶³ Alle sole confische definitive di prevenzione ed a quelle ex art. 12-*sexies* della l. n. 356/1992, a differenza dell'Agenzia nazionale che gestisce anche beni oggetto della c.d. confisca allargata e anche beni in confisca non definitiva.

⁶⁴ Dotate, per giunta, di specifiche competenze tecniche.

⁶⁵ Aggravate, altresì, dai continui avvicendamenti del personale comandato/distaccato, con dispersione dell'esperienza professionale acquisita da dipendenti che, per un motivo o per l'altro, sono tornati alle amministrazioni di provenienza (cfr. citata relazione dell'Anbsc del 21 dicembre 2015).

procedure, ai sensi dell'art. 38 del codice antimafia, né responsabilità gestionali dirette per gli immobili e le aziende in confisca.

3. Rapporti di collaborazione e progetti avviati

Ai sensi dell'art. 113, c. 3 del codice antimafia, l'Agenzia nazionale, per l'assolvimento dei compiti assegnati, può ricorrere anche al supporto di altre amministrazioni ovvero di enti pubblici sulla base di apposite convenzioni, anche onerose.

Su questo versante, è proseguita la collaborazione avviata tra l'Anbsc ed il Corpo forestale dello Stato⁶⁶ nonché con l'Agenzia del territorio⁶⁷, anche per assicurare la prosecuzione delle attività che fino a tutto l'anno 2012 erano ancora garantite dall'Agenzia del demanio.

Altri protocolli d'intesa risultano sottoscritti con: l'Ordine nazionale dei dottori commercialisti e revisori contabili, per superare le problematiche inerenti la gestione delle aziende sequestrate e confiscate⁶⁸; l'Osservatorio nazionale "Edilizia e legalità", con lo scopo di individuare soluzioni adeguate per il recupero delle aziende della filiera delle costruzioni⁶⁹; l'Osservatorio permanente sulle misure di prevenzione e la criminalità organizzata⁷⁰, per concordare un'attività di osservazione e monitoraggio a livello interdisciplinare sui beni oggetto di misure ablatorie in Calabria.

Nel corso dell'anno 2014, inoltre, l'Agenzia nazionale ha attivato una proficua attività collaborativa con il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, finalizzata all'individuazione delle più efficaci modalità di impiego dei fondi strutturali per la valorizzazione dei beni

⁶⁶ La convenzione, non onerosa, prevede, tra l'altro, l'esecuzione di sopralluoghi nelle aree rurali e montane sottoposte a sequestro o confisca finalizzati alla stima del bene, al monitoraggio dei beni confiscati destinati o assegnati nelle aree predette, all'attività di sgombero forzoso del bene, in concorso con altre forze di polizia.

⁶⁷ La relativa convenzione, non onerosa, riguarda la messa a disposizione della banca dati (Sister) che consente la mappatura dei beni immobili confiscati, nonché la predisposizione di perizie tecnico-estimative a cura dell'Agenzia del territorio sulla base di specifici sopralluoghi espletati sui beni in confisca.

⁶⁸ L'intesa ha dato luogo, tra l'altro, alla formazione di un elenco di iscritti, gestito dal Consiglio nazionale dell'ordine, "di comprovata affidabilità personale e professionale, esperti in materia di revisione dei bilanci e di ogni altro documento contabile delle imprese sequestrate/confiscate nonché in materia di gestione degli stessi beni". Il suddetto elenco non è vincolante per l'Agenzia e non sostituisce né integra l'albo di cui al d.lgs. n. 14/2010.

⁶⁹ L'Osservatorio, in particolare, si è impegnato a promuovere la sperimentazione delle attività di assistenza, elaborare linee guida e principi di comportamento per le relazioni sindacali nell'ambito delle imprese in gestione all'Anbsc, effettuare approfondimenti e studi in materia gius-lavoristica.

⁷⁰ Tra l'associazione "Antigone", il Tribunale di Reggio Calabria ed altri enti.

confiscati⁷¹, nonché promosso l'utilizzo degli immobili confiscati per soddisfare l'emergenza abitativa soprattutto nei comuni di Palermo e Napoli⁷².

Un ulteriore protocollo d'intesa è stato sottoscritto⁷³ con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali per favorire, con l'impiego di tecnici esperti in zootecnia e agronomia, la coltivazione di terreni confiscati assegnati a cooperative di giovani.

Una specifica convenzione siglata con l'Automobile club Italia dovrebbe, poi, semplificare, con l'utilizzo anche delle banche dati Aci, la gestione e la destinazione dei beni mobili iscritti nei pubblici registri.

L'Agenzia ha avviato, inoltre, il "Progetto Hermon"⁷⁴, finalizzato a realizzare un sistema di geo-monitoraggio dei beni immobili confiscati, conforme agli *standard* ed alle norme in vigore, che possa costituire un efficace strumento di analisi dei beni⁷⁵, destinato a coadiuvare gli enti territoriali nella individuazione delle migliori modalità di fruizione dei compendi in confisca e, in futuro, a favorire la costituzione di un patrimonio informativo⁷⁶ a disposizione della collettività.

Dietro sollecitazione di questa Sezione di controllo⁷⁷, è stata anche predisposta una bozza di convenzione tra l'Agenzia e il Mibact, già sottoposta all'approvazione del Consiglio direttivo dell'ente gestore in data 23 marzo 2016, per l'avvio di forme di collaborazione organica intese a consentire accertamenti e valutazioni circa l'autenticità e l'eventuale interesse culturale⁷⁸ dei beni oggetto di misura ablatoria, l'attribuzione del corrispondente valore economico, nonché la scelta di luoghi o istituti pubblici idonei alla custodia e

⁷¹ L'iniziativa è inserita nella proposta di un Piano di azione per il riutilizzo dei beni confiscati, presentata il 16 luglio 2015 presso la rappresentanza in Italia della Commissione europea (sull'argomento, v. il successivo cap. IV, par. 3.5).

⁷² Il recupero di immobili confiscati a fini di edilizia economica e popolare è stato formalmente sancito dal d. interm. 30 gennaio 2015, che prevede uno stanziamento di 15 milioni.

⁷³ Il 30 luglio 2015.

⁷⁴ Anch'esso cofinanziato con risorse a valere sul Pon "Sicurezza per lo sviluppo – obiettivo convergenza 2007-2013.

⁷⁵ Integrando le informazioni presenti nel sistema Regio.

⁷⁶ Fruibile sul Geoportale nazionale, l'infrastruttura pubblica nazionale che, conformemente alla direttiva "Inspire" ("Infrastruttura per l'informazione territoriale in Europa") del Parlamento europeo e del Consiglio (direttiva n. 2007/2/EC, recepita con d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 32), costituisce il nodo italiano della rete europea per l'informazione territoriale e il monitoraggio ambientale, con lo scopo di consentire lo scambio, l'accesso e l'utilizzo di dati geografici e ambientali interoperabili.

L'amministratore responsabile della realizzazione e della tenuta del Geoportale è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare che, in questo caso è partner istituzionale dell'Agenzia.

⁷⁷ Cfr. nota n. 4362 del 13 novembre 2015 e n. 1161 del 10 marzo 2015.

⁷⁸ Artistico, storico, archeologico o etnoantropologico.

conservazione dei beni mobili.

Un'altra interessante iniziativa⁷⁹ promossa dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in collaborazione con l'Anbsc e l'associazione Libera, intende contribuire alla riqualificazione del territorio attraverso l'immissione dei beni confiscati (che siano beni culturali, edifici di pregio artistico o opere d'arte) nel circuito culturale, artistico ed educativo di alcune realtà regionali (in una prima fase, Campania e Calabria). Il progetto prevede, tra l'altro, la mappatura e la catalogazione dei beni confiscati di rilievo culturale, con il supporto delle soprintendenze regionali.

In collaborazione, poi, con l'Agenzia nazionale sono state attivate, nell'ambito di un protocollo siglato⁸⁰ tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e l'associazione Libera, misure specifiche e agevolazioni a cui i gestori di terreni agricoli confiscati alle mafie potranno accedere in via prioritaria, nonché un'attività di ricerca/individuazione di terreni e altri immobili e di aziende nel settore agroalimentare da destinare ad usi sociali.

4. Rendiconti e gestione amministrativa

4.1. Assetto amministrativo e contabile

Si è visto⁸¹ che la presentazione dei bilanci consuntivi relativi agli esercizi finanziari 2013 e 2014⁸² ha subito un sensibile ritardo rispetto ai termini regolamentari, in quanto solo relativamente di recente è stato completato il rinnovo degli organi sociali dell'Agenzia.

Secondo i “principi fondamentali” (art. 1, c. 9) dettati dal regolamento⁸³, l'Anbsc uniforma la propria azione al principio della rigorosa separazione tra contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla propria gestione e le attività di amministrazione, custodia, destinazione e vendita relative ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

La gestione contabile e finanziaria dell'Agenzia si svolge “attraverso centri di

⁷⁹ Denominata “L'etica libera la bellezza”.

⁸⁰ Il 12 settembre 2014.

⁸¹ Cfr. cap. II, par. 1.

⁸² Nonché la presentazione della relazione sull'attività dell'Anbsc.

⁸³ Approvato con d.p.r. 15 dicembre 2011, n. 234.

responsabilità, determinati con riferimento ad aree omogenee di attività anche di carattere strumentale, inerenti alle competenze istituzionali”⁸⁴.

Nei primi anni di operatività l’Agenzia disponeva di un unico centro di responsabilità amministrativa e tale situazione è stata evidenziata come criticità nel verbale n. 7 del Collegio dei revisori in data 24 ottobre 2014, di approvazione al bilancio preventivo 2014.

Nel corso dello stesso anno si è proceduto a modificare l’assetto organizzativo dell’Agenzia con la previsione di due direzioni: una per la pianificazione strategica e le risorse umane, su due uffici, e la seconda per i beni confiscati, articolata su tre uffici.

L’Ansbce riceve stanziamenti da parte dello Stato su due diversi capitoli di spesa del bilancio del Ministero dell’interno. Inizialmente, all’atto della costituzione dell’Agenzia (2010), era stato istituito il cap. 2962 per le spese di personale, che continua ad essere quello più consistente, al quale si è affiancato, dal 2012, il cap. 2961 dedicato alle spese di funzionamento.

A partire dal gennaio 2013, il “nuovo” art. 113-*bis* del codice antimafia⁸⁵ ha previsto le risorse destinate alla copertura degli oneri derivanti dall’istituzione e dal funzionamento dell’Agenzia, ivi comprese quelle relative alle spese di personale (3,4 milioni per l’anno 2010, 4,2 milioni per gli anni 2011 e 2012 e 5,472 milioni a decorrere dall’anno 2013), nonché degli oneri connessi al potenziamento dell’attività istituzionale e allo sviluppo organizzativo della struttura (ulteriori 2 milioni per l’anno 2011, 4 milioni per l’anno 2012 e 1,272 milioni a decorrere dall’anno 2013).

Gli aspetti contabili del processo gestionale confluiscono nel rendiconto generale, documento finale che espone i risultati dell’esercizio finanziario attraverso il conto di bilancio, il conto economico, lo stato patrimoniale e la nota integrativa⁸⁶.

Al rendiconto sono allegati: la relazione sulla gestione e la relazione del Collegio dei revisori dei conti.

La valutazione degli elementi contabili è operata in base alle disposizioni di cui all’art. 2426 c.c. e tenendo conto dei principi contabili che regolano la materia.

L’Agenzia, al fine di consentire la valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti, adotta un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per

⁸⁴ D.p.r. 15 dicembre 2011, n. 234, art. 2, c. 1.

⁸⁵ Introdotto dalla l. n. 228/2012, legge di stabilità 2013.

⁸⁶ Nella quale, tra l’altro, viene data dimostrazione dei criteri di valutazione utilizzati nella redazione del rendiconto generale.

centri di costo⁸⁷.

4.2. Esame dei rendiconti e analisi della gestione

Nella tabella che segue è riportato il quadro riepilogativo dei dati di consuntivo degli esercizi 2013 e 2014 e del predisponendo conto consuntivo 2015⁸⁸.

In particolare, le entrate complessivamente accertate⁸⁹ negli esercizi di riferimento ammontano, rispettivamente, ad euro 5.381.942,89 per il 2013, euro 5.269.876,52 per il 2014 ed euro 5.204.776,96 per il 2015 (al netto delle partite di giro dell'importo di 273.201,08 nel 2013, 269.054,97 nel 2014 e 366.376,72 nel 2015).

Le entrate correnti sono costituite, pressoché integralmente, dal contributo statale erogato attingendo al cap. 2962 negli anni 2010/2011 ed anche al cap. 2961 a partire dall'anno 2012.

Le uscite impegnate negli stessi esercizi, sia di natura corrente che in conto capitale, ammontano, rispettivamente, ad euro 3.572.343,78 per il 2013, euro 3.986.971,37 per il 2014 ed euro 2.999.211,94 per il 2015, anch'esse al netto delle partite di giro.

⁸⁷ Cfr. art. 44 del regolamento di cui al d.p.r. n. 234/2011.

⁸⁸ Cfr. bozza illustrativa, anticipata dall'Ansbc, del predisponendo conto consuntivo 2015.

⁸⁹ Comprensive di "altre entrate" o "entrate diverse", costituite per lo più da quelle inerenti l'affidamento in economia del servizio di somministrazione bevande a mezzo di distributori automatici e concessione di spazi pubblici alla sede di Reggio Calabria.

Tabella 1 - Sintesi dei rendiconti

ANNI	2013		2014		2015	
	Previsione definitiva	Accertamenti	Previsione definitiva	Accertamenti	Previsione definitiva	Accertamenti
ENTRATE						
Entrate Correnti	5.174.113,00	5.181.942,89	5.174.113,00	5.067.671,00		5.003.538,00
Altre entrate	7.829,89	7.829,89	7.829,89	2.205,52		1.238,96
Entrate in c/capitale	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00		200.000,00
Gestioni speciali	0,10	0	0	0		0
Partite di giro	681.058,95	273.201,08	1.164.302,30	269.054,17		366.374,72
TOTALE ENTRATE *	5.381.942,89	5.389.772,78	5.381.942,89	5.269.876,52	-	5.204.776,96

ANNI	2013		2014		2015	
	Previsione definitiva	Impegni	Previsione definitiva	Impegni	Previsione definitiva	Impegni
USCITE						
Uscite Correnti	5.181.580,39	3.522.152,25	5.178.324,52	2.872.401,83		2.974.741,09
Uscite in c/capitale	8.086.561,34	50.191,53	5.200.000,00	1.114.569,54		24.470,85
Gestioni speciali	0,10	0	0,10	0		0
Partite di giro	681.058,95	273.201,08	1.164.302,30	269.054,12		366.374,72
TOTALE USCITE*	13.268.141,83	3.572.343,78	10.378.324,62	3.986.971,37	-	2.999.211,94

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia e su dati non consolidati del predisponendo conto consuntivo 2015.

*Al netto delle partite di giro.

L'avanzo finanziario di competenza è stato, rispettivamente, di euro 1.817.429,00 nel 2013, euro 1.282.905,15 nel 2014 e sarà pari a euro 2.205.565,02 nel 2015, come da tabella seguente.

Tabella 2 - Risultato di gestione*

ANNI	2013	2014	2015
TOTALE ENTRATE	5.389.772,78	5.269.876,52	5.204.776,96
TOTALE USCITE	3.572.343,78	3.986.971,37	2.999.211,94
Avanzo finanziario (competenza)	1.817.429,00	1.282.905,15	2.205.565,02

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

*Al netto delle partite di giro.

Il saldo di cassa alla data del 31 dicembre 2015, sul conto intestato all'Agenzia presso l'istituto bancario cassiere, è di euro 20.092.553,58.

4.2.1. Analisi delle entrate

Come esposto in premessa, il funzionamento dell'Agenzia è stato sin dalla costituzione assicurato con il contributo dello Stato, a valere sul bilancio del Ministero dell'interno, come segue:

Tabella 3 - Contributo statale

CAPITOLI	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2961			1.909.000,00	869.113,00	759.671,00	
2962	3.400.000,00	6.200.000,00	6.291.000,00	4.511.000,00	4.508.000,00	
TOTALE	3.400.000,00	6.200.000,00	8.200.000,00	5.380.113,00	5.267.671,00	5.003.538,00 *

Fonte: elaborazione Corte dei conti sui dati di bilancio del Ministero dell'interno.

*Dato desunto dalla bozza di relazione illustrativa di accompagnamento del consuntivo 2015.

Le entrate accertate risultano evidenziate nella tabella successiva:

Tabella 4 - Entrate accertate

ESERCIZIO	2013	2014	2015
Entrate in c/corrente	5.189.772,78	5.069.876,52	5.004.776,96
Entrate in c/capitale	200.000,00	200.000,00	200.000,00
TOTALE	5.389.772,78	5.269.876,52	5.204.776,96*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

*Dati desunti dalla bozza di relazione di accompagnamento del consuntivo 2015.

Se si esclude il periodo iniziale di funzionamento dell'Agenzia, durante il quale le entrate correnti hanno dovuto fronteggiare consistenti oneri derivanti dai contratti a tempo determinato stipulati con il personale, le risorse da trasferimento statale seguono un *trend* in costante flessione nell'ultimo triennio.

4.2.2. Analisi delle spese

Le tabelle successive descrivono la composizione, per tipologia, dei costi di funzionamento e delle spese di personale, che incidono per oltre il 70 per cento delle uscite complessive, seguite, poi, dalle voci di spesa relative all'acquisto di beni e servizi e ai compensi agli organi dell'Agenzia.

Tabella 5 - Spese di funzionamento

TIPOLOGIA DI SPESE	2013	2014	2015*
Acquisto beni/servizi	712.716,48	476.776,77	338.982,01
Oneri tributari	196.619,37	128.186,90	220.000,00
Oneri finanziari	140,11	13,50	12.000,00
Poste correttive e compensative	66.007,32	-	40.080,58
Acquisto beni/attrezzature durevoli	50.191,53	1.114.569,54	24.470,85
Partite di giro	273.201,08	269.054,12	366.394,72
TOTALE	1.298.875,89	1.988.600,83	1.001.928,16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

*Dato desunto dalla bozza di relazione illustrativa di accompagnamento del consuntivo 2015. La spesa complessiva è comprensiva di tutti gli impegni assunti per il funzionamento delle sedi di Reggio Calabria, Roma, Palermo, Milano e Napoli.

4.2.3. Compensi agli organi dell'ente

Le spese relative agli organi dell'Agenzia per il triennio 2013-2015 includono il compenso al direttore generale nonché gli emolumenti ai componenti del Consiglio direttivo, al presidente ed ai componenti del Collegio dei revisori⁹⁰.

I compensi sono fissati, rispettivamente, in euro 60.000, 25.000, 22.000, e 14.000 annui lordi.

Tabella 6 - Compensi agli organi dell'Agenzia

TIPOLOGIA DI SPESE	2013	2014	2015
Compensi organi ente	259.250,25	116.381,25	220.000,00

⁹⁰ Cfr. decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze in data 17 giugno 2011.

I compensi si riducono decisamente nel 2014 a causa del mancato funzionamento, per quell'anno, del Consiglio direttivo.

4.2.4. Oneri per il personale in servizio

La composizione della spesa per il personale risulta dalla tabella seguente:

Tabella 7 - Spesa per il personale in servizio

ANNI	2013	2014	2015
Stipendi ed altri assegni fissi	1.112.113,00	1.050.000,00	
Compensi personale a tempo determinato	-	-	-
Oneri accessori	514.188,90	539.913,50	
Missioni	53.794,72	42.538,60	
Buoni pasto	98.407,71	47.860,80	
Formazione	200,00	5.080,00	
Oneri previdenziali ed assistenziali	508.714,39	465.651,31	
Totale	2.287.418,72	2.151.044,21	2.186.079,08*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

*Dalla documentazione acquisita si rileva solo il dato totale.

Gli oneri per il personale risultano costituiti dalle competenze fisse e accessorie erogate all'unica unità in organico ed al personale in posizione di "fuori ruolo", nonché dalle (sole) competenze accessorie spettanti alle restanti unità distaccate o comandate (buoni pasto, premi produttività, straordinario, indennità di amministrazione).

L'evoluzione della situazione del personale in servizio, quale emerge dalle relazioni illustrative allegate ai rendiconti, è illustrata nella tabella seguente.

Tabella 8 - Personale in servizio nell'ultimo triennio

Qualifiche	Dotazione organica	Dotazione in effettivo*		
		2013	2014	2015
Dirigente di I fascia	1	1	1	2
Dirigente di II fascia	4	3	1	1
Totale personale dirigente	5	4	2	2
Area III				
Fascia 6				8
Fascia 5				4
Fascia 4	5			8
Fascia 3	5			12
Fascia 2				5
Fascia 1	5			15
Area II				
Fascia 5				3
Fascia 4				19
Fascia 3	2			12
Fascia 2	5			10
Fascia 1	2			1
Area I				
	1			
Totale personale amministrativo	25			
Totale personale distaccato/comandato		90	83	97
TOTALE COMPLESSIVO	30	94	85	101*

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

*Per gli anni 2013 e 2014 non si dispone dei dati analitici relativi alla ripartizione in fasce del personale dipendente.

4.2.5. Spese di acquisto di beni e servizi

Nel biennio 2012-2013 si segnala, all'interno della categoria "acquisto beni/servizi" (spese relative a fitto locali, utenze, premi e polizze immobili/automezzi, pulizie, etc.) il capitolo che registra i costi relativi alla convenzione con l'Agenzia del demanio, non rinnovata alla scadenza⁹¹.

⁹¹ Il 31 dicembre 2012.

Per il biennio successivo viene in evidenza, sul capitolo relativo a “spese per il sistema informatico”, un incremento degli impegni per effetto del parziale definanziamento delle risorse provenienti dai fondi strutturali Pon “Sicurezza per lo sviluppo” 2007/2013, utilizzate per sostenere il sistema informatico Regio.

Il progetto, approvato dall'autorità di gestione del programma nel 2010, risulta cofinanziato con fondi strutturali per un importo pari a 7.305.000 euro nell'ambito delle azioni rivolte alla diffusione della legalità nelle c.d. regioni convergenza (Campania, Sicilia, Puglia e Calabria).

L'organismo di *audit* della Corte dei conti europea, dopo una verifica *in loco*, ha rilevato che il progetto, abbracciando l'intero territorio nazionale, contrastava con i criteri di ammissibilità al contributo comunitario⁹². Di conseguenza, in data 17 aprile 2013, veniva contestato a carico dell'Anbsc un “errore grave” che avrebbe comportato il definanziamento totale. A seguito delle controdeduzioni dell'Agenzia, secondo cui il sistema realizzato, seppure accessibile da altre sedi, risultava intestato ad una sede (Reggio Calabria) compresa nelle regioni convergenza, la contestazione veniva ridimensionata⁹³ con riduzione del “tasso di errore” al 9 per cento e con disimpegno di una quota di finanziamento di pari percentuale sull'ammontare degli impegni contrattuali del progetto.

Il relativo impegno di spesa è stato assunto, quindi, nel corso dell'anno 2014 a gravare sui fondi di bilancio dell'ente.

4.2.6. Spese soggette a vincoli di contenimento

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ufficio VII, nell'esaminare i conti consuntivi relativi al 2013 e 2014, adottati rispettivamente il 29 ottobre e l'11 novembre 2015 dal Consiglio direttivo ha mosso⁹⁴ alcuni rilievi diretti all'amministrazione vigilante e all'Anbsc, consistenti nella mancata osservanza dei vincoli di legge nelle riduzioni operate su alcune voci di spesa⁹⁵.

⁹² Venivano, altresì, contestati alcuni aspetti del bando di gara per la realizzazione del progetto (criteri di selezione, sistema di aggiudicazione, etc.).

⁹³ Con nota del 18 dicembre 2013.

⁹⁴ In data 22 dicembre 2015.

⁹⁵ I rilievi riguardano, in particolare, nell'ambito delle riduzioni operate su alcune voci di spesa del bilancio dell'Agenzia, il mancato rispetto dei limiti imposti per le missioni e la formazione dall'art. 6 del d.l. citato, nonché dall'art. 8, c. 3, del d.l. n. 95/2015, relativamente ai consumi intermedi, e dall'art. 50, c. 3, del d.l. n. 89/2014 sugli acquisti dei beni e servizi.

L'Ansbic, in risposta, ha rappresentato che:

- l'omesso contenimento delle spese di missione era giustificato dall'aumento del personale in servizio presso l'Agenzia e dai frequenti sopralluoghi effettuati nell'ambito dell'attività ispettiva;

- la mancata riduzione delle spese di formazione era connessa alla necessità di formare il personale proveniente da amministrazioni ed enti diversi e con distinte professionalità;

- seppur in ritardo, erano stati riversati nel corso del 2015 sull'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato i risparmi derivanti dall'applicazione delle norme di contenimento della spesa. In effetti, alla voce "Poste correttive e compensative" dei bilanci dell'Agenzia, risultano riversati all'erario gli importi di 33.003,66 nel 2012 e di 66.007,32 euro nel 2013, ai sensi dell'art. 8 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, mentre nel preconsuntivo 2015 è previsto l'importo di euro 40.080,58 da restituire.

La rappresentazione analitica delle voci di spesa oggetto di riduzione nell'arco temporale 2011-2015 risulta dalla tabella seguente.

Tabella 9 - Voci di spesa oggetto di riduzione

ANNI	2011	2012	2013	2014	2015
Collaborazioni/consulenze	178.948,61	167.568,00	18.556,81 (1)	-	-
Comunicazione/convegni	18.000,00	5.000,00	5.072,79 (1)	1.622,79	-
Pubblicità	847,00	-	-	1.558,30	-
Rappresentanza	1.585,91	495,60	72,79	64,49	169,36
Missioni			53.794,72 (2)	40.038,60	
Organi	227.181,63	255.732,57	259.250,45	116.381,25	220.000,00
Formazione			200,00 (2)	5.080,00	
Manutenzione ordinaria⁹⁶	-	2.345,76 (2)	7.025,58	1.662,60	-
Manutenzione straordinaria	-	-	-		5.564,32

Fonte: relazioni illustrative conti consuntivi 2013, 2014 e preconsuntivo 2015.

(1) percentuale di riduzione dell'80 per cento.

(2) percentuale del 50 per cento.

⁹⁶ Ai sensi della l. n. 244/2007, art. 2, c. 618; l. 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, c. 22.

4.2.7. La gestione dei residui

Il conto dei residui, riferito agli esercizi finanziari dal 2012 al 2015, è illustrato nella tabella seguente.

Tabella 10 - Conto dei residui

2013	residui attivi	residui iniziali	riscossi	differenza da riscuotere	residui di competenza	consistenza finale
		12.948,34	12.948,34	-	50.997,47	50.997,47
	residui passivi	residui iniziali	pagati	differenza da pagare	residui di competenza	consistenza finale
		5.121.159,39	3.168.055,27	1.734.203,92	2.450.914,22	4.185.118,14
2014	residui attivi	residui iniziali	riscossi	differenza da riscuotere	residui di competenza	consistenza finale
		50.997,47	50.997,47	-	10.000,00	10.000,00
	residui passivi	residui iniziali	pagati	differenza da pagare	residui di competenza	consistenza finale
		4.185.118,14	772.728,70	3.135.457,98	2.661.508,84	5.796.966,82
2015	residui attivi	residui iniziali	riscossi	differenza da riscuotere	residui di competenza	consistenza finale
		10.000,00	10.000,00	10.000,00		
	residui passivi	residui iniziali	pagati /cancellati	differenza da pagare	residui di competenza	consistenza finale
		5.582.094,99*	3.087.725,31**	2.494.369,68	-	2.494.369,68

Fonte: relazioni illustrative conti consuntivi 2013 e 2014 e preconsuntivo 2015.

*I residui iniziali del 2015 non coincidono con quelli contabilizzati al 31 dicembre 2014.

**Parte di tale importo è stato liquidato nei primi mesi del 2016.

Non risultano residui attivi, ancora presenti alla fine dell'esercizio 2014⁹⁷.

Per i residui passivi si assiste ad una progressiva lievitazione nell'arco del quadriennio considerato. I residui in questione sono costituiti, in minima parte, da impegni inerenti

⁹⁷ Quelli esistenti al 31 dicembre 2014 (euro 10.000) erano relativi a rimborsi che l'economista doveva recuperare in restituzione dei fondi economici anticipati (cfr. Relazione illustrativa al conto consuntivo 2014, pag. 7).

acquisti di beni e servizi e, in prevalenza, da debiti maturati per competenze accessorie liquidate o da liquidare al personale comandato o distaccato e dai relativi oneri previdenziali e fiscali, somme che, per regolamento, vengono anticipate dalle amministrazioni di appartenenza del personale medesimo e devono, poi, essere rimborsate dall’Agenzia.

A seguito del riaccertamento dei residui medesimi per la formazione del conto consuntivo relativo all’esercizio 2015, è stato predisposto il provvedimento⁹⁸ che accerta i debiti saldati, per un importo totale di euro 1.414.693,14, e provvede alla cancellazione degli importi non più dovuti per complessivi euro 1.673.032,20. Alla data del 31 dicembre 2015 la situazione dei residui passivi è pari ad euro 2.494.369,68 (di cui euro 8.020,39 concernenti il 2011, euro 380.339,89 il 2012, euro 467.215,72 il 2013 ed euro 1.638.793,70 il 2014).

4.2.8. La situazione amministrativa

La tabella successiva espone in dettaglio la situazione amministrativa, dalla quale si evince che l’avanzo di amministrazione è in continua crescita. Nelle relazioni illustrative allegate ai conti consuntivi 2013 e 2014 si sottolinea che “l’avanzo, non vincolato, accertato ai sensi dell’art. 45, punto 4, del d.p.r. n. 97/2003, così come individuato nella relazione illustrativa, verrà applicato al bilancio preventivo 2013 con apposita delibera di variazione”⁹⁹, e dovrà essere utilizzato per investimenti.

⁹⁸ Cfr. determina n. 20 del 3 marzo 2016.

⁹⁹ Nota integrativa al conto consuntivo 2013.

Tabella 11 - Situazione amministrativa*

ANNI		2013		2014	
Consistenza di cassa all'inizio esercizio		12.994.409,89		14.048.818,82	
Riscossioni	in c/competenza	5.604.146,50		5.528.930,69	
	in c/ residui	12.948,24	5.617.094,84	50.997,47	5.579.928,16
Pagamenti	in c/competenza	1.394.630,64		1.594.516,65	
	in c/ residui	3.168.055,27	4.562.685,91	772.728,70	2.367.245,35
Consistenza di cassa alla fine d'esercizio		14.048.818,82		17.261.501,63	
Residui attivi	degli esercizi precedenti	-		-	
	dell'esercizio	50.997,47	50.997,47	10.000,00	10.000,00
Residui passivi	degli esercizi precedenti	1.734.203,92		3.135.457,98	
	dell'esercizio	2.450.914,22	4.185.118,14	2.661.508,84	5.796.966,82
Avanzo di amministrazione alla fine d'esercizio		9.914.698,15		11.474.534,81	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

*I dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2015, comunicati dall'Agenzia, non consentono di ricostruire anche la situazione amministrativa.

4.2.9. Il conto economico

Il risultato economico della gestione, redatto secondo lo schema previsto dal d.p.r. n. 97/2003, è stato determinato imputando a conto economico, quali costi, gli impegni assunti nell'anno (spese correnti e in c/capitale) e, quali ricavi, gli accertamenti di entrate correnti.

Tabella 12 - Conto economico*

ANNI	2013		2014	
	Parziali	Totali	Parziali	Totali
A) VALORE DELLA PRODUZIONE				
Proventi della gestione	5.181.942,89		5.069.876,52	
B) COSTI DELLA PRODUZIONE	3.395.240,44		2.803.349,13	
Risultato di gestione		1.786.702,45		2.266.527,39
C) TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI				
Risultato della gestione operativa		1.786.702,45		2.266.527,39
D) RETTIFICHE DI VALORE				
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI	218.900,20		276.931,46	
Imposte di esercizio	196.619,37		128.186,10	
RISULTATO ECONOMICO		1.808.983,28		2.415.272,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

*I dati di preconsuntivo relativi all'esercizio 2015, comunicati dall'Agenzia, non consentono di ricostruire anche il conto economico.

4.2.10. Lo stato patrimoniale

La tabella seguente illustra i dati relativi alla situazione patrimoniale.

Tabella 13 - Stato patrimoniale*

ANNI	2013	2014
A) CREDITI VERSO LO STATO		
B) IMMOBILIZZAZIONI		
Immateriali		
Materiali		
Terreni/fabbricati		
Impianti/macchinari	52.194,19	24.859,00
Attrezzature industriali e commerciali		
Automezzi e motomezzi	9.187,85	4.425,51
Immobilitazioni in corso		
Diritti reali in godimento		
Altri beni	209.914,36	165.446,82
Immobilitazioni finanziarie		
Partecipazione imprese		
Crediti vs imprese		
Altri titoli		
Crediti diversi		
Totale	271.296,40	194.731,33
C) ATTIVO CIRCOLANTE		
Rimanenze		
Residui attivi	50.997,47	10.000,00
Attività finanziarie		
Disponibilità liquide	14.048.818,82	17.261.501,63
Totale attivo circolante	14.099.816,29	17.271.501,63
TOTALE ATTIVITA'	14.371.112,69	17.466.232,96
A) Patrimonio netto	10.185.994,55	11.669.266,14
B) Contributi in conto capitale		
C) Fondo rischi e oneri		
D) Trattamento di fine rapporto		
E) Residui passivi	4.185.118,14	5.796.966,82
di finanziamento		
altri debiti		
TOTALE PASSIVITA'	14.371.112,69	17.466.232,96

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

* I dati di preconsuntivo, relativi all'esercizio 2015, comunicati dall'Agenzia, non consentono di ricostruire anche lo stato patrimoniale.

E' da precisare che, nell'ambito dell'attività di controllo svolta dal Ministero dell'interno, quale amministrazione vigilante, sui bilanci dell'Agenzia, anche per il tramite del Mef-Rgs¹⁰⁰, sono stati chiesti chiarimenti all'Anbsc in merito alla stesura dei conti consuntivi 2013 e 2014. In particolare, è stata rilevata una discordanza nei dati dello stato patrimoniale con specifico riferimento al patrimonio netto 2014, costituito dalla sommatoria degli avanzi economici conseguiti negli anni precedenti, a partire dal 2010 (il dato esatto dovrebbe essere pari a 15.154.731,31 euro, anziché 11.669.266,14 come riportato). L'Agenzia ha chiarito¹⁰¹ che "la discordanza derivante dalla somma degli avanzi economici precedenti, indicati nello stato patrimoniale, deriva dall'errata determinazione degli utili indicati nei conti economici 2012 e 2013. Il risultato verrà riallineato nell'approvazione del conto consuntivo 2015".

Successivamente, nella bozza di relazione illustrativa al conto consuntivo 2015¹⁰², viene precisato che la discordanza tra i dati riportati nello stato patrimoniale del 2014 e la somma degli avanzi economici relativi agli esercizi precedenti "è derivata principalmente dal mancato riporto, nello stato patrimoniale dell'anno 2012, dell'avanzo economico pari ad euro 5.646.513,63. Il risultato viene riallineato con il presente conto consuntivo (2015) attraverso ... rettifiche di valore di attività finanziarie per un importo di euro 3.485.465,17"¹⁰³.

Il patrimonio netto al 31 dicembre 2015, considerato l'avanzo dell'esercizio pari ad euro 383.067,61, ammonterebbe ad euro 15.537.798,61.

L'inserimento nello stato patrimoniale dell'esercizio 2012 dell'avanzo economico corretto (euro 10.930.475,29) comporta, di conseguenza, un incremento (rispettivamente, di euro 1.808.983,28 e di euro 2.415.272,75) degli avanzi da registrare negli esercizi 2013 e 2014 (avanzi che passano, rispettivamente, da euro 10.185.994,55 ad euro 12.739.458,56 per il 2013 e da euro 11.669.266,14 ad euro 15.154.731,31 per il 2014).

Peraltro, correggendo una posta del passivo (patrimonio netto), si viene a determinare un'alterazione dell'equilibrio contabile patrimoniale degli esercizi dal 2012 al 2014¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Cfr. Ministero dell'interno - Uff. II, nota n. 11001/113 del 13 gennaio 2016; Mef - Uff. VIII, nota n. 98803 del 22 dicembre 2015.

¹⁰¹ Cfr. nota Anbsc del 4 marzo 2016, prot. Corte dei conti n. 1092 del 7 marzo 2016.

¹⁰² Inviata con *e-mail* in data 4 maggio 2016, prot. Corte dei conti n. 2046 del 4 maggio 2016.

¹⁰³ Quale differenza tra l'avanzo economico erroneamente riportato nello stato patrimoniale 2014 e quello corretto.

¹⁰⁴ Cfr. tabella 13.

4.2.11. Altre osservazioni

Le relazioni sull'andamento della gestione non risultano complete ai sensi dell'art. 46 del d.p.r. n. 97/2003¹⁰⁵, come rilevato con nota del 18 gennaio 2016¹⁰⁶ dal Ministero dell'interno (autorità di vigilanza) dietro parere del Collegio dei revisori, per i conti consuntivi 2013 e 2014, in quanto mancherebbero informazioni adeguate sulle attività svolte nell'esercizio e su eventuali avvenimenti accaduti dopo la chiusura dell'esercizio.

Con la stessa nota, l'amministrazione vigilante, in linea con quanto osservato anche dal Collegio dei revisori, sostiene che "riguardo alla convenzione con la quale l'Anbsc ha affidato all'istituto di credito il servizio di cassa ..., alla luce della normativa vigente l'affidamento deve essere considerato come servizio di tesoreria, dovendo l'istituto di credito assumersi la responsabilità delle movimentazioni dei capitoli di bilancio".

In effetti, l'art. 113, c. 4 del codice antimafia, ha previsto l'inserimento dell'Agenzia nella tabella A allegata alla l. 29 ottobre 1984, n. 720, concernente l'istituzione del servizio di tesoreria unica; il d.p.c.m. 29 novembre 2011, poi, ha incluso l'Agenzia tra i destinatari delle disposizioni riguardanti la stessa tesoreria.

Nel regolamento di contabilità dell'Agenzia, adottato con d.p.r. n. 234/2011, invece, l'art. 36 ha previsto e disciplinato le modalità di affidamento del (solo) servizio di cassa¹⁰⁷.

Al riguardo, pertanto, si ravvisa la necessità che l'ente promuova l'affidamento esterno del servizio di tesoreria, e non solo di cassa, previa contestuale modifica del regolamento di contabilità (non allineato alle norme in vigore) e della convenzione in essere con l'istituto bancario cassiere.

¹⁰⁵ L'art. 46 citato dispone che:

- il rendiconto generale è accompagnato da una relazione amministrativa sull'andamento della gestione nel suo complesso ponendo in evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi del programma pluriennale deliberato dagli organi di vertice, nonché notizie sui principali avvenimenti accaduti dopo la chiusura dell'esercizio. Essa viene redatta nel rispetto dell'art. 2428 c.c., in quanto applicabile;
- la relazione specifica, altresì, i risultati conseguiti dai medesimi organi di vertice nell'esercizio di riferimento in relazione all'arco temporale di durata del loro mandato.

¹⁰⁶ Cfr. nota n. 11001/113/13 - Ufficio II - del Ministero dell'interno e nota di risposta dell'Anbsc in data 4 marzo 2016, prot. n. 9501, inviata all'Agenzia e alla Corte dei conti, Sezione controllo enti.

¹⁰⁷ D.p.r. 15 dicembre 2011, n. 234, art. 36, c. 1: il servizio di cassa è affidato, in base ad apposita convenzione, a imprese autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria, ai sensi del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385.

CAPITOLO III

LA GESTIONE OPERATIVA

E LA DESTINAZIONE DEI BENI CONFISCATI

Sommario: 1. I tempi del procedimento. - 2. Le banche dati e i flussi normativi. - 3. La gestione dei patrimoni confiscati. - 3.1. Beni mobili e mobili registrati. - 3.2. Beni immobili. - 3.3. Beni e complessi aziendali. - 4. La consistenza e il valore dei beni amministrati. - 5. La destinazione dei beni confiscati e la tutela dei terzi. - 5.1. I beni destinati. - 5.2. La tutela dei terzi.

1. I tempi del procedimento

Da una analitica ricognizione¹⁰⁸ effettuata dall’Agenzia del demanio, all’epoca ente gestore dei beni confiscati, era emerso che:

- il “celere avvio delle attività preliminari alla gestione e alla destinazione dei beni” risultava “ostacolato dall’incompletezza e dal ritardo nella trasmissione degli atti processuali da parte della cancelleria dell’autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento ablatorio o dalla mancata trasmissione dei provvedimenti di confisca emessi in tutti i diversi gradi di giudizio”. In proposito, calcolando i giorni medi intercorrenti dalla data di definitività della confisca a quella di trasmissione dei relativi atti dalle cancellerie alle filiali della stessa Agenzia, emergeva un ritardo medio di oltre sei mesi;

- tra la comunicazione della competente cancelleria e l’effettiva destinazione dei beni trascorrevano in media 5,3 anni relativamente al periodo 2004-2008¹⁰⁹, tempi che si riducevano a circa 3 anni per gli immobili presi in carico dal demanio nel 2001.

La dilatazione abnorme dei tempi del procedimento gestorio risulta ulteriormente appesantita, a monte, dall’eccessiva durata del processo di prevenzione, prodromico alla definitività dell’intervento ablatorio (in media, 6,7 anni), che determina l’inevitabile aumento dei costi amministrativi e incide pesantemente sulla fase della destinazione finale dei beni confiscati, a cui si perviene, sovente, quando gli stessi beni hanno ormai subito una sensibile se non completa riduzione del loro originario valore economico.

In occasione della presente indagine, la Sezione ha proceduto a verificare l’evoluzione della tempistica dell’iter amministrativo finalizzato alla destinazione dei beni confiscati.

¹⁰⁸ Cfr. nota n. 2009/12799/20792 in data 15 maggio 2009 dell’Agenzia del demanio.

¹⁰⁹ Le destinazioni in tale periodo riguardavano, però, quasi il 40 per cento dei beni immobili confiscati in via definitiva prima della costituzione dell’Agenzia del demanio.

Ebbene, dall'elaborazione¹¹⁰ dei dati presenti in Regio¹¹¹, è possibile trarre le informazioni di sintesi riportate in allegato 2 (che permettono di evidenziare per singolo ufficio giudiziario i tempi medi, rapportati al numero dei procedimenti, oltre che, in valore assoluto, il numero massimo e minimo dei giorni registrati), dalle quali emerge che, su un campione decisamente significativo di 1.017 procedure giudiziarie¹¹², i tempi medi intercorrenti tra la confisca e l'invio della conseguente comunicazione all'Agenzia nazionale assommano oggi a 470 giorni (con "punte" decisamente anomale di 5.400 giorni).

Per quanto concerne, invece, l'analisi della tempistica del procedimento di destinazione dei beni confiscati, l'Agenzia ha provveduto di recente alla mappatura di una procedura giudiziaria estremamente complessa¹¹³ (oltre 250 immobili ed aziende confiscate ad un unico responsabile)¹¹⁴, affrontata e definita ricorrendo a soluzioni che si sono rivelate strategiche nella riduzione dei tempi endoprocedimentali intercorrenti fra l'esame degli atti giudiziari e delle relazioni degli amministratori e l'adozione del provvedimento di destinazione¹¹⁵, e che possono essere contenuti in 270 giorni.

Ovviamente, il completamento del procedimento di destinazione e le stesse modalità della gestione risentono anche delle criticità eventualmente esistenti al momento dell'acquisizione dei beni in confisca.

Pertanto, è ancora di stretta attualità il monito contenuto nella relazione parlamentare accompagnatoria del provvedimento legislativo di istituzione dell'Anbisc¹¹⁶, secondo cui "se non compressi drasticamente i tempi intercorrenti tra l'iniziale sequestro e la definitiva destinazione dei beni, si rischia di provocare una crisi irreversibile nel sistema di contrasto

¹¹⁰ Cfr. nota n. 0047207 in data 11 dicembre 2015 dell'Anbisc.

¹¹¹ Sistema informativo gestionale dell'Anbisc, previsto dall'art. 110, c. 2, lett. a) del codice antimafia.

¹¹² Campione che, rispetto al totale di n. 5.007 procedure pervenute all'Agenzia nazionale dal 2010 a data attuale, riporta oltre alla data di definitività del provvedimento giudiziario anche quella, non obbligatoria, del protocollo in arrivo.

¹¹³ Per la coesistenza di procedimenti giudiziari di diversa natura (penale, fallimentare) gravanti sui beni oggetto di confisca di prevenzione.

¹¹⁴ La procedura è stata innescata da un provvedimento della Corte di cassazione del 13 maggio 2015, notificato all'Agenzia il 16 settembre 2015, con trascrizione e migrazione parziale dei dati relativi dal sistema giudiziario Sippi al Regio a novembre 2015. Il parere del Consiglio direttivo è intervenuto il 13 ottobre: il 26 novembre ha avuto luogo una conferenza di servizi, subito dopo l'adozione, da parte del giudice, del provvedimento di estromissione dalla massa fallimentare di alcuni beni.

¹¹⁵ Senza considerare le situazioni che possono incidere sulla chiusura del procedimento, con eventuale utilizzazione di alcuni beni per l'autofinanziamento dell'Agenzia, e sulla consegna effettiva dei beni già destinati.

¹¹⁶ Motivato dall'esigenza di assicurare l'unitarietà degli interventi e, soprattutto, di accelerare la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca.

alle mafie, con patrimoni rilevanti destinati all'abbandono e al degrado con riflessi negativi per la credibilità e l'autorevolezza delle istituzioni".

2. Le banche dati e i flussi informativi

L'art. 113, c. 1, del d.lgs. n. 159/2011 ha previsto che con uno o più regolamenti fossero disciplinati i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Anbsc, nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria.

Il d.p.r. attuativo 15 dicembre 2011, n. 233, ha, poi, stabilito che l'Agenzia si dovesse dotare di un sistema informativo dei beni e dei procedimenti¹¹⁷ e che sarebbero dovuti avvenire per via telematica i flussi bidirezionali di comunicazione tra uffici giudiziari e Agenzia concernenti i procedimenti (di prevenzione e penali) ed i beni connessi.

Il sistema informativo dell'Anbsc (Regio), avviato in esercizio nel secondo semestre del 2014 ed utilizzato dagli utenti delle cinque sedi¹¹⁸ con diversi gradi di intensità, consente la gestione:

- dell'anagrafe dei beni sequestrati e confiscati ai sensi della normativa di prevenzione e quella penale;
- dei coadiutori;
- delle informazioni sulla descrizione dei beni e delle specificità amministrative e civilistiche;
- delle informazioni finanziarie e contabili associate alle attività gestorie e di destinazione;
- delle procedure di amministrazione, consegna e monitoraggio dei beni.

Secondo quanto riferito dall'Agenzia¹¹⁹, il sistema Regio sarà implementato grazie ad un applicativo¹²⁰, già in uso in forma embrionale presso il Tribunale di Reggio Calabria,

¹¹⁷ Costituito dal Regio ("Realizzazione di un sistema per la gestione informatizzata ed operativa delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"), finanziato con "fondi del Pon sicurezza per lo sviluppo. Obiettivo convergenza 2007/2013" (v. successivo cap. IV, par. 3.3).

¹¹⁸ Reggio Calabria, Roma, Napoli, Milano e Palermo.

¹¹⁹ Cfr. nota n. 0014301 in data 4 aprile 2016.

¹²⁰ *Open Regio*. L'applicativo, oltre a contenere un'area riservata ai coadiutori, è potenzialmente in grado di fornire tutte le informazioni di tipo statistico, sui beni confiscati e destinati, sui provvedimenti di destinazione, sui bandi di gara dell'Agenzia, concernenti la vendita di beni mobili, nonché su quelli dei comuni, di cui l'Agenzia è venuta a conoscenza.

applicativo che, integrato e orientato per soddisfare le esigenze dell'ente gestore, dovrebbe consentire la proiezione del sistema informativo verso tutti i soggetti a vario titolo interessati al procedimento di destinazione dei beni confiscati.

Al riguardo, è essenziale che siano assicurati collegamenti efficaci con i sistemi informativi utilizzati dal Ministero della giustizia, a supporto dell'attività dei tribunali per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale e delle misure cautelari reali.

In effetti, oltre alla Banca dati centrale (Bdc) dei beni sequestrati e confiscati¹²¹ - che contiene informazioni sulla consistenza, destinazione e utilizzazione dei beni oggetto di misure ablatorie, il ministero si avvale del sistema Sippi¹²², a disposizione degli uffici giudiziari competenti in materia di misure patrimoniali di prevenzione¹²³, e del Sicp¹²⁴, che supporta la fase procedimentale del processo penale e consente la registrazione delle misure ablatorie ex art. 12-*sexies* ed il loro inoltro alla banca centrale, nonché del sistema Sies¹²⁵ a supporto dell'attività di esecuzione anche delle confische penali.

Attualmente, poi, è in fase di collaudo il "Sistema informativo telematico delle misure di prevenzione" (Sit-Mp)¹²⁶, dedicato esclusivamente all'utilizzo da parte delle sezioni misure di prevenzione dei tribunali e che dovrebbe sostituire, in tutto o in parte, il sistema Sippi ormai obsoleto.

E' da rilevare, in proposito, che il nuovo sistema, a causa del finanziamento con risorse europee a destinazione vincolata, potrà essere introdotto solo nei tribunali delle regioni obiettivo convergenza (Sicilia, Sardegna, Campania, Puglia), con esclusione di tribunali di primaria importanza quali, ad esempio, quelli di Roma, Milano e Torino.

¹²¹ Prevista dall'art. 3, c. 4, l. n. 109/1996, recepito poi dall'art. 49 d.lgs. n. 159/2011, e regolata con d.m. n. 73/1997.

¹²² "Sistema informativo prefetture e procure dell'Italia meridionale", costituito da un applicativo che alimenta la banca dati centrale. Anch'esso è stato finanziato con fondi strutturali.

¹²³ Accessibile agli uffici centrali e periferici del Ministero della giustizia e ai ministeri dell'interno e dell'economia e delle finanze, nonché all'Anbsc. L'applicativo "benché consenta anche l'inserimento di sequestri e confische ex art. 12-*sexies* della l. n. 356/1992, non è storicamente mai stato usato dagli uffici Gip o dagli uffici di esecuzione dei tribunali". Cfr. nota n. 0048975 dell'Anbsc, già citata.

¹²⁴ Sistema informativo della cognizione penale.

¹²⁵ Sistema integrato esenzione sorveglianza.

¹²⁶ Cfr. nota Dag 23 marzo 2015, n. 49029, del Ministero della giustizia. Il progetto "Sit-Mp", che costituisce evoluzione del Sippi, assicura l'informatizzazione dei registri per le misure di prevenzione e prevede, da un lato, il potenziamento delle infrastrutture deputate alla sicurezza e, dall'altro, la riscrittura del *software*, con l'arricchimento delle funzionalità ed una maggiore integrazione con gli altri applicativi destinati al processo penale e con i sistemi gestiti da altri enti o amministrazioni (Anbsc, Agenzia delle entrate, Ministero dell'interno). Il nuovo applicativo dovrebbe anche consentire di gestire un aggiornato inventario di tutti i beni sequestrati e confiscati nella banca dati centrale del Ministero della giustizia.

Nelle more dell'entrata in funzione del Sit, la comunicazione dei dati interessanti la gestione dei beni oggetto di misure ablatorie continua ad essere assicurata dal sistema Sippi¹²⁷, ma limitatamente ai soli sequestri ordinari di prevenzione (esclusi, quindi, i provvedimenti di confisca ed anche gli stessi sequestri urgenti e anticipati)¹²⁸.

I due sistemi Sippi e Sit-Mp non contengono dati relativi ai procedimenti penali e alle relative misure cautelari, dati che l'Agenzia, prima di immetterli nel sistema informativo Regio, deve desumere dai documenti cartacei inviati dagli uffici giudiziari (a volte via *pec*) con le varie informazioni sulle decisioni dei tribunali e l'identificazione dei beni.

Il flusso informativo tra gli uffici giudiziari e l'Anbsc soffre, pertanto, di una serie di criticità, perché spesso risulta carente dei provvedimenti e degli atti fondamentali per l'individuazione del bene confiscato¹²⁹ o perché l'invio dei documenti avviene a mezzo di plichi cumulativi¹³⁰, talora al termine dei vari gradi di giudizio e, quindi, in prossimità della destinazione del bene confiscato.

A parte i problemi conseguenti alla mancata tempestività dell'informazione relativa ad alcuni provvedimenti (revoche parziali, correzioni a seguito di incidenti di esecuzione, ecc.), è purtroppo frequente la presenza di errori ed omissioni nei dati, superabili verosimilmente se si disponesse delle relazioni degli amministratori giudiziari, non inserite però nella documentazione trasmessa.

A ciò si aggiungono, inoltre, problemi di fruibilità delle informazioni che pervengono all'Agenzia sotto forma di atti dispositivi cartacei "che vanno riletti e reinterpretati per l'estrazione analitica (ed imputazione nel sistema Regio) delle informazioni salienti", utilizzate anche per statistiche e rendicontazioni periodiche¹³¹.

In conclusione, come sostenuto dall'Agenzia, i beni censiti per i quali i dati relativi sono stati trasmessi per via telematica rappresentano attualmente solo il 5-10 per cento del totale

¹²⁷ Con il quale è stata sviluppata nel luglio 2014 un'interfaccia di comunicazione provvisoria con il sistema Regio, che consente, appunto, la trasmissione per via telematica dei dati concernenti le misure ablatorie ordinarie non definitive.

¹²⁸ Cfr. nota del 21 dicembre 2015 dell'Anbsc, già citata.

¹²⁹ Ad es. viene trasmessa una sentenza della Corte di cassazione che conferma una sentenza di Corte d'appello che, a sua volta, conferma un decreto di primo grado, confirmatorio di un precedente provvedimento di sequestro, non inviato a suo tempo.

A volte, anche l'acquisizione del decreto di sequestro può non essere sufficiente, quando i dati identificativi del bene sono ricavabili compiutamente non dal provvedimento di applicazione della misura ablatoria ma dai successivi atti di esecuzione da parte della polizia giudiziaria o dell'ufficiale giudiziario.

¹³⁰ Si richiamano, al riguardo, le considerazioni espresse al cap. III, par. 1, sui tempi del procedimento.

¹³¹ Cfr. nota n. 22/2015 dell'Anbsc.

dei beni sequestrati e confiscati. Per la restante parte, le informazioni da imputare manualmente al sistema Regio sono reperite dai documenti trasmessi in formato cartaceo o in forma di scannerizzazione di atti, ricevuti sovente con notevole ritardo e in modo incompleto¹³².

E', poi, da considerare, relativamente al flusso informativo storico costituito dai dati trasmessi dall'Agenzia del demanio¹³³, in qualità di precedente gestore, che il *database* messo a disposizione dell'Anbsc non conteneva una significativa massa di beni, oltre a quelli oggetto di confisca non definitiva, e che la circostanza non si era potuta rilevare a suo tempo per l'impossibilità di operare il riscontro con gli atti originati dagli uffici giudiziari¹³⁴.

3. La gestione dei patrimoni confiscati

3.1. Beni mobili e mobili registrati

Tra le modifiche introdotte dalla legge di stabilità per l'anno 2013 vi è la possibilità di gestire i beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, per l'utilizzazione in attività istituzionali, ovvero per destinarli agli organi dello Stato, agli enti territoriali o ad associazioni di volontariato che operino nel sociale, oltre che alla vendita o alla demolizione (art. 48, c. 12)¹³⁵.

Secondo l'Agenzia¹³⁶, a parte la cessione a titolo gratuito alle Forze di polizia di autovetture, motoveicoli e natanti confiscati, si sarebbe rivelata "farraginosa e scarsamente redditizia per le casse erariali" la vendita dei beni, nonostante il coinvolgimento degli istituti vendite giudiziarie.

¹³² Per cui sono necessari ulteriori contatti con le cancellerie dei tribunali e/o con gli amministratori giudiziari al fine di completare la documentazione e superare anomalie e contraddizioni.

¹³³ Alla scadenza della convenzione, il cui termine era fissato al 31 dicembre 2012.

¹³⁴ L'Agenzia afferma, in proposito, di avere sensibilizzato il Ministero della giustizia per poter procedere alla completa acquisizione e informatizzazione dei dati concernenti *ab origine* i beni sequestrati e confiscati.

¹³⁵ Invece, le somme di denaro sequestrate/confiscate, fatta eccezione per i proventi derivanti o comunque connessi ai beni aziendali, quelle ricavate dalla vendita dei beni mobili, compresi i titoli e le partecipazioni, quelle derivanti dal recupero dei crediti personali, ecc. devono essere versate al Fondo unico giustizia (Fug), gestito da Equitalia giustizia s.p.a. Nel fondo confluiscono 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. Sull'argomento, si rinvia alla relazione d'indagine sulla gestione del Fug, approvata con deliberazione n. 6/2014/G di questa Sezione di controllo.

¹³⁶ Cfr. relazione sull'attività svolta negli anni 2013 e 2014, nota n. 0048975 del 21 dicembre 2015, inviata alla Corte il 14 gennaio 2016.

Dalla situazione aggiornata al 31 dicembre 2015, risultano in gestione all’Agenzia 5.083 beni mobili¹³⁷, usciti dalla gestione (per demolizione, abbandono, ecc.) 1.637 e destinati 2.533. Nella banca dati del Ministero della giustizia, invece, al mese di settembre 2015, erano presenti complessivamente n. 2.910 beni mobili e 8.784 mobili registrati sottoposti a confisca definitiva.

3.2. Beni immobili

Nel periodo di amministrazione dei beni affidata all’Agenzia nazionale sono emerse forti criticità inerenti la gestione degli immobili, rappresentate dalla percentuale significativa di immobili abusivi o occupati abusivamente o, ancora, inagibili, nonché di beni interessati da ipoteche¹³⁸ o per i quali lo Stato condivide la comproprietà con soggetti terzi estranei alla misura ablatoria.

L’occupazione¹³⁹ resta in ogni caso uno dei principali fattori di criticità, anche tenuto conto del tasso di contenzioso, che in genere accompagna le procedure di sgombero forzoso e costituisce un ulteriore ostacolo nel processo di destinazione del bene, nonché della difficoltà di pervenire al recupero delle indennità di abusiva occupazione non corrisposte¹⁴⁰.

Come sottolineato nel rapporto di un’apposita commissione governativa¹⁴¹, sarebbe

¹³⁷ Aeromobili, autobus, autocaravan, automezzi pesanti, autovetture, ciclomotori, fuoristrada, imbarcazioni, motoveicoli, rimorchi, macchine agricole, veicoli industriali.

¹³⁸ Con l’entrata in vigore della legge di stabilità 2013, applicabile ai procedimenti anteriori all’entrata in vigore del codice antimafia, sono stati liberati *ex lege* i beni immobili dalle ipoteche, imponendo ai creditori di attivare il procedimento di riconoscimento della buona fede entro il 30 giugno 2013 per le confische già definitive al 1° gennaio dello stesso anno.

L’effettiva destinabilità dei beni liberi dalle ipoteche potrebbe, però, essere vanificata nel caso in cui essi rientrino tra quelli individuati dall’Anbsc per il soddisfacimento dei creditori (l. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, c. 201).

¹³⁹ Spesso l’occupante “abusivo” è lo stesso prevenuto e/o lo sono i suoi familiari, autorizzati dall’autorità giudiziaria a permanere nell’immobile adibito ad abitazione ai sensi dell’art. 40, c. 2, del codice antimafia.

In proposito, è appena il caso di precisare che non sussiste un diritto soggettivo del proposto ad ottenere l’assegnazione provvisoria dell’abitazione familiare, ma solo un’aspettativa peraltro subordinata alle valutazioni sul bilanciamento tra le necessità del singolo caso e la tutela delle finalità proprie della procedura ablatoria. Tale bilanciamento si esprime nelle decisioni operate dal giudice delegato che può concedere, in assenza di altri immobili disponibili o di redditi sufficienti a conseguire la disponibilità, al proposto ed alla sua famiglia di continuare ad abitare l’immobile fino alla confisca definitiva.

¹⁴⁰ Al riguardo l’Agenzia ha interessato il Mef, Ragioneria generale dello Stato, per averne indicazioni sulle modalità da seguire, dopo la riscossione coattiva a mezzo ruolo. La richiesta concerne la possibilità di utilizzare le risorse acquisite e da versare al Fug per le esigenze delle procedure ancora non definite (si tratta finora di 8,2 milioni di somme iscritte a ruolo).

¹⁴¹ Commissione per l’elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità “Per una moderna politica antimafia”, gennaio 2014 (www.governo.it).

quindi, “necessario assicurare l'immediato utilizzo del bene sgomberato, sì da evitare i danneggiamenti e le spese di manutenzione, oltre che i ritardi nella destinazione finale derivanti dalla presenza di persone che occupano l'immobile”.

Più in generale, è auspicabile che le varie questioni relative alla liberazione dell'immobile oggetto di misura ablatoria siano risolte nell'ambito del procedimento (di prevenzione o penale) con la competenza del tribunale¹⁴², i cui provvedimenti hanno efficacia di titolo esecutivo¹⁴³ e non possono essere, a differenza dei provvedimenti di rilascio forzoso assunti dall'Agenzia nazionale, impugnati dinanzi al giudice amministrativo con eventuale sospensione cautelare.

Nel caso di diritti personali di godimento sull'immobile sequestrato/confiscato sarebbe, altresì, opportuno che l'amministratore giudiziario procedesse nel corso della gestione a disporre la cessazione del contratto di locazione o di comodato gratuito, oltre che risolvere eventuali rapporti fittizi o per interposta persona, equiparati alle ipotesi di occupazione senza titolo.

E' da rimarcare che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 48, c. 3, lett. b) del codice antimafia, i beni immobili possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato e, previa autorizzazione del Ministero dell'interno, utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche. Questa possibilità di “autofinanziamento” non è stata perseguita, nel tempo, dal consiglio direttivo dell'ente “anche in considerazione dei prevedibili oneri – finanziari e non – da sostenere per la gestione dei beni messi a reddito”¹⁴⁴.

Recentemente¹⁴⁵, invece, è stata richiesta e concessa l'autorizzazione ministeriale a gestire direttamente una serie di immobili e locali confiscati, allo scopo di finanziare il funzionamento dell'Agenzia.

Nell'intento di definire tutti gli aspetti e le modalità della gestione diretta dei beni si sta acquisendo il parere¹⁴⁶ dell'Avvocatura generale dello Stato e la collaborazione tecnica, nell'ambito di apposita convenzione, dell'Agenzia del demanio.

La situazione degli immobili confiscati al 31 dicembre 2015 è delineata nell'allegato n. 3.

¹⁴² Su proposta del giudice delegato o del giudice penale che ha disposto il sequestro.

¹⁴³ E sono opponibili (solo) con incidente di esecuzione o con ricorso per Cassazione.

¹⁴⁴ Cfr. citata nota n. 22/2015 dell'Anbsc, nella quale si dà atto della proposta avanzata a suo tempo dall'Agenzia di abrogazione della norma in questione.

¹⁴⁵ In data 1° marzo 2016.

¹⁴⁶ Su talune questioni giuridiche, quali ad es. la legittimazione alla stipula di contratti di locazione o alla partecipazione ad un eventuale giudizio.

3.3. Beni e complessi aziendali

La situazione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata riveste notevole interesse sul piano economico¹⁴⁷, ma ancor di più sul piano sociale (basti pensare alla conservazione dei posti di lavoro), considerato l'alto valore simbolico della prosecuzione nella legalità delle imprese oggetto di provvedimenti ablatori.

Secondo un contributo¹⁴⁸, “è cresciuto sempre di più, specie negli ultimi anni, il valore dei beni confiscati e, tra questi, il numero delle aziende e, più genericamente, delle attività imprenditoriali, ... si tratta di imprese che nascono *ab origine* come frutto di proventi illeciti, anche se possono svolgere attività formalmente lecite; o, ancora, di imprese che inizialmente operavano in modo legale ma i cui interessi si sono poi compenetrati talmente con quelli delle cosche mafiose che il loro patrimonio e la loro attività devono essere considerati frutto o reimpiego, almeno in parte, di attività illecite” (c.d. imprese mafiose o colluse).

Vi sono, poi, anche casi di aziende che, “pur presentando forme di infiltrazione e di condizionamento mafioso, non ne (sono) però pregiudicate nella loro sostanziale integrità e (sono) anche intenzionate a rimuovere i presupposti di quel pericolo di infiltrazione e condizionamento”¹⁴⁹.

In realtà, l'obiettivo di salvaguardare la produttività¹⁵⁰ e, ove ne sussistano le condizioni, di incrementarla è spesso frustrato da una serie di problematiche che si palesano, di norma, nel momento in cui l'azienda è sottratta alla sfera criminale.

¹⁴⁷ Le dimensioni del fenomeno sono ragguardevoli ove si considerino i dati aggiornati al 31 dicembre 2015, fonte Anbsc, dei beni confiscati definitivamente, che ammontano a n. 2.768 aziende e n. 18.869 immobili (cfr. successivo par. 4), dei quali n. 1.095 aziende e n. 8.672 in gestione all'Agenzia nazionale.

¹⁴⁸ Cfr. relazione del procuratore della Repubblica di Roma, sul tema “Legalità corrotta”, al convegno “Le ragioni dell'impresa e le ragioni dell'amministrazione della giustizia. I teatri della crisi”, tenutosi a Roma il 24 settembre 2015.

¹⁴⁹ Cfr. relazione citata. Per queste aziende si avverte, sia nella legislazione che in dottrina e giurisprudenza, una maggiore attenzione ad attivare strumenti alternativi alla confisca (amministrazione giudiziaria, informativa interdittiva o nuove forme di “controllo giudiziario” previste dal progetto di modifiche al codice antimafia).

¹⁵⁰ La prosecuzione dell'attività imprenditoriale dovrebbe, comunque, riguardare quelle aziende nelle quali le distorsioni derivanti dalla infiltrazione criminale si innestano su strutture produttive idonee a generare redditi leciti.

A parte i casi limite in cui l'impresa confiscata funziona solo da "cartiera", senza una qualche struttura organizzativa, circa il 90 per cento¹⁵¹ delle attività produttive interessate da un provvedimento ablatorio definitivo è destinata al fallimento o è posta in liquidazione ovvero è cancellata dal registro delle imprese per mancanza di beni.

L'Agenzia si colloca al centro delle azioni da svolgere, sollecitata spesso da istanze di coordinamento di situazioni tra loro anche molto diversificate, che richiedono logiche di programmazione e scelte economico-giuridiche non agevoli.

Al riguardo, suscita perplessità la disposizione dell'art. 41 del codice antimafia, che non prevede un ruolo dell'Agenzia nazionale nella valutazione¹⁵² circa l'esistenza o meno di concrete prospettive di prosecuzione dell'attività, valutazione che compete al tribunale¹⁵³, dopo aver acquisito il parere del pubblico ministero e dell'amministratore giudiziario.

E' indubbio che, relativamente ai beni strumento di attività economiche a volte illecite, vanno conciliate esigenze di discontinuità, rispetto a momenti di illiceità o irregolarità pregressi, e di continuità nei valori aziendali e nella presenza sul mercato, in un contesto in cui all'applicazione della misura patrimoniale conseguono spesso seri problemi nei rapporti con gli istituti di credito¹⁵⁴, con clienti e fornitori dell'azienda, con i dipendenti¹⁵⁵, con il fisco¹⁵⁶.

Un recente studio¹⁵⁷ della Banca d'Italia, conferma che con il provvedimento ablatorio l'azienda viene sottoposta ad un vero e proprio trauma: al venir meno del "vantaggio competitivo" derivante dall'utilizzazione in molti casi di strumenti propri dell'intimidazione

¹⁵¹ Secondo una stima dell'Istituto nazionale degli amministratori giudiziari (Imag).

¹⁵² Da condurre sulla base della relazione che deve essere prodotta dall'amministratore giudiziario, entro sei mesi dalla nomina (e, quindi, successiva a quella "preliminare" da presentare entro trenta giorni) e deve contenere indicazioni particolareggiate sullo stato dell'attività aziendale e sulle sue prospettive di efficace prosecuzione. Le perplessità concernono il mancato interessamento dell'Anbsc e l'eccessiva ampiezza del termine, tenuto conto dell'esigenza di tempestive decisioni in vista dell'eventuale rilancio dell'impresa.

¹⁵³ Lo stesso tribunale, qualora non emergano prospettive favorevoli, dispone la messa in liquidazione dell'impresa.

¹⁵⁴ Revoca degli affidamenti, modifiche dei tassi o di altre condizioni contrattuali, richiesta di ulteriori garanzie, ecc.

¹⁵⁵ Preoccupati della tenuta dei posti di lavoro e costretti a relazionarsi con un nuovo soggetto amministratore individuato dall'autorità giudiziaria e/o dall'Agenzia nazionale. Spesso, inoltre, la posizione dei dipendenti non è in regola con la normativa giuslavoristica e previdenziale.

¹⁵⁶ Il codice antimafia dedica un capo specifico al regime fiscale dei beni sequestrati e confiscati, per i quali vige l'esenzione da "importi, tasse e tributi durante la vigenza dei provvedimenti di sequestro e confisca e comunque fino alla loro assegnazione o destinazione".

¹⁵⁷ Cfr. Questioni di economia e finanza – Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: le relazioni con il sistema bancario – settembre 2015.

mafiosa o del riciclaggio di flussi di denaro di origine delittuosa, si affianca la necessità di affrontare una serie di problematiche, non ultima l'emersione del costo della legalità e della trasparenza”.

Uno dei fattori ostativi evocati con maggiore insistenza è rappresentato dalla mancanza di liquidità derivante dalla riduzione delle linee di credito da parte degli istituti bancari, a cui si aggiunge il repentino calo delle commesse e l'orientamento dei fornitori a proporre azioni monitorie ed esecutive nei confronti dell'impresa “non più affidabile”¹⁵⁸.

Inoltre, il passaggio dell'impresa alla legalità comporta, di norma, un deciso incremento dei costi di gestione per la necessità di regolarizzare contabilmente e fiscalmente i rapporti di lavoro e la posizione dei dipendenti.

Ora, obiettivo dell'attuale disciplina normativa è la conservazione del valore dei beni confiscati in vista della destinazione successiva. Nel caso di aziende e quote societarie¹⁵⁹, peraltro, il criterio di azione dovrebbe privilegiare un'amministrazione dinamica, non limitata alla mera custodia.

Circa il trattamento dei singoli beni aziendali, la scelta dell'amministratore potrà indubbiamente essere diversa a seconda che si tratti di prodotti, di beni strumentali o di altri beni la cui sorte è separabile da quella delle quote societarie¹⁶⁰ o che, invece, dipende dall'esercizio dei diritti di voto.

Nel caso di confisca di quote societarie, la complessità dell'azione di coordinamento affidata all'Anbsc è tanto più evidente quanto più numerose sono le variabili da considerare. Così, nelle società personali, assumono rilievo il tipo di società, la coincidenza o meno della titolarità della quota con ruoli di amministratore e gli effetti della confisca sui rapporti sociali.

Nelle società di capitali, poi, la gestione di una partecipazione rileva, fra l'altro, in termini di nomina degli amministratori e di poteri di direttiva da impartire agli stessi.

La documentazione messa a disposizione dell'Anbsc¹⁶¹ mostra consapevolezza della

¹⁵⁸ Al riguardo, l'art. 56, c. 1, del d.lgs. n. 159/2011 ha previsto un'automatica sospensione dei contratti in corso, rinviando ad una fase successiva la scelta tra la prosecuzione o lo scioglimento del contratto di fornitura, fatta salva la possibilità, se autorizzata dal giudice delegato, di dare provvisoria esecuzione ai rapporti precedenti ove dalla sospensione del contratto possa derivare un grave danno all'azienda (art. 56, c. 3, d.lgs. n. 159/2011).

¹⁵⁹ Entità, peraltro, non omogenee nella logica della gestione anche per quanto concerne il rapporto, solo per le aziende diretto, con i beni impiegati nell'impresa.

¹⁶⁰ Come nel caso di un immobile.

¹⁶¹ Cfr., in particolare, relazione sull'attività svolta dall'Agenzia - anni 2013 e 2014, già citata.

difficoltà di organizzare un'azione di sistema, in particolare per la carenza di risorse specifiche idonee a sostenere il recupero di aziende confiscate, a fronte di un patrimonio complessivo da gestire sempre più consistente.

L'Agenzia segnala¹⁶², quali criticità particolari, lo stato di decozione di molte delle aziende confiscate, che presentano pesanti situazioni debitorie, e la frequenza dei casi di società in confisca dichiarate fallite con chiusura del fallimento per mancanza di attivo.

Problematica è anche la gestione delle quote societarie di minoranza che espongono il gestore a scelte operate dai soci esponenti della maggioranza del capitale, con lo scopo di ridurre progressivamente il valore delle quote di partecipazione di proprietà dello Stato. Altri problemi emergono quando i beni facenti parte del patrimonio aziendale sono anch'essi oggetto di autonoma misura ablatoria, trascritta in favore dell'erario.

Ciò comporta che alcune società ancora attive si trovino, all'atto della confisca, prive di patrimonio e, quindi, inevitabilmente da porre in liquidazione con negative conseguenze per i dipendenti ed i terzi creditori in buona fede.

Un'efficace ed efficiente attività di amministrazione/gestione¹⁶³ richiede, indubbiamente, uno sforzo organizzativo notevole, segnato da percorsi di collaborazione e di sinergia con altre istituzioni, con associazioni d'impresa, con potenziali finanziatori nazionali o comunitari, nonché sostenuto, a monte, dall'apporto di professionalità specifiche e dalla disponibilità di evoluti sistemi e applicativi informatici.

Gli aspetti più delicati, in ogni caso, discendono dal fatto che custodia, amministrazione e destinazione di aziende e/o quote societarie interferiscono con le ragioni di terzi, a vario titolo in rapporto con la precedente gestione e dei quali non è accertato il coinvolgimento in azioni illecite.

Si contrappongono, allora, categorie di interessi diversi e spesso contrastanti: quelli alla gestione tempestiva ed efficace delle procedure da parte dell'autorità giudiziaria e dell'Agenzia, al fine di orientare i patrimoni verso nuove destinazioni nella legalità, e quelli di terzi contraenti, pubblici e privati, fornitori, creditori, utenti, lavoratori dipendenti a far valere le proprie ragioni economiche e di impiego, a volte assistite da forme specifiche di garanzia.

¹⁶² Cfr. relazione n. 0048975 del 21 dicembre 2015 citata.

¹⁶³ Che può richiedere anche la realizzazione di interventi di sostegno, a volte nell'immediato, quando il condizionamento della precedente gestione (spesso illecita) può incidere negativamente sul contesto e sul futuro produttivo.

E' indubbio, poi, che nella gestione di attività imprenditoriali il fattore tempo assume un rilievo determinante, soprattutto quando l'azienda confiscata è ancora una realtà vitale ed ha bisogno di precise strategie di rilancio, se del caso adeguatamente sostenute da decisioni di investimento.

Emerge, quindi, forte l'esigenza di promuovere – come sta tentando di fare l'Agenzia, sia pure con risorse inadeguate – rapporti convenzionali con amministrazioni/associazioni d'impresa, istituti bancari, enti pubblici economici al fine di assicurare la continuazione operativa e, ove possibile, lo sviluppo delle attività imprenditoriali, con un'azione sistematica e coordinata che possa avvalersi di qualificate risorse umane, strumentali ed economiche¹⁶⁴.

In proposito, devono essere considerate molto positivamente anche le iniziative di collaborazione multilaterale che si stanno avviando a livello locale¹⁶⁵, sotto l'egida di alcuni tribunali.

La situazione dei complessi aziendali confiscati al 31 dicembre 2015 è delineata nell'allegato n. 4.

4. La consistenza e il valore dei beni amministrati

Secondo gli ultimi dati comunicati¹⁶⁶ dall'Anbsc, aggiornati al 31 dicembre 2015, la consistenza dei beni immobili e delle aziende confiscati (rispettivamente n. 18.869 immobili e n. 2.768 aziende) è quella descritta negli allegati 3 e 4 citati, con disaggregazione per regione e specifiche relative ai beni destinati e a quelli “usciti” dalla gestione¹⁶⁷.

Dalla situazione illustrata¹⁶⁸ emerge che i beni immobili attualmente in gestione all'Agenzia nazionale sono n. 8.672 e i complessi aziendali n. 1.095.

Gli immobili sono costituiti, per la parte prevalente (circa il 57 per cento), da abitazioni civili di varie categorie e loro pertinenze e, per la parte residua, da terreni edificabili o con

¹⁶⁴ In una logica di contenimento dei costi e di massimizzazione dei ricavi.

¹⁶⁵ Si fa riferimento al “Protocollo d'intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati”, siglato nel 2013 fra il Tribunale di Milano e varie autorità locali, e all'analogo protocollo in data 10 marzo 2014 tra il Tribunale di Roma, la Regione Lazio, Roma Capitale, Unionindustria, Confcommercio e Associazione bancaria italiana.

¹⁶⁶ Cfr. nota n. 8247 del 23 febbraio 2016.

¹⁶⁷ Si considerano tali i beni, in genere ereditati dall'Agenzia del demanio, usciti dalla gestione per motivi diversi dall'assegnazione/destinazione (chiusura senza liquidazione, esecuzioni immobiliari quando erano ancora consentite, distruzione accidentale o deperimento naturale del bene).

¹⁶⁸ Al riguardo, v. anche la relazione sull'attività svolta dall'Anbsc per gli anni 2013 e 2014, già citata.

fabbricati rurali (circa il 32 per cento), nonché da unità immobiliari ad uso commerciale e/o industriale.

Tra le aziende confiscate¹⁶⁹ figurano varie tipologie, dall'impresa individuale alla società (semplice, di fatto, cooperativa, in accomandita semplice e per azioni, in nome collettivo, di capitali).

Oltre il 20 per cento delle imprese appartiene al settore edile e delle costruzioni e una percentuale analoga riguarda le imprese commerciali; una quota significativa (circa il 10 per cento) incide sul settore alberghiero e della ristorazione.

E' da evidenziare, al riguardo, che sono anche disponibili tipologie di dati diverse, provenienti dal sistema Sippi del Ministero della giustizia e confluiti nella relazione semestrale al Parlamento, che non coincidono¹⁷⁰ con quelli forniti dall'Agenzia nazionale, relativamente ai beni confiscati in via definitiva e assegnati, sulla base degli elementi informativi elaborati dal sistema Regio.

In ogni caso, elaborazioni ed analisi approfondite su consistenza, destinazione e utilizzo dei beni sequestrati e confiscati sono riportate nella relazione trasmessa al Parlamento il 5 febbraio 2016 dal Ministro per le riforme istituzionali e predisposta dal Ministero della giustizia (Doc. CLIV n. 6 - Atti parlamentari, XVII Legislatura).

Invitata ad indicare il valore dei beni immobili e aziendali confiscati, l'Agenzia ha rappresentato¹⁷¹ che il dato di stima, pur essendo previsto, non era "compiutamente valorizzato per ogni bene" e che solo nello 0,6 per cento degli immobili risultava imputato a sistema (complessivamente, 16,180 milioni)¹⁷². Successivamente, è stata ribadita la mancanza di informazioni in quanto, pur presenti nei rendiconti e nelle relazioni degli amministratori giudiziari, non sarebbero state acquisite ed elaborate nel sistema Regio.

L'assenza di informazioni aggiornate sorprende, dal momento che il valore del bene, per

¹⁶⁹ Ubicate soprattutto in Sicilia e Campania; seguono il Lazio, la Calabria, la Lombardia e la Puglia.

¹⁷⁰ Nella banca dati centralizzata (Dbc) del ministero, alla data del 30 settembre 2015, risultano presenti complessivamente n. 55.897 beni confiscati, su 73.753 beni sottoposti a misure cautelari suddivisi tra:

- confische non definitive: n. 27.223 (dato comprensivo di tutte le tipologie di beni);
- confische definitive: n. 22.953, di cui n. 9.013 relative a immobili (n. 7.675) e aziende (n. 1.328);
- confische con destinazione: n. 9.721 immobili e aziende.

Nell'insieme dei beni confiscati definitivamente sono compresi anche i beni mobili registrati (8.533), in forte incremento negli ultimi anni, i beni finanziari (2.246) e i beni mobili (2.910).

¹⁷¹ Cfr. citata nota n. 22/2015 in data 25 maggio 2015.

¹⁷² Secondo i dati forniti, nel mese di gennaio 2013, dal direttore *pro-tempore* dell'Agenzia nazionale alla Commissione governativa, istituita con decreto del 7 giugno 2013 del Presidente del Consiglio, per "l'elaborazione di proposte per la lotta, anche patrimoniale, alla criminalità", il valore stimato riguardava n. 162 beni immobili sui 2.995 allora in gestione (il 4 per cento circa del totale) e superava appena 24,8 milioni.

espressa previsione normativa, è uno degli elementi fondamentali da considerare in vista della destinazione finale ed è indicato, appunto, nelle stime operate dagli amministratori giudiziari ai sensi dell'art. 36 del codice antimafia.

I dati concernenti il valore dei beni immobili destinati (al 30 settembre 2013) possono, comunque, essere desunti dalla relazione resa dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere¹⁷³.

Tabella 14 - Valore dei beni immobili destinati

dati in migliaia

ANNI	BENI DESTINATI ALLO STATO	VALORE	BENI DESTINATI AI COMUNI		TOTALE GENERALE	
			per finalità istituzionali/scopi sociali		n.	valore
			n.	valore		
fino al 2007	426	82.975,432	842	131.710,167	1.268	214.685,599
dal 2008 al 2013	390	88.082,354	3.189	556.740,214	3.579	644.822,568
TOTALE PARZIALE	816	171.057,786	4.031	688.450,381	4.847	859.508,167

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero della giustizia, ripresi dalla Commissione parlamentare antimafia.

Limitatamente, poi, agli immobili confiscati ed acquisiti al patrimonio statale, un altro dato disponibile è quello risultante dalle schede del conto del patrimonio, allegate al rendiconto generale dello Stato. L'ultima situazione, al 31 dicembre 2014, registrava un totale di n. 544 immobili confiscati per un valore complessivo di 200,933 milioni.

Nel tentativo di acquisire più complete informazioni in materia, la Sezione ha interessato il Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, che riceve periodicamente, dal 2009, comunicazioni analitiche da parte delle varie Forze di polizia e dalla Direzione investigativa antimafia in ordine alla consistenza ed al valore di tutti i beni sequestrati e confiscati.

Dalle informazioni fornite¹⁷⁴ è possibile desumere, tra l'altro, il valore dei beni immobili confiscati, compresi quelli aziendali, attribuito dagli organi di polizia al momento del

¹⁷³ Relazione sulle prospettive di riforma del sistema di gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, comunicata alle Presidenze il 10 aprile 2014. I dati elaborati sono tratti da quelli riportati nella relazione al Parlamento dal Ministero della giustizia, consegnata il 30 settembre 2013.

¹⁷⁴ Cfr. nota n. 555-DOC/D/OC/CONT/2092-16 del 24 marzo 2016, protocollata in data 1° aprile 2016.

sequestro in base a criteri il più possibile oggettivi ed omogenei¹⁷⁵.

Tabella 15 - Beni immobili confiscati dalle Forze di polizia e dalla Dia (periodo 2009-2015)

dati in migliaia

ANNO	ORGANIZZAZIONI CRIMINALI										totale parziale bene n.	totale parziale valore
	camorra		criminalità pugliese		cosa nostra		'ndrangheta		altre organiz. crim.			
	n.	valore	n.	valore	n.	valore	n.	valore	n.	valore		
2009	24	12.240	40	12.705	848	826.342	352	168.800	91	27.160	1.355	1.047.247
2010	107	56.155	60	10.608	551	211.467	245	96.989	120	49.091	1.083	424.310
2011	359	292.151	225	119.090	428	88.714	477	142.322	456	120.600	1.945	762.877
2012	387	191.603	161	24.731	615	183.284	1.398	652.602	206	48.660	2.767	1.100.880
2013	435	161.799	1.035	392.781	388	117.761	523	158.115	369	91.678	2.750	922.134
2014	146	43.950	142	12.584	1.219	201.732	464	88.835	560	134.445	2.531	481.546
2015*	305	58.773	215	38.112	724	61.058	800	301.066	438	108.447	2.482	567.456
TOTALE GENERALE											14.913	5.306.450

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'interno.

*Dati non consolidati.

I dati riportati in tabella danno conto, nel periodo 2009-2015, di un totale di beni immobili confiscati¹⁷⁶ dalle Forze di polizia e dalla Dia pari a 14.913, per un valore complessivo, stimato all'atto del sequestro, di oltre 5.306 milioni di euro.

5. La destinazione dei beni confiscati e la tutela dei terzi

5.1. I beni destinati

I beni confiscati in via definitiva e appartenenti alle tipologie degli immobili e delle aziende vengano destinati, di norma, al patrimonio dello Stato e/o dei singoli enti territoriali per essere utilizzati secondo le finalità previste dalla legge. “Il riutilizzo a fini istituzionali o sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata ha in sé, da un lato, un valore simbolico estremamente forte – tanto nei contesti tradizionalmente connotati da una rilevante presenza di clan mafiosi, quanto in quelle zone d'Italia dove erroneamente si

¹⁷⁵ Indicati in una scheda di valutazione delle varie tipologie di beni, adottata in sede interforze e che utilizza valori unitari di mercato (euro/mq), rilevati dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del territorio, nonché valori catastali aggiornati e, per le società, dati di bilancio (patrimonio, immobilizzazioni, crediti, ecc.).

¹⁷⁶ I sequestri e le confische operati dalle diverse forze dell'ordine e dalla Direzione investigativa antimafia rappresentano circa il 95 per cento di tutti i provvedimenti ablatori eseguiti (la differenza è costituita dalle misure di sequestro/confisca eseguite dalle sezioni di polizia giudiziaria presso i tribunali e le corti di appello).

immaginava di esserne immuni – e, dall’altro, rappresenta una concreta opportunità di creare lavoro e sviluppo”¹⁷⁷.

La destinazione e assegnazione¹⁷⁸ dei beni definitivamente confiscati è una delle funzioni più delicate tra quelle affidate all’Anbsc, che opera, attraverso il direttore, in coerenza con la programmazione e le linee guida approvate dal Consiglio direttivo.

Il provvedimento dispositivo, deliberato dall’organo collegiale, è adottato entro un termine ordinatorio¹⁷⁹ “sulla base della stima del valore del bene”, tratta dalla relazione predisposta in sede di sequestro e dagli altri atti giudiziari ovvero, se ritenuto necessario, da una nuova stima promossa dall’Agenzia nazionale.

La stessa Agenzia è tenuta a verificare la conformità dell’utilizzo dei beni da parte dei soggetti beneficiari del provvedimento di assegnazione/destinazione¹⁸⁰, che può anche essere

¹⁷⁷ Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Relazione comunicata alle Presidenze il 10 aprile 2014 - pag. 32.

¹⁷⁸ Nella sentenza n. 234 del 19 ottobre 2012, la Corte costituzionale ha enunciato un principio ispiratore sui criteri di scelta da seguire da parte dell’Agenzia nazionale, affermando che “la restituzione alle collettività territoriali – le quali sopportano il costo più alto della “emergenza mafiosa” – delle risorse acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta ... uno strumento fondamentale per contrastarne l’attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni e a favorire un più ampio e diffuso consenso dell’opinione pubblica all’intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità”.

¹⁷⁹ Entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione del provvedimento definitivo di confisca, prorogabili di ulteriori novanta giorni in caso di operazioni particolarmente complesse.

¹⁸⁰ La destinazione dei **beni mobili**, ex art. 48, c. 1, d.lgs. n. 159/2011, è disposta in favore del Fondo unico giustizia, al quale affluiscono:

- le somme di denaro confiscate non finalizzate alla gestione di altri beni confiscati o al risarcimento delle vittime di reati di tipo mafioso;
- le somme ricavate dalla vendita dei beni mobili, anche registrati, compresi i titoli e le partecipazioni societarie, ad eccezione della quota del ricavato destinata al risarcimento delle vittime di reati di tipo mafioso;
- le somme di denaro derivanti dal recupero di crediti personali, tranne che la procedura risulti antieconomica o il creditore insolubile.

I beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, possono essere utilizzati (art. 48, c. 12, introdotto dalla l. n. 228/2012) per l’impiego in attività istituzionali ovvero destinati ad organi dello Stato, agli enti territoriali o ad associazioni di volontariato che operano nel sociale.

La destinazione dei **beni immobili**, prodromica alla consegna materiale ed alla loro successiva riutilizzazione, contempla le seguenti opzioni (art. 48, cc. da 3 a 7, del d.lgs. n. 159/2011) secondo le quali i beni:

- a. possono essere mantenuti al patrimonio dello Stato per:
 - finalità di giustizia, ordine pubblico, protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi connessi allo svolgimento di attività istituzionali da parte di amministrazioni statali, università, agenzie fiscali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse;
 - essere utilizzati dall’Agenzia per finalità economiche, previa autorizzazione del Ministro dell’interno. In tal caso, i proventi derivanti dall’utilizzo degli immobili, al netto delle spese di conservazione e amministrazione, sono destinati al potenziamento dell’Agenzia;
- b. possono essere trasferiti al patrimonio del comune (in via prioritaria), della provincia o della regione ove l’immobile è sito, per finalità istituzionali o sociali. A loro volta, gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene ovvero assegnarlo in concessione, a titolo gratuito (e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento), ai soggetti previsti dalla normativa (associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, centri di

revocato in caso si accerti un uso difforme rispetto alle finalità individuate nel decreto di attribuzione (art. 112, c. 4, lett. g) e h), del codice antimafia).

Nel caso dei complessi e beni aziendali, la loro possibile sorte è prospettata dal legislatore in termini di affitto, in particolare gratuito a cooperative di lavoratori dipendenti, ovvero di vendita o di liquidazione.

Il ricorso all'affitto, non estensibile alle quote societarie¹⁸¹ e verosimilmente realizzabile in situazioni di dimensione ridotta, dipende dalla capacità organizzativa dell'affittuario e, nel caso di coinvolgimento di lavoratori dipendenti, anche dalla loro disponibilità e dal loro impegno, oltre che dal reperimento di competenze professionali adeguate.

Emblematico è, al riguardo, il caso delle cooperative sociali¹⁸² assegnatarie di terreni confiscati, che, per svolgere efficacemente il ruolo di gestore del bene da mettere a reddito, devono poter contare su personale affidabile e preparato e su strumenti agevolativi di sostegno che garantiscano le condizioni necessarie per l'avviamento all'uso sociale.

La liquidazione comporterebbe frutti ridotti o una sostanziale dispersione del valore dei beni aziendali, creando ulteriori problemi nel caso delle quote societarie per il coinvolgimento di interessi, talora diversi, di soci o di terzi.

La vendita, che dovrebbe costituire l'opzione residuale conformemente allo spirito della

recupero e cura di tossicodipendenti, associazioni di protezione ambientale).

Gli enti territoriali devono formare un elenco aggiornato dei beni confiscati, con i dati relativi all'utilizzazione e ai concessionari.

I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli stessi enti per finalità di lucro ma i proventi devono essere reimpiegati per finalità sociali.

L'alienazione dei beni immobili è ammessa, oltre che per risarcire le vittime dei reati di tipo mafioso (art. 48, c. 3, lett. a), ultimo periodo), anche in via residuale a favore di enti pubblici o di associazioni di categoria, quando non sia possibile la destinazione o il trasferimento per finalità di pubblico interesse. Il ricavato della vendita confluisce, al netto delle spese, al Fug.

Per i **beni aziendali** è previsto, ai sensi dell'art. 48, c. 8, il mantenimento al patrimonio dello Stato per essere destinati, secondo le modalità operative fissate dall'Agenzia: a. all'affitto in presenza di "fondatte prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva", a titolo oneroso a società e imprese pubbliche o private o in affidamento gratuito a cooperative di lavoratori dell'azienda confiscata; b. alla vendita qualora vi sia maggiore utilità per l'interesse pubblico o si intenda risarcire le vittime di reati di mafia; c. alla liquidazione unitamente all'azienda confiscata.

¹⁸¹ Il legislatore rinvia alla nozione di azienda fissata nell'art. 2555 c.c., espressamente richiamato dall'art. 41, c. 1, del codice antimafia, e non prende in considerazione le quote sociali. La dottrina ha, poi, fornito precisazioni ulteriori con riferimento all'oggetto del sequestro, a seconda che si tratti di impresa individuale o collettiva. Nel primo caso, si è evidenziato che il sequestro riguarda l'azienda; nel secondo, invece, la misura cautelare si riferisce alle quote sociali (rappresentative della proprietà del proposto o del formale titolare) nonché, secondo taluni, all'azienda stessa quando la confisca abbia ad oggetto un numero di quote sociali tali da assicurare il controllo della società.

¹⁸² Caratterizzate dal fatto di "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini", attraverso: la gestione di servizi socio-sanitari educativi e/o lo svolgimento di attività diverse finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (cfr. l. 8 novembre 1991, n. 381). Tali cooperative sono *onlus* di diritto e considerate *ope legis* a mutualità prevalente.

legge¹⁸³, sembra rappresentare il percorso più naturale in relazione alle esigenze di economicità e al valore sociale dell'operazione. Con essa, infatti, vengono restituite al mercato legale i beni sottratti alla criminalità, nell'interesse dell'economia in generale e delle realtà locali di insediamento delle attività produttive, oltre che dei lavoratori dipendenti e/o dei consumatori/utenti dei servizi¹⁸⁴.

Anche in questa prospettiva si conferma l'importanza e la complessità del ruolo dell'Agenzia, chiamata ad apprestare, in modo sistematico e coordinato con istituzioni ed imprese, servizi efficaci di "tutoraggio" e supporto agli amministratori giudiziari/curatori e, poi, agli operatori economici destinatari dei beni.

La tabella seguente illustra l'andamento, anno per anno, a partire dal 2007, dei beni, oggetto di provvedimenti ablatori definitivi, destinati allo Stato e agli enti territoriali.

Tabella 16 - Destinazioni di beni confiscati (immobili e aziende)

ANNO	DESTINAZIONI	
	IMMOBILI	AZIENDE
2007	515	43
2008	788	46
2009	629	33
2010	395	78
2011	95	14
2012	86	-
2013	427	149
2014	594	11
2015	2.835*	320*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Agenzia del demanio e dell'Anbisc.

* Al 31 dicembre 2015. I dati riferiti agli ultimi cinque anni non coincidono con quelli riportati nella relazione predisposta dal Ministero della giustizia alla data del 30 settembre 2015.

¹⁸³ Cfr. art. 2-undecies della l. n. 575/1965, introdotto dalla l. n. 109/1996. Altre norme più recenti (art. 1, c. 298, legge di stabilità 2013) prevedono ulteriori ipotesi di vendita per soddisfare i creditori.

¹⁸⁴ Ovviamente, previa accurata verifica che escluda il rischio che il bene alterato possa rientrare nell'area di controllo della criminalità organizzata.

Nel decennio precedente (1996-2006) i beni confiscati in via definitiva erano pari a 6.089, di cui 3.292 mantenuti al patrimonio statale e, per la maggior parte, trasferiti al patrimonio indisponibile degli enti territoriali.

Per quanto concerne l'andamento delle destinazioni, è interessante segnalare un progressivo aumento del numero degli immobili assegnati (dai 19 nel 1996 agli oltre 500 degli anni 2002-2003), con una spinta all'incremento che coincide con l'istituzione, nel 1999, della figura del commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati.

Dal gennaio 2004, con il subentro nella gestione dell'Agenzia del demanio, si è registrata una diminuzione progressiva delle destinazioni fino alla quota di 280 beni assegnati nel 2006.

Dal 2007, sotto il coordinamento e l'impulso di una nuova figura commissariale, il numero delle destinazioni è tornato a crescere per segnare, successivamente, il passo nei primi anni di avvio dell'Agenzia nazionale, fino a toccare la quota minima nel 2012 (86 destinazioni), in un periodo caratterizzato da una serie di problemi strutturali e di inadeguatezza delle dotazioni di personale della stessa Agenzia.

Dal 2013 l'Anbsc ha iniziato ad adottare provvedimenti di destinazione dei beni soltanto dopo il superamento delle criticità che ne ostacolavano l'utilizzo effettivo¹⁸⁵, destinando o assegnando complessivamente 428 immobili e 149 aziende nello stesso anno.

Nel corso del 2014, nonostante non fosse ancora completata la composizione del Consiglio direttivo dell'Agenzia, si è proceduto comunque a destinare in via provvisoria, con decreto direttoriale, 594 immobili e 11 aziende (801 beni complessivamente). Nel secondo semestre 2014 e nel 2015 sono state ratificate le assegnazioni provvisorie e deliberate ulteriori destinazioni definitive per un totale di 3.847 beni, di cui 2.835 immobili e 320 aziende (massimo storico).

Al riguardo, comunque, l'Anbsc lamenta¹⁸⁶ che “sono sempre più numerosi gli immobili, pure destinabili in quanto privi di criticità, per i quali non provengono manifestazioni d'interesse” per una serie di motivi ricorrenti¹⁸⁷ e che, nelle destinazioni per usi governativi,

¹⁸⁵ Pertanto, da tale data la consistenza dei beni destinati tende a coincidere con quella dei beni effettivamente consegnati agli enti e ad altri soggetti aventi titolo.

In proposito, ha prodotto benefici effetti la previsione di cui all'art. 1, c. 189, della l. n. 228/2012, in base alla quale l'Agenzia, in presenza di un interesse pubblico generale, può richiedere senza oneri la sanatoria delle opere realizzate su beni immobili confiscati in via definitiva.

¹⁸⁶ Cfr. nota n. 22/2015 del 25 maggio 2015.

¹⁸⁷ Oggettiva inidoneità all'utilizzo per fini sociali e/o istituzionali; mancanza di risorse per il recupero;

risulta ancora “molto lungo” l’iter di verifica delle idoneità dei beni, di competenza dell’Agenzia del demanio, che deve prima acquisire il quadro completo di tutte le esigenze da parte delle amministrazioni potenzialmente interessate.

Un ulteriore aspetto problematico è rappresentato dai casi in cui il bene immobile assegnato non viene utilizzato dall’ente destinatario¹⁸⁸.

5.2. La tutela dei terzi

Il d.lgs. n. 159/2011 ha introdotto un sistema innovativo per conciliare la tutela dei terzi in buona fede con l’interesse statale all’ablazione dei patrimoni illecitamente acquisiti.

L’art. 45, c. 1, prevede, infatti, che la devoluzione del bene allo Stato avvenga senza oneri e pesi. Pertanto, le problematiche relative ai diritti di credito, diritti reali di garanzia, diritti reali o personali di godimento, diritti derivanti da azioni trascritte anteriormente su beni immobili sono definite nell’ambito del procedimento di prevenzione o del *sub* procedimento appositamente introdotto (di verifica di crediti).

Ne discende che, all’esito della confisca definitiva, il bene immobile, se non già alienato per soddisfare i creditori, perviene libero da qualsiasi gravame anche ipotecario, in quanto i diritti dei creditori sono stati soddisfatti mediante l’utilizzazione delle somme di denaro confiscate ovvero ricavate dalla vendita di beni confiscati.

Dalla data di entrata in vigore della l. n. 228/2012 (1° gennaio 2013) è applicabile una nuova disciplina che, secondo l’interpretazione fornita dalle Sezioni unite della Corte di cassazione¹⁸⁹, regola i rapporti tra creditori ipotecari e pignoranti con riferimento alle misure di confisca non soggette al “codice delle misure di prevenzione” (d.lgs. n. 159/2011) e, quindi, disposte prima del 13 ottobre 2011¹⁹⁰.

Il legislatore del 2012 ha provveduto a liberare *ex lege* i beni immobili dagli oneri e pesi iscritti o trascritti anteriormente alla confisca, imponendo ai creditori di attivare il

insensibilità di alcune realtà locali al riutilizzo del bene, anche per l’esistenza di forti condizionamenti ambientali; presenza di beni disponibili in esubero rispetto alle effettive esigenze di utilizzo nella legalità.

¹⁸⁸ Al riguardo è interessante il principio affermato in una sentenza dell’11 dicembre 2015 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Campania, che ha condannato al risarcimento del danno in favore del comune, destinatario dei beni immobili non utilizzati e rimasti occupati da soggetti legati a un clan camorristico, gli amministratori locali che per anni non avevano disposto l’utilizzo dei beni confiscati.

¹⁸⁹ Cass., S.U., 7 maggio 2013, n. 10532, intervenuta sul tema del rapporto fra gli effetti della confisca nell’ambito delle misure di prevenzione patrimoniale e i diritti che i terzi possono vantare sui beni confiscati.

¹⁹⁰ Data di entrata in vigore del codice antimafia.

procedimento di riconoscimento della buona fede entro il 30 giugno 2013 per ottenere l'ammissione ad una tutela risarcitoria.

A seguito della domanda¹⁹¹ dei creditori legittimati all'azione, il giudice dell'esecuzione presso il tribunale che ha disposto la confisca provvede all'accertamento delle condizioni previste dall'art. 52 del d.lgs. n. 159/2011 nonché della sussistenza e dell'ammontare dei crediti¹⁹².

Il procedimento di liquidazione del credito¹⁹³ coinvolge anche l'Agenzia nazionale che, decorsi dodici mesi dalla scadenza del termine per la proposizione dell'istanza di ammissione, deve effettuare una serie di operazioni¹⁹⁴ per soddisfare i creditori ammessi (cfr. l. n. 228/2012, cc. da 199 a 203).

Per affrontare questi ulteriori impegni¹⁹⁵ l'Agenzia ha avviato contatti con Equitalia giustizia s.p.a. che dovrà amministrare, in gestione separata presso il Fug, le somme ricavate dalle operazioni di liquidazione necessarie per il pagamento dei creditori in buona fede.

Nella delicata materia della tutela dei diritti dei terzi (art. 57 e ss. del codice antimafia) è agevole osservare come, da un lato, vi siano disposizioni (art. 53) che sembrano comprimere eccessivamente le esigenze di tutela dei creditori, quali ad esempio la limitazione della garanzia patrimoniale (potenzialmente in grado di confliggere con principi di rango costituzionale)¹⁹⁶, dall'altro, norme (art. 60) che prevedono la liquidazione dell'azienda

¹⁹¹ Per la cui proposizione è fissato il termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della l. n. 228/2012 (art. 1, c. 199 stessa legge).

¹⁹² Crediti che devono risultare da atti aventi data certa anteriore al sequestro.

¹⁹³ Ai sensi del d.lgs. n. 159/2011, art. 53, il pagamento può avvenire nel limite del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati, risultante dalla stima degli amministratori ovvero dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi.

¹⁹⁴ Individuazione dei beni dal valore di mercato complessivamente inferiore al doppio dell'ammontare dei crediti ammessi; liquidazione dei beni con le modalità di cui agli artt. 48, c. 5, e 52 del d.lgs. n. 159/2011; versamento del ricavato della liquidazione al Fug per l'accantonamento in una gestione separata per il tempo necessario alle operazioni di pagamento dei crediti; individuazione dei creditori ammessi, formazione del piano di pagamento e comunicazioni ai creditori interessati, nonché effettuazione dei pagamenti a carico della gestione separata.

Le somme della gestione separata che eventualmente residuano dopo il pagamento dei crediti affluiscono al Fug, al netto delle spese.

¹⁹⁵ Come precisato nella relazione sull'attività svolta dall'Agenzia – anni 2013 e 2014, inviata con e-mail del 14 gennaio 2016, protocollata presso la Corte in data 15 gennaio 2016 con il n. 000118-SCG-Y39-A.

¹⁹⁶ I creditori (assistiti o meno da garanzia reale) vengono, infatti, soddisfatti nel limite del 60 per cento del valore dei beni confiscati risultante dalla stima redatta dall'amministratore o dalla minor somma eventualmente ricavata dalla vendita degli stessi. L'art. 53 del d.lgs. n. 159/2011, che prevede un tetto massimo alla soddisfazione dei diritti di credito dei terzi di buona fede, assistiti o meno da una causa legittima di prelazione, è stato ritenuto in grado di confliggere almeno potenzialmente, con principi di rango costituzionale (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 94 del 28 maggio 2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 198 dell'art. 1 della l. n. 228 del 2012, per contrasto con l'art. 36 cost.). Quanto sopra

confiscata, quando le somme disponibili¹⁹⁷ non siano sufficienti a soddisfare i creditori, e che, pertanto, conferiscono alla procedura spiccate finalità liquidatorie, non certo compatibili con la prosecuzione dell'attività imprenditoriale.

nella considerazione che la limitazione normativa prescinde completamente dalla capienza del patrimonio confiscato al proposto e, quindi, va ben oltre la *ratio* delle misure preventive antimafia (repressione del fenomeno mafioso attraverso la sottrazione di beni o ricchezze al mafioso), “potendo così apparire volta all'arricchimento dello Stato a danno dei creditori di buona fede del proposto, dando luogo, a ben vedere, ad una *aberratio legis* (come “eccedenza rispetto al fine normativo”)”.

¹⁹⁷ “Apprese, riscosse o comunque ricevute”.

CAPITOLO IV

LA GESTIONE FINANZIARIA

Sommario: 1. Oneri generali e costi della struttura. - 2. I trasferimenti ai coadiutori per compensi e spese gestionali. - 3. I finanziamenti per la valorizzazione e la riutilizzazione dei beni confiscati. - 3.1. I programmi operativi nazionali (Pon). - 3.2. I programmi operativi regionali (Por e Poin). - 3.3. Il contributo complessivo delle politiche di coesione. - 3.4. Altre iniziative di sostegno finanziario. - 3.5. Il piano di azione nazionale per il periodo 2014-2020.

I. Oneri generali e costi della struttura

L'amministrazione giudiziaria e, poi, la gestione amministrativa di un patrimonio oggetto di misura ablatoria determinano inevitabilmente un consistente aumento dei costi necessari a farvi fronte.

Il codice antimafia opera, sul punto, una distinzione degli oneri patrimoniali per la gestione, classificandoli in due categorie: gli impegni "necessari" e quelli "utili"¹⁹⁸.

I costi sostenuti per la gestione, valorizzazione e destinazione dei beni confiscati sono di varia natura, comprendendo, ad esempio, oneri condominiali e spese di manutenzione degli immobili, spese di custodia aventi ad oggetto beni mobili e immobili registrati, compensi agli amministratori giudiziari ed ai coadiutori, altri oneri comunque connessi alla gestione¹⁹⁹.

Per sostenere queste spese ci si avvale di gestioni fuori bilancio e cioè dei conti di gestione, intestati alle diverse procedure di confisca, che devono essere volturati al Fug²⁰⁰.

Dai resoconti a suo tempo forniti dall'Agenzia del demanio²⁰¹ si potevano rilevare le risorse attinte dalle gestioni fuori bilancio negli anni 2007-2008, rispettivamente pari a 2.688.502,86 e a 2.058.283,22²⁰² e i costi di gestione sostenuti nel periodo 2004-2008

¹⁹⁸ Nel primo gruppo rientrano tutti gli interventi non differibili ed imposti dalla stessa natura del bene o dalle sue caratteristiche tipiche (es. tutte le spese con funzione prettamente conservativa e di salvaguardia della *res incisa* dal provvedimento). Nella seconda categoria, invece, rientrano tutti gli interventi che possono recare giovamento al bene e ne comportano un accrescimento (nell'ambito della c.d. gestione dinamica).

¹⁹⁹ Assicurazioni, spese legali, spese per l'esecuzione degli sfratti, ecc.

²⁰⁰ Prioritariamente si fa ricorso al conto di gestione intestato alla specifica procedura di confisca, sul quale l'amministratore è tenuto a riversare tutte le somme apprese a qualsiasi titolo e provenienti dalla gestione dei beni stessi (es. canoni di affitto). Qualora il conto della procedura sia incapiente, viene richiesto e autorizzato il prelievo di somme di danaro esistenti su altri conti relativi a procedure diverse gestite dallo stesso amministratore/coadiutore.

²⁰¹ Cfr. nota n. 2009/12799/20792 cit.

²⁰² Soltanto dal 2007 è stato possibile tracciare i flussi finanziari relativi ai costi di gestione.

attingendo a risorse proprie del bilancio della stessa Agenzia demaniale: euro 401.135,98 per l'anno 2004; euro 453.977,12 per l'anno 2005, euro 257.389,27 per l'anno 2006, euro 465.566,97 per l'anno 2007 ed euro 406.934,94 per l'anno 2008.

Per la determinazione a data attuale degli oneri complessivi del procedimento di gestione/destinazione dei beni confiscati, la Sezione ha considerato, come precisato nei successivi paragrafi e sulla scorta dei dati e degli elementi informativi resi disponibili:

- i costi strutturali (personale, spese di funzionamento) dell'Agenzia nazionale nel periodo 2012-2015, sostenuti con risorse tratte dai capitoli di spesa 2961 e 2962;
- in assenza di un dato aggregato e centralmente contabilizzato dei costi della gestione, "ricavabili solo dai rendiconti che annualmente i coadiutori devono predisporre e presentare per ogni singola procedura"²⁰³, le risorse trasferite agli amministratori giudiziari/coadiutori e tratte dal Fug, a loro richiesta, per le esigenze di amministrazione dei beni;
- la massa di finanziamenti e di contributi erogati a livello comunitario, nazionale e regionale, per promuovere, nell'ambito delle politiche di coesione e sicurezza, la valorizzazione, il recupero e il riutilizzo a fini sociali dei beni oggetto di confisca.

In particolare, gli oneri strutturali di funzionamento dell'Agenzia nazionale nell'ultimo quadriennio sono evidenziati nella tabella seguente:

²⁰³ Come rappresentato dall'Anbsc con nota n. 22/2015, con l'auspicio che si possa in futuro disporre del dato in questione attraverso la definizione di alcune "voci" estrapolate dai rendiconti ed inserite nel sistema Regio.

Tabella 17 - Costi della struttura di gestione

TIPOLOGIA DI SPESE	2012	2013	2014	2015*
Compensi organi ente**	255.732,57	259.250,25	116.381,25	220.000,00
Oneri personale in servizio	4.191.205,59	2.287.418,72	2.151.044,21	2.186.079,08
Acquisto beni/servizi	925.934,42	712.716,48	476.776,77	338.982,01
Oneri tributari	335.967,69	196.619,37	128.186,10	220.000,00
Oneri finanziari	141,11	140,11	13,50	12.000,00
Poste correttive e compensative	33.003,66	66.007,32	-	40.080,58
Acquisto beni/attrezzature durevoli	62.627,82	50.191,53	1.114.569,54	24.470,85
Partite di giro	295.200,33	273.201,08	269.054,12	366.374,72
TOTALE	6.099.813,19	3.845.544,86	4.256.025,49	3.407.987,24

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio dell'Agenzia.

*La spesa complessiva è comprensiva di tutti gli impegni assunti per il funzionamento delle sedi di Reggio Calabria, Roma, Palermo, Milano e Napoli.

** Direttore, Consiglio direttivo e Collegio dei revisori dell'Agenzia.

L'analisi delle varie tipologie di spese è riportata nel cap. II, par. 4.2.

2. I trasferimenti ai coadiutori per compensi e spese gestionali

Relativamente ai compensi corrisposti agli amministratori giudiziari/coadiutori, gli unici dati storici disponibili sono quelli riportati nell'indagine della Corte approvata con deliberazione n. 17/2005/G e riferiti agli anni 2002 e 2003 (rispettivamente, 641.161,46 e 258.204,51 euro).

Dalla documentazione inviata di recente, a richiesta, dall'Agenzia nazionale²⁰⁴, è possibile rilevare l'ammontare dei compensi²⁰⁵ corrisposti ai coadiutori nell'ultimo triennio (2,846 milioni lordi).

²⁰⁴ Cfr. nota n. 8247, tit. 2.15.2 (allegato 6-8) dell'Anbsc, protocollata in data 23 febbraio 2016 al n. 836-SCCGA-Y39-A della Corte dei conti.

²⁰⁵ Trattati dai modd. 770/2013 e 2014 e dal predisponendo mod. 770/2015.

Tabella 18 - Compensi corrisposti ai coadiutori*

ANNO	COADIUTORI	FATTURE LIQUIDATE	IMPORTO RITENUTE	COMPENSO NETTO	COMPENSO LIQUIDATO
2013	84	112	191.633,53	1.035.896,70	1.227.530,23
2014	87	111	772.008,48	143.000,03	915.008,51
2015	47	57	110.729,57	593.320,14	704.049,71
TOTALE	218	280	1.074.371,58	1.772.216,87	2.846.588,45

Fonte: dati Anbsc

*Oggetto di certificazione ai fini fiscali (modd. 770/2014, 770/2015 e 770/2016 per i redditi relativi, rispettivamente agli anni 2013, 2014 e 2015).

Per quanto concerne la liquidazione dei compensi ai coadiutori ed il versamento della relativa ritenuta d'acconto va rilevato, come confermato dall'Agenzia²⁰⁶, che i pagamenti inerenti la gestione/amministrazione dei beni confiscati vengano effettuati utilizzando i "conti correnti, specificatamente accesi e obbligatoriamente volturati al Fondo unico giustizia (Fug)", le "cui risorse sono messe a disposizione da Equitalia giustizia per consentire di fronteggiare le obbligazioni economiche scaturenti dalla gestione della procedura di confisca".

Ai predetti conti i coadiutori dell'Agenzia attingono, previa autorizzazione dell'ente gestore, "anche per liquidare i propri compensi e versare all'erario la corrispondente ritenuta d'acconto in nome e per conto dell'Agenzia"²⁰⁷.

Circa la possibilità di calcolare i costi della gestione dei beni confiscati, relativamente allo stesso periodo, l'Agenzia ha rappresentato la mancata disponibilità di dati aggregati in assenza di un sistema di contabilizzazione accentrata dei costi medesimi, "ricavabili solo dai rendiconti che annualmente i coadiutori devono predisporre e presentare per ogni singola procedura"²⁰⁸.

E' stata allora interessata Equitalia giustizia s.p.a. per conoscere l'importo delle somme,

²⁰⁶ Cfr. nota n. 0014301 in data 4 aprile 2016.

²⁰⁷ La necessità di delegare il coadiutore al versamento della ritenuta d'acconto Irpef deriva tra l'altro, a parere dell'Agenzia, "dall'obbligo normativo di liquidare i compensi e i rimborsi prima della relazione sul conto finale". Tale modalità operativa sarebbe "stata mutuata dall'Agenzia del demanio, cui l'Anbsc è subentrata in materia di beni confiscati" e trova un precedente significativo "nella risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 296 del 18 ottobre 2007".

²⁰⁸ Cfr. nota Anbsc n. 22/2015, protocollata alla Corte in data 25 maggio 2015 con il n. 2310-SCCGA-Y39-A. Secondo l'Agenzia, i dati in questione potranno essere disponibili "in un prossimo futuro" dopo la definizione delle modalità di individuazione e inserimento nel sistema informatico Regio di alcune "voci" estrapolate dai rendiconti dei coadiutori.

intestate al Fug, messe a disposizione dell’Agenzia nazionale per soddisfare le esigenze gestionali rappresentate dai coadiutori.

Dai dati²⁰⁹ tratti dai sistemi informativi di gestione²¹⁰ del fondo emerge che negli anni 2014 e 2015 sono state trasferite all’Anbsc somme pari, rispettivamente, a 9.879.895,61 e 4.484.496,47 euro (per un totale di 14,364 milioni nel biennio), destinate a sostenere l’attività di amministrazione dei beni confiscati assicurata dai coadiutori²¹¹.

A sua volta, l’Agenzia ha prodotto, in *file excel*, l’elenco delle risorse liquide²¹² volturate al Fug di cui è stata chiesta la messa a disposizione dei coadiutori, precisando che per le risorse non liquide²¹³, come concordato con Equitalia giustizia, essa “provvede ad ordinare la volturazione senza chiedere la messa a disposizione delle somme”²¹⁴. Dall’elenco risulta che dal gennaio 2013 a tutto il 2015 sarebbero state trasferite nella disponibilità dei coadiutori somme su conti correnti, libretti di deposito e libretti giudiziari pari a circa 10,46 milioni.

3. I finanziamenti per la valorizzazione e la riutilizzazione dei beni confiscati

La valorizzazione dei beni immobili e aziendali sottratti alla criminalità organizzata e diffusi sul territorio nazionale è sicuramente uno degli obiettivi perseguiti dalle politiche di coesione²¹⁵, finalizzate a promuovere lo sviluppo autonomo e sostenibile di alcuni territori del paese in condizione socio-economica svantaggiata.

Le principali fonti di finanziamento utilizzate per favorire progetti e attività operative di riutilizzo di beni confiscati alla mafia sono state inizialmente rappresentate dal Programma operativo nazionale “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d’Italia” (Pon)²¹⁶ e dalle misure previste nei Por delle regioni obiettivo convergenza (Calabria,

²⁰⁹ Cfr. nota n. 1835/2016 in data 11 gennaio 2016 di Equitalia giustizia s.p.a.

²¹⁰ Nell’ambito dei quali la rilevazione sistematica delle somme messe a disposizione dall’Anbsc risulta avviata (solo) dal 2014.

²¹¹ La cui attività viene verificata dall’Agenzia attraverso il controllo e la successiva approvazione dei rendiconti (unica evidenza contabile), poi trasmessi all’Ufficio centrale di bilancio presso il Mef.

²¹² Conti correnti bancari o postali, libretti giudiziari, libretti di deposito, cassette di sicurezza, cambiali attive, liquidità da polizze, ecc.

²¹³ I conti deposito titoli e obbligazioni, polizze assicurative, gestioni patrimoniali.

²¹⁴ Cfr. nota n. 8247 cit.

²¹⁵ Secondo il Documento di economia e finanza 2015 - sez. III - Programma nazionale di riforme, “In Italia il numero dei beni immobili e aziendali, sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ha raggiunto una dimensione patrimoniale economica e finanziaria considerevole e costituisce una risorsa da valorizzare”.

²¹⁶ Precursore dei Pon è stato il Programma operativo multiregionale (Pom 1997-1999) dedicato

Campania, Puglia e Sicilia).

3.1. I programmi operativi nazionali (Pon)

I programmi operativi nazionali, amministrati da apposita autorità di gestione²¹⁷, prevedono interventi in particolari aree del territorio nazionale caratterizzate da problemi di sviluppo e di sicurezza, ovvero da un maggior divario, rispetto al resto d'Italia, sul versante socio-economico, infrastrutturale, dei servizi, dell'illegalità, della criminalità organizzata.

I programmi sono finanziati attraverso l'erogazione di risorse nazionali e comunitarie²¹⁸, di norma in parti uguali; i finanziamenti sono erogati "a sportello" ovvero alla presentazione dei singoli progetti fino all'esaurimento dei fondi disponibili.

Tra gli interventi oggetto delle programmazioni succedutesi nel tempo²¹⁹, hanno assunto un'importanza e un peso sempre crescente proprio i progetti e le iniziative di riutilizzo dei beni confiscati, a livello nazionale e regionale, e parallelamente le risorse pubbliche,

esclusivamente alla sicurezza, finanziato con fondi Fesr e destinato alle regioni all'epoca appartenenti all'obiettivo 1 (le quattro dell'obiettivo convergenza oltre al Molise e alla Sardegna).

²¹⁷ Si identifica nel vice direttore generale della pubblica sicurezza, con funzioni di vicario del Ministro dell'interno. La struttura di gestione e controllo dei Pon prevede, inoltre, un'autorità di *audit*, inserita nella Direzione centrale per le risorse finanziarie e strumentali, e un'autorità di certificazione (che sottopone a controllo le spese sostenute dai beneficiari) rappresentata dallo stesso vice direttore generale della pubblica sicurezza, con funzioni di coordinamento e pianificazione, che delega il dirigente della Divisione III, Servizio gestioni contabili del ministero.

²¹⁸ Per i fondi strutturali comunitari, si ricorda, vige il meccanismo del disimpegno automatico a cui sono assoggettate le risorse dei fondi 2007-2013 qualora non spese entro il secondo anno di stanziamento (regola del n+2).

²¹⁹ Nella programmazione 2000-2006 tali interventi erano indirizzati verso le regioni obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, con Molise in via transitoria), obiettivo prioritario della politica regionale europea in favore delle regioni in ritardo di sviluppo, finanziato da quattro fondi strutturali (Fse, Fesr, Feaog, Sfop).

Il successivo programma "Sicurezza per lo sviluppo-obiettivo convergenza 2007-2013", analogo strumento di investimento cofinanziato dalla Ue con una dotazione finanziaria complessiva di circa 978 milioni, è stato orientato alla realizzazione di progetti nelle regioni del sud Italia nelle quali il *pil pro-capite* risultava inferiore alla media comunitaria.

I progetti finanziati nell'ambito del Pon possono avere carattere di sistema o di valenza territoriale: i primi sono finalizzati alla promozione di iniziative di portata sovraregionale, la cui attuazione è affidata ad amministrazioni centrali; i secondi rispondono a specifiche esigenze di sicurezza e legalità connesse ad un determinato territorio e la cui attuazione è demandata alle amministrazioni regionali, locali e agli enti pubblici, previo parere favorevole delle prefetture competenti.

Nell'ambito del Pon in questione, viene in evidenza, tra gli altri, l'obiettivo operativo 2.5 ("Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata") la cui dotazione finanziaria è di oltre 91 milioni e mezzo, ripartiti nelle quattro regioni della Campania, Calabria, Sicilia e Puglia e destinata a finanziare due categorie di interventi: la ristrutturazione di immobili e la riconversione dei beni in vista del loro reinserimento nel circuito produttivo.

integrate da fondi comunitari, destinate a sostenere le azioni di recupero e di reimpiego dei beni medesimi.

Nell'ambito del Pon "Sicurezza per lo sviluppo-obiettivo convergenza 2007-2013"²²⁰ sono stati finanziati²²¹ 61 interventi di riqualificazione di beni confiscati, per un totale di risorse assegnate pari a euro 59.267.564,24²²², finalizzati alla ristrutturazione degli immobili e alla loro riconversione in vista del reinserimento nel tessuto socio-economico.

A fronte degli interventi in questione, tutti localizzati nelle quattro regioni dell'obiettivo convergenza, risultano erogati complessivamente euro 43.847.651,22, di cui euro 40.564.452,57 riconducibili a pagamenti realizzati nel periodo 2013-2015.

In aggiunta ai progetti finanziati nell'ambito del Pon sicurezza, è stato ammesso a finanziamento²²³ anche un intervento di recupero di un palazzo storico, dell'importo di euro 3.000.000, che ha prodotto spese pari a 12.584 euro²²⁴.

Lo stesso Piano nazionale di riforma (Pnr)²²⁵ sottolinea che le risorse per "impedire i condizionamenti della criminalità organizzata nei circuiti dell'economia legale" potranno essere reperite "attraverso l'impiego dei fondi europei e mediante nuovi processi di gestione e destinazione degli *asset* sottratti alla criminalità organizzata"²²⁶.

D'altronde, la gestione dei beni confiscati rientra tra le priorità dell'Accordo di partenariato²²⁷. In particolare, il documento per la programmazione delle risorse del ciclo

²²⁰ In particolare, all'interno dell'asse II "Diffusione della legalità", è stato individuato l'obiettivo specifico 2. "Diffondere migliori condizioni di giustizia a cittadini e imprese anche mediante il miglioramento della gestione economica e dell'impatto migratorio", che, a sua volta, si traduce in otto obiettivi operativi tra cui il 2.5 "migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata".

²²¹ Nell'ultima versione del programma, approvata dalla Commissione europea in data 9 febbraio 2016 con decisione C (2016) 824, la quota di cofinanziamento comunitario si attesta al 75 per cento della dotazione. Pertanto, l'ammontare degli interventi finanziati nell'ambito dell'attività di recupero dei beni confiscati è costituito per tre quarti dal cofinanziamento comunitario (euro 44.450.673,18) e, per un quarto, dal cofinanziamento nazionale (euro 14.816.891,06), quest'ultimo interamente a valere sul Fondo di rotazione.

²²² Cfr. nota n. 555/SM/U/001232/2016 in data 26 febbraio 2016 del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, autorità di gestione.

In effetti, dai dati desunti da OpenCoesione a data attuale sarebbero n. 69 i progetti relativi ai beni confiscati inseriti nell'obiettivo 2.5 per un totale di 69,02 milioni, oltre ai due progetti di finanziamento dei sistemi informatici Sit e Re.Gio, inseriti nell'obiettivo 2.7. per un totale di 21,16 milioni.

²²³ A valere sul Piano di azione giovani sicurezza e legalità (Pag).

²²⁴ L'intervento risulta in atto sospeso a seguito di un'indagine magistratuale in merito alle procedure di appalto dei lavori di ristrutturazione.

²²⁵ Inserito nel Def 2015.

²²⁶ Cfr. *Open Coesione - Pillola n. 19 - I beni confiscati nelle politiche di coesione e nei progetti di Open Coesione* (dati aggiornati al 31 dicembre 2014).

²²⁷ Si tratta del documento che, alla luce del Regolamento Ue n. 1303/2013 sui fondi strutturali e di investimento (c.d. fondi Sie), definisce l'ammontare della quota comunitaria destinata all'Italia, articolata per tipologia di regione, per obiettivo tematico e per singolo programma operativo (Pon e Por).

2014-2020 prevede diverse azioni pertinenti i vari obiettivi tematici (Ot), che riguardano in modo più o meno specifico la gestione dei beni confiscati, sul fronte sia di interventi di tipo *hard*²²⁸ che di tipo *soft*²²⁹.

Oltre alle risorse comunitarie, la valorizzazione ed il recupero dei beni confiscati possono beneficiare di cofinanziamenti nazionali²³⁰ e ricevere un ulteriore contributo²³¹ dal Fondo europeo per lo sviluppo rurale della politica agricola comune.

I programmi operativi nazionali rappresentano, al momento, i principali esempi, insieme ai Por, di impiego di fondi comunitari (Fesr e Fse) nel recupero e riutilizzo di beni confiscati.

3.2. I programmi operativi regionali (Por e Poin)

Accanto ai programmi operativi nazionali, obiettivo interesse rivestono altri programmi cofinanziati dai fondi europei a livello delle singole regioni dell'obiettivo convergenza. I principali sono i Programmi operativi regionali (Por)²³² direttamente gestiti dalle amministrazioni regionali beneficiarie e cofinanziati attraverso l'impiego di fondi Fesr e Fsc.

Uno dei più significativi in materia di beni confiscati è quello previsto nel Por Calabria Fesr 2007-2013 (n. 25 interventi in favore di amministrazioni comunali assegnatarie di beni confiscati, per un importo complessivo pari a 8.051.653,46)²³³.

Nell'ambito del progetto integrato "Legalità e sicurezza", inoltre, risultano ammesse a finanziamento operazioni di importo complessivo pari a 23,41 milioni, tra le quali anche interventi volti al riutilizzo di beni confiscati alla criminalità organizzata²³⁴.

Il Por Fesr Sicilia 2007-2013, a sua volta, ha finanziato²³⁵ complessivamente 22 operazioni per un costo complessivo di 3.604.073 euro. Al 31 dicembre 2015 risultavano

²²⁸ Consistenti, ad esempio, nella ristrutturazione e nella riqualificazione di immobili confiscati.

²²⁹ Concernenti, tra l'altro, il supporto alla capacità istituzionale nella gestione dei beni, l'educazione alla legalità e l'inclusione sociale.

²³⁰ Sia attraverso il Fondo per lo sviluppo e la coesione (Fsc), ex Fondo per le aree sottosviluppate (Fas), sia ricorrendo al Piano d'azione e coesione (Pac), strumento di programmazione della spesa, avviato dal 2011 e costantemente aggiornato, con l'impegno ad accelerare l'utilizzazione dei fondi comunitari destinati alle regioni obiettivo convergenza.

²³¹ Nell'ambito dell'Accordo di partenariato 2014-2020.

²³² E i Poin, Programmi operativi interregionali, a gestione congiunta di più regioni.

²³³ Finanziato nell'ambito del Progetto integrato di sviluppo regionale (Pisr) "beni confiscati alla criminalità organizzata".

²³⁴ Cfr. *mail* in data 14 marzo 2016 della Segreteria dell'Autorità di gestione Fesr Calabria.

²³⁵ Cfr. nota n. 0005449 in data 22 marzo 2016 del Dipartimento della programmazione - Area di coordinamento, comunicazione e assistenza tecnica della regione siciliana.

impegni validati dagli assegnatari per un importo totale di 3.507.608 euro e pagamenti complessivi per 3.354.281 euro²³⁶.

Con le risorse tratte dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dello stesso programma regionale sono state finanziate altre dieci operazioni per un costo di 2.839.658 euro²³⁷.

In linea con le previsioni dell'accordo di partenariato, poi, la regione siciliana ha individuato due azioni a sostegno di aziende confiscate alle mafie e per il recupero funzionale di altri beni confiscati, azioni alle quali, a valere sul Por Sicilia 2014-2020, sono attribuite dotazioni previsionali di circa 44 milioni, di cui 39 milioni riservati ad interventi di carattere infrastrutturale.

Relativamente al Por Fesr Puglia, vengono in evidenza nell'ultimo triennio tredici interventi realizzati (di cui nove *ex novo* e quattro già avviati in precedenza) su beni confiscati in via definitiva e trasferiti al patrimonio indisponibile dei comuni, per un importo complessivamente erogato di euro 5.888.968,11²³⁸.

Per quanto riguarda la Campania, nel cui territorio insiste oltre il 15 per cento degli immobili e delle aziende confiscati a livello nazionale, è interessante rilevare come la regione si sia dotata di una fondazione (la *Polis* - Politiche integrate di sicurezza), dedicata alla valorizzazione dei beni confiscati alla camorra, oltre che alle attività di aiuto alle vittime della criminalità.

Dalla relazione acquisita²³⁹ si trae evidenza che nell'anno 2013, in attuazione della l. reg. n. 7/2012, è stata stanziata la somma di euro 250.000, di fatto non erogata, a favore degli enti territoriali per progetti di riutilizzo dei beni confiscati e che, nel corso degli anni, sono stati finanziati n. 39 progetti di riutilizzo a scopi sociali di compendi sottratti ai *clan* camorristici, a valere sulle risorse Fas 2006-2009.

Con i finanziamenti a valere sul Por Fesr Campania 2007-2013 risultano, inoltre, sostenuti altri tre progetti di recupero di aree e di immobili confiscati per complessivi euro 1.540.357 da adibire a centro sportivo e asili nido.

²³⁶ Le operazioni sono finanziate per il 75 per cento dal Fesr, per il 21,42 per cento dal fondo di rotazione *ex lege* n. 183/1987 e per il 3,58 per cento da risorse regionali.

²³⁷ Allo stato, si rilevano impegni per 1,4 milioni e pagamenti per 135.257,26 euro.

²³⁸ Cfr. nota n. A00-176/0000206 del 15 marzo 2016 della Regione Puglia, Presidenza giunta regionale.

²³⁹ Cfr. nota n. 2016.0270643 del 20 aprile 2016 della Regione Campania, Dipartimento della programmazione e dello sviluppo economico - Direzione generale autorità di gestione fondo europeo di sviluppo regionale.

A livello locale meritano menzione anche altri contributi finanziari, in genere previsti da leggi regionali²⁴⁰, che disciplinano forme di cofinanziamento o di copertura finanziaria di progetti e di iniziative per il recupero e il riutilizzo dei beni confiscati.

3.3. Il contributo complessivo delle politiche di coesione

Il contributo delle politiche di coesione, europee e nazionali, al tema dei beni confiscati emerge dai dati monitorati da OpenCoesione²⁴¹ (l'ultimo aggiornamento risale al 31 ottobre 2014), che registra 190 interventi per un valore complessivo di oltre 150 milioni di euro.

²⁴⁰ Una delle prime regioni a muoversi in tal senso è stato il Piemonte che ha emanato la l. 18 giugno 2007, n. 14, per prevedere un finanziamento per il recupero di beni confiscati e l'istituzione di un fondo di rotazione. La Regione Lombardia, nel 2008, ha costituito un fondo per incentivare il recupero e l'utilizzo a fini sociali dei beni confiscati, promuovendo convenzioni con l'Agenzia nazionale.

A sua volta, la Regione Calabria, con l. 23 febbraio 2011 ha istituito l'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali, quale collegamento permanente con le istituzioni centrali, e riconosciuto contributi per una quota non inferiore al 5 per cento dei finanziamenti relativi ai piani regionali delle opere pubbliche.

Nell'aprile 2009 la Regione Lazio ha istituito la propria Agenzia per favorire l'uso nella legalità dei beni immobili confiscati, articolandola come un innovativo strumento di coordinamento operativo e di raccordo amministrativo con le istituzioni e il partenariato sociale.

La Regione Puglia ha promosso, tra le altre, una particolare iniziativa, c.d. "Libera il bene", volta a favorire il recupero e la riconversione dei beni confiscati nel territorio regionale per scopi sociali, economici e di tutela ambientale.

La Regione Campania è intervenuta in materia con la l. 28 novembre 2003, n. 23, poi abrogata e sostituita dalla l. reg. n. 7 del 16 aprile 2012, che dedica una particolare attenzione anche alle aziende confiscate e alla loro competitività sul mercato.

Misure volte a favorire il riutilizzo sociale dei beni oggetto di provvedimenti ablatori risultano assunte anche dalle regioni Emilia Romagna (l. 9 maggio 2011, n. 3), Liguria (l. 7 febbraio 2012, n. 2 e l. 20 dicembre 2013, n. 36), Marche (l. 14 ottobre 2014, n. 14), Trentino (l. prov. 21 dicembre 2011, n. 15), Valle d'Aosta (l. 29 marzo 2010, n. 11) e Veneto (l. 28 dicembre 2012, n. 48 e l. 12 dicembre 2014, n. 26).

²⁴¹ Strumento di diffusione e riutilizzo pubblico di dati e informazioni sugli interventi delle politiche di coesione territoriale fa parte di una strategia di *Open government* e *Open data* perseguita dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Tabella 19 - Contributo delle politiche di coesione comunitarie e nazionali

dati in milioni di euro

	NUMERO PROGETTI	FINANZIAMENTO	PAGAMENTI
CALABRIA	51	33,9	13,4
CAMPANIA	35	36,5	10,9
PUGLIA	42	24,8	15,7
SICILIA	55	33,0	10,9
LOMBARDIA	1	0,6	0,2
AMBITO NAZIONALE	6	22,7	18,1
TOTALE	190	151,5	69,2

Fonte: elaborazioni tratte dal sistema di monitoraggio unitario gestito da Mef-Rgs-Igrue.

La quasi totalità dei progetti è localizzata nelle quattro regioni dell'obiettivo convergenza, dove si registra la maggiore concentrazione dei beni confiscati²⁴².

Il 15 per cento circa del costo totale riguarda interventi di tipo *soft*, tra cui due dei tre progetti più rilevanti in assoluto dal punto di vista finanziario: l'iniziativa del "Sistema informativo telematico delle misure di prevenzione" (Sit-Mp)²⁴³, del costo di 13,9 milioni di euro²⁴⁴ dei quali l'82 per cento già pagati, e il progetto Regio (7 milioni quasi interamente versati), gestiti, rispettivamente, dal Ministero della giustizia e dall'Agenzia nazionale²⁴⁵.

Il resto dell'intero finanziamento, pari a circa 118 milioni, è orientato a sostenere altri 157 progetti di tipo *hard*²⁴⁶, nella stragrande maggioranza finanziati dal Pon sicurezza e attuati dagli enti locali.

²⁴² Un solo intervento, localizzato in Lombardia e finanziato dal programma Fse regionale, per circa 600 mila euro, riguarda un progetto del Politecnico di Milano finalizzato allo sviluppo di un modello manageriale per la gestione del fenomeno dei beni confiscati.

²⁴³ Che dovrebbe sostituire il "Sistema informativo prefetture e procure dell'Italia meridionale" (Sippi) a sua volta finanziato dal Pon sicurezza 2000-2006, che attualmente costituisce il sistema di monitoraggio permanente dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali.

²⁴⁴ Dei quali 9,4 milioni a carico dei fondi strutturali e 4,5 milioni circa a carico del fondo di rotazione, quale cofinanziamento nazionale.

²⁴⁵ L'altro progetto di importo significativo (12 milioni di euro) riguarda la riqualificazione ambientale per la fruizione e il riutilizzo delle aree litorali e del patrimonio della Regione Campania con l'inclusione delle aree confiscate alla camorra. Per tale progetto, realizzato dalla regione con finanziamenti Fsc, non risultano ancora effettuati pagamenti.

Altri interventi di tipo *soft* (per 3,5 milioni distribuiti su trenta progetti) riguardano attività di formazione, rafforzamento delle capacità della pubblica amministrazione e inclusione sociale e sono finanziati in prevalenza dal Programma nazionale Fse "competenze per lo sviluppo".

²⁴⁶ Con un valore medio unitario di 730 mila euro. Si tratta di riqualificazioni e ristrutturazioni di immobili confiscati e destinati a centri di aggregazione, centri sportivi, strutture di accoglienza, centri polifunzionali per immigrati regolari (per un totale di 97,5 milioni).

Sui beni confiscati alle mafie risultano operati, inoltre, ulteriori venti interventi finalizzati al recupero e alla riqualificazione degli immobili, alimentati con risorse tratte dal Fondo sviluppo e coesione (Fsc), per 15,97 milioni e dal Fondo di rotazione del Pac (Piano di azione e coesione), per 4,12 milioni²⁴⁷.

Circa l'efficacia dei numerosi progetti finanziati, vengono segnalate²⁴⁸ talune situazioni di criticità collegate alle condizioni ambientali – in particolare, al condizionamento e alle infiltrazioni della criminalità organizzata registrati in diverse fasi degli interventi di recupero, e alla sostenibilità economico-finanziaria, con diversi progetti poi abbandonati per l'impossibilità di accedere ad ulteriori finanziamenti o di generare reddito sufficiente all'autofinanziamento nel medio-lungo periodo.

3.4. Altre iniziative di sostegno finanziario

Oltre ai finanziamenti erogati nell'ambito dei programmi comunitari o con fondi Fse e Pac e agli interventi regionali, rivestono importanza anche altre iniziative di sostegno finanziario, di natura pubblica e privata, che in taluni casi hanno svolto un ruolo di primo piano nel recupero e riutilizzo dei beni confiscati.

Così, il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti²⁴⁹ in data 30 gennaio 2015 prevede l'erogazione di contributi, per gli anni dal 2014 al 2017, fino alla concorrenza di

²⁴⁷ Cfr. nota n. 1359 in data 10 febbraio 2016 dell'Agenzia per la coesione territoriale. Gli interventi sono a valere sui cicli di programmazione Fsc 2000-2006 e 2007-2013 nonché sul Pac.

²⁴⁸ Cfr. Rapporto sul riutilizzo dei beni confiscati (progetto Pon sicurezza 2007-2013) di Università Cattolica del Sacro Cuore - Centro *Transcrime*, aggiudicataria di gara europea a procedura aperta finanziata, nell'ambito del Pon sicurezza per lo sviluppo, dal Ministero dell'interno.

L'analisi dei progetti di riutilizzo ha interessato, tra gli altri, un campione significativo di 58 progetti e alcuni sottoprogetti, per un totale di 78 interventi relativi a 163 beni confiscati, finanziati dal Pon sicurezza 2007-2013 nelle quattro regioni convergenza (in particolare, 16 province e 54 comuni).

I beni oggetto di recupero sono costituiti da appartamenti e ville (8,2 per cento), fabbricati (6,7 per cento), con terreno annesso (21,3 per cento) e altri immobili di natura non precisata (59,8 per cento).

Dei beni monitorati, il 75 per cento versa in stato di abbandono, il 6 per cento in cattivo stato e solo il 15,7 per cento in stato sufficiente, discreto o ottimo.

La maggior parte degli interventi ha riguardato la ristrutturazione e l'adeguamento funzionale dell'immobile (77 per cento), seguita dalla bonifica e riqualificazione dell'area con altri interventi (es. costruzione, adeguamento strutturale) per il 20,6 per cento, dalle costruzioni *ex novo* (1,8 per cento) ed altro (0,6 per cento). Le destinazioni finali dei progetti esaminati comprendono: la protezione delle fasce deboli (soggetti svantaggiati, ex tossicodipendenti, minori disagiati, donne vittime di violenza) per il 41 per cento; la riqualificazione urbana (piazzole di stoccaggi rifiuti, canili municipali, ecc.) per il 17,9 per cento; l'informazione e l'educazione alla legalità per il 17,9 per cento; lo sviluppo economico (iniziative imprenditoriali in ambito agricolo e agrituristico) per il 14,1 per cento e l'aggregazione sociale/lo sport per il 9 per cento.

²⁴⁹ Di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

oltre 18 milioni²⁵⁰ al fine di incrementare il patrimonio di edilizia residenziale pubblico e a fronteggiare i costi di adeguamento a fini abitativi degli immobili confiscati²⁵¹, da destinare alle categorie sociali più svantaggiate²⁵².

Un progetto promosso dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo²⁵³, in collaborazione con l’Agenzia nazionale, intende sostenere finanziariamente percorsi di valorizzazione nelle aree in cui sono acquisiti al patrimonio pubblico beni a specifica vocazione artistica, culturale ed educativa (edifici storici, collezioni di opere d’arte, luoghi simbolici) confiscati alla criminalità organizzata.

Un importante contributo di sostegno, finalizzato a promuovere la nascita e lo sviluppo, tra le altre, di cooperative sociali e di cooperative che gestiscono aziende confiscate, è, poi, previsto dal decreto Mise del 4 dicembre 2014, che introduce un regime di concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle cooperative, a valere sulle risorse finanziarie disponibili su alcuni capitoli di bilancio²⁵⁴ e da riversare alla contabilità speciale n. 1201 del Fondo per la crescita sostenibile.

Le attività segnalate si aggiungono alle buone pratiche registrate tra i numerosi progetti finalizzati al riutilizzo dei beni confiscati.

Tra queste vanno annoverate le iniziative di integrazione di fondi pubblici (nazionali o comunitari) con fonti di finanziamento private e attività *for profit* complementari a quelle *no profit*, nonché, sul versante ambientale e amministrativo, la formazione di reti tra associazioni e imprese attive sul territorio (i c.d. “distretti di economia sociale”), per incrementare le esternalità positive e le economie di scala degli interventi di valorizzazione e di recupero di beni sottratti all’economia mafiosa.

²⁵⁰ Esattamente 18.094.353 euro, a valere sulle risorse del Fondo per l’attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa, stanziati sul cap. 7440 dello stato di previsione del Mit.

²⁵¹ Individuati dall’Agenzia nazionale.

²⁵² Con priorità per i soggetti nei cui confronti è stato emesso provvedimento esecutivo di rilascio.

²⁵³ Unitamente all’associazione “Libera”. Si tratta del progetto “L’etica libera la bellezza”.

²⁵⁴ Il cap. 7342, p.g. 21, e il cap. 2301, destinati al finanziamento di iniziative a fronte delle attività di promozione e sviluppo delle cooperative.

3.5. Il piano di azione nazionale per il periodo 2014-2020

Sulla base di analisi valutative²⁵⁵ svolte in merito alla consistenza del patrimonio confiscato, alle normative di valorizzazione dei beni oggetto di misure ablatorie e alle opportunità offerte dagli strumenti della politica di coesione, europea e nazionale, il Dipartimento per lo sviluppo e la politica di coesione (Dpc) ha promosso la definizione di un Piano di azione nazionale²⁵⁶ finalizzato al riutilizzo sociale dei beni confiscati.

Il piano costituisce uno strumento di coordinamento, indirizzo, supporto e “reciproco rafforzamento” tra i diversi centri di competenza²⁵⁷ con lo scopo di promuovere l’impiego programmato ed efficace delle risorse disponibili nel periodo 2014-2020 per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni confiscati.

L’obiettivo definito²⁵⁸ della strategia nazionale di intervento è articolato a sua volta in tre obiettivi specifici, sui quali fare confluire le risorse programmate (Pon, Por e Fsc):

- obiettivo 1: potenziare e qualificare la capacità di gestione dei beni confiscati da parte dei soggetti preposti, attraverso l’adozione di più efficaci modelli e strumenti di *governance* e lo sviluppo delle relative competenze. L’obiettivo specifico è coerente con le misure di sostegno dell’operatività dell’Anbsc, contenute nel disegno di legge di stabilità e confermate nella l. n. 208/2015;

- obiettivo 2: utilizzare, in modo efficace ed efficiente, i beni immobili confiscati per potenziare e qualificare i servizi pubblici per i cittadini e le comunità locali e per creare nuova occupazione, attraverso l’adozione di modelli e strumenti di gestione ispirati alle buone pratiche fino ad oggi realizzate;

- obiettivo 3: accompagnare e sostenere con rapidità la transizione alla legalità delle aziende confiscate, salvaguardando in tal modo l’occupazione dei lavoratori, attraverso l’utilizzazione di un sistema integrato di servizi ed incentivi.

²⁵⁵ Le attività di analisi e valutazione sono state svolte nel corso del 2014 su impulso dell’ex Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (Dps), che ha coordinato le iniziative di ricerca, affidate alle società “*in house*” Studiare sviluppo e si avvalgono di uno *steering group*. Composto da rappresentanti dell’unità di valutazione investimenti pubblici e del Dipartimento funzione pubblica della Presidenza del Consiglio. Cfr. nota RGM-DRC n. 204 del 16 febbraio 2016.

²⁵⁶ La definizione del piano ha beneficiato anche del supporto tecnico dell’associazione nazionale “Liberata” che ha fornito indicazioni sulle buone pratiche condotte dal terzo settore, in partenariato con gli enti locali, anche con l’utilizzo dei fondi comunitari 2007-2013.

²⁵⁷ Gli elementi strategici della proposta di Piano sono stati condivisi con l’Anbsc, l’Agenzia per la coesione territoriale, il Ministero dell’interno e il Dipartimento funzione pubblica.

²⁵⁸ “Utilizzare, in modo efficace ed efficiente, i beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata per l’inclusione sociale, il buon lavoro e l’economia solidale”.

Il quadro complessivo degli interventi e delle risorse si articola, poi, nella compartecipazione di più programmi operativi nazionali e regionali finalizzati, appunto, alla *governance* e al riutilizzo dei beni immobili e delle aziende confiscati.

E' da rimarcare, in proposito, che, per le risorse del nuovo ciclo, il "disimpegno automatico" per mancato pagamento scatta dopo il terzo anno (regola del n+ 3) rispetto a quello di stanziamento.

Nell'ambito dell'obiettivo specifico 1, in particolare, sono previste azioni volte a:

- il "rafforzamento dell'Agenzia nazionale, sia in termini di organico, con l'acquisizione di ulteriori professionalità adeguate qualitativamente e quantitativamente ai compiti assegnati (conoscitivi e di programmazione, gestionali e amministrativi), che di sviluppo delle competenze e dei servizi offerti, per assicurare, laddove necessario, supporto e assistenza tecnica ai soggetti destinatari e assegnatari di beni immobili e per valorizzare la funzionalità e la dimensione economica del riutilizzo delle aziende confiscate"²⁵⁹;

- l'attività di assistenza tecnica a beneficio degli enti locali proprietari dei beni immobili confiscati e l'elaborazione di un modello di *governance* delle aziende confiscate che, partendo da un *check up* approfondito, consenta una valutazione attendibile delle reali possibilità di sopravvivenza dell'azienda e la conseguente elaborazione di percorsi di risanamento e sviluppo;

- l'avvio di un'indagine conoscitiva articolata in due fasi:

- a) realizzazione di una mappatura dei beni confiscati, analisi della domanda e dell'offerta, valutazione dei punti di forza e di debolezza degli strumenti di finanza pubblica agevolati, finalizzati alla valorizzazione degli stessi beni, e individuazione dei possibili interventi;

- b) realizzazione di un quadro delle opportunità dei beni confiscati, con selezione delle principali aree territoriali di riferimento e analisi delle potenzialità imprenditoriali dei beni in confisca;

- il rafforzamento dell'attività istituzionale di raccolta, mappatura e diffusione dei dati sui patrimoni confiscati in un'ottica di *open data* e di massima trasparenza delle informazioni, nonché la realizzazione di un monitoraggio continuo e sistematico, a livello nazionale e territoriale, sul riutilizzo dei beni confiscati per verificare correttezza delle procedure e coerenza con i provvedimenti di assegnazione;

²⁵⁹ Cfr. Piano di azione beni confiscati e coesione territoriale - Studio preliminare - Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, 6 agosto 2015.

- l'attivazione a livello regionale, presso le prefetture coordinatrici e in collegamento con i nuclei di supporto delle prefetture locali, di gruppi di sostegno tecnico, una sorta di *task force* qualificata a supporto delle autorità di gestione dei Por, per assicurare un presidio efficace nell'attuazione degli interventi programmati sul territorio e una stretta cooperazione tra Anbsc, Dipartimento per le politiche di coesione e singola regione.

Secondo le informazioni fornite dallo stesso dipartimento²⁶⁰, il contributo dei programmi nazionali cofinanziati dall'Unione europea, quantificabili in 56 milioni per l'asse III²⁶¹ e in 47 milioni per l'asse IV²⁶², comprende:

- il Pon *governance* e capacità istituzionale, a titolarità dell'Agenzia per la coesione territoriale e con il coinvolgimento del Dipartimento funzione pubblica. Nell'ambito di questo programma è stato già organizzato un supporto tecnico-progettuale a sostegno dell'Anbsc per accelerare la traduzione operativa dell'azione di sistema in progetti, da finanziare, per potenziare la capacità tecnico-gestionale dell'Agenzia e co-progettare l'attivazione delle risorse del Pon 2014-2020;

- il Pon legalità, a titolarità del Ministero dell'interno, che sosterrà in particolare la valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, con interventi di tipo *hard*;

- il Pon Città metropolitane, a titolarità dell'Agenzia per la coesione territoriale e con il coinvolgimento delle città metropolitane²⁶³, e il Pon inclusione, a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con i quali si intende promuovere percorsi di riutilizzo di beni immobili, destinati ad uso abitativo in favore di persone in condizione di grave emarginazione;

- il Pon occupazione e garanzia giovani, a titolarità dello stesso Ministero del lavoro, per definire azioni di sostegno volte a rafforzare il capitale umano delle aziende confiscate e percorsi di autoimpiego nel settore del recupero e della valorizzazione dei beni in confisca;

- il Pon imprese e competitività, a titolarità del Ministero dello sviluppo economico, per sostenere tutte le azioni orientate al sostegno ed al passaggio nella legalità delle aziende

²⁶⁰ Cfr. nota PCM-DPC n. 304 del 16 febbraio 2016, cit.

²⁶¹ "Favorire l'inclusione sociale attraverso il recupero dei patrimoni confiscati o inutilizzati".

²⁶² "Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità". Cfr. Pon "*Governance*" e Pon "*Legalità*" - Presentazione del piano di investimento per la sicurezza e la crescita del sud Italia, Roma, luglio 2015.

²⁶³ Individuate dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 (n. dieci) a cui si aggiungono le quattro che, per esplicita delega contenuta nella stessa legge, sono state individuate dalle regioni a statuto speciale.

confiscate, intese come risorse per lo sviluppo e il lavoro.

Come precisato dal Dipartimento per le politiche di coesione²⁶⁴, il quadro degli interventi dovrà, poi, necessariamente coordinarsi e completarsi con l'attivazione delle regioni, secondo modelli e strumenti utilizzabili dalla programmazione regionale e replicabili sui territori attraverso i Por e le altre risorse aggiuntive di fonte nazionale (Fsc, Fondo di rotazione ex l. n. 183/1987).

Infine, con il recente d.p.c.m. in data 25 febbraio 2016 è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, la cabina di regia²⁶⁵ che costituirà, per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, la sede di confronto tra lo Stato, le regioni e le province autonome nonché le città metropolitane per la definizione dei piani operativi di ciascuna area tematica nazionale.

La cabina di regia²⁶⁶ dovrà assicurare “il raccordo politico, strategico e funzionale, per facilitare un'efficace integrazione tra gli investimenti promossi, imprimerne l'accelerazione e garantirne una già stretta correlazione con le politiche governative per la coesione territoriale”.

Per quanto concerne la gestione finanziaria, la legge di stabilità 2015, al c. 703, lett. l), ha disposto che le risorse siano trasferite dal Fsc (cap. 8000 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze), nei limiti degli stanziamenti annuali di bilancio, in apposita contabilità del Fondo di rotazione amministrato dall'Ispettorato generale per i rapporti con l'Ue della Ragioneria generale dello Stato (Igrue), che diviene così l'unico soggetto incaricato di gestire la notevole mole di risorse disponibili²⁶⁷.

²⁶⁴ Cfr. nota PCM-DPC n. 304, già citata.

²⁶⁵ Prevista dall'art. 1, c. 703, lett. c), della l. 23 dicembre 2014, n. 190.

²⁶⁶ Che opera anche sui programmi complementari di cui all'art. 9, c. 242, della l. 27 dicembre 2013, n. 147.

²⁶⁷ Risorse Fsc, fondi strutturali Ue, risorse del “cofinanziamento” statale e quelle comprese negli interventi complementari.

CAPITOLO V

PROSPETTIVE DI RIFORMA E CORRETTIVI PROPOSTI

La Camera dei deputati ha approvato l'11 novembre 2015, in prima lettura, una robusta riforma²⁶⁸ del codice antimafia, all'esito di una protratta e complessa gestazione in cui sono confluite, nel tempo, diverse proposte di legge²⁶⁹ di iniziativa governativa, parlamentare e popolare.

Le modifiche più rilevanti, che interessano in modo diretto o indiretto anche la fase della gestione/destinazione dei beni sequestrati e confiscati ed il ruolo dell'Anbsc, concernono:

- la possibilità che il tribunale disponga l'amministrazione giudiziaria di aziende (art. 34) e di beni strumentali all'esercizio delle relative attività economiche per periodi di tempo superiori a quelli attuali²⁷⁰;
- l'introduzione (art. 34-*bis*) di una misura del tutto innovativa, il "controllo giudiziario" delle aziende, una forma di "vigilanza prescrittiva" condotta da un commissario giudiziario nominato dal tribunale nell'ipotesi in cui risulti occasionale l'attività di impresa orientata ad agevolare gli interessi di soggetti destinatari di una misura di prevenzione personale o patrimoniale²⁷¹;
- l'estensione *ex lege* a tutti i beni aziendali del sequestro e della confisca di partecipazioni sociali totalitarie. Tale previsione solleva qualche perplessità, potendo avere conseguenze problematiche nella fase di destinazione dei beni a seguito di confisca definitiva. Infatti, l'estensione automatica della misura ablatoria dalle partecipazioni

²⁶⁸ A.C. 1039 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate); ora d.d.l. n. 2134/S, trasmesso al Senato il 16 novembre 2015 e assegnato alla II Commissione permanente (Giustizia).

²⁶⁹ Cfr. in particolare, proposte di legge nn. 1039, 1138, 1189, 2580, 2737, 2786, 2956, presentate tra il maggio 2013 e il mese di marzo 2015.

²⁷⁰ Con il raddoppio della durata massima dell'istituto (da tre mesi ad un anno) e la possibile proroga della misura per sei mesi e non più di due volte (quindi, ventiquattro mesi di durata totale); in atto, invece, il rinnovo non può superare i dodici mesi.

²⁷¹ In tal caso, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende, se sussiste il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività (il controllo giudiziario è adottato per un periodo non inferiore ad un anno e non superiore a tre). L'istituto può consistere nell'imposizione all'azienda di una serie di oneri di *compliance* nei confronti dell'autorità giudiziaria e di polizia ovvero può portare alla nomina di una sorta di *tutor* che, sotto la guida del giudice delegato, attua una "vigilanza prescrittiva". Il controllo giudiziario può essere applicato anche a richiesta della parte privata, a condizione che sia intervenuta la preventiva impugnazione dell'interdittiva antimafia prefettizia. Non si comprende l'esigenza di tale ulteriore seguito la cui mancanza consentirebbe, invece, di potenziare l'effetto deflattivo sul contenzioso giurisdizionale amministrativo.

societarie a tutti i beni aziendali comporterebbe l'estromissione di questi ultimi dal patrimonio sociale, con il possibile effetto di azzerare il patrimonio della società e costringere gli amministratori ad attivare la procedura di liquidazione;

- la disposizione (art. 21 del codice riformato), per cui alla materiale apprensione dei beni sequestrati e all'immissione dell'amministratore giudiziario nel loro possesso debba provvedere la polizia giudiziaria (anziché l'ufficiale giudiziario). A questo proposito, se il bene immobile sequestrato è occupato *sine titulo* o dal prevenuto e dai suoi familiari, è obbligatorio²⁷² lo sgombero dell'immobile, sgombero che può essere differito²⁷³ per permettere l'eventuale stipula di contratti di locazione o concessione in comodato a privati o a enti territoriali (in tal caso l'occupante dovrà pagare un'indennità e gli oneri fiscali inerenti il bene) ovvero quando l'immobile di proprietà coincide con la residenza familiare del "proposto", od ancora quando sia necessario per una migliore conservazione del bene;
- la previsione di significative modifiche alla disciplina dell'amministrazione, gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati (nuovi artt. 35, 35-bis e 36).

Di rilievo, gli interventi sulla nomina e revoca degli amministratori giudiziari, sul contenuto delle relazioni degli stessi amministratori, nonché sulla responsabilità nella gestione²⁷⁴ e sui controlli della pubblica amministrazione.

Vengono, infatti, introdotte²⁷⁵, nei riguardi degli amministratori, regole più stringenti per garantire maggiore trasparenza nella scelta, il possesso di competenze idonee, la rotazione negli incarichi nonché un regime di incompatibilità.

Innovativa appare, inoltre, la facoltà concessa al tribunale di avvalersi in qualità di amministratore dei dipendenti di Invitalia²⁷⁶, a condizione che abbiano svolto attività di

²⁷² L'opposizione al provvedimento di sgombero può essere mossa con incidente di esecuzione (art. 666 c.p.p.) davanti allo stesso tribunale che ha adottato la misura, ma non sospende l'esecutività della misura (salvo diverso avviso del tribunale).

²⁷³ Comunque non oltre la data della confisca definitiva.

²⁷⁴ Sono esenti da responsabilità civile, fatti salvi i casi di dolo o colpa grave, l'amministratore giudiziario e il coadiutore per gli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento ablatorio.

²⁷⁵ Anche sull'onda dei recenti scandali che hanno coinvolto una sede giudiziaria, riproponendo problematiche dibattute da tempo circa la qualità professionale degli amministratori giudiziari e la, a volte eccessiva, concentrazione degli incarichi.

Tra i vincoli di maggior rilievo vanno annoverati: il limite massimo di tre incarichi per gestioni aziendali, l'obbligo delle motivazioni del decreto di nomina e dell'indicazione di eventuali altri incarichi in corso, una serie di incompatibilità incentrate, tra l'altro, sui pregressi rapporti professionali con il proposto o sui rapporti di parentela o amicali con il magistrato che conferisce l'incarico.

²⁷⁶ Quando "il sequestro e la confisca riguardino aziende di straordinario interesse socio-economico, tenuto

gestione diretta di aziende in crisi e posseggano i requisiti per l'iscrizione nell'albo speciale degli amministratori giudiziari (peraltro, ancora non operativo).

Sul piano della *governance*, il direttore non sarà più scelto soltanto tra i prefetti, bensì anche tra i magistrati e tra i dirigenti dell'Agenzia del demanio, i quali abbiano maturato “un'esperienza professionale specifica”. Il Consiglio direttivo, poi, oltre ad acquisire un ulteriore membro “esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali”, sarà affiancato da un comitato consultivo, composto da rappresentanti di numerosi enti pubblici e privati interessati alla gestione/destinazione dei beni confiscati.

Un consistente insieme di misure è, poi, finalizzato a fornire adeguato sostegno alle imprese attinte dai provvedimenti ablatori, al fine di limitare i casi, purtroppo frequenti, di uscita prematura dal mercato.

Tra le modifiche più convincenti è da registrare un'accurata riscrittura dell'art. 41 del codice antimafia, con una serie di norme disciplinanti la fase cruciale²⁷⁷ di vita delle aziende destinatarie di misure ablatorie, nella quale deve essere svolta, a cura dell'amministratore giudiziario, una dettagliata analisi dell'attività imprenditoriale, per desumerne la sussistenza o meno di concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa²⁷⁸, all'esito della quale formulare un analitico *business plan*²⁷⁹, corredato dalla stima del valore di mercato dell'azienda²⁸⁰.

E' da rimarcare che, secondo la complessiva impostazione organizzativa perseguita dal disegno di legge, le prefetture e, in particolare, i nuclei di supporto²⁸¹ dovrebbero rappresentare gli attori dei quali l'Agenzia obbligatoriamente si avvale per lo svolgimento delle proprie finalità.

Ovviamente, questa impostazione potrà avere successo se i nuclei (che già oggi operano

conto della consistenza patrimoniale e del numero degli occupati” (art. 41-bis, c. 14). In questo caso, il dipendente della società, nominato amministratore giudiziario, svolge le proprie funzioni sotto la direzione del giudice delegato, avvalendosi dell'organizzazione di Invitalia s.p.a.

²⁷⁷ Ossia quella coincidente con i primi sei mesi dal momento del sequestro.

²⁷⁸ Tenuto conto di una serie di fattori anche non di ordine economico-contabile (natura dell'attività, grado di caratterizzazione con il proposto e i suoi familiari, modalità e ambiente di svolgimento, forza lavoro occupata e/o necessaria per il regolare inizio dell'impresa), oltre che della capacità produttiva, del mercato di riferimento e degli oneri correlati al processo di legalizzazione dell'azienda.

²⁷⁹ Da sottoporre all'autorità giudiziaria che, nel contraddittorio tra le parti in gioco, deciderà se approvare o meno.

²⁸⁰ La stima dovrà considerare anche gli oneri correlati al processo di legalizzazione.

²⁸¹ A composizione calibrata secondo parametri di modularità in ragione dell'entità dei beni appresi alla criminalità in ciascuna provincia.

ma senza effetti soddisfacenti, come precisato dall'Anbse) saranno composti da personale qualificato e orientati in via continuativa a svolgere compiti di collaborazione operativa con l'Agenzia, se del caso ipotizzando per essi una sorta di dipendenza funzionale dall'ente gestore.

Altre misure si prestano a valutazioni diverse.

Così, la previsione di “tavoli provinciali permanenti”, istituiti presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, a composizione eterogenea²⁸², per il supporto alle aziende sequestrate, se da un lato risponde all'esigenza di estendere l'ambito soggettivo di coinvolgimento nelle scelte di gestione, dall'altro rischia di favorire un (ulteriore) appesantimento delle procedure e degli oneri gravanti sulle prefetture, già ampiamente impegnate, e di interferire con le funzioni del Consiglio direttivo dell'Agenzia.

Al riguardo, sembra preferibile ipotizzare tavoli di consultazione e confronto non istituzionalizzati e che possano essere convocati dall'autorità prefettizia in circostanze particolari, a richiesta di determinati soggetti (organizzazioni sindacali, associazioni dei datori di lavoro, rappresentanti degli enti locali, ecc.).

Va valutata con cautela, a parere della Sezione, anche la previsione di un supporto tecnico (affiancamento), durante l'amministrazione giudiziaria, ad opera di figure imprenditoriali del settore²⁸³, affiancamento che può preludere a forme di affidamento gratuito, ovvero tradursi in un titolo di prelazione in caso di affitto o di vendita dell'azienda confiscata.

Invero, questa particolare forma di “tutoraggio” esterno, anche se appare una soluzione tecnicamente auspicabile, può esporre al rischio di assicurare una gestione poco rispettosa delle garanzie previste per il legittimo proprietario (fino all'irrevocabilità della misura ablatoria) e, in casi limite, di favorire tentativi di spoliazione anticipata dei beni aziendali durante la fase di passaggio alla legalità.

Altri interventi interessano proprio la struttura e i compiti dell'Agenzia nazionale, tra cui, innanzitutto, la limitazione delle sedi a due, principale a Roma e secondaria a Reggio Calabria.

Al riguardo, sembra più funzionale indicare la sede principale dell'Agenzia e rinviare ad

²⁸² Con il coordinamento del prefetto e l'intervento di rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, della regione, delle associazioni sindacali, delle organizzazioni dei datori di lavoro, dell'Inps, delle cooperative di giovani, della camera di commercio e, se ritenuto opportuno, degli enti locali.

²⁸³ Peraltro, selezionate discrezionalmente dal giudice delegato.

apposito regolamento l'apertura o il mantenimento eventuali di sedi secondarie in località dove maggiore è la concentrazione di beni immobili e aziendali confiscati.

Da segnalare, altresì, le modifiche riguardanti:

- la sottoposizione dell'Agenzia alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e l'assunzione delle funzioni di amministrazione diretta dei beni non più all'emissione del decreto di confisca di primo grado (e, nel processo penale, dall'udienza preliminare) ma a partire dalla confisca di secondo grado, con un evidente alleggerimento dei carichi di lavoro della stessa Agenzia²⁸⁴.

Sull'argomento la Sezione, considerate le difficoltà incontrate dall'ente nell'assumere e sostenere la gestione diretta dei beni durante la fase giudiziaria, è favorevole ad una soluzione normativa che, conformemente alla proposta a suo tempo avanzata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta antimafia, differisca l'affidamento della gestione diretta all'Anbsc al momento della confisca definitiva (penale e/o di prevenzione) dei beni di origine mafiosa;

- la valorizzazione del ruolo dell'Agenzia anche nella fase del sequestro, con l'obiettivo di programmare l'assegnazione provvisoria dei beni e delle aziende, e la funzione di assistenza al giudice delegato e all'amministratore giudiziario nella gestione del bene fino alla confisca definitiva;
- l'obbligo di selezionare il personale dell'Agenzia, valutandone la specifica competenza nella gestione delle aziende, nell'accesso al credito bancario e ai finanziamenti europei.

Ulteriori disposizioni (artt. 20-22 del testo modificato) introducono correttivi alla disciplina²⁸⁵ del codice antimafia dedicata alla tutela dei terzi ed ai rapporti con le procedure concorsuali, prevedendo, tra l'altro, la possibilità di saldare debiti anteriori al sequestro per prestazioni di beni o servizi "collegate a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività" (art. 54-*bis* del codice riformato).

A conclusione del sintetico esame delle proposte di riforma del codice antimafia, va precisato che gli strumenti di sostegno finanziario alle aziende sequestrate e confiscate, contemplati dall'art. 15 del disegno di legge n. 2134/S, sono stati, nel frattempo, inseriti

²⁸⁴ La quale, fino al decreto di confisca di secondo grado, svolgerà (solo) attività di supporto all'autorità giudiziaria.

²⁸⁵ Le modifiche attengono agli artt. dal 52 al 64 del codice antimafia, con inserimento, inoltre, dell'art. 54-*bis*, in base al quale il giudice delegato può autorizzare l'amministratore giudiziario a pagare o rinegoziare debiti pregressi relativi a rapporti commerciali necessari per la prosecuzione dell'attività.

nella legge di stabilità 2016, come precisato al cap. I, par. 4²⁸⁶.

E' da aggiungere, infine, che alcuni punti della riforma si ritrovano affrontati anche nel d.d.l. A.S. 1687²⁸⁷, d'iniziativa governativa, concernente "Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti".

In particolare, l'art. 17 del disegno di legge in questione si occupa di apportare correttivi in materia di assetto dell'Anbsc, prevedendo, tra l'altro, la revisione della dotazione organica dell'Agenzia, da articolare su sessanta unità complessive, reclutate fino al 50 per cento con procedure selettive e, per l'altra metà, ricorrendo alle procedure di mobilità ex d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni (meccanismo di reclutamento c.d. a doppio binario).

Viene disciplinata, altresì, l'istituzione alle dirette dipendenze del direttore dell'Agenzia di un contingente fino a dieci unità, con qualifica dirigenziale ed equiparata, da impiegare in incarichi speciali²⁸⁸.

Altri articoli del d.d.l. A.S. 1687, che si occupano di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, delle misure di supporto alle aziende oggetto di provvedimenti ablatori e di destinazione dei beni confiscati, prospettano modificazioni che si sovrappongono a quelle inserite nell'A.S. 2134, in precedenza esaminato, e con il quale sarebbe auspicabile un coordinamento in commissione referente.

²⁸⁶ Relativo al contesto normativo di riferimento.

²⁸⁷ Presentato in data 20 novembre 2014 e assegnato, in sede referente, alle commissioni riunite 1^a (affari costituzionali) e 2^a (giustizia).

²⁸⁸ Il contingente dovrà essere costituito da appartenenti, da porre in posizione di comando o distacco, alle pubbliche amministrazioni, alle Forze di polizia e ad enti pubblici economici.

CAPITOLO VI

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. Il controllo sulla gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e sul ruolo svolto dall’Agenzia nazionale ha evidenziato criticità e problemi di non poco rilievo, molti dei quali già individuati in precedenti deliberazioni della Corte.

L’analisi delle procedure, dei tempi e dei risultati ha confermato la permanenza di difetti, esogeni o endogeni al sistema, in grado di ostacolare o quantomeno rallentare il processo ablatorio e a volte di compromettere le finalità, perseguite con priorità dal legislatore, della destinazione a fini sociali dei beni confiscati e della loro restituzione alla collettività. In proposito, è emerso che situazioni problematiche possono caratterizzare anche la fase successiva alla consegna dei beni (in particolare, immobili e aziende) a causa delle inadeguate capacità gestorie del soggetto assegnatario e, nel caso di complessi aziendali, della difficoltà di ottenere finanziamenti ulteriori o di autofinanziarsi nel medio-lungo periodo.

2. Le prime riflessioni critiche non possono che coinvolgere il quadro legislativo in materia di misure di prevenzione e di contrasto alla criminalità di stampo mafioso, caratterizzato dal susseguirsi di interventi disorganici e poco coordinati, aventi natura emergenziale, che hanno lasciato irrisolte questioni rilevanti concernenti anche il passaggio dalla fase dell’aggressione a quella della destinazione dei beni oggetto di provvedimenti ablatori.

Lo stesso d.l. n. 159/2011 (codice antimafia), deputato a riordinare l’intero sistema della normativa antimafia e delle misure di prevenzione in ambito patrimoniale, non ha risolto i problemi di organicità e di coordinamento da più parti evidenziati ed anzi, stabilendo che il “codice” opera esclusivamente per i procedimenti instaurati successivamente alla sua entrata in vigore (13 ottobre 2011), ha sollevato ulteriori questioni interpretative conseguenti alla successione delle norme in materia.

Si è ritenuta, quindi, la necessità di ulteriori interventi correttivi, seguiti dalla presentazione di numerose proposte di modifiche legislative, poi riunite in due disegni di legge all’esame del Parlamento (cfr. cap. V).

3. Il problema fondamentale è rappresentato dalla lunghezza dei procedimenti e dei processi (di prevenzione e penali) e, di conseguenza, dal largo spazio temporale intercorrente tra il sequestro, la confisca definitiva e l'assegnazione del bene, spazio ulteriormente dilatato, all'interno della procedura ablatoria, dai vistosi ritardi che spesso separano l'adozione della misura di prevenzione patrimoniale o cautelare reale dal momento in cui ne viene data comunicazione all'Agenzia.

Al riguardo, vanno risolte le perduranti anomalie del flusso informativo tra gli uffici giudiziari e l'Agenzia nazionale, compresa la mancanza di adeguata interoperabilità tra i vari sistemi informatici (in qualche caso ancora in fase di collaudo) e le diverse banche dati.

Appare, infatti, inspiegabile che, nonostante i notevoli finanziamenti erogati per la realizzazione dei sistemi e applicativi informatici Sippi, Sit-MP e Regio, siano ancora limitate a meno del 10 per cento le comunicazioni per via telematica tra gli uffici giudiziari e l'Anbsc, non sia disponibile a livello centralizzato un censimento completo dei beni oggetto di misure ablatorie nell'ambito dei procedimenti di prevenzione e dei processi penali e non sia assicurata la interoperabilità tra le diverse banche dati.

I tempi eccessivamente dilatati incidono in maniera decisamente negativa, nel caso dei beni immobili, che negli anni si usurano e perdono valore, e dei complessi aziendali che, se anche potenzialmente in grado di competere sul mercato anche dopo il passaggio alla legalità, rischiano di subire un periodo protratto di sostanziale inattività e di arrivare in stato di decozione alla fase della destinazione finale.

E' indubbio, di contro, che nella gestione di attività imprenditoriali il fattore tempo assume rilievo determinante, soprattutto quando l'azienda confiscata è ancora una realtà vitale ed ha bisogno di precise strategie di rilancio, se del caso adeguatamente sostenute da decisioni di investimento.

4. La gestione dei beni immobili (abitazioni ed uffici soprattutto) può ulteriormente complicarsi a causa di una serie di criticità (fabbricati abusivi o inagibili, appartenenza del bene ad un contesto fallimentare, diritti reali di terzi sul bene, possesso per quote indivise, ecc.), tra le quali, *in primis*, lo stato di occupazione abusiva che, spesso, perdura anche dopo il sequestro e la confisca di primo grado ovvero interviene durante il periodo di sostanziale abbandono del bene, determinando altri danni e rallentamenti esiziali della

procedura ablatoria.

In proposito, è auspicabile che le varie questioni relative alla liberazione dell'immobile sequestrato (sgombero, rilascio), siano risolte nell'ambito del procedimento (di prevenzione o penale) con la competenza del tribunale, i cui provvedimenti hanno efficacia di titolo esecutivo, e che siano attentamente verificate le condizioni in presenza delle quali può autorizzarsi l'occupante a proseguire nel possesso del bene (comunque non oltre la confisca di primo grado).

5. Profili di particolare problematicità assume, poi, la gestione delle aziende sequestrate e confiscate, in relazione alle quali è necessario in genere conciliare esigenze di discontinuità, rispetto a situazioni di illecità pregressa, e di continuità nella presenza attiva sul mercato, in un contesto in cui all'applicazione della misura ablatoria conseguono sovente difficoltà serie nei rapporti con gli istituti di credito, i clienti e i fornitori, i dipendenti, il fisco.

L'apertura dell'impresa alle logiche di mercato comporta, di norma, il venir meno del "vantaggio competitivo" derivante dall'utilizzazione di strumenti propri dell'intimidazione mafiosa e/o della concorrenza sleale, nonché un deciso incremento dei costi di gestione per la necessità di regolarizzare contabilmente e fiscalmente i rapporti commerciali e di lavoro e la posizione dei dipendenti. Senza considerare, inoltre, la riduzione delle linee di credito da parte delle banche, il probabile calo delle commesse e l'orientamento dei fornitori a proporre azioni monitorie ed esecutive nei confronti dell'impresa.

In presenza dei problemi menzionati, amplificati dal lasso di tempo intercorrente fino alla confisca di primo grado (che segna il momento in cui l'Agenzia assume la gestione diretta del bene), sarebbe necessaria una gestione non meramente conservativa dell'azienda, affidata ad amministratori dalle spiccate capacità manageriali, e l'adozione di misure di agevolazione e sostegno, anche finanziario, che supportino l'intero percorso di emersione alla legalità.

Un ulteriore profilo di preoccupazione è rappresentato dai casi in cui mancano le manifestazioni di interesse per i compendi confiscati ovvero nei quali il bene immobile assegnato non viene utilizzato, per una serie di motivi, dall'ente destinatario e rimane sostanzialmente in stato di abbandono o di occupazione abusiva.

Questa considerazione richiama il ruolo spesso problematico, svolto dagli enti locali (soprattutto comuni), destinatari di circa l'80 per cento dei beni immobili confiscati, che vengono in gran parte riassegnati per il riutilizzo a scopi sociali ovvero trattenuti per scopi istituzionali. Ebbene, non è infrequente che tali enti e/o i soggetti assegnatari finali si trovino ad affrontare situazioni complesse, conseguenti alla perdurante occupazione abusiva degli immobili, alla pendenza di gravami, alla condizione strutturale degli stabili e dei locali confiscati, alla mancanza di risorse umane, strumentali e finanziarie adeguate per recuperare ed utilizzare i beni secondo i fini previsti dalla legge.

Di fronte al quadro delineato, è da considerare con favore l'opzione caldeggiata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta antimafia, di disciplinare normativamente forme di destinazione "anticipata" dei beni, già nella fase del sequestro e con carattere provvisorio, con contestuale assegnazione ad uso sociale dei beni immobili (in locazione o in comodato) e delle aziende (in affitto) ad enti ed associazioni autorizzate.

Una nuova ipotesi di destinazione "anticipata", come suggerito anche alla Commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta alla criminalità, potrebbe intervenire al momento della confisca di primo grado, previo apprestamento di garanzie per il soggetto titolare del bene inciso dalla misura patrimoniale e ricorrendo alla restituzione per equivalente nel caso di revoca del provvedimento ablatorio ad assegnazione del bene già intervenuta.

6. Un'altra anomalia, ancora irrisolta, è quella concernente la presenza di dati non univoci, provenienti da fonti diverse, sulla consistenza dei beni sequestrati e confiscati, a causa del mancato allineamento delle informazioni presenti nella banca dati centrale del Ministero della giustizia, nel Sippi e nel Regio, nonché le disfunzioni e carenze nel flusso delle comunicazioni tra gli uffici giudiziari e l'Agenzia.

Ulteriore rilievo critico consegue alla mancata disponibilità di stime attendibili sul valore dei beni oggetto delle misure ablatorie, stime che, peraltro, dovrebbero essere obbligatoriamente acquisite alle relazioni ed ai rendiconti degli amministratori giudiziari e oggetto di aggiornamento almeno fino alla fase antecedente alla destinazione finale del bene.

L'analisi del procedimento di assegnazione, inoltre, ha evidenziato il mancato apprestamento di efficaci strumenti per il monitoraggio dei beni confiscati e per la

verifica del loro utilizzo, con valutazioni estese all'impatto sociale ed economico sul territorio nel quale insiste il bene.

7. Per quanto concerne l'Anbsc, non si può non essere in sintonia con il giudizio reso dalla Commissione parlamentare d'inchiesta quando affermava nel 2014, pur sottolineando il potenziale ruolo prezioso dell'Agenzia, che "l'attuale regime di competenze ..., lodevole e condivisibile negli intenti, ha rilevato criticità e stasi operative pressoché insuperabili. La struttura, la dislocazione territoriale, la dotazione organica, le dinamiche operative, la prospettiva dell'Agenzia, non possono reggere l'onda d'urto costituita dall'onere di gestire l'imponente numero di beni confiscati, in via definitiva e non".

Non v'è dubbio in proposito che la struttura centrale di gestione, a causa dei compiti sempre maggiori ad essa attribuiti dalla normativa (con competenza estesa anche ai sequestri e alle confische per i reati disciplinati dall'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306/1992) e dell'incremento continuo delle misure ablatorie di prevenzione adottate, appare inadeguata agli scopi, per indisponibilità di risorse umane con la necessaria competenza e professionalità.

Questo spiega perché l'Agenzia nazionale non abbia potuto assicurare, se non in casi residuali, la gestione diretta dei beni confiscati e svolgere appieno la funzione di consulenza e supporto all'autorità giudiziaria nella fase del giudizio, quella di controllo e monitoraggio sui beni confiscati e quella di interlocuzione "sul campo" con i vari soggetti interessati alla procedura (soprattutto, giudice delegato e amministratori giudiziari).

Al tempo stesso deve sottolinearsi come, dopo comprensibili difficoltà e disagi conseguenti al passaggio delle competenze dall'Agenzia del demanio, l'Anbsc abbia conseguito risultati operativi apprezzabili, riuscendo a disporre l'assegnazione, nel biennio 2014-2015, di quasi 4.000 beni immobili e aziendali (massimo storico) e promuovendo una serie di iniziative, sul versante della collaborazione e delle sinergie istituzionali, per superare i difetti del sistema e sopperire alle carenze organiche e strutturali ed anche ai periodi di inattività forzata degli organi sociali (a causa del ritardo verificatosi nel ripianamento organico).

A data attuale, peraltro, non risultano ancora adottati dal Consiglio direttivo dell'Agenzia gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni oggetto di misure ablatorie, delle quali dovrebbe

tenere conto anche il giudice delegato nell'impartire le proprie direttive di gestione.

Mancano, altresì, i piani generali di programmazione e destinazione dei beni confiscati, previsti dalla normativa di istituzione dell'Agenzia, con la definizione dei criteri ai quali attenersi nella scelta tra le varie possibilità di riutilizzo o di vendita/liquidazione degli stessi beni.

8. E' da precisare, infine, che un catalogo pressoché esaustivo delle azioni da intraprendere per migliorare l'intero sistema di gestione dei beni confiscati è contenuto nel Documento di economia e finanza 2015 e, poi, nel Def 2016, sezione III, sotto la voce "valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata".

Nel primo documento vengono individuate, tra le principali riforme da attuare: la definizione di "una *policy* nazionale per la valorizzazione degli *asset* confiscati"; la definizione di strumenti di programmazione e attuazione delle politiche di riutilizzo dei beni in confisca; il rafforzamento delle capacità di gestione dinamica degli stessi beni; il potenziamento delle funzioni dell'Agenzia nazionale, con l'acquisizione di ulteriori professionalità e degli strumenti necessari ai compiti affidati; il completamento e l'implementazione della banca dati, e la mappatura delle informazioni, secondo i principi di *open data*; la previsione di adeguate risorse finanziarie per i soggetti assegnatari degli immobili confiscati e di un supporto tecnico per gli enti locali; l'attuazione delle iniziative necessarie a prevenire le situazioni di crisi delle aziende sequestrate/confiscate e a salvaguardare i posti di lavoro; l'introduzione di agevolazioni per la transizione alla legalità delle aziende; la promozione di contratti di rete tra aziende confiscate e imprese sane; l'approvazione delle pertinenti modifiche legislative.

Secondo le indicazioni del Def 2016, poi, l'ente gestore, insieme alle amministrazioni centrali, alle regioni ed agli enti locali interessati, è chiamato, nel triennio 2016-2018, a intervenire sui sistemi informativi per migliorare il monitoraggio dei beni sequestrati e confiscati, anche attraverso l'interscambio di dati con altre amministrazioni; superare le criticità nel passaggio dal procedimento giudiziale a quello di gestione; attivare strumenti e metodi per la verifica dell'effettivo utilizzo dei beni assegnati e di valorizzazione delle aziende confiscate, recuperandole alla legalità.

La strategia nazionale di intervento, articolata in specifici obiettivi operativi sui quali concentrare le risorse programmate (Pon, Por e Fsc), è riassunta, inoltre, nel "Piano di

azione beni confiscati e coesione territoriale” del Dipartimento per le politiche di coesione, relativo al periodo 2014-2020 (cfr. cap. IV, par. 3.3) e finalizzato alla valorizzazione e al riutilizzo sociale dei beni confiscati.

Nell’ambito del programma risulta già definito un supporto tecnico-progettuale a favore dell’Anbsc, per accelerare l’incremento delle capacità tecnico-gestionali dell’Agenzia, con acquisizione “di ulteriori professionalità adeguate qualitativamente e quantitativamente ai compiti assegnati” e con “sviluppo delle competenze e dei servizi offerti”.

Il supporto è coerente con le misure di sostegno finanziario all’operatività dell’Agenzia, contenute nel disegno di legge di stabilità e confermate nella l. n. 208/2015.

9. Per superare le numerose criticità tuttora riscontrabili nelle fasi di amministrazione, destinazione e riutilizzo dei beni sequestrati e confiscati, si prospetta la necessità che i soggetti istituzionali coinvolti a vario titolo nelle problematiche gestionali provvedano a definire e/o promuovere, a legislazione vigente:

a. quanto all’Agenzia nazionale e al Ministero dell’interno vigilante:

- (1) l’adozione di atti di indirizzo e linee guida, nonché di protocolli operativi in tema di gestione e assegnazione dei beni oggetto di misura ablatoria, e la programmazione anticipata della destinazione dei beni immobili e dei complessi aziendali, secondo piani generali e criteri approvati dal Consiglio direttivo;
- (2) l’incremento delle iniziative di collaborazione e dei progetti avviati con una serie di amministrazioni, enti ed associazioni nell’intento di disporre di risorse tecniche e finanziarie per rendere più efficiente l’attività di gestione, valorizzazione e recupero dei beni confiscati;
- (3) il potenziamento, soprattutto qualitativo, degli organici dell’Agenzia, previa definizione di profili adeguati alla molteplicità e alla complessità delle funzioni, e la selezione, mediante procedure idonee, di figure professionali cui affidare l’amministrazione dei beni confiscati, oltre che l’analisi dei dati e la verifica dello stato dei beni, nonché le attività di consulenza tecnica, di affiancamento dell’autorità giudiziaria e di supporto/controllo dei coadiutori;
- (4) la rivalutazione della consistenza e dell’efficacia dei nuclei di supporto prefettizi, da porre sotto il coordinamento funzionale dell’Agenzia, e il deciso miglioramento della capacità dello stesso ente di attuare un monitoraggio continuo e verifiche

scrupolose sull'utilizzo dei beni destinati e/o assegnati, con valutazione dell'impatto sociale ed economico sul territorio delle scelte operate in materia;

- (5) l'implementazione del sistema informativo Regio in modo da: completare il programma informatico volto al censimento ed alla gestione centralizzata di tutti i beni sequestrati e confiscati, compresi quelli ereditati dal precedente gestore; acquisire ed elaborare dati di stima aggiornati sul valore dei beni in confisca; assicurare l'interoperabilità con le altre banche dati del Ministero della giustizia e dell'Agenzia del demanio e del territorio, oltre che del Mef e, quando attivata, del Mibact per i beni di interesse storico, artistico e culturale;
- (6) l'affidamento esterno del servizio di tesoreria ed una maggiore attenzione alla tenuta della contabilità e, in particolare, al contenimento delle spese vincolate e allo smaltimento dei residui passivi. Si ritiene, altresì, auspicabile un maggiore ricorso all'autofinanziamento, previa autorizzazione del ministero vigilante;

b. quanto al Ministero della giustizia:

- (1) l'accelerazione della messa a punto del nuovo sistema informatico Sit-Mp, ancora in fase di collaudo, e il superamento delle disfunzioni e anomalie ancora registrate nella raccolta e nello scambio di informazioni, da acquisire e trasmettere esclusivamente per via telematica;
- (2) l'adozione di direttive per sollecitare il tempestivo e corretto adempimento, da parte degli uffici giudiziari, degli oneri di comunicazione all'Agenzia di dati sui beni sequestrati/confiscati, in modo da contenere i vistosi ritardi che rendono ancor più problematica la gestione degli stessi beni.

c. quanto al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, all'Agenzia per la coesione territoriale e al Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza:

- (1) la promozione, coordinandone la realizzazione, delle azioni previste dalla proposta di Piano nazionale, finalizzato al riutilizzo dei beni confiscati e articolato negli obiettivi specifici sui quali fare confluire le risorse programmate (Pon, Por e Fsc);
- (2) in questo ambito, e con carattere di priorità, il potenziamento dell'Agenzia nazionale, l'attivazione di gruppi di sostegno tecnico agli enti locali assegnatari dei beni immobili confiscati, il rafforzamento dell'attività istituzionale di raccolta, mappatura e diffusione dei dati sui patrimoni confiscati, nonché di monitoraggio e di valorizzazione dei beni oggetto di misura ablatoria definitiva;

- (3) l'attivazione della "cabina di regia" che dovrà assicurare il raccordo anche con le regioni e province autonome per facilitare l'integrazione degli investimenti e imprimerne l'accelerazione;
- (4) fatte salve le competenze in materia delle regioni interessate, la previsione di strumenti di monitoraggio e verifica, anche centralizzati, dei programmi operativi regionali cofinanziati dai fondi strutturali europei, sul modello di quanto realizzato per la struttura gestionale dei Pon, nella quale sono inseriti meccanismi di controllo a cura di diverse autorità di *audit* e di certificazione.

Infine, dall'esame analitico dei diversi progetti di riforma del sistema di contrasto patrimoniale alla criminalità e del codice antimafia, quali delineate nei due disegni di legge all'esame del Parlamento (cfr. cap. V), emerge una serie articolata di modifiche legislative e di iniziative di potenziamento delle funzioni e delle dotazioni organiche dell'Anbsc in grado, se correttamente coordinate *ratione materiae*, di superare la maggior parte delle anomalie e delle criticità che ancora caratterizzano in negativo il procedimento di gestione/destinazione dei beni confiscati.

ALLEGATI

ALLEGATO 1
PERSONALE IN SERVIZIO PRESSO L'ANBSC

ALLEGATO 1

PERSONALE IN SERVIZIO PRESSO L'ANBSC

(al 31 dicembre 2015)

AMMINISTRAZIONE DI APPARTENENZA		SEDI DI IMPIEGO	UFFICIO DI DESTINAZIONE	AREA E QUALIFICA FUNZIONALE	UNITA' IN ORGANICO	POSIZIONE: COMANDO/DISTACCO/FUORI RUOLO
Ministero interno	amm. civile	Milano	DBSC	III - F6		1
		Roma	DBSC	vice prefetto aggiunto		1
		Roma	STAFF	III - F6		1
		Roma	DBSC	III - F5		1
		Roma	DBSC	III - F4		1
		Roma	STAFF	III - F4		1
		Roma	DBSC	III - F3		1
		Napoli	DBSC	II - F2		1
		Reggio Calabria	DBSC	Vice prefetto		1
		Reggio Calabria	DPRSU	dirigente II fascia	1	
		Reggio Calabria	DBSC	III - F6		1
		Reggio Calabria	USEF	III - F6		1
		Reggio Calabria	DBSC	II - F3		1
		Reggio Calabria	USEF	II - F3		1
		Reggio Calabria	USI	III - F1		1
		Palermo	DBSC	III - F4		1
		Palermo	DBSC	II - F2		1
	dip. PS	Milano	DBSC/STAFF	III- F1		1
		Milano	DBSC	III - F1		1
		Roma	DBSC	III- F6		1
		Roma	USI	III - F4		1
		Roma	STAFF	II - F2		3
	dip. VVF	Napoli	DBSC	II - F4		1
		Reggio Calabria	DBSC	II- F4		3
		Reggio Calabria	DPRSU	II -F4		1
Ministero del lavoro		Napoli	DBSC	III - F3		3
		Reggio Calabria	DBSC	III - F3		1
		Palermo	DBSC/STAFF	III- F3		1
Ministero difesa		Napoli	DBSC	II - F3		1
		Napoli	DBSC	II - F2		1
		Reggio Calabria	DBSC	II - F4		1

		Palermo	DBSC	II - F4		1
Arma dei carabinieri	ufficiali	Milano	DBSC	III - F3		1
		Palermo	DBSC	III - F3		1
		Palermo	DBSC	III - F1		1
Ministero istruzione		Reggio Calabria	DPSRU	III - F1		2
Ministero infrastrutture e trasporti		Reggio Calabria	DBSC	II - F3		1
Ministero beni culturali		Napoli	DBSC	III - F6		1
Ministero politiche agricole		Palermo	DBSC	II - F4		1
		Palermo	DBSC	III - F2		1
Ministero economia e finanze		Napoli	DBSC/STAFF	II - F5		1
Ministero della giustizia DOG.		Roma	DBSC	II - F4		1
		Napoli	DBSC	III - F4		1
		Napoli	DBSC	II - F4		2
		Reggio Calabria	DBSC	II - F4		5
		Reggio Calabria	DBSC	III - F4		1
		Reggio Calabria	DPSRU	III - F2		1
		Reggio Calabria	DBSC	III - F2		2
		Palermo	DBSC	II - F4		2
		Palermo	DBSC	III - F1		1
Guardia di finanza	ufficiali	Roma	DBSC	II - F3		1
	sottufficiali /graduati	Roma	DBSC	II - F3		1
		Napoli	DBSC	III - F1		1
		Reggio Calabria	DBSC/STAFF	II - F3		1
		Reggio Calabria	DBSC	II - F2		1
		Reggio Calabria	DPRSU	II - F2		1
Agenzia dogane		Roma	DBSC	III - F1		1
		Napoli	DBSC	III - F1		1
		Palermo	DBSC	III - F1		1
Agenzia demanio		Napoli	DBSC	III - F4		1
		Napoli	DBSC	III - F1		1
		Palermo	DBSC	III - F3		1
Agenzia entrate		Roma	DBSC	II - F4		1
		Napoli	DBSC	II - F5		1
		Reggio Calabria	USI	II - F3		1
		Reggio	DBSC	III - F1		2

		Calabria				
Corpo forestale		Reggio Calabria	DPSRU	II - F2		2
Regione Calabria		Reggio Calabria	DPSRU	III - F6		1
		Reggio Calabria	DBSC	III - F5		1
		Reggio Calabria	USEF	III - F5		1
Regione Lazio		Palermo	DBSC	II - F3		1
Regione Piemonte		Milano	DBSC	III - F3		1
Comune di Messina		Reggio Calabria	DBSC	III - F6		1
Comune di Torino		Palermo	DBSC	III - F2		1
Comune di Roma		Napoli	DBSC	II - F3		1
Comune di Napoli		Roma	DBSC	II - F3		1
		Napoli	DBSC	III - F4		1
		Napoli	DBSC	III - F1		1
Istituto zooprofilattico sperimentale Venezia		Milano	DBSC	III - F3		1
Azienda ospedaliera Padova		Palermo	DBSC	III - F3		1
CNR		Reggio Calabria	USI	II - F5		1
Asireg: consorzio di sviluppo industriale della provincia di Reggio Calabria		Reggio Calabria	DBSC	III - F5		1
Università studi di Palermo		Palermo	DBSC	II - F3		1
Ente parco nazionale Aspromonte		Reggio Calabria	USEF	II - F1		1

Fonte: dati forniti dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc).

Legenda:

DBSC: Direzione beni confiscati.

DPSRU: Direzione per la pianificazione strategica e le risorse umane.

USI: Ufficio per i servizi informatici.

USEF: Ufficio per i servizi economico-finanziari e del personale.

ALLEGATO 2
TEMPI MEDI DEL PROCEDIMENTO

TEMPI MEDI DEL PROCEDIMENTO

	MEDIA DI GIORNI	MAX DI GIORNI	MIN. DI GIORNI	N. CAMPIONI
CORTE DI APPELLO	417	3.162	1	291
BARI	83	307	7	9
BOLOGNA	398	902	58	13
BRESCIA	333	333	333	1
CAGLIARI	225	567	2	10
CALTANISSETTA	324	383	295	3
CATANIA	215	339	63	7
CATANZARO	300	725	13	20
FIRENZE	553	1.101	243	5
GENOVA	20	20	20	1
L'AQUILA	375	1.896	38	18
LECCE	543	931	208	6
MESSINA	164	272	56	2
MILANO	175	413	10	6
NAPOLI	554	2.566	81	68
PALERMO	78	228	6	7
PERUGIA	259	440	17	4
REGGIO DI CALABRIA	480	2.480	1	48
ROMA	361	2.375	6	50
SALERNO	841	3.162	34	11
TORINO	267	315	218	2
CORTE DI CASSAZIONE	73	2.106	2	234
ROMA	73	2.106	2	234
PROCURA DELLA REPUBBLICA	847	2.565	2	16
AGRIGENTO	28	28	28	1
CASTROVILLARI	2	2	2	1
CATANIA	524	524	524	1
LANCIANO	2	2	2	1
MILANO	870	2.565	15	3
NAPOLI	1.275	2.196	259	5
PALERMO	1.046	1.046	1.046	1
REGGIO DI CALABRIA	936	1.869	3	2
VERONA	1.091	1.091	1.091	1
TRIBUNALE	684	5.400	1	476
AGRIGENTO	15	26	7	4
ALESSANDRIA	345	622	67	2
ASCOLI PICENO	75	75	75	1
AVELLINO	1.835	2.407	1.269	3
BARI	499	1.680	5	8
BOLOGNA	408	1.220	1	9
BRESCIA	163	551	1	6
BRINDISI	722	3.595	3	9
CAGLIARI	371	1.521	1	15
CALTAGIRONE	565	565	565	1
CALTANISSETTA	446	879	13	2
CATANIA	655	1.185	195	7
CATANZARO	253	958	7	4
CHIETI	81	143	18	2
COMO	4	4	4	1
COSENZA	620	1.300	16	4
CROTONE	903	2.258	9	5
ENNA	789	789	789	1
FERRARA	34	34	34	1
FIRENZE	544	1.070	17	2
FOGGIA	1.249	2.490	8	2
FORLÌ	4	4	4	1
FROSINONE	817	848	786	2

GENOVA	16	29	3	2
ISERNIA	25	43	7	2
LANCIANO	312	421	203	2
LATINA	695	1.488	1	15
LECCE	906	1.204	237	4
LUCCA	53	53	53	1
MARSALA	502	502	502	1
MESSINA	1.572	3.478	503	6
MILANO	242	1.667	1	43
MODENA	355	999	2	5
MONZA	28	28	28	1
NAPOLI	1.414	4.123	1	60
NOLA	1.961	3.737	184	2
PALERMO	270	1.158	5	20
PERUGIA	279	607	2	4
PESARO	321	360	281	2
PESCARA	698	4.870	1	23
PORDENONE	384	384	384	1
PRATO	377	1.878	1	5
REGGIO DI CALABRIA	876	5.400	2	45
REGGIO NELL'EMILIA	20	35	5	2
RIMINI	320	669	3	3
ROMA	492	3.489	1	60
SALERNO	1.433	3.763	4	13
SANTA MARIA CAPUA VETERE	1.368	3.336	4	14
SAVONA	32	61	2	2
SIRACUSA	1.595	1.602	1.587	2
TARANTO	796	1.147	445	2
TERAMO	291	1.043	2	4
TORINO	146	1.114	1	20
TORRE ANNUNZIATA	928	928	928	1
TRANI	3	3	2	3
TRAPANI	1.100	1.149	1.051	2
TREVISO	832	832	832	1
TRIESTE	728	1.414	42	2
VENEZIA	71	71	71	1
VERONA	931	931	931	1
VIBO VALENTIA	688	1.039	6	6
VICENZA	31	31	31	1
TOTALE COMPLESSIVO	470	5.400	1	1.017

Fonte: Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc).

ALLEGATO 3
CONSISTENZA DEGLI IMMOBILI CONFISCATI

CONSISTENZA DEGLI IMMOBILI CONFISCATI

(consistenza al 31 dicembre 2015)

REGIONE	BENI DESTINATI CONFISCATI IN VIA DEFINITIVA	BENI IN GESTIONE	BENI USCITI DALLA GESTIONE *	TOTALE
ABRUZZO	54	200	-	254
BASILICATA	10	15	-	25
CALABRIA	1435	1221	60	2716
CAMPANIA	1489	1143	21	2653
EMILIA ROMAGNA	79	148	7	234
FRIULI VENEZIA GIULIA	15	24	1	40
LAZIO	425	827	26	1278
LIGURIA	34	34	2	70
LOMBARDIA	793	460	35	1288
MARCHE	7	39	2	48
MOLISE	3	2	-	5
PIEMONTE	143	120	3	266
PUGLIA	935	917	31	1883
SARDEGNA	99	141	-	240
SICILIA	4164	3151	118	7433
TOSCANA	44	129	2	175
TRENTINO ALTO ADIGE	16	1	-	17
UMBRIA	36	30	-	66
VALLE D'AOSTA	-	2	-	2
VENETO	100	64	8	172
SEDI ESTERE		4		4
TOTALE COMPLESSIVO	9881	8672	316	18.869

Fonte: Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc).

* Si tratta di beni non destinati nei termini, già ereditati dall'Agenzia del demanio e usciti dalla gestione per motivi diversi (chiusura senza liquidazione, esecuzioni immobiliari allora consentite, distinzione accidentale o deperimento del bene, ecc.).

ALLEGATO 4

CONSISTENZA DEI COMPLESSI AZIENDALI CONFISCATI

ALLEGATO 4**CONSISTENZA DEI COMPLESSI AZIENDALI CONFISCATI****(consistenza al 31 dicembre 2015)**

REGIONE	BENI DESTINATI CONFISCATI IN VIA DEFINITIVA	BENI IN GESTIONE	BENI USCITI DALLA GESTIONE *	TOTALE
ABRUZZO	1	5	-	6
BASILICATA	1	2	3	6
CALABRIA	75	164	94	333
CAMPANIA	128	269	194	591
EMILIA ROMAGNA	13	21	12	46
FRIULI VENEZIA GIULIA	-	2	-	2
LAZIO	98	176	34	308
LIGURIA	6	4	7	17
LOMBARDIA	80	50	134	264
MARCHE	-	3	3	6
PIEMONTE	7	13	7	27
PUGLIA	47	86	72	205
SARDEGNA	-	10	2	12
SICILIA	352	226	260	838
TOSCANA	3	7	9	19
TRENTINO ALTO ADIGE	-	1	-	1
UMBRIA	-	2	1	3
VENETO	-	2	4	6
SEDI ESTERE	11	52	15	78
TOTALE COMPLESSIVO	822	1095	851	2768

Fonte: Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc).

* Si tratta di beni non destinati nei termini, già ereditati dall'Agenzia del demanio e usciti dalla gestione per motivi diversi (chiusura senza liquidazione, esecuzioni immobiliari allora consentite, distinzione accidentale o deperimento del bene, ecc.).



SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO