

2.3.2. Il P.O.N. Sicurezza

L'Italia è, ad oggi, l'unico Paese dell'U.E. che è stato dotato di uno strumento finanziario d'intervento destinato principalmente al settore della sicurezza: il «Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo/ Obiettivo Convergenza 2007/2013» (P.O.N.).

L'obiettivo globale del P.O.N. è quello della diffusione di «*migliori condizioni di giustizia, legalità e sicurezza per i cittadini e le imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali*».

Nell'ambito di questo obiettivo globale si colloca l'Obiettivo Operativo 2.5 («*Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata*»), il cui organo responsabile è il Direttore dell'Agenzia Nazionale subentrato, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, al Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati.

La dotazione finanziaria dell'Obiettivo Operativo 2.5 è di € 91.546.293,00 ripartiti in € 13.081.965,27 per la Calabria, € 27.070.238,84 per la Campania, € 22.099.275,13 per la Puglia e € 29.294.813,76 per la Sicilia.

Gli importi già assegnati vedono la Calabria al primo posto con l'avvenuta assegnazione del 65,94 per cento del *budget* complessivo (€ 8.626.014,96), seguono la Campania con il 45,41 per cento (€ 12.292.991,85), la Sicilia con il 26,29 per cento (€ 7.701.417,72) ed, infine, la Puglia con il 19,67 per cento (€ 4.346.960,00).

L'Obiettivo 2.5 costituisce un'ulteriore risorsa per il finanziamento di progetti di riutilizzazione a fini sociali dei beni confiscati nell'ottica di rendere operante il principio della restituzione alla collettività di un patrimonio confiscato alla criminalità organizzata che sia fruibile, sicché è prevista la possibilità di finanziare due categorie di interventi: la ristrutturazione degli immobili e la riconversione dei beni in vista del loro reinserimento nel circuito produttivo.

2.4. Le modifiche apportate dal decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50

La scelta effettuata dal legislatore di istituire l'Agenzia Nazionale si colloca nel solco delle plurime iniziative di affinamento delle norme finalizzate al raggiungimento di quello che è considerato un obiettivo strategico nella lotta alla criminalità organizzata, ossia l'aggressione dei patrimoni illeciti e la loro sottrazione ai consorzi criminali, in considerazione dell'acquisita consapevolezza che il movente principale della criminalità organizzata è rappresentato dall'accumulazione di ricchezza.

Un'azione efficace di contrasto ai patrimoni illeciti e di restituzione degli stessi alle comunità offese dalla criminalità organizzata è, quindi,

per un verso, strumentale a minare alla base una delle stesse ragioni di esistenza dei sodalizi criminali (specie mafiosi), per altro verso, idonea a conseguire l'indebolimento del loro prestigio, che è, poi, lo strumento di condizionamento della realtà circostante.

Questa la filosofia di fondo sottesa all'istituzione dell'Agenzia nazionale, nell'acquisita convinzione che la sottrazione dei patrimoni illeciti accumulati nel tempo dalla criminalità organizzata è, altresì, ineludibile allo scopo di infrenare il dilagante fenomeno dell'infiltrazione criminale nell'economia legale, che avviene attraverso le necessarie attività di riciclaggio dei proventi dei reati.

Infiltrazione che rappresenta un'aggressione particolarmente insidiosa alle regole del libero mercato e della libera iniziativa economica e privata, ridotte a meri simulacri e che, in caso, di coinvolgimento nell'illecito sistema di settori deviati della politica, realizza un'aggressione allo stesso assetto democratico dei Paesi, che risulta largamente condizionato dal potere economico criminale.

I variegati strumenti normativi, sia nel procedimento di prevenzione che nel processo penale, a disposizione dell'A.G. le hanno consentito di acquisire al demanio un cospicuo patrimonio¹⁷ e, proprio in ragione del successo della strategia di aggressione ai patrimoni illeciti, hanno imposto di risolvere il duplice problema della gestione di questo compendio e della sua destinazione.

Nel primo settore si erano già registrati importanti mutamenti di atteggiamento nell'esperienza giudiziaria, col passaggio da un modello di amministrazione statica finalizzata alla conservazione dei beni ad uno di amministrazione dinamica tendenzialmente orientato, specie con riferimento alle aziende sequestrate, all'adozione di strategia che consentissero di mantenerle sul mercato.

Già con la legge 7 marzo 1996, n. 109, era stata introdotta una normativa unica nel panorama internazionale, che consente la restituzione alla collettività dei patrimoni delle organizzazioni criminali attraverso il loro riutilizzo sociale, produttivo e pubblico.

Tuttavia, da più parti si è sostenuto che la legge in questione non fosse sufficiente a risolvere numerose problematiche riguardanti la gestione, l'utilizzo e la destinazione dei beni confiscati.

Tra le criticità maggiori vi era la lunghezza dei tempi intercorrenti tra la confisca definitiva ed il provvedimento di destinazione e la connessa problematica del degrado dei patrimoni, della perdita di competitività delle imprese, oltre che il problema più generale dell'inadeguatezza professionale degli amministratori giudiziari, spesso di differente livello nei diversi distretti.

La precedente disciplina sdoppiava l'*iter*, distinguendo la fase dell'amministrazione dei beni, di competenza della magistratura fino alla

¹⁷ Si rinvia integralmente al rapporto statistico allegato alla 2ª Relazione dell'A.N.B.S.C., periodo 1º gennaio-31 dicembre 2011.

confisca, e quella relativa alla destinazione dei beni per le finalità istituzionali e sociali, affidata all'Agenzia del demanio; ciò aveva ripercussioni indubbie sui tempi della destinazione, con ricadute sull'efficacia complessiva della strategia di aggressione ai patrimoni illeciti.

La legge istitutiva dell'Agenzia nazionale ha inteso porre rimedio a tale situazione articolandosi su tre direttrici: in primo luogo, prevedendo l'istituzione di un'unica «cabina di regia» per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, quindi, mirando ad assicurare un'unitarietà di interventi e la programmazione, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, della destinazione finale dei beni sequestrati con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca, infine, perfezionando gli strumenti di tutela dei terzi titolari di diritti reali nel procedimento di prevenzione.

La filosofia alla base di questa scelta è quella di assicurare il coordinamento e l'unitarietà dell'amministrazione dei beni per evitare soluzioni di continuità con il successivo passaggio della destinazione e consentire senza ritardo l'assegnazione finale dei beni, una volta che la confisca diventi definitiva.

L'organismo centrale, in vista dell'obiettivo di abbattimento dei tempi necessari per arrivare all'assegnazione definitiva dei beni, è concepito come una *struttura leggera* che si avvale di nuclei istituiti presso le Prefetture locali per i compiti di amministrazione dei beni e può nominare commissari *ad acta* per l'assegnazione e la destinazione dei beni.

Inoltre, l'istituzione dell'Agenzia nazionale rappresenta, anche sotto altro profilo, il punto di approdo di una rivoluzione culturale (che aveva già registrato un cambio di passo nel novembre del 2007 con la nomina del Commissario straordinario, fortemente impegnato in questo settore insieme ai Prefetti ed all'Agenzia del demanio), che si propone una nuova e più moderna sfida di contrasto alle mafie attraverso il contrasto ai patrimoni e le assegna, oltre ai compiti di mera amministrazione giudiziaria, altri che presentano aspetti di prossimità con l'espropriazione per pubblica utilità, quali la possibilità di richiedere la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici (articolo 3, comma 4, lett. *d*), nonché di verificare l'utilizzo dei beni da parte dei soggetti privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione (articolo 3, comma 4, lett. *f*) e di revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate, e, ulteriormente, negli altri casi stabiliti dalla legge (articolo 3, comma 4, lett. *g*).

Le procedure di sequestro e di confisca hanno, in effetti, oltre allo scopo di irrogare una sanzione patrimoniale, quella di assolvere la funzione, di estremo rilievo sociale, di assicurare il recupero dei beni ai fini enunciati dall'articolo 41 della Costituzione.

Il reinserimento dei beni nel ciclo dell'economia legale e della libera concorrenza realizza, pertanto, lo scopo sociale perseguito dall'ablazione giudiziaria.

Ma il formidabile elemento di novità rispetto al passato è rappresentato dall'istituzione, per la prima volta, di un soggetto pubblico «misto», che non è preposto ad uno dei tanti tavoli di consultazione o di concertazione già regolati da fonti primarie e secondarie o da protocolli di varia natura, ma che, titolare del potere decisionale relativamente ad una questione sensibile quale quella riguardante l'amministrazione e la destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, integra un moderno e proficuo modello di cooperazione interistituzionale nell'aggiuntiva consapevolezza che l'azione di contrasto alla criminalità organizzata va perseguita attraverso un'azione sinergica di più soggetti pubblici che sappiano fornire una pluralità di letture in un'unicità di intenti¹⁸.

La differenza è segnata dal fatto che, nel mentre in passato certamente si conoscevano forme di cooperazione spontanea tra istituzioni ed uffici, spesso scaturite da rapporti interpersonali, l'Agenzia Nazionale costituisce un organismo misto destinato alla *governance* informativa ed organizzativa di un settore che ha ripercussioni sulle politiche della sicurezza e dell'ordine pubblico.

L'Agenzia Nazionale, posta sotto l'alta vigilanza del Ministro dell'Interno, prevede, infatti, un Consiglio Direttivo presieduto da un Prefetto e composto da un rappresentante del Ministero dell'Interno, da un magistrato designato dal Ministro della Giustizia, da un magistrato designato dal procuratore Nazionale Antimafia e dal Direttore dell'Agenzia del demanio o da un suo delegato.

Al Consiglio direttivo, in cui è prevista (articolo 2, comma 3) la presenza paritaria di magistrati ed organi governativi (i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, di enti ed associazioni di volta in volta interessati), è affidato il compito (articolo 3, comma 4) di:

a) adottare gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati;

b) programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca;

c) approvare piani generali di destinazione dei beni confiscati.

Sebbene difetti un'espressa previsione normativa, è pacifico che, stante il rapporto di collaborazione tra l'agenzia e l'A.G., la determinazione delle linee-guida in materia di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati deve essere preceduta dall'intesa con l'autorità giudiziaria.

Il ruolo di supporto dell'Agenzia rispetto all'azione dell'Autorità Giudiziaria è stato ampliato dalla previsione di cui all'articolo 1, comma 3, lett. b) e c), secondo il quale l'Agenzia Nazionale «coadiuva l'autorità

¹⁸ Cfr. Cisterna, «Un'inedita cooperazione inter-istituzionale che consente di evitare i tavoli di consultazione», in Guida al diritto n. 16 del 17 aprile 2010.

giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati, anche ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1997, n. 356, e successive modificazioni, nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, ed amministra i beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare».

2.4.1. L'amministrazione e la destinazione dei beni

Al 29 febbraio 2012¹⁹, il totale dei beni (immobili, mobili, mobili registrati, aziende, beni finanziari) sottoposti a provvedimento (di sequestro o di confisca) è pari a 89.603.

Tra essi, solo 4.581 risultano definitivamente confiscati e destinati, 3.830 ai Comuni e 751 allo Stato, per un valore complessivo di euro 850.335.908.

I beni immobili

Al 29 febbraio 2012²⁰, il numero totale dei beni immobili sequestrati e confiscati era di 44.161.

Al 31 dicembre 2011²¹, il totale degli immobili confiscati definitivamente era pari a 10.438.

Gli immobili destinati ed usciti dalla gestione erano 7.074 (il 67,8 per cento di quelli confiscati) di cui 5.782 destinati consegnati, 851 destinati non consegnati e 441 usciti dalla gestione.

L'Agenzia gestiva 3.364 beni immobili confiscati in via definitiva, di cui 2.590 (pari al 77 per cento del totale) interessati da criticità.

Nonostante le criticità riscontrate nel primo biennio di attività, l'Agenzia è riuscita a destinare, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2011, molti beni confiscati di particolare valore sociale e simbolico.

Tra i più significativi, si ricordano i seguenti casi:

a) nel Comune di Rescaldina (MI) un fabbricato cielo terra con ampia pertinenza è stato destinato al Comune per finalità sociali ed in particolare per essere utilizzato, per il tramite della Onlus Ospedale dei Bambini Milano, come residenza temporanea di genitori con figli affetti da patologie oncologiche di lunga degenza presso l'ospedale Buzzi di Milano, rispetto al quale la residenza risulta in posizione strategica;

¹⁹ Cfr. le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia (il monitoraggio, previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, è iniziato nel 1983 a seguito di una circolare del Direttore generale degli Affari penali con cadenza semestrale).

²⁰ Cfr. le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia (il monitoraggio, previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, è iniziato nel 1983 a seguito di una circolare del Direttore generale degli Affari penali con cadenza semestrale).

²¹ Cfr. la 2ª Relazione sull'attività dell'A.N.B.S.C., svolta dal 1° gennaio al 31 dicembre 2011 – Rapporto statistico, cui integralmente si rinvia per maggiori dettagli.

b) nel Comune di Borgo Forte (MN) un fabbricato cielo terra con ampia pertinenza è utilizzato da una cooperativa sociale per l'assistenza agli anziani non autosufficienti e disabili;

c) nel Comune di Varese (VA) un appartamento è stato destinato al Comune il quale, d'intesa con la locale Questura, lo ha utilizzato come alloggio protetto per minori oggetto di abuso;

d) nel Comune di Castellammare di Stabia (NA) l'Agenzia ha assegnato al Comune la villa *liberty* del *clan* De Rosa per adibirla a biblioteca comunale; il bene, in ottimo stato di manutenzione, ha un forte valore simbolico in quanto si tratta della villa *bunker* del *clan* situata nel centro storico del comune;

e) nel Comune di Quindici (AV) l'Agenzia, tramite la collaborazione del Comune, ha destinato la villa *bunker* confiscata al *clan* Graziano all'associazione Libera; nel bene è previsto l'avvio di un'azienda tessile, sì da favorire l'occupazione in un difficile contesto territoriale;

f) nel Comune di Naro (AG) più terreni sono stati destinati a finalità sociali che, tramite la collaborazione tra l'associazione Libera e la municipalità, sono stati assegnati a titolo gratuito ad una costituenda cooperativa agricola, nel rispetto della loro vocazione, nell'ambito del progetto denominato «Libera Terra Agrigento»;

g) nel Comune di Polizzi Generosa (PA), il feudo di Verbumcaudo, avente un'estensione pari a 150 ettari, confiscato a Michele Greco, è stato destinato dall'Agenzia alla Regione Sicilia per essere poi assegnato al Consorzio Sviluppo e Legalità per la valorizzazione dei terreni ad uso agricolo e sociale;

g) nel Comune di Santa Maria La Fossa (CE), l'Agenzia ha destinato l'azienda agricola ex Cirio denominata «La Balzana», di circa 200 ettari, confiscata al *clan* dei Casalesi nell'ambito del processo Spartacus, al Comune;

i) nel Comune di Rombiolo (VV) l'Agenzia, nell'ambito del costante supporto all'Autorità di vigilanza, ha assegnato un capannone industriale di vasta dimensione al Ministero dell'Interno per finalità istituzionali ed in particolare per adibirlo a centro di accogliimento di immigrati, fornendo così il proprio contributo all'emergenza immigrazione che nel 2011 ha creato non poche difficoltà nell'Italia meridionale;

i) nel Comune di Cinisi (PA), un immobile confiscato a Gaetano Badalamenti per essere utilizzato dall'associazione culturale «Peppino Impastato» e sede della Biblioteca comunale.

Le aziende

Al 29 febbraio 2012²², il totale delle aziende sequestrate e confiscate era pari a 6.035.

²² Cfr. le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia (il monitoraggio, previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, è iniziato

Al 31 dicembre 2011²³, le aziende confiscate in via definitiva risultavano essere complessivamente 1.516.

Nel 2011 sono state confiscate definitivamente 139 aziende.

Le aziende uscite dalla gestione sono 460, quelle in gestione sono 1.056.

La cancellazione dal REA (Registro imprese e repertorio economico e amministrativo) è il principale motivo di uscita dalla gestione delle imprese confiscate. Da solo rappresenta il 59,3 per cento del totale.

Le aziende in gestione sono di diverse tipologie; poco meno della metà sono società a responsabilità limitata.

I beni mobili

Al 29 febbraio 2012²⁴, i beni mobili sequestrati o confiscati sono pari a 13.189, i beni mobili registrati sequestrati o confiscati sono in totale 17.269.

Al 31 dicembre 2011²⁵, i beni mobili registrati confiscati definitivamente sono 4.240, dei quali 3.049 non più in gestione. Tra i beni confiscati, 1.146 non sono mai stati rinvenuti; 611 sono stati rottamati, 148 sono stati assegnati a: ANBSC (3), Capitaneria di Porto (5), Carabinieri (13), Corpo Forestale dello Stato (4), Direzione Distrettuale Antimafia (3), Direzione Investigativa Antimafia (6), Guardia di Finanza (53), Polizia di Stato (51), Vigili del Fuoco (10); 31 di essi presentano persistenti criticità.

La maggior parte dei beni mobili registrati confiscati è costituita da autoveicoli e mezzi pesanti.

Per i mezzi industriali e le autovetture si procede valutando la possibile commerciabilità e l'interesse ad ottenerne l'assegnazione da parte delle Istituzioni e Forze di Polizia, ovvero provvedendo alla rottamazione ove le prime soluzioni non siano praticabili.

È stata avviata una collaborazione con la Sovrintendente del Polo Museale di Roma al fine di realizzare un catalogo delle opere d'arte confiscate attualmente in gestione, con stima del loro valore di mercato.

2.5. Le criticità riscontrate

Sotto il profilo normativo ed operativo, le criticità riscontrate nei primi due anni di attività dell'Agenzia attengono precipuamente alla dota-

nel 1983 a seguito di una circolare del Direttore generale degli Affari penali con cadenza semestrale).

²³ Cfr. 2ª Relazione sull'attività dell'A.N.B.S.C., svolta dal 1 gennaio al 31 dicembre 2011- Rapporto statistico, cui integralmente si rinvia per maggiori dettagli.

²⁴ Cfr. le statistiche nazionali del Ministero della Giustizia (il monitoraggio, previsto dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, nonché dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, è iniziato nel 1983 a seguito di una circolare del Direttore generale degli Affari penali con cadenza semestrale).

²⁵ Cfr. 2ª Relazione sull'attività dell'A.N.B.S.C., svolta dal 1º gennaio al 31 dicembre 2011 – Rapporto statistico, cui integralmente si rinvia per maggiori dettagli.

zione organica dell'ente, alla gestione e destinazione dei beni immobili delle aziende e dei beni mobili confiscati ed al *budget* posto a disposizione dell'Agenzia.

La disamina delle disfunzioni riscontrate sarà propedeutica all'illustrazione delle proposte, anche di natura normativa, finalizzate alla risoluzione delle criticità enucleate, che saranno formulate tenendo conto dell'apporto conoscitivo e propositivo proveniente dall'attività svolta da questa Commissione Antimafia (audizioni ed acquisizione di documentazione utile).

2.5.1. Dotazione organica

Dalle relazioni annuali dell'A.N.B.S.C. e dalle audizioni dei Direttori dell'Agenzia, dott.ri Morcone e Caruso, emerge in maniera oggettiva l'assoluta inadeguatezza delle risorse attribuite all'Agenzia a fronte ai compiti – molteplici, complessi e delicati – che il legislatore le ha attribuito.

Come sopra riportato, l'organico previsto per l'Agenzia è di 30 unità, per le quali è stato disposto lo stanziamento di 4,2 milioni di euro annui, destinati a far fronte agli emolumenti dei dipendenti ed all'organizzazione e funzionamento delle varie sedi.

È stata poi data la possibilità all'Agenzia di avvalersi di altre 70 unità solo entro il 31 dicembre 2012, con ulteriore stanziamento di complessivi 6 milioni di euro, da utilizzarsi entro quella data.

La sproporzione tra dotazione organica e attività dell'Agenzia è stata efficacemente rilevata anche dalla Corte dei Conti²⁶, a parere della quale l'Agenzia con «*tale esiguità di risorse umane difficilmente potrà far fronte all'emergenza nazionale che sempre più vede i protagonisti della criminalità organizzata espandere i propri confini*».

L'insufficienza dell'organico dell'A.N.B.S.C. appare ancor più evidente, a parere di chi l'ha rappresentata, ove si abbia riguardo alla circostanza che l'Agenzia del Demanio (cui l'A.N.B.S.C. è subentrata), disponeva di 100 unità operative spalmate sull'intero territorio nazionale ed ancor più irrazionale, in considerazione del fatto che il nuovo Ente ha, ai sensi dell'articolo 110 del codice antimafia, competenze di gran lunga più estese rispetto all'Agenzia del Demanio (limitate ai beni definitivamente confiscati), alle quali si aggiungono le incombenze di *staff* (selezione, gestione, formazione, trattamento giuridico ed economico del personale, contenzioso, ispezioni, acquisti e logistica, sistemi informativi, etc.) ed, ancora, in considerazione del potenziamento dell'attività dell'A.N.B.C.S. a seguito del decreto-legge del 12 novembre 2010, n. 187, che consente alla stessa – di stipulare contratti a termine di durata non superiore al 31 dicembre 2012 e garantendo a tal fine un flusso di entrata di 2 milioni di euro per l'anno 2011 e di 4 milioni per l'anno 2012, nonché

²⁶ Cfr. deliberazione n. 23/2010 G – Corte dei conti, in materia di beni confiscati, e relativa relazione del 14 ottobre 2010, pag. 63.

di destinare beni immobili confiscati per l'autofinanziamento dell'Agenzia, previa autorizzazione del Ministro dell'Interno.

Inoltre, la già evidenziata inadeguatezza della dotazione organica viene amplificata dalle difficoltà, a monte, di individuare le trenta risorse costituenti la c.d. dotazione organica stabile e di vedersi assegnate le altre settanta unità di personale, che dovrebbero garantire il potenziamento fino alla data del 31 dicembre 2012 a decorrere dal 19 ottobre 2011, ossia dalla data del decreto interministeriale di autorizzazione.

In particolare, sono state riscontrate rilevanti criticità sia in fase di reclutamento che in fase di mantenimento del personale.

Con riferimento alle difficoltà di reclutamento, si è evidenziato che, carente qualsiasi forma di incentivo economico e considerata la contrattazione collettiva attualmente applicata (Comparto Ministeri), priva di forme retributive adeguate ai profili richiesti (avvocati, commercialisti, architetti, ingegneri, agronomi, esperti in *management* pubblico), l'Agenzia non è, ad oggi, in grado di reclutare dalle altre pubbliche amministrazioni il personale qualificato in possesso di competenze necessarie per svolgere le attività di legge.

Con particolare riferimento al personale da utilizzare per il c.d. potenziamento, si è rappresentato che, a fronte delle trentaquattro richieste che l'Agenzia ha inviato alle altre Amministrazioni (Ministeri, Forze dell'ordine, Agenzie fiscali, Enti territoriali ed Agenzia del demanio), soltanto sette sono state positivamente riscontrate.

Peraltro, proprio per la richiamata assenza di incentivi economici, la disponibilità a transitare presso l'Agenzia è stata fornita, nella maggior parte dei casi, da dipendenti della pubblica amministrazione spinti da esigenze di carattere logistico/familiare, piuttosto che da motivazioni legate alla messa a disposizione di professionalità specifiche ed occorrenti all'Agenzia.

E, pertanto, tali risorse, prive della necessaria esperienza in materia, non sono immediatamente utilizzabili dall'Agenzia per le attività di propria competenza, se non a seguito di un adeguato periodo di formazione che, in concreto, non può essere delegato al già esiguo personale dotato di professionalità adeguata impegnato in modo incessante nell'assorbente attività di istituto.

Per contro, non si sono registrati passaggi di professionalità adeguate ai profili richiesti poiché l'amministrazione di provenienza, data la professionalità della risorsa, ha negato la disponibilità a metterla a disposizione dell'Agenzia.

Nonostante la relazione illustrativa al decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione del 19 ottobre 2011 preveda la possibilità per l'Agenzia di usufruire di almeno 12 unità appartenenti all'Agenzia del Demanio, tuttavia, il passaggio è di fatto avvenuto solo per tre unità; ciò, in quanto la legge, nel prevedere la possibilità per il direttore dell'Agenzia nazionale dei beni confiscati di attingere a pubbliche amministrazioni, precisa che sono necessari il consenso tanto

dell'interessato quanto dell'amministrazione cedente la quale, comprensibilmente, è di solito restia a privarsi di professionalità valide.

Tale situazione ha rappresentato, in definitiva, una criticità tanto per il personale da inserire nella dotazione organica stabile (trenta unità), quanto per quello (settanta unità) da utilizzare nell'ambito del potenziamento fino al 31 dicembre 2012.

Oltre, alle menzionate difficoltà di reperimento di personale, si sono registrate difficoltà di mantenimento del personale attualmente in servizio.

In considerazione delle criticità sopra indicate (assenza di incentivi economici, contrattazione collettiva inadeguata) e considerata, altresì, la disomogeneità del personale attualmente utilizzato (Ministero dell'Interno, Ministero della giustizia, Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Agenzia del demanio), vi è il concreto rischio che, in concomitanza con l'entrata in vigore dei regolamenti, il personale attualmente in forza, ricevendo nell'amministrazione di appartenenza un trattamento retributivo superiore rispetto a quello previsto dalla contrattazione collettiva applicata all'Agenzia, non opererà per entrare nei ruoli dell'Agenzia.

Per fare un esempio pratico, un dirigente della Polizia di Stato (che attualmente è responsabile della macroarea che si occupa del Centro-Nord e che, appartenendo al comparto sicurezza, gode del trattamento economico dirigenziale e – in più – del trattamento dello straordinario), passando all'Agenzia non godrebbe più di questo trattamento straordinario.

Pertanto, l'Agenzia subirà delle inevitabili ripercussioni negative sulla propria attuale operatività, che già sconta le criticità appena descritte.

Al riguardo, non è neanche ipotizzabile arginare, nell'immediato, la carenza di personale indicando appositi concorsi pubblici, considerato che in via preliminare si dovrebbe avviare la procedura di mobilità imposta dal Testo Unico sul pubblico impiego e che, in ogni caso, le necessità dell'Agenzia a breve termine sono incompatibili con i tempi necessari per lo svolgimento di una selezione pubblica, inevitabilmente destinata a produrre effetti a distanza di molti mesi o, più probabilmente, anni; senza dimenticare, peraltro, che le risorse disponibili non sono utilizzabili per la gestione delle procedure concorsuali.

Si è, infine, sottolineato che, per quanto riguarda le 70 unità in aggiunta alle 30, come da organico della legge istitutiva, dal 1° gennaio del 2013, non saranno più disponibili i 6 milioni di euro, sicché per il pagamento dei loro emolumenti sarà necessario mettere a reddito i beni immobili dell'Agenzia, ciò che comporterà, come meglio si vedrà tra poco, notevoli difficoltà.

2.5.2. I beni immobili

Si è già detto che l'Agenzia gestisce 3.364 beni immobili confiscati in via definitiva, di cui 2.590 (pari al 77 per cento del totale) risultano interessati da criticità, quali gravami ipotecari, procedure giudiziarie in corso, confische *pro quota*, concomitante sequestro penale, occupazione *sine titulo*, inagibilità dei beni.

In particolare, per 1.556 di questi beni (pari al 46,25 per cento del totale) è stata accertata l'esistenza di gravami ipotecari che, oltre a non consentire un'utile e tempestiva destinazione del bene, importa una complessa e lunga attività istruttoria, sulla quale ha anche riferito il Ministro dell'Interno Annamaria Cancellieri davanti a questa Commissione²⁷, finalizzata a rendere il bene libero da pesi ed oneri, che si sostanzia in:

a) accertamenti sul singolo gravame ipotecario: l'Agenzia, per il tramite dei Nuclei di supporto presso le Prefetture, verifica l'opponibilità all'Erario del credito ipotecario (iscrizione ipotecaria, ammontare della debitoria comprensiva di sorte e interessi);

b) accertamento della buona fede: l'Agenzia, per il tramite delle Procure della Repubblica, avvia l'incidente di esecuzione finalizzato a verificare l'accertamento della buona fede e l'affidamento incolpevole in capo al creditore ipotecario, spesso da individuarsi negli istituti di credito;

c) definizione del gravame ipotecario: l'Agenzia, nel caso di accertata mala fede in capo al creditore ipotecario, provvede alla destinazione del bene in favore dei soggetti che la legge prevede come possibili destinatari. Nell'ipotesi in cui, invece, viene accertata la buona fede del creditore ipotecario, l'Agenzia verifica la possibilità di addivenire ad una transazione nei limiti delle risorse disponibili per tale finalità a legislazione vigente.

Oltre al numero di gravami ipotecari che insiste sugli immobili, vi sono ulteriori situazioni problematiche che influiscono sulla tempistica dell'assegnazione dei beni che possono schematicamente individuarsi:

– nella complessità di alcune decisioni giurisdizionali, certamente ineccepibili dal punto di vista formale, che sovente riguardano una quota della proprietà del bene; sono le cosiddette *confische pro quota*, in ragione delle quali viene a convivere il diritto di proprietà acquisito dallo Stato in esito al provvedimento ablativo con quello di un privato, talvolta coniuge o parente del soggetto colpito dalla confisca;

– nelle sovrapposizioni di provvedimenti di confisca di prevenzione con provvedimenti di sequestro penale, con procedure esecutive immobiliari, con procedure fallimentari;

– nell'instaurazione di complessi e lunghi incidenti di esecuzione scaturenti dalla mancata precisa identificazione del bene; spesso ci si trova di fronte a beni ingestibili perché inesistenti, in quanto sono stati erroneamente indicati i dati catastali o, addirittura, non è stata effettuata la trascrizione del provvedimento definitivo nei pubblici registri;

– nella necessità di procedere quasi sempre agli sgomberi di beni ancora occupati dai soggetti colpiti dal provvedimento ablativo o da loro familiari o da persone che pagano regolarmente l'affitto;

²⁷ Cfr. audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Audizione del Ministro dell'Interno, pref. Annamaria Cancellieri, 27 marzo 2012, XVI legislatura.

- nella particolare ubicazione degli immobili, spesso di piccole dimensioni, collocati all'interno di beni immobili più ampi non oggetto di confisca, o costruiti a ridosso di fiumi o torrenti d'acqua, che nel periodo invernale, sono invasi dall'acqua e, quindi, non destinabili;
- nell'assenza di risorse adeguate per la ristrutturazione degli immobili;
- nella farraginosità dell'*iter* burocratico che precede la vendita dei beni confiscati, in uno con la possibilità di vendita solamente nei confronti di enti pubblici con finalità economiche, fondazioni bancarie e associazioni di categoria; la legge prevede che si possa procedere alla vendita soltanto come *extrema ratio*, ossia dopo aver espletato l'istruttoria di rito e comunque in favore di una limitata platea di soggetti; è previsto, infatti, che si possa procedere alla vendita solo dopo che un'Amministrazione statale, venutane a conoscenza, non ne abbia richiesto l'utilizzo a fini governativi; dopo questo primo passaggio, che già richiede un certo lasso di tempo, devono essere interpellati gli Enti territoriali, in ordine i Comuni, le Province e le Regioni, che devono ritenere non utilizzabile il bene, dopodiché la vendita è possibile solamente nei confronti di enti pubblici con finalità economiche, fondazioni bancarie e associazioni di categoria; la ragione della mancanza di interesse all'acquisizione del bene a titolo gratuito dipende evidentemente dal fatto che si tratta di beni interessati da notevoli criticità, che, a maggior ragione, non lo rendono appetibile in caso di vendita a titolo oneroso da parte dei soggetti in ultimo abilitati all'acquisto.

2.5.3. Le aziende

Si è già riportato il dato delle aziende in gestione, pari a 1.056 di diverse tipologie.

La gestione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata un elevato coefficiente di problematicità e criticità per l'impatto che la loro amministrazione ha sul tessuto economico-produttivo e sull'occupazione, poiché è altissimo il rischio che esse non riescano a rimanere sul mercato una volta riqualificate e ricondotte in un circuito di legalità.

È noto che l'imprenditore mafioso ha enorme disponibilità di denaro, derivante da attività criminali variegata, e cogente necessità di ripulire le risorse economiche illecite di cui dispone. Egli, quindi, è l'unico imprenditore che non deve sopportare i costi dell'acquisto del denaro al pari delle imprese legali o che, comunque, disponendo di enormi patrimoni, anche immobiliari, è ritenuto cliente affidabile delle banche, che più facilmente gli accordano linee di credito, ovviamente trincerandosi dietro la totale inconsapevolezza dell'appartenenza del soggetto a circuiti criminali, affermazione della cui verosimiglianza vi è sovente da dubitare.

Tanto, naturalmente, amplifica il potere dell'impresa mafiosa in un'epoca, quale quella attuale, caratterizzata da stagnazione e da una prolungata crisi economica e finanziaria, che ha colpito soprattutto le piccole e medie

imprese legali, che finiscono per essere soccombenti nelle competizioni per l'accaparramento di quote di mercato in molti settori economici.

Le imprese mafiose sopportano minori costi anche in termini di omesso rispetto delle regole in materia di sicurezza del lavoro, di retribuzione, di oneri contributivi e fiscali: esse, dunque, non si impongono sul mercato per la capacità imprenditoriale di chi le dirige ma, piuttosto, a cagione del fatto che sono in grado di offrire condizioni che nessuna impresa legale può assicurare e che, di conseguenza, le rendono altamente competitive sul mercato.

Senza trascurare l'altra fondamentale ragione di affermazione nel panorama economico-produttivo, spesso in regime di quasi monopolio, ossia lo sfruttamento della forza intimidatrice che deriva dall'appartenenza a temibili sodalizi criminali, il c.d. metodo mafioso.

Se questo è lo scenario, la prima criticità che l'amministratore giudiziario deve affrontare allorquando è sottoposta a sequestro un'azienda, è il blocco dei finanziamenti.

Le banche revocano gli affidamenti bancari, magari appellandosi alla disciplina comunitaria (Basilea I e Basilea II) e non consentendo la prosecuzione dell'attività, proprio nel momento in cui le aziende vengono sottoposte a sequestro.

Accade spesso, ancora, che le banche, dopo aver concesso fidi, li cedano ad alcuni istituti di credito, che realizzano una vera e propria *bad bank*, ciò che va a complicare ulteriormente la situazione poiché rende più arduo l'ottenimento di proroghe nel rientro immediato dalla situazione debitoria o abbattimenti dei tassi o quant'altro che valga a scongiurare l'immediato fallimento dell'azienda.

Allorquando l'azienda è sequestrata si registra, poi, un improvviso calo delle commesse dovuto al fatto che i clienti, paradossalmente, si sentono più garantiti, sotto il profilo della sicurezza, dall'azienda appartenente alla criminalità o con la stessa collusa e, quindi, al riparo da molestie mafiose. È evidente che la revoca delle commesse è una delle cause che portano al fallimento e/o chiusura dell'azienda.

Altra criticità è rappresentata dalle problematiche legate alla regolarizzazione dei lavoratori, che, prima, subivano una prevalente condizione di non emersione e/o di assenza di regole contrattuali e che, com'è giusto, al momento della gestione dell'amministrazione giudiziaria richiedono una condizione di parità con gli altri lavoratori della stessa categoria. La regolarizzazione dei rapporti di lavoro unitamente alla regolare fatturazione delle commesse, già nella fase del sequestro, ossia la ricollocazione dell'azienda nel circuito legale, comporta inevitabilmente l'aumento dei costi di gestione.

Alcune problematiche derivano, ancora, dalla confisca parte dell'Autorità Giudiziaria del patrimonio societario ma non delle azioni della società, con ogni conseguenza derivante dall'ingestibile situazione che si viene a creare per la pretesa della società di continuare a gestire il patrimonio, dalla quale scaturiscono lunghi contenziosi.

Le precipue carenze della normativa in vigore in materia di gestione delle aziende sequestrate (articolo 41 Codice delle leggi antimafia) sono state oggetto di specifica segnalazione anche da parte del Procuratore nazionale Antimafia Pietro Grasso²⁸.

In particolare, il Procuratore Grasso ha sollevato perplessità in ordine alla mancata regolamentazione:

a) del rapporto tra sequestro di quote sociali e sequestro dei beni aziendali strumentali all'esercizio dell'impresa;

b) del rapporto tra amministratore giudiziario e amministratore della società, ovviamente nel solo caso di sequestro maggioritario delle quote sociali

c) degli effetti che derivano dal sequestro di quote della società di persone, che sono differenti in base alla qualità del socio le cui quote sono sequestrate;

d) degli effetti derivanti dal provvedimento di prosecuzione dell'impresa, con riferimento a tutte quelle attività che richiedono autorizzazioni e provvedimenti abilitativi di natura personale, che rischiano di essere o, comunque, di ritenersi caducati a seguito del sequestro e dell'estromissione del proposto ovvero del venir meno dei requisiti in capo allo stesso (si pensi ai sequestri di farmacie, tabaccherie, imprese edili, etc).

La necessità di un mirato «innesto» nella normativa codicistica antimafia, finalizzato alla risoluzione delle problematiche testé indicate, può agevolmente cogliersi dalla consistenza dei casi emblematici registratisi proprio in ragione delle carenze di regolamentazione.

Uno è quello del Parco dei Templari di Altamura (BA) del valore di 17 milioni di euro, che vede una s.r.l. continuare la gestione di un immobile confiscato a tale Sorangelo. Una decisione del 14 gennaio 2011 del Consiglio di Stato ha posto, dopo molti anni, l'Agenzia Nazionale in condizione di effettuare definitivamente lo sgombero della struttura e progettare l'avvio di una nuova attività imprenditoriale in un contesto di legalità²⁹.

Altro caso emblematico è quello del Castello di Miasino (NO) del valore di circa 5 milioni di euro, appartenuto al boss Galasso, la cui moglie, sempre attraverso una S.r.l., continua a fare impresa di ristorazione, vicenda segnalata alle Procure Distrettuali di Torino e di Napoli e per la quale pende un contenzioso per la rescissione del contratto di affitto.

Ancora, quello della confisca in pregiudizio di Antonino Buscemi: nel maggio del 2002 il Tribunale di Palermo ha ordinato la confisca dell'intero capitale sociale e del complesso dei beni della FINSAVI S.r.l.

²⁸ Cfr. audizione in data 25 luglio 2012 davanti alle Commissioni riunite Giustizia ed Affari Costituzionali del Senato.

²⁹ Cfr. citata audizione del Prefetto Mario Morcone.

nonché dell'intero capitale sociale e del complesso dei beni della Generale Impianti S.p.A.. Il 100 per cento del capitale sociale della Generali Impianti era detenuto dalla FINSAVI e costituiva l'unico cespite del complesso dei beni della società. A sua volta il capitale sociale della FINSAVI era detenuto per il 50 per cento dalla società Calcestruzzi S.p.A. ed oggi Edison S.p.A. e per il restante 50 per cento dai germani Giuseppe (33,33 per cento) ed Antonio Buscemi (16,66 per cento).

Dopo intense trattative, l'Agenzia Nazionale ha ottenuto, dietro il pagamento di una somma simbolica di euro 26.000, le quote sociali della FINSAVI detenute da Edison e così è divenuta socia unica della FINSAVI e, attraverso essa, della Generali Impianti.

Un altro caso segnalato dall'Agenzia Nazionale è quello della «Calcestruzzi Ericina» confiscata con decreto del Tribunale di Trapani, irrevocabile nel 2000, al boss di Cosa Nostra Vincenzo Virga. Con provvedimento del dicembre del 2009 la Prefettura di Trapani ha disposto la concessione a titolo gratuito per 20 anni del patrimonio della società ai dipendenti che avevano costituito nel 2008 la società cooperativa «Calcestruzzi Ericina Libera».

In questo caso si è posto il problema del trasferimento delle licenze che abilitavano al trasporto di cose in conto proprio con gli automezzi dell'azienda.

Nessun notaio ha inteso stipulare un contratto di affitto gratuito degli automezzi aziendali, non previsto dalla normativa del codice civile, e solo dopo approfondimento della questione, nel mese di novembre del 2011, ne è stata prevista la concessione in affitto a titolo oneroso, ma con la previsione di un canone simbolico di euro 5.000 annui. È stato così possibile salvare i 14 posti di lavoro dei dipendenti dell'azienda confiscata.

Altro caso che ha presentato non pochi profili problematici è stato quello del sequestro ex articolo 2-ter legge n. 575/65 dei beni riconducibili a Massimo Ciancimino, integrati da investimenti finanziari e beni intestati a persone fisiche e da compendi aziendali.

E ciò in ragione non solo dell'enorme valore del patrimonio confiscato che oscilla tra i 300 ed i 500 milioni di euro, ma soprattutto poiché una parte di quote societarie e di beni è stata individuata in Italia, mentre la SIRCO S.p.A., *holding* oggi svuotata, e l'Agenda 21 s.a., società rumena, risulterebbero controllare in Romania un enorme volume di affari che investe il ciclo di rifiuti: dalle discariche (una delle quali è considerata la più grande in Europa con i suoi 150 ettari di estensione e 40 metri di profondità), alle società di selezione e trasformazione a quelle di smaltimento dei rifiuti tossici.

Risultano, pertanto, coinvolti nella risoluzione delle problematiche, oltre all'Amministratore finanziario nominato dal Tribunale di Palermo e ad un ufficiale in servizio presso l'Agenzia Nazionale, anche la nostra Ambasciata ed il magistrato di collegamento presenti a Bucarest.

Infine, ulteriori criticità sono state riscontrate nella mancanza e/o inadeguata professionalità degli amministratori giudiziari: molti sono privi di

adeguate competenze specifiche, altri si limitano ancora ad una gestione conservativa e non produttiva delle aziende.

Il legislatore ha inteso porre rimedio a tale criticità istituendo con il decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, recante «*Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94*», un albo nazionale degli amministratori giudiziari (articolo 1), selezionati secondo criteri che tengono conto della professionalità maturata sul campo ovvero acquisita in esito alla partecipazione con profitto a corsi di formazione post universitaria.

L'istituzione dell'Albo nazionale persegue l'obiettivo di implementare la professionalità degli amministratori ed, altresì, di evitare pericolosi condizionamenti dei professionisti nominati sulla base di albi locali, che si sono risolte in passato in inammissibili intrusioni nell'amministrazione degli stessi soggetti colpiti dalla misura patrimoniale del sequestro e/o confisca, oltre che in una gestione non trasparente delle nomine dei collaboratori del giudice.

L'articolo 3, comma 4, del richiamato decreto legislativo dispone che con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento, siano disciplinate le modalità di certificazione dei requisiti di idoneità professionale.

L'articolo 7 del medesimo decreto legislativo ha previsto che entro un anno dalla data di entrata in vigore dello stesso, il Ministero, accertati i titoli dei richiedenti, dovesse precedere alla formazione dell'Albo e pubblicarlo nella *Gazzetta Ufficiale*, con decreto del Ministro della giustizia.

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 14 del 2010, ha previsto, infine, che, con decreto del Ministro della giustizia, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, sono stabilite: a) le modalità di iscrizione nell'Albo degli amministratori giudiziari; b) le modalità di sospensione e cancellazione dall'Albo degli amministratori giudiziari; c) le modalità di esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero.

Il decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, è entrato in vigore il 3 marzo 2010.

In attesa che diventi pienamente operativo l'Albo degli amministratori giudiziari, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili hanno sottoscritto il 17 giugno 2012 un protocollo d'intesa che prevede la creazione di un elenco di professionisti esperti in materia di gestione delle imprese sequestrate e confiscate alle mafie.

Allo stato, tuttavia, non è stata ancora adottata la regolamentazione, di cui ai citati articoli 3 e 10 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, che consente di rendere operativo l'Albo degli amministratori giudiziari con grave pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi cui l'istituzione