

**PROPOSTA DI UN MODELLO DI GOVERNANCE  
PER LA VALORIZZAZIONE DI BENI  
E AZIENDE CONFISCATE  
ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

**RAPPORTO CONCLUSIVO**



Progetto "SOS LEGALITÀ"

IMPRESE E BENI CONFISCATE ALLA MAFIA: LO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO  
COME STRUMENTO DI PREVENZIONE DEL CRIMINE E DI PROMOZIONE DELLA LEGALITÀ

With the financial support of the Prevention of and Fight against Crime Programme  
HOME/2011/ISEC/AG/400000253030-CE-0519717/00-28  
(European Commission - Directorate-General Home Affairs)

*Il presente rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto comunitario "Sos Legalità – Imprese e beni confiscati alla mafia: lo sviluppo socio-economico come strumento di prevenzione del crimine e di promozione della legalità" (Grant Agreement No. HOME/2011/ISEC/AG/4000002530), finanziato dalla Commissione Europea – DG Affari Generali e realizzato da Unioncamere in partnership con Universitas Mercatorum e le Camere di Commercio di Caserta, Reggio Emilia e Siracusa.*

Il progetto è stato coordinato da **Andrea Sammarco** e **Giuseppe Del Medico** di Unioncamere - (Soggetto coordinatore), con un team di lavoro composto da **Giuseppina Pedicini** di Universitas Mercatorum (Co-beneficiario), da docenti e ricercatori di Universitas Mercatorum, **Grazia Tripoli** di Unioncamere e il supporto di Libera. Associazioni Nomi e Numeri contro le Mafie.

*Si ringraziano:*

**Davide Pati** (*responsabile del settore beni confiscati dell'associazione Libera*) per i preziosi suggerimenti, i materiali di approfondimento e le sinergie con le esperienze dell'Associazione

**Angelo Sgroi** (*consulente aziendale*), per il rigoroso lavoro di predisposizione degli strumenti, per l'impegno profuso nei check up aziendali e per il contributo nel team della Filiera del Calcestruzzo

**Annalisa Messina** (*avvocato esperta di imprese confiscate*), per la puntuale ricostruzione dei profili giuridici sul tema delle imprese confiscate, per l'impegno profuso nei check up aziendali e per il contributo nel team della Filiera del Calcestruzzo

**Maria Cristina Cimaglia** (*giuslavorista*), **Maria Luisa Barrera** (*consulente aziendale*), **Giovanni Serra** (*consulente aziendale*), **Francesco Capone** (*consulente aziendale*), per l'impegno nei check up

**Antonietta Manzo** (*Agenzia Nazionale Beni Sequestrati e Confiscati*) per la collaborazione e il confronto sui risultati dei check up e sulla metodologia

**Elio Collovà**, **Luigi Miserendino**, **Giuseppe Sanfilippo**, **Riccardo Polizzi** (*amministratori giudiziari delle imprese della Filiera Calcestruzzi*) per la disponibilità, l'impegno e per i dati forniti durante i sopralluoghi presso le aziende.

**Daniela Bellomo** (*funzionario Camera di Commercio di Caserta*), **Carla Menozzi** (*funzionario della Camera di Commercio di Reggio Emilia*), **Gabriella Casula** (*funzionario Camera di Commercio di Siracusa*) per l'impegno, la collaborazione e la professionalità nelle attività di competenza dei territori.

*Autori*

**Cap.1: Giuseppina Pedicini; Capp. 2 e 5: Angelo Sgroi; Capp. 3-4-6: Angelo Sgroi; Annalisa Messina; Cap. 7: Annalisa Messina.**

# INDICE

<b>Premessa</b> .....	5
<b>1. Progetto, obiettivi del documento e metodologia adottata</b> .....	7
1.1 Motivazioni strategiche del Progetto “SOS” Legalità.....	7
1.2 Gli obiettivi del documento .....	8
1.3 La metodologia adottata, le attività realizzate, i risultati e le criticità.....	9
<b>2. La gestione dei beni confiscati: inquadramento del tema</b> .....	15
2.1 Gli investimenti delle organizzazioni criminali.....	15
2.1.1 <i>Gli investimenti delle organizzazioni criminali in Europa</i> .....	15
2.1.2 <i>Gli investimenti delle organizzazioni criminali in Italia</i> .....	19
2.2 Il fenomeno del sequestro e della confisca dei beni in Europa .....	23
<b>3. Le attuali modalità di gestione delle aziende e dei beni confiscati in Italia...</b>	27
3.1 Il contesto normativo .....	27
3.2 I soggetti coinvolti.....	28
3.3 I beni oggetto di confisca e le fasi del procedimento .....	30
3.4 Le dimensioni del fenomeno .....	33
3.5 Le caratteristiche del modello italiano .....	39
3.6 La confisca dei beni nella prassi ed il riutilizzo a fini sociali.....	42
3.7 La gestione delle aziende sequestrate e confiscate .....	47

<b>4. Una proposta di modifica del modello di governance delle aziende e dei beni confiscati .....</b>	<b>59</b>
4.1 Un modello sperimentale di governance .....	59
4.2 Il modello di governance territoriale .....	61
4.2.1 <i>Introduzione ai Laboratori Territoriali</i> .....	63
4.2.2 <i>La costituzione e la composizione dei Laboratori Territoriali</i> .....	63
4.2.3 <i>I compiti e le attività dei Laboratori Territoriali</i> .....	64
4.2.4 <i>Il funzionamento dei Laboratori Territoriali</i> .....	65
4.2.5 <i>La pubblicità</i> .....	67
4.2.6 <i>Il monitoraggio e la restituzione dei risultati</i> .....	67
4.3 Il modello di governance aziendale .....	68
4.3.1 <i>Il processo di turnaround</i> .....	70
4.3.2 <i>Le aggregazioni tra imprese</i> .....	72
4.3.3 <i>L'intervento di figure manageriali</i> .....	73
<b>5. Il monitoraggio nel modello di governante.....</b>	<b>75</b>
<b>6. Raccomandazioni e riflessioni .....</b>	<b>79</b>
<b>7. Conclusioni .....</b>	<b>85</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>89</b>
<b>Allegato tecnico .....</b>	<b>91</b>

# PREMESSA

I beni e le aziende confiscate alla criminalità organizzata costituiscono un importante patrimonio che deve essere restituito alla collettività. La restituzione significa tutelare i posti di lavoro, significa consentire al territorio e alla cittadinanza di ritornare in possesso di quello che gli era stato sottratto; significa anche dare un concreto esempio che la legalità è possibile e costituisce un elemento di sviluppo dell'economia. Significa anche perseguire il principio del libero agire del mercato così come tutelato dalla Costituzione Italiana; l'impresa controllata dalla criminalità agisce alterando le regole del mercato anche attraverso la corruzione e altri meccanismi intimidatori o coercitivi.

E' un obiettivo complesso da raggiungere. L'azienda arriva al momento della confisca priva di valore di mercato. Riportare l'azienda nella legalità e il periodo di sequestro sono solamente alcuni dei motivi che fanno sì che i sistemi produttivi e le altre risorse aziendali perdano di operabilità, a questo si aggiunge la difficoltà di accedere al credito, la diffidenza del territorio, la necessità dell'azienda di una profonda rivisitazione degli assetti interni per renderla realmente capace di operare sul mercato.

Un obiettivo complesso che richiede l'apporto coordinato di più soggetti, istituzionali e del mondo associativo, ognuno dei quali mette in gioco la propria competenza istituzionale. Il coordinamento di questi soggetti richiede anche un'idea, una progettualità e una strumentazione che si basino sulla conoscenza delle dinamiche imprenditoriali e aziendali, rilette, però, alla luce delle difficoltà per la ricollocazione sul mercato dell'azienda confiscata.

E' con questo obiettivo che è stato proposto alla Commissione Europea il progetto SOS Legalità. Un progetto che fa perno sul ruolo e la funzione delle Camere di commercio quali soggetti che sono a fianco delle imprese per lo sviluppo; un progetto che ha consentito di sperimentare operativamente un modello di governance attraverso il quale coinvolgere i soggetti istituzionali, nazionali e territoriali, e del partenariato sociale unitamente all'individuazione di strumenti concreti attraverso i quali analizzare l'effettivo stato di salute dell'azienda per poi poter proporre azioni volte a sostenerne lo sviluppo.

Un modello di giustizia sociale e di sviluppo economico che, come sistema camerale, siamo pronti a sostenere e replicare.

*Ivanohe Lo Bello*  
**Presidente Unioncamere**



# 1. PROGETTO, OBIETTIVI DEL DOCUMENTO E METODOLOGIA ADOTTATA

## 1.1 Motivazioni strategiche del Progetto “SOS” Legalità

Il progetto “*Sos Legalità – Imprese e beni confiscati alla mafia: lo sviluppo socio-economico come strumento di prevenzione del crimine e di promozione della legalità*” è stato promosso da Unioncamere e Universitas Mercatorum ed è stato attuato in cooperazione con l’Associazione Libera, le CCIAA di Reggio Emilia, Caserta e Siracusa. L’iniziativa, finanziata dalla Commissione Europea (DG Affari Interni) nell’ambito del *Programma per la Prevenzione e la Lotta al Crimine*, è stata selezionata dall’UE in qualità di azione pilota finalizzata ad approfondire e condividere a livello europeo l’esperienza italiana di gestione di aziende e beni confiscati alla criminalità organizzata, ed è stato realizzato nel periodo 2012-2015.

Alla base del progetto, fin dalla sua fase propositiva, vi era la consapevolezza che la prevenzione strategica del crimine mafioso deve fondarsi sul rafforzamento di strumenti e metodi a tutela dell’economia territoriale, del diritto al libero esercizio dell’impresa, dell’occupazione e partecipazione della popolazione già vittima della mafia o a rischio di coinvolgimento in attività criminosa. In tale ambito, oltre agli idonei strumenti legislativi è necessaria un’efficace azione di destinazione e amministrazione delle aziende e dei beni confiscati. Tale azione necessita di: (i) **modelli di governance territoriale a partenariato pubblico-privato** (autorità giudiziarie, amministrazioni preposte, enti locali, mondo imprenditoriale, associazioni della società civile) in grado di indirizzare e governare il processo di utilizzo dei beni confiscati, lo sviluppo e la sostenibilità delle imprese confiscate, (ii) **modelli e strumenti finalizzati alla governance e al consolidamento delle imprese confiscate** o nate dall’assegnazione di beni confiscati; (iii) **sistemi informativi efficaci inerenti le aziende confiscate** (dati qualitativi e quantitativi). E’ noto che in tale ambito l’Italia rappresenta, nel panorama europeo e mondiale, un modello d’azione grazie all’introduzione nell’ordinamento giuridico di misure (quali la legge 7 marzo 1996 n.109) finalizzate a sottrarre definitivamente alla disponibilità della criminalità organizzata beni ed aziende, evitando che essi ritornino nelle disponibilità delle organizzazioni criminali. In alcuni territori italiani, su impulso

del sistema italiano delle Camere di Commercio e grazie all'impegno dell'Associazione "Libera", sono state realizzate significative sperimentazioni di modelli di intervento e di governance che hanno rappresentato l'imprescindibile punto di partenza del progetto e che si è ritenuto, attraverso il progetto SOS Legalità, di sistematizzare ed implementare ulteriormente, nonché capitalizzare a livello europeo.

L'approccio adottato nel progetto parte dal presupposto che solo un intervento integrato di azioni affianco alle aziende confiscate, gestito da una rete interistituzionale di attori, possa garantire una "rinascita" duratura delle aziende confiscate. E solo le aziende che hanno i presupposti e le condizioni per restare sul mercato di riferimento, le capacità imprenditoriali, una vision e un progetto di impresa, possono essere "recuperate" veramente, e si può ragionevolmente pensare che abbiamo *chances* di sviluppo in un mercato competitivo.

Tale approccio riflette l'impegno del sistema camerale italiano a supporto dello sviluppo socio-economico dei territori e si innesta sui consolidati servizi della rete delle Camere di Commercio dedicati alla imprenditorialità, alla cultura di impresa nonché allo start-up, e valorizza l'impegno e le azioni camerale a tutela della legalità economica, nelle sue diverse forme (tutela della concorrenza e del mercato, lotta alla corruzione, contrasto all'usura e al racket, trasparenza amministrativa).

## 1.2 Gli obiettivi del documento

Questo report ha un duplice obiettivo:

- ➔ sistematizzare i risultati del progetto partendo dalle attività realizzate e dal modello di governance aziendale e territoriale che è stato sperimentato;
- ➔ descrivere e proporre il modello di governance, di "matrice camerale", nelle sue caratteristiche distintive, componenti attori e meccanismi di funzionamento, a beneficio di successive implementazioni, sviluppi ed estensioni ad ulteriori territori.

Come si avrà modo di leggere nei capitoli che seguono, il modello di governance testato e sperimentato, per la sua piena attuazione presuppone la presenza dei seguenti elementi:

- cooperazione rafforzata, ossia promossa, condotta e accompagnata da un'azione propositiva svolta a livello nazionale e non solo territoriale/locale, possibilmente da un'unica «Cabina di Regia»;
- partenariato qualificato tra i soggetti interessati alla gestione delle aziende confiscate;



- definizione di un piano di intervento, tarato sul contesto di riferimento e sulle caratteristiche delle aziende;
- trasparenza, con l'accessibilità ai dati e alle informazioni e il monitoraggio civico dei progetti;
- monitoraggio costante degli indicatori di rischio infiltrazione.

Per garantire la massima divulgazione dei risultati e delle azioni realizzate, il documento raccoglie in appendice i principali strumenti di lavoro progettati ad hoc dal team di lavoro, che possono essere riutilizzati ed implementati per successivi interventi.

### **1.3 La metodologia adottata, le attività realizzate, i risultati e le criticità**

Obiettivo strategico del progetto *Sos Legalità – Imprese e beni confiscati alla mafia: lo sviluppo socio-economico come strumento di prevenzione del crimine e di promozione della legalità* è stato quello di valorizzare, nei contesti territoriali, beni e aziende confiscate alla criminalità organizzata per combattere e prevenire l'infiltrazione e il radicamento del crimine.

In particolare, il progetto *Sos Legalità* ha previsto nelle aree di tre territori pilota individuati per la sperimentazione (Reggio Emilia, Caserta e Siracusa) attività di sensibilizzazione e cooperazione istituzionale, formazione-affiancamento per aziende confiscate ed aspiranti imprenditori, con una duplice valenza:

- (1) **supportare lo sviluppo di un gruppo selezionato di aziende confiscate** o che gestiscono un bene destinato;
- (2) **generare modelli di intervento** che possano essere ulteriormente sviluppati nei territori già coinvolti o in altri contesti territoriali.

Obiettivi operativi sono stati:

1. Definire e potenziare modelli e strumenti di governance territoriale multistakeholder basati su partnership pubblico-private per il monitoraggio, la destinazione, l'amministrazione e la valorizzazione di beni e aziende confiscate alla criminalità organizzata.
2. Elaborare e sperimentare strumenti gestionali per la governance, il consolidamento e la sostenibilità delle imprese confiscate.
3. Verificare e condividere con altri Stati membri i modelli e le sperimentazioni pilota al fine di una loro capitalizzazione a livello europeo.

Il progetto si è articolato lungo tre componenti:

→ **Componente 1 “Modelli e strumenti di governance territoriale”**

Per ciascuno dei 3 territori pilota (Reggio Emilia, Caserta e Siracusa):

- 1.1. Attivazione di un “Laboratorio Territoriale” (composto da un gruppo selezionato di stakeholder istituzionali per la definizione di linee-guida e protocolli operativi)
- 1.2. Progettazione e implementazione di un sistema informativo sulle aziende confiscate alla mafia
- 1.3 Realizzazione di *awareness workshop* per la società civile sul tema dei beni confiscati alla mafia.

→ **Componente 2 “Modelli e strumenti di governance aziendale per aziende confiscate”**

- 2.1. Gruppo di lavoro a livello nazionale per l’elaborazione del modello e degli strumenti di governance e consolidamento aziendale
- 2.2. Sperimentazione del modello e degli strumenti in aziende individuate in ciascuno dei 3 territori (con il coinvolgimento di soci/manager/addetti)
- 2.3. Percorsi formativi per aspiranti imprenditori e giovani disoccupati.

→ **Componente 3 “Capitalizzazione e trasferibilità a livello UE”**

- 3.1. Transnational Pilot Panel per l’assessment di modelli e strumenti elaborati dal progetto e la valutazione della loro trasferibilità (standard e linee-guida a livello europeo)
- 3.2. Transnational Workshop per la condivisione di esperienze e la capitalizzazione degli output del progetto
- 3.3. Final Conference per la presentazione e discussione dei risultati finali.

La metodologia utilizzata dal progetto SOS Legalità si basa su un approccio bottom-up, nella convinzione che tutti gli strumenti e i documenti metodologici siano un esercizio di stile se non corredati da una rigorosa azione di verifica sul campo dell’ utilità ed efficacia che coinvolga, fin dalla fase progettuale, i destinatari e gli attori locali.

Per tale ragione, nell’impostazione generale del piano esecutivo del progetto è stata messa al centro la fase di sperimentazione e di check up aziendale, con la selezione di un qualificato campione di aziende confiscate presso le quali testare i diversi strumenti progettati.

In particolare, la sperimentazione in aziende confiscate si è basata, tra i diversi strumenti progettati, su:

- 22 check up presso altrettante aziende confiscate alla criminalità organizzata in diversi stadi di vita, finalizzati a rilevare le caratteristiche produttive, finanziarie ed economiche delle imprese per la redazione di piani di azione e fattibilità o piani di sviluppo;
- 3 Laboratori territoriali in tre regioni italiane per definire protocolli e linee di intervento con stakeholders;
- 1 percorso di affiancamento per la creazione di una filiera del calcestruzzi in Sicilia.

Nella figura che segue è rappresentata la distribuzione delle aziende, per settore produttivo, partecipanti alla sperimentazione:



Tra i vari strumenti messi a punto e utilizzati nelle 22 aziende, distribuite nel territorio italiano ( 3 nell'area centro-nord; 6 nell'area centro sud e 13 nell'area sud)

un cenno particolare meritano i check up aziendali realizzati sulla base di un rigoroso piano di lavoro e su una metodologia di analisi (presente integralmente nei documenti in appendice) che ha previsto approfonditi sopralluoghi nelle aziende partecipanti per rilevare la situazione delle aziende e le condizioni di partenza funzionali alle decisioni sul riuso.

In tal senso, grazie ai check up aziendali e ai percorsi di action learning realizzati con addetti, dipendenti e amministratori giudiziari, è stato possibile:

- **Svolgere un'analisi sullo stato di salute dell'azienda** al fine di valutarne le potenzialità di sviluppo e la re-immissione in un circuito virtuoso di impresa.
- **Evidenziare le criticità di carattere gestionale** generate dalla confisca del bene e individuare le possibili soluzioni.
- **Individuare e condividere gli interventi diretti alla rimozione delle criticità riscontrate** ed al consolidamento dei punti di forza rilevati, anche attraverso progetti di filiera e contratti di rete.

Proprio grazie alle ricognizioni sul campo è stato possibile fare sinergia tra il progetto e le azioni previste sul territorio e dare vita, nello specifico, ad un progetto più articolato e strutturato che coinvolge le aziende siciliane del settore calcestruzzi, ancora in atto e che si pone come obiettivo quello di accompagnare le aziende partecipanti verso la creazione di un progetto integrato di filiera denominato “**la filiera del Calcestruzzi nell’area siciliana**” che , con il coordinamento della Prefettura di Trapani e l’Associazione Libera, e grazie al contributo interistituzionale dei soggetti interessati (amministratori giudiziari, sistema camerale, Tribunali, aziende, Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati) sta tendando di dare vita ad un consorzio di imprese del settore.

Riflettendo sull’insieme delle azioni intraprese e concluse, è doveroso mettere in evidenza la complessità e le difficoltà incontrate, soprattutto in un’ottica migliorativa, a beneficio anche di quanti leggendo questo rapporto potranno intraprendere percorsi simili o utilizzare gli strumenti messi a punto. Individuare le aziende partecipanti e realizzare la sperimentazione ha rappresentato per il team di lavoro, il momento più critico, sfidante e anche difficile del progetto, venendo alla luce tutte le principali limitazioni presenti nel modello italiano di gestione delle aziende confiscate: oneri burocratici e finanziari che gravano sui beni; mantenimento in buono stato dei beni sequestrati e confiscati; difficoltà di raccordo tra le PA interessate; incertezza e limiti per gli amministratori giudiziari nel gestire beni prevalentemente in un’ottica di “amministrazione straordinaria”; tempistica di assegnazione di beni tra confisca e riuso; clima lavorativo e contesto socio-psicologico in azienda e percezione di ostilità sul territorio.

Resta, tuttavia, in conclusione, la valenza sperimentale del lavoro svolto, che seppure in un campione qualitativo limitato di aziende confiscate (rispetto al totale dei numeri ufficiali presenti nelle rilevazioni dell’Agenzia dei Beni Sequestrati e Confiscati), rappresenta un intervento sperimentale strutturato sui territori e nelle aziende, i cui risultati vogliono essere un contributo pratico ed un’esperienza “pilota” che si aggiunge alle diverse positive best practices di riuso di aziende confiscate in Italia.



## **2. LA GESTIONE DEI BENI CONFISCATI: INQUADRAMENTO DEL TEMA**

### **2.1 Gli investimenti delle organizzazioni criminali**

#### *2.1.1 Gli investimenti delle organizzazioni criminali in Europa*

Un recente progetto di ricerca (Organised Crime Portfolio – OCP) finanziato dalla direzione generale Affari interni della Commissione Europea, a cui hanno collaborato, insieme al coordinatore Centro Transcrime, sette partner per sette diversi Paesi europei - Italia, Spagna, Francia, Finlandia, Olanda, Regno Unito, Irlanda- si è posto l'obiettivo di fornire una prima mappatura degli investimenti e delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali in Europa.

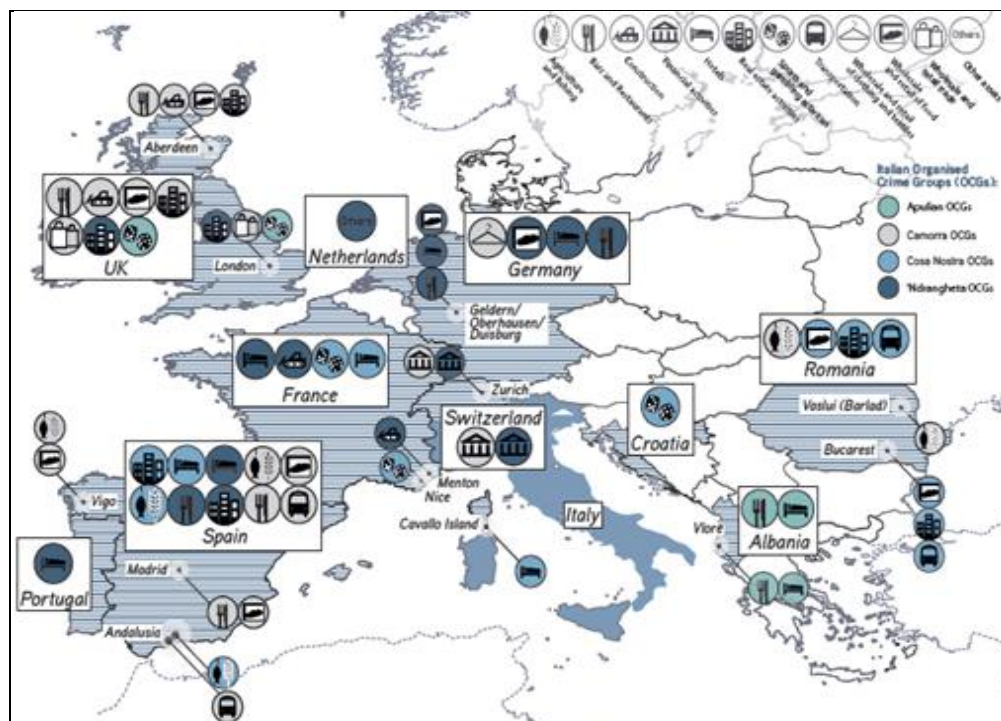
Tra le conclusioni più rilevanti, è emerso quanto segue:

- gli investimenti nell'economia legale svolgono un ruolo cruciale nell'attività della criminalità organizzata e rispondono a più obiettivi (riciclaggio, profitto, controllo del territorio, consenso sociale);
- sono numerosi i Paesi europei interessati dal fenomeno degli investimenti della criminalità organizzata: tra di essi ricoprono un ruolo principale l'Italia, la Spagna, la Germania e il Regno Unito;
- sono numerosi i beni (immobili, aziende, veicoli, altri beni mobili) e i settori economici coinvolti;
- gli stessi gruppi criminali operano contemporaneamente su una pluralità di mercati illegali (es. tabacchi, traffico di armi o droga) utilizzando gli stessi canali;
- emergono nuove attività: frodi, cybercrime, furto organizzato (es. furto di farmaci);
- i settori che attraggono principalmente le infiltrazioni sono così caratterizzati:
  - ad alta intensità di lavoro (es. costruzioni), a basso livello tecnologico (es. bar e ristoranti), ad alta specificità territoriale (es. immobiliare);
  - ad ampio coinvolgimento delle P.A. (es. appalti pubblici);

- poco regolamentati o in rapido sviluppo (es. energie rinnovabili, gioco d'azzardo);
  - ad alto know how criminale (es. commercio prodotti alimentari per le mafie italiane, manutenzione veicoli per motorcycle gangs);
  - settori utili all'attività illegale (es. import/export per esportare merce rubata);
- l'immobiliare e il settore della ristorazione sono elementi comuni fra più gruppi ma si possono riscontrare anche differenze nelle strategie di investimento a causa di differenze negli obiettivi dell'investimento stesso, nelle peculiarità culturali, nelle competenze, nel livello di funzionalità alle diverse attività illegali e nel livello di vulnerabilità di alcuni settori economici e di alcuni contesti socio-culturali;
  - le organizzazioni criminali italiane sono attive in più settori: in Italia, tra gli altri, nelle costruzioni e in settori emergenti (es. logistica, energie rinnovabili e VLT- slot machines); all'estero, soprattutto nella ristorazione e nel commercio all'ingrosso di prodotti alimentari;
  - la spartizione europea degli affari sul territorio mostra l'espansione criminale verso l'Europa occidentale; in particolare:
    - Spagna e Portogallo costituiscono terra di conquista per Cosa nostra (settore immobiliare, agricoltura e pesca e alberghiere), 'ndrangheta (ristorazione, alberghi e settore immobiliare) e camorra (trasporti, agricoltura, ristorazione e commercio di alimentari) dove spiccano in particolare a Tenerife, Vigo e nella zona dell'Andalusia;
    - in Francia a farla da padrone sono invece Cosa nostra e 'ndrangheta che si spartiscono il settore del gioco d'azzardo e delle costruzioni, in particolare nelle zone di Nizza e Mentone, mentre in Svizzera, ad appassionare le mafie sono le operazioni finanziarie;
    - in Germania si manifestano gli interessi di 'ndrangheta e camorra nella stessa zona di Duisburg, a Oberhausen e Geldern;
    - terra di conquista per tutte e quattro le organizzazioni criminali italiane, Sacra Corona Unita pugliese compresa, è il Regno Unito: se camorra e 'ndrangheta la fanno da padrone nei settori della ristorazione, immobiliare, alberghiere e delle costruzioni, con Aberdeen che risulta una delle mete preferite dalla camorra, parte del gioco d'azzardo sarebbe nelle mani dei clan pugliesi, in particolare proprio nella zona di Londra;
    - a Est gli appetiti delle cosche riguardano in particolare il gioco d'azzardo in Croazia, le attività alberghiere e di ristorazione in Albania, dove a Valona arrivano agevolmente i tentacoli della mafia pugliese, e in Romania, dove tra Bucarest e Vaslui fanno affari camorra e cosa nostra;



**Figura 1** – Gli investimenti delle mafie italiane all'estero



Fonte: Progetto OCP

- diverse ancora le strategie di investimento delle organizzazioni cinesi (es. tessile e commercio all'ingrosso), di quelle russe/georgiane (es. import export) e delle motorcycle gangs (es. security privata):
  - Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna, Olanda e Finlandia sono terre di conquista per le mafie russe, cinesi, e anche per le “bande dei motociclisti”, fenomeno maggiormente diffuso nel Nord Europa, che fanno affari d'oro nel settore della sorveglianza privata;
  - per l'Italia, è significativo come, a differenza del resto d'Europa, la mafia cinese in particolare faccia affari d'oro con i cosiddetti “money service”, luoghi prediletti per il riciclaggio di denaro sporco. Tuttavia, non solo questo è un settore appetibile per le organizzazioni criminali straniere in Italia che si spartiscono la torta anche nel settore della ristorazione, dei trasporti, del tessile e in esercizi commerciali più o meno di copertura;
- negli altri Stati dell'Unione Europea si caratterizza la mafia cinese nei settori della ristorazione e del commercio, mentre quella russa fa affari d'oro nel settore immobiliare, della vita notturna grazie a locali e club e nell'alberghiero, in particolare in Spagna, Francia e Olanda.



Ciò è dovuto principalmente a 3 diversi motivi:

- **difficile tracciabilità** delle infiltrazioni in aziende e dei relativi beneficiari;
- **debolezza delle normative** nazionali sostanziali e procedurali sulle misure patrimoniali che portano a difficoltà nell'applicazione della confisca;
- **problemi nella gestione dei beni confiscati** che portano le diverse agenzie a scegliere di non sequestrare (soprattutto nel caso di aziende).

### 2.1.2 Gli investimenti delle organizzazioni criminali in Italia

Sulla base del rapporto “Gli Investimenti delle Mafie” realizzato da Università Cattolica di Milano e Centro Transcrime nell’ambito del progetto di studio sugli investimenti della criminalità organizzata nell’economia globalizzata, ideato e finanziato dal “Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007-2013”, è invece possibile delineare un quadro generale sugli investimenti delle organizzazioni mafiose nell’economia legale in Italia. Il quadro è stato ricostruito elaborando i dati sui beni confiscati messi a disposizione dall’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) nel periodo 1983 – 2012.

In termini numerici, la quota più rilevante degli investimenti è stata destinata all’acquisto di immobili (52,3% sul totale dei beni confiscati). Seguono i mobili registrati (20,6%), altri beni mobili (18,4%) e aziende e titoli societari (8,7%). L’investimento in immobili sembra quindi essere quello privilegiato ma anche quello più esposto al rischio di essere identificato e confiscato.

**Figura 4** – Il portafoglio degli investimenti della criminalità organizzata. Incidenza % delle macrotipologie di investimento sul totale dei beni confiscati nel periodo 1983-2012

<i>Macro tipologia di bene</i>	<i>Periodo 1983-1989</i>	<i>Periodo 1990-1999</i>	<i>Periodo 2000-2009</i>	<i>Periodo 2010-2012</i>
Beni immobili	66,0%	63,3%	49,9%	37,3%
Aziende e titoli societari	10,0%	9,0%	8,3%	10,5%
Beni mobili registrati	10,0%	18,8%	20,0%	33,5%
Altri beni mobili	14,0%	8,9%	21,9%	18,7%

Fonte: Elaborazione Transcrime

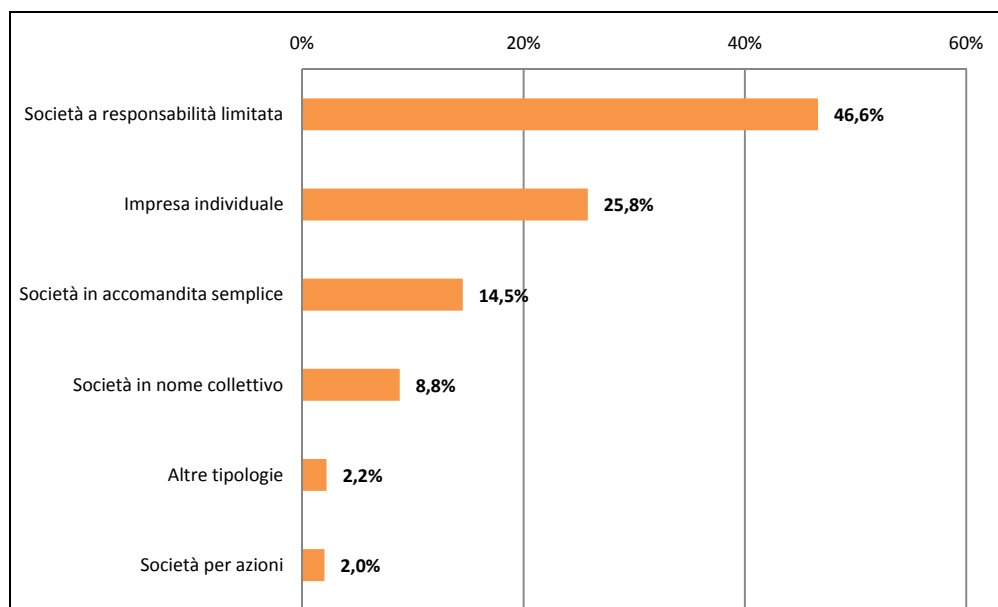
Tra i beni immobili su cui le organizzazioni mafiose hanno investito spiccano le abitazioni (42,4%) seguite dai terreni (25,6%). Tra le abitazioni, i maggiori investimenti riguardano appartamenti (33,8%) che prevalgono nettamente su altri

tipi di insediamenti abitativi (abitazioni indipendenti e ville). Per quanto riguarda i terreni, si tratta soprattutto di terreni agricoli che si concentrano quasi esclusivamente nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa (Sicilia, Campania e Calabria).

Nelle regioni del Sud (ad eccezione della Puglia) esiste una maggiore propensione all'investimento in immobili. In questo settore, il Piemonte ha una quota di gran lunga inferiore alle altre regioni (meno del 20%) mentre Lombardia e Lazio si attestano attorno al 50%. L'incidenza degli investimenti in aziende tende ad essere superiore in Campania, Lombardia e Lazio (con quote intorno al 10%).

Tra gli investimenti in imprese, le società a responsabilità limitata sono quelle di gran lunga preferite (46,6%), seguite a distanza dalle imprese individuali (25,8%), dalle società in accomandita semplice (14,5%) e dalle società in nome collettivo (8,8%). Al contrario le società per azioni sono presenti in misura ridotta (2%). La preferenza per la forma delle srl è spiegata soprattutto dalla facilità di costituzione (si richiede un capitale sociale di 10.000 €) e dal vantaggio dettato dalla limitazione delle responsabilità patrimoniali. Al contrario la società per azioni, pur condividendo lo stesso vantaggio, richiede costi maggiori sia da un punto di vista economico (il capitale sociale minimo deve essere pari a 120.000 €), sia da un punto di vista organizzativo.

**Figura 5** – Ripartizione del portafoglio di investimenti delle organizzazioni criminali nelle aziende



Fonte: Elaborazione Transcrime

I settori di attività economica privilegiati sembrano essere quelli a bassa tecnologia. Spiccano, in particolare, il settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio (29,4%) e delle costruzioni (28,8%). Seguono più distanziati gli alberghi e i ristoranti (10,5%) e le attività immobiliari (8,9%).

Negli anni si è inoltre assistito ad una maggiore propensione all'acquisto anche di titoli societari. Seppure i numeri siano limitati, è possibile osservare come, in tempi più recenti, sia aumentata la propensione al loro acquisto che sembra ispirarsi maggiormente a una logica di investimento.

Per gli investimenti in immobili, la motivazione economica appare un fattore secondario mentre sembra avere una maggiore importanza per l'acquisizione di immobili ad uso personale. Questo è probabilmente legato più a motivazioni simboliche e di status dei singoli membri delle organizzazioni criminali o ad una questione di opportunità che a logiche di tipo economico.

I beni immobili, sia per uso personale che per investimento, tendono ad essere concentrati in aree dove le mafie hanno un maggiore radicamento territoriale. Ciò sembra evidenziare come la possibilità di controllare e garantire il proprio investimento sia centrale per guidare le scelte delle organizzazioni mafiose nell'acquisizione di immobili.

Per quanto riguarda l'investimento in aziende, esso risponde ad una pluralità di motivi:

- **occultamento delle attività criminali:** riciclaggio dei proventi illeciti o utilizzo di aziende per mascherare attività o beni criminali;
- **profitto economico:** minimizzazione dei costi, massimizzazione del profitto e del ritorno economico sull'investimento;
- **consenso sociale:** massimizzazione del consenso, del supporto e della legittimazione presso le popolazioni nelle aree di influenza delle organizzazioni mafiose;
- **controllo del territorio:** massimizzazione del controllo fisico del territorio e di quello strategico dei principali centri di potere nelle aree di influenza (es. P.A., politica locale, sindacato, terzo settore);
- **motivi culturali/personali:** prestigio sociale o visibilità simbolica, investimenti in aziende di carattere familiare.

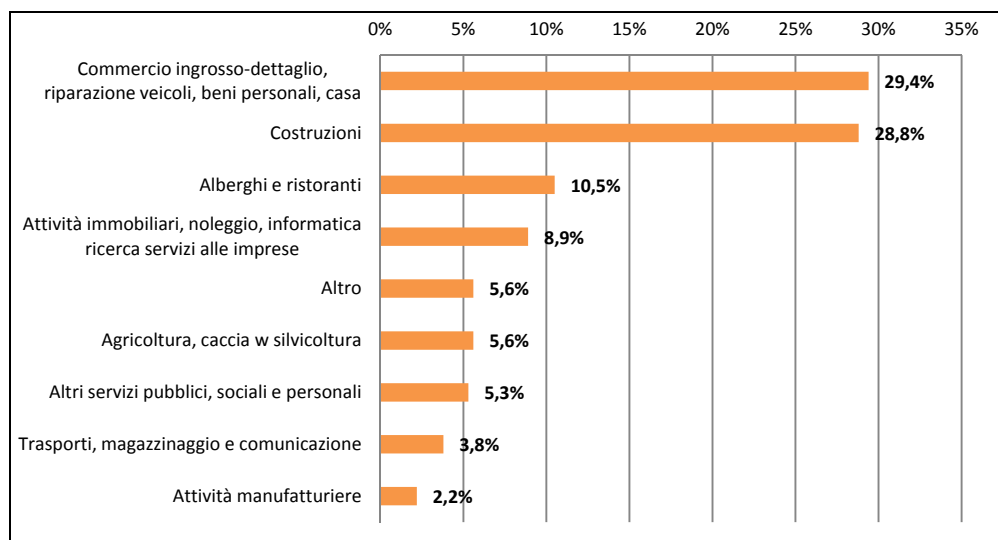
Le organizzazioni criminali scelgono quindi di investire nelle aziende che meglio rispondono agli interessi suddetti. A seconda della situazione alcuni fattori potranno essere preferiti ad altri. In generale, le strategie di investimento in aziende risultano influenzate dalle motivazioni sopra elencate in tre modi diversi:

- **nella scelta dei territori e dei settori economici di attività**; ad esempio, motivazioni di profitto possono far propendere per l'investimento in settori con bassi costi di ingresso;
- **nella scelta delle modalità di gestione economico-finanziaria** dell'azienda; per esempio, in caso di riciclaggio l'utilizzo di capitale di origine illecita potrebbe diventare una forma di finanziamento privilegiata rispetto all'indebitamento bancario;
- **nella scelta delle modalità di controllo e di proprietà dell'azienda**; per esempio, forme di franchising o un sistema capillare di filiali rispondono meglio di altre all'esigenza di controllo del territorio.

Con riferimento a dove investire, le organizzazioni criminali investono in quelle aree geografiche e settori economici che meglio rispondono alle esigenze di controllo del territorio e di massimizzazione del consenso sociale, mentre appare meno influente la redditività del settore.

In particolare, le aziende delle organizzazioni mafiose si concentrano in settori caratterizzati da un basso grado di apertura verso l'estero, basso livello tecnologico, alta intensità di manodopera, imprese medio-piccole, forte deregolamentazione, alta specificità territoriale e alto coinvolgimento di risorse pubbliche e P.A. I settori che meglio rispondono a tali caratteristiche sono quelli tradizionali: costruzioni, estrazioni e cave, alberghi e ristoranti; mentre le attività commerciali, pur essendo consistenti da un punto di vista numerico, non mostrano una concentrazione di investimenti delle mafie superiore rispetto a quelli "legali".

**Figura 6** – Aziende confiscate alle organizzazioni criminali per attività economica



Fonte: Elaborazione Transcrime

## **2.2 Il fenomeno del sequestro e della confisca dei beni in Europa**

E' ormai acquisito e condiviso a più livelli che per contrastare le attività della criminalità organizzata sia fondamentale privare la criminalità stessa dei proventi di reato.

Nei paragrafi precedenti, è stato evidenziato come le organizzazioni criminali costruiscano ormai reti internazionali su vasta scala e accumulino notevoli profitti da varie attività illecite che sono poi riciclati e reinseriti nell'economia legale per essere ripuliti.

Alla luce di questo spiccato orientamento al profitto, il sequestro e la confisca dei beni criminali o illeciti costituiscono, quindi, un modo molto efficace per combattere la criminalità organizzata: sequestrando i proventi si possono, infatti, ostacolare le attività delle organizzazioni criminali, scoraggiare le attività illecite e recuperare fondi da reinvestire in attività di controllo o in iniziative di prevenzione dei reati.

In particolare, si può affermare che la confisca dei beni provenienti da attività illecite sia uno strumento che ha una duplice valenza, sia punitiva che preventiva. Da una parte sanziona le persone responsabili di reati o sospettate di attività illecite, privandole dei proventi dei reati. Dall'altra, ha un carattere preventivo, non solo perché la confisca può essere precauzionale, ma anche perché il riutilizzo dei beni a fini sociali, se ben implementato, può avere un elevato valore esemplare ed educativo per l'intera comunità.

Il sequestro e la confisca dei beni sono state al centro dell'attenzione dell'Unione Europea per molto tempo, ma è dal 2001 che è possibile riscontrare dei veri e propri sviluppi. Alla luce del carattere transfrontaliero di tale fenomeno, l'Unione Europea ha alla fine deciso di formulare una risposta a livello comunitario.

Con l'adozione del Programma di Stoccolma nell'aprile 2010, il Consiglio europeo ha delineato le priorità dell'UE per il periodo 2010-2014 nell'ambito della protezione dalle forme gravi di criminalità organizzata. Ad esso ha fatto seguito, nel novembre 2010, la Strategia per la sicurezza interna dell'UE in azione, elaborata dalla Direzione Generale Affari interni della Commissione europea, che definisce cinque obiettivi, tra i quali lo smantellamento delle reti criminali internazionali. In particolare, in quest'ambito, la strategia considera la confisca dei proventi di reato una priorità strategica in quanto strumento efficace nella lotta contro la criminalità organizzata nell'UE.

Per combattere la criminalità è sancito il principio che sia essenziale smantellare le reti criminali ed eliminare l'attrattiva finanziaria che le alimenta, attraverso un rafforzamento della cooperazione tra le autorità di contrasto ed il superamento degli ostacoli posti da approcci nazionali divergenti.

A tal fine, si ritiene opportuno che l'Unione Europea ponga in essere iniziative dirette a:

- sistematizzare lo scambio di informazioni,
- sfruttare maggiormente le possibilità offerte dalle agenzie dell'Unione e dagli strumenti europei d'indagine,
- sviluppare tecniche investigative e preventive comuni,
- intensificare la cooperazione con i Paesi terzi.

Per quanto concerne la confisca dei beni frutto di attività illecite, le norme proposte dalla Commissione mirano ad agevolare il compito delle autorità degli Stati membri incaricate di recuperare i proventi delle attività criminali transfrontaliere, ad eliminare i benefici economici che ne derivano ed a restituire le risorse alle autorità pubbliche che forniscono servizi ai cittadini.

Allo stato attuale occorre, tuttavia, riscontrare che, sebbene molti Stati Membri dell'UE utilizzino la confisca dei beni illeciti come un mezzo specifico per contrastare i reati gravi, il progresso verso lo sviluppo di standard e norme che armonizzino le legislazioni nazionali è difficile e lento; ciò si verifica sia perché il sequestro e la confisca dei beni rientrano nell'ambito del diritto penale, un ambito sensibile per gli Stati Membri, e sia perché i modelli di sequestro e confisca si differenziano molto l'uno dall'altro.

Anche gli Stati con modelli funzionanti di confisca risentono di queste differenze.

Nel mondo moderno del crimine transnazionale e globalizzato, il tracciamento e il congelamento dei beni, nonché l'esecuzione di sentenze, richiederebbero sempre più spesso una cooperazione interstatale.

All'interno dell'UE, ogni singolo Stato Membro decide, in conformità con il proprio ordinamento giuridico, come combattere il crimine organizzato e la corruzione. Alcune questioni hanno già da tempo trasceso i confini nazionali e hanno richiesto un intervento a livello sovranazionale in cui, accanto all'armonizzazione delle norme legali, si ricorre a soluzioni operative comuni che coinvolgono vari Stati.

Nel campo della confisca dei beni non è stata ancora raggiunta una piena armonizzazione, anche a causa di ostacoli sovranazionali.

Differenze possono essere riscontrate anche nelle tipologie di riutilizzo dei beni confiscati. Da questo punto di vista gli Stati Membri dell'UE possono essere raggruppati in due categorie:

- **riutilizzo istituzionale:** i beni confiscati vengono assorbiti all'interno del bilancio dello Stato;



- **riutilizzo sociale:** le proprietà confiscate sono utilizzate per scopi di interesse pubblico o sociale.

Attualmente, ci sono inoltre due modelli di riutilizzo sociale dei beni confiscati nell'UE:

- **riutilizzo diretto:** i beni confiscati sono utilizzati direttamente per scopi sociali;
- **riutilizzo indiretto** attraverso fondi o programmi specializzati stabiliti che investono i proventi per la lotta contro il traffico di stupefacenti o la prevenzione della criminalità, e anche per interesse pubblico o scopi sociali.

Gli Stati Membri dell'UE che applicano l'approccio del riutilizzo diretto comprendono il Belgio (Fiandre) e l'Italia. Gli Stati membri che applicano il riutilizzo indiretto dei beni confiscati includono Francia, Lussemburgo, Spagna, e Regno Unito (Scozia).

In sostanza, il modello UE attuale tiene conto delle peculiarità dei modelli esistenti per la confisca dei proventi di reato ma ignora quasi completamente quei modelli di confisca di beni illeciti che non richiedono un collegamento tra il reato e i beni.

Tuttavia, la consapevolezza che i problemi incontrati dagli Stati Membri persistono e necessitano di essere affrontati per consentire una più efficace cooperazione e che lo sviluppo della normativa dell'UE in materia di confisca dei beni non sia ancora completata, ha portato a formulare raccomandazioni finalizzate al superamento di alcune delle suddette carenze: ciò allo scopo di contribuire alla futura elaborazione di norme comuni a livello europeo e a migliorare l'identificazione, il sequestro e la confisca di beni oggetto di confisca a livello nazionale. Questo è particolarmente necessario per quanto riguarda la cooperazione europea nei casi di reati transnazionali e di beni che si trovano al di fuori dei confini dello stato che opera la confisca.

Tali raccomandazioni che potrebbero adattarsi agli Stati Membri dell'UE, a prescindere dal loro modello di sequestro/confisca dei beni, valorizzando i vantaggi dei modelli nazionali esistenti ed attenuando i loro punti deboli, possono essere considerate come gli elementi che potrebbe migliorare il livello di efficienza e di efficacia di un possibile un modello ideale di confisca.



### 3. LE ATTUALI MODALITÀ DI GESTIONE DELLE AZIENDE E DEI BENI CONFISCATI IN ITALIA

L'Italia vanta una lunga tradizione in materia di confisca dei beni, ritenuta uno strumento molto efficace in particolare per ciò che concerne la lotta alla criminalità organizzata. L'attenzione verso questo strumento di così ampia portata ha determinato un continuo aggiornamento della normativa, con revisioni di norme e pratiche che si sono susseguite nel corso degli ultimi anni, non sempre con un approccio strutturato e armonico.

È particolarmente rilevante sottolineare come l'Italia rappresenti un *unicum* nel panorama internazionale, in quanto presenta due regimi completamente differenti; infatti è possibile riscontrare un sistema di confisca dei beni misto: è impossibile classificarlo sotto una delle due categorie tradizionali di confisca, quella penale classica e quella non basata sulla sentenza penale.

Da una parte esiste una procedura generale che è basata su una condanna penale; dall'altra parte esiste una procedura speciale, chiamata confisca precauzionale, che si applica soprattutto nel caso di organizzazioni criminali (mafia) con l'obiettivo di confiscare i guadagni illeciti ottenuti attraverso crimini mafiosi o altri tipi di reati, inclusa anche la corruzione. Questo secondo procedimento per la confisca è stato ideato proprio per poter fronteggiare la criminalità organizzata, senza dover rimanere ancorati alle modalità e alle tempistiche farraginose del procedimento penale tradizionale.

#### 3.1 Il contesto normativo

In generale, il sistema legislativo italiano di confisca risulta abbastanza avanzato: molte modifiche si sono infatti succedute nel tempo al fine di migliorare e rendere più efficace ed efficiente il contrasto alla criminalità organizzata, anche se ciò ha portato, in qualche caso, ad una sovrapposizione di misure e ad una difficoltà di implementazione.

Nel 1982 la **legge Rognoni-La Torre** è stata la prima a colpire specificatamente il profitto economico e le proprietà dei colpevoli di reato. Negli anni seguenti, nuove

misure sono state introdotte progressivamente, a partire dalla confisca allargata, dalla definizione dei soggetti della confisca e dei reati per cui è previsto il sequestro e la confisca, fino ad arrivare ai casi di confisca obbligatoria, confisca per equivalente e confisca contro le persone giuridiche.

Nel 1992 sono stati introdotti il sequestro e la confisca in caso di sentenza o patteggiamento per numerosi reati di grave entità, tra cui quelli legati ad attività di stampo mafioso.

Nel 1996 una nuova legge per la prima volta ha stabilito delle procedure per regolare la gestione dei beni al momento del sequestro e successivamente in fase di confisca. Una novità rilevante è stata l'introduzione dello scopo sociale del riuso del bene confiscato, che prevede il ritorno del bene alla comunità, la stessa comunità che ha sofferto le conseguenze dei reati e che costituisce il detentore originale del bene. Tale misura fu introdotta con un doppio scopo: da una parte indebolire le organizzazioni criminali, dall'altra trasmettere un forte messaggio di legalità nelle aree dove la criminalità aveva messo le sue radici.

Altre novità degne di nota introdotte successivamente sono state l'estensione degli ambiti di applicazione delle misure di sequestro e confisca precauzionali (2008), l'istituzione di un organismo specifico per la gestione dei beni e responsabile della fase di assegnazione (2010).

Nel 2011 il **Codice Antimafia** ha raggruppato tutte le leggi contro il crimine organizzato e definito meglio gli strumenti per contrastarlo; la legge di stabilità del 2013 ha infine modificato il codice e altre misure sulla confisca.

### 3.2 I soggetti coinvolti

Nel modello italiano, i principali soggetti coinvolti nella fase di sequestro, confisca e gestione dei beni sono:

1. la corte, ed in particolare il giudice delegato;
2. l'amministratore giudiziario;
3. l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Alla **corte** spetta ogni decisione sul decreto di sequestro, di confisca o sulla revoca del sequestro stesso. In particolare, spetta alla corte in composizione collegiale: la nomina del Giudice delegato e dell'Amministratore giudiziario; la decisione sull'esecuzione del sequestro; il dialogo con l'Agenzia Nazionale per

l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; la determinazione degli atti da perseguire da parte di giudice delegato e amministratore giudiziario; la partecipazione alla gestione delle aziende sequestrate e la decisione di possibile chiusura delle attività.

Il Giudice delegato è un giudice selezionato all'interno della corte collegiale (normalmente un componente del collegio) e rappresenta il punto di riferimento istituzionale durante il procedimento di sequestro/confisca: ha una posizione centrale in quanto coordina le attività della corte, dell'amministratore giudiziario e dell'Agenzia Nazionale. Egli supervisiona inoltre l'intera procedura, relaziona alla corte collegiale nei casi di revoca del provvedimento e può procedere anche alla nomina di esperti (per esempio, quando la valutazione di un bene viene contestata). Dopo la nomina, il Giudice delegato entro trenta giorni compila una relazione dettagliata dei beni (con indicazione sullo stato dei singoli beni/aziende, il valore di mercato in base alla stima dell'amministratore giudiziario; i diritti dei terzi sui beni, eventuali anomalie contabili nelle aziende, linee guida per l'amministrazione dei beni), relazione che costituisce in punto di riferimento per l'intero procedimento di confisca.

**L'Amministratore giudiziario** è invece colui che attivamente gestisce i beni durante la fase del sequestro e prende custodia, conserva e amministra i beni, cercando di aumentarne il rendimento, se possibile. Egli agisce come pubblico ufficiale e crea una relazione di fiducia con il Giudice delegato al fine di amministrare i beni in modo efficace. Egli agisce sotto la Direzione del Giudice delegato, che deve a sua volta seguire le indicazioni dell'Agenzia Nazionale. È inoltre l'Amministratore giudiziario che dovrà interfacciarsi con tutti i soggetti coinvolti nella procedura.

Egli è in carica fino alla revoca del sequestro o alla confisca di primo grado; in particolare, deve preservare i beni o aumentarne la produttività.

Tra i compiti ci sono la presa in possesso dei beni sequestrati (con l'assistenza della polizia giudiziaria), le relazioni periodiche sullo stato e la dimensione dei beni e le attività di gestione, le esecuzioni di attività ordinarie e straordinarie di amministrazione (quelle straordinarie su autorizzazione del giudice delegato), attività relative alla verifica e al saldo dei crediti, una relazione conclusiva al termine del mandato.

Nella prassi, in caso di procedure qualitativamente e/o quantitativamente complesse (ad es. in presenza di una o più aziende/società), il Tribunale nomina normalmente più amministratori giudiziari, anche con differenti professionalità, impartendo inoltre, ai sensi dell'art. 40, c. 1, "le direttive generali della gestione dei beni sequestrati, anche tenuto conto degli indirizzi e delle linee guida adottati dal

Consiglio direttivo” dell’ANBSC, ai sensi dell’art. 112, c. 4, lett. a) del Codice antimafia, Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e s.m.i..

In caso di irregolarità o evidente inadeguatezza, la corte può revocare l’incarico all’amministratore giudiziario, su proposta del giudice delegato.

**L’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata** è stata istituita nel 2010 e la ratio dietro la sua creazione è stata la volontà di attribuire a un unico ente la competenza per i procedimenti di sequestro e confisca di prevenzione e penali per i reati di contraffazione, importazione di prodotti contraffatti, schiavitù, prostituzione giovanile, pedopornografia e reati di mafia.

L’Agenzia segue tutte le fasi del processo di confisca, dal sequestro fino alla gestione effettiva del bene. Si possono distinguere tre principali aree di intervento:

- indagini: l’Agenzia acquisisce informazioni sui beni sequestrati e confiscati, il loro stato, le dimensioni e la consistenza; inoltre studia le possibili opzioni per la futura assegnazione in caso di confisca definitiva;
- supporto alla corte e al giudice delegato, in particolare valutando il miglior uso possibile del bene;
- custodia e amministrazione dei beni: dopo la confisca di primo grado, l’Agenzia subentra in questo ruolo all’amministratore giudiziario.

Per cercare di garantire l’operatività dell’Agenzia anche a livello locale, sono stati istituiti i nuclei di supporto presso le prefetture; l’agenzia si può inoltre servire del supporto dell’Agenzia del Demanio e del personale impiegato in altre amministrazioni locali.

### **3.3 I beni oggetto di confisca e le fasi del procedimento**

Le misure penali e precauzionali presentano delle differenze in fase di identificazione del bene e implementazione delle procedure, dovute alla loro diversa natura.

Nel procedimento penale viene confiscato il bene che rappresenta il profitto (il vantaggio economico ottenuto direttamente o indirettamente dal reato), il prodotto (il risultato effettivo del reato, cioè i beni acquistati, ottenuti, creati o modificati attraverso il reato), il prezzo (il compenso dato o promesso per la commissione del reato). Nel caso in cui i beni confiscati non corrispondano al prodotto o profitto reale del reato, sono sostituiti da altri beni di egual valore.

Nel procedimento preventivo invece l'identificazione del bene non si basa direttamente sul reato ma su criteri più ampi (confisca allargata). Inoltre, anche in questo caso, se la confisca non è possibile per diverse ragioni (il bene è perso, disperso o distrutto) si applica la confisca per equivalente (del prodotto, profitto o prezzo).

Alcuni elementi in comune tra le due procedure sono:

- il possesso o la disponibilità di denaro, beni o utilità anche tramite un altro soggetto (fisico o giuridico),
- la sproporzione tra il valore dei beni e il reddito dichiarato o le attività esercitate dal soggetto condannato penalmente (articolo 12-sexies) o dall'individuo socialmente pericoloso (confisca di prevenzione),
- la mancanza di spiegazioni sull'origine dei beni.

Esistono altresì fattori di distinzione:

- nel procedimento penale la condanna è l'elemento necessario per la confisca. Nei procedimenti di prevenzione deve essere verificata la pericolosità sociale;
- nei procedimenti di prevenzione anche i beni con una provenienza lecita possono essere confiscati, mentre nei procedimenti penali il bene che si intende confiscare deve essere collegato al reato.

Proseguendo sull'analisi del modello italiano di gestione dei beni confiscati, occorre evidenziare come ci siano tre principali fasi nel procedimento di confisca:

1. la prima va dal decreto di sequestro alla confisca di primo grado;
2. la seconda inizia dalla confisca di primo grado fino alla confisca definitiva;
3. la terza è extra-giudiziale e riguarda la gestione e l'assegnazione del bene dopo la confisca definitiva.

**Il sequestro** è una misura preventiva, adottata dalla corte su impulso dell'organo competente, sulla base di motivi meno stringenti rispetto a quelli richiesti per la successiva confisca. Questi minori requisiti si devono al fatto che è una misura presa senza l'esame della parte convenuta.

Quando un bene viene sequestrato, questo è tolto dal possesso di un soggetto e viene gestito da un amministratore sotto la guida della corte.

Il sequestro viene deciso in una fase preliminare; tale misura deve essere confermata durante il procedimento giudiziario nel quale l'accusato può rispondere alle accuse e cercare di far revocare il sequestro.

**La confisca di primo grado** può essere appellata ma le parti possono in questo stadio supporre che il bene sarà confiscato definitivamente; la confisca di secondo

grado conferisce una stabilità ancora maggiore al procedimento. La confisca è definitiva quando il giudice del terzo grado di giudizio conferma la decisione stabilita nei gradi precedenti.

La fase finale è costituita dalla **gestione e assegnazione del bene**.

Per quanto riguarda quest'ultima, bisogna evidenziare che la gestione vera e propria comincia con la confisca di primo grado, quando il bene è assegnato all'Agenzia Nazionale. Dopo che la confisca è definitiva, il bene diventa proprietà dello Stato ma continua ad essere amministrato dall'Agenzia, che è incaricata dell'assegnazione.

La gestione del bene è una fase cruciale del processo di confisca e prevede attività anche molto diverse tra loro a seconda del tipo di bene.

I **beni mobili** (denaro, collezioni, oggetti ed animali), i **beni mobili registrati** (veicoli, beni intangibili come le licenze) e i **beni finanziari** (tutti i tipi di azioni e beni finanziari) sono generalmente venduti e il ricavato viene depositato presso il Fondo Unico di Giustizia.

I **beni immobili** rimangono nella disponibilità dello Stato o vengono trasferiti al Comune, Provincia o Regione in cui sono situati. Nel primo caso possono essere utilizzati a fini giudiziari, di applicazione della legge o per la protezione civile, o per ulteriori finalità istituzionali di uffici pubblici, dell'agenzia fiscale, di università o istituzioni culturali; possono essere inoltre utilizzati da parte dell'Agenzia a fini economici. Le amministrazioni locali (comuni, province, regioni) possono ricevere i beni per fini istituzionali e sociali, e possono decidere se gestire direttamente il bene o assegnarlo alla comunità, come gruppi giovanili, organizzazioni volontaristiche, cooperative, centri terapeutici e riabilitativi per tossicodipendenti, associazioni per la protezione ambientale. L'assegnazione deve essere gratuita e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità ed equo trattamento.

Le autorità locali possono utilizzare il bene con finalità economiche se non riescono a riallocarlo, e quindi ricorrere alla vendita. Il ricavato deve essere però utilizzato nell'interesse della comunità e la vendita è limitata ad associazioni, enti pubblici o fondazioni.

La procedura per le **aziende** è diversa, in quanto queste possono essere affittate, vendute o liquidate. In particolare, sulla base delle norme vigenti le aziende confiscate a titolo definitivo alla criminalità organizzata entrano a far parte del patrimonio dello Stato e sono da destinare:

- 1a) all'affitto a titolo oneroso, quando vi siano "fondatte prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva" a società e ad imprese pubbliche o private;



- 1b) all'affitto a titolo gratuito, “a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata” 11. Con riferimento a tale destinazione, la norma sottolinea come “nella scelta dell'affittuario devono, comunque, essere privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali”;
- 2) alla vendita, laddove tale ipotesi risultasse particolarmente vantaggiosa e in grado di generare “una maggiore utilità per l'interesse pubblico”;
- 3) alla liquidazione, qualora l'affitto e la vendita dell'azienda non siano ipotesi perseguibili. Tale destinazione deve essere presa in considerazione in presenza di “una maggiore utilità per l'interesse pubblico” o quando ciò sia necessario per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Tutti gli introiti percepiti confluiscono nel Fondo Unico di Giustizia.

A differenza di quanto previsto per i beni immobili, per i quali vengono individuati dei percorsi di riutilizzo per finalità di giustizia o sociali, per le imprese confiscate il legislatore ha privilegiato l'ipotesi di proseguimento dell'attività aziendale, tutelando in questo modo anche il mantenimento dei livelli occupazionali. L'obiettivo di favorire la continuità e lo sviluppo duraturo dell'impresa è peraltro già previsto nel procedimento di sequestro, nel quale l'amministratore giudiziario oltre a custodire e conservare i beni, ha il compito di amministrarli anche al fine di incrementarne, ove possibile, la redditività. Nel procedimento di destinazione tale obiettivo appare ancora più evidente con l'introduzione delle ipotesi di vendita, affitto a titolo oneroso o, proprio al fine di garantire la “funzionalità duratura dell'impresa”, affitto a titolo gratuito, nel caso in cui la gestione possa essere affidata ad una costituenda cooperativa di lavoratori dipendenti dell'azienda stessa. E solo nel caso in cui non sia possibile proseguire l'attività aziendale, in ultima ratio è prevista la liquidazione.

### **3.4 Le dimensioni del fenomeno**

In Italia, la gestione delle proprietà congelate e confiscate, come evidenziato in precedenza, affidata ad un organismo appositamente istituito a tal fine. Si tratta dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata che è stata istituita con il decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, oggi recepita dal citato Codice antimafia, D. lgs. n. 159/2011 e s.m.i..

L'Agenzia è un ente con personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa e contabile ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno.

Ancor prima la legge n. 109/1996 aveva già apportato innovazioni sostanziali e procedurali in tema di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, e aveva anche recepito l'esigenza di attuare un monitoraggio permanente di tali beni.

L'esigenza di creare una banca dati derivava dal fatto che, sino a quel momento, la raccolta dei dati era stata rimessa all'iniziativa delle Amministrazioni a vario titolo interessate, le quali, senza alcun raccordo tra loro, avevano provveduto a creare autonomi sistemi di rilevazione, talvolta privi di precisi criteri procedurali.

Le rilevazioni così realizzate, inoltre, si riferivano solo alla fase del procedimento di competenza dell'Amministrazione che le effettuava, senza tener conto né delle successive fasi, né del coinvolgimento di Amministrazioni diverse. Era dunque necessario istituire un raccordo fra tali rilevazioni anche al fine di renderle confrontabili fra loro.

A tal fine, la Legge n. 109/1996 ha recato significative innovazioni, disponendo che la raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati, dei dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca, nonché dei dati inerenti alla consistenza, alla destinazione o all'utilizzazione dei beni suddetti, venisse disciplinata da un apposito Regolamento.

Quindi, sulla base dei dati aggiornati a febbraio 2015 e contenuti nella Relazione del Ministero della Giustizia "*Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati. Stato dei procedimenti di sequestro o confisca*", è possibile cogliere gli aspetti quantitativi principali inerenti il sequestro e la confisca dei beni.

A riguardo, occorre in primo luogo evidenziare come siano arrivati a 139.187 i beni inseriti all'interno della Banca Dati, circa tredicimila in più rispetto al 31 marzo 2014.

Un confronto basato sui singoli anni solari fa notare che, dopo una crescita continua fino al 2013 quando si è arrivati a contare 17.739 beni, si è avuta una certa flessione nel 2014, con gli Uffici Giudiziari che hanno posto la loro attenzione su 16.701 beni (circa 1.400 al mese).

**Figura 7** – Banca dati beni sequestrati e confiscati

Anno	Beni in banca dati	Totale 2011-2015
2011	15.040	
2012	16.093	
2013	17.739	<b>68.033</b>
2014	16.701	
2015	2.460	

Fonte: Ministero della Giustizia

E' da evidenziare che si tratta principalmente di beni sequestrati e confiscati, ma non solo. La rilevazione comprende anche i beni per i quali si è ancora in fase di proposta di misura cautelare, come anche quelli che sono passati alla fase del dissequestro o che viceversa, dopo essere stati confiscati in via definitiva, sono stati destinati.

In particolare, per quanto riguarda le tipologie di beni, su 139.187 elementi presenti, 17.973 possono essere classificati come “sequestrati” e 46.799 come “confiscati”.

In tale ambito, l'insieme dei beni risulta suddiviso come segue:

- 64.772 sono i beni sequestrati e confiscati in totale;
- 36.628 i beni dissequestrati: sono tutti quelli con rigetti e/o revoche di sequestri o confische;
- 32.547 i proposti, vale a dire quei beni per i quali si è ancora nella fase di attesa di un pronunciamento da parte del giudice di primo grado;
- 5.240 i beni destinati, e cioè quelli giunti alla confisca definitiva e poi mantenuti al patrimonio dello Stato o assegnati agli enti locali.

**Figura 8** – Suddivisione dei beni all'interno della banca dati

<i>Beni</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>
Sequestrati e Confiscati	64.772	46,5%
Dissequestrati	36.628	26,3%
Proposti	32.547	23,4%
Destinati	5.240	3,8%
<b>Totale</b>	<b>139.187</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ministero della Giustizia

Facendo riferimento alle tipologie di beni, suddivisi nelle seguenti 5 voci: immobili, mobili, mobili registrati, aziende, beni finanziari, è possibile riscontrare la seguente suddivisione.

**Figura 9** – Tipologia dei beni all'interno della banca dati

<i>Tipologia beni</i>	<i>Numero</i>	<i>%</i>
Azienda	9.654	6,9%
Finanziario	15.709	11,3%
Immobile	64.374	46,3%
Mobile	21.090	15,2%
Mobile Reg.	28.360	20,4%
<b>Totale</b>	<b>139.187</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ministero della Giustizia

Il raffronto tra l'insieme di tutti i 139.187 beni presenti nella nuova Banca Dati e gli 89.466 beni per i quali è stato emesso un provvedimento negli ultimi cinque anni (2011-2015) evidenzia una costante che si mantiene nel tempo:

- gli immobili (39.384 nel 2011-2015) sono quasi sempre vicini alla metà (44%) dei beni oggetto di indagini, mentre i mobili registrati (18.257) che hanno avuto un certo incremento nell'ultimo periodo, costituiscono la seconda tipologia per quantità e raggiungono il 20,4%;
- seguono poi i mobili (13.788), sopra al 15%, mentre rimangono su percentuali inferiori i beni finanziari (11.151) e le aziende (6.886).

**Figura 10** – Tipologia dei beni all'interno della banca dati

<i>Categoria del Bene</i>	<i>Totale 2011-2015</i>	<i>Riepilogo totale Banca Dati</i>
Azienda	6.886	9.654
Finanziario	11.151	15.709
Immobile	39.384	64.374
Mobile	13.788	21.090
Mobile Registrato	18.257	28.360
<b>Totale</b>	<b>89.466</b>	<b>139.187</b>

Fonte: Ministero della Giustizia

Per quanto riguarda i beni confiscati, essi rappresentano il 37,4% dei 139.187 beni presenti in banca dati, con una proporzione che pur mantenendosi abbastanza costante nel corso del tempo evidenzia un lieve incremento (al 30 marzo 2014 erano al 35,4%). I beni in questione, come indicato nella schema sottostante, sono suddivisi in:

- quelli soggetti a confische non definitive (25.229), e quindi ancora suscettibili di ulteriori sviluppi;
- quelli in cui si è arrivati alla confisca definitiva (21.570) ma che ancora sono in attesa di destinazione;
- quelli che invece hanno già avuto un decreto di destinazione (5.240).

**Figura 11** – Beni confiscati

<i>Confische</i>	<i>Numero beni</i>	<i>% numero beni in Banca Dati</i>
1. Confische non definitive	25.229	18,1%
2. Confische definitive	21.570	15,5%
3. Confische con destinazione	5.240	3,8%
Totale Beni Confiscati (1.+2.+3.)	52.039	37,4%
<b>Totale Beni in Banca Dati</b>	<b>139.187</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Ministero della Giustizia

Tra questi assumono una particolare importanza i beni oggetto di confisca con provvedimento definitivo (21.570, il 15,5% dei beni presenti in banca dati), in quanto sono ancora giacenti negli Uffici Giudiziari presso le Sezioni delle Misure di prevenzione.

Si tratta cioè dei beni, in particolare 8.299 tra immobili e aziende, che dovrebbero essere interessati dai prossimi decreti di destinazione, e che quindi in teoria stanno per arrivare alla fase finale di tutto l'iter dei sequestri e delle confische.

L'Amministrazione della Giustizia, con l'emanazione della confisca definitiva, ha creato le condizioni perché i beni possano essere utilizzati dallo Stato, entrando a far parte del suo patrimonio, o venire assegnati a singoli enti territoriali; l'Agenzia Nazionale per i Beni Confiscati dovrebbe poi provvedere a rendere effettivo ciò, emettendo il singolo decreto di destinazione.

Nell'insieme, comprendendo tutti i dati presenti in archivio, le tipologie dei beni maggiormente sottoposti a confisca definitiva risultano essere il mobile registrato (8.533), che ha avuto un forte incremento negli ultimi anni (più di 5mila beni con confisca definitiva dal 1 gennaio 2012 in poi), seguito dall'immobile (7.104).

**Figura 12** – Beni con provvedimento di sequestro definitivo

	<i>Azienda</i>	<i>Finanziario</i>	<i>Immobile</i>	<i>Mobile</i>	<i>Mobile registrato</i>
Confische definitive	1.195	2.046	7.104	2.692	8.533

Fonte: Ministero della Giustizia

Analizzando il numero dei beni confiscati definitivamente nel periodo 2011-2015, si può riscontrare come nell'anno 2012, si sia registrato un gran numero di confische (2.076), riguardanti i mobili registrati (che prevalgono anche nel 2011 e nel 2014), costituiti in prevalenza da autovetture, mentre al contrario il dato del 2013 evidenzia come gli immobili, 1.863, siano stati i beni maggiormente oggetto di questo tipo di provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Nell'arco degli ultimi cinque anni, dunque, è possibile registrare 6.166 confische definitive riguardanti i mobili registrati contro 4.435 relative agli immobili.

Da sottolineare il dato riguardante i beni suscettibili di essere destinati, vale a dire immobili e aziende: si passa dagli 817 (716 immobili + 101 aziende) del 2011 ai 2.137 (1.863 immobili + 274 aziende) del 2013, con l'inevitabile conseguenza di ritenere non corrispondente il numero di decreti di destinazione emanati negli ultimi anni.

**Figura 13** – Beni con provvedimento di sequestro definitivo

	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALI
Mobile Reg.	794	2.076	1.210	2.025	61	6.166
Immobile	716	1.059	1.863	671	126	4.435
Mobile	279	250	446	162	49	1.186
Finanziario	123	160	423	192	20	918
Azienda	101	135	274	158	20	688
<b>Totale</b>	<b>2.013</b>	<b>3.680</b>	<b>4.216</b>	<b>3.208</b>	<b>276</b>	<b>13.393</b>

Fonte: Ministero della Giustizia

I beni confiscati in via definitiva appartenenti alle tipologie degli immobili e delle aziende vengono poi destinati allo Stato e ai singoli enti territoriali come i Comuni (in grande prevalenza), le Province e le Regioni per essere utilizzati secondo diverse finalità di cui si dirà più avanti.

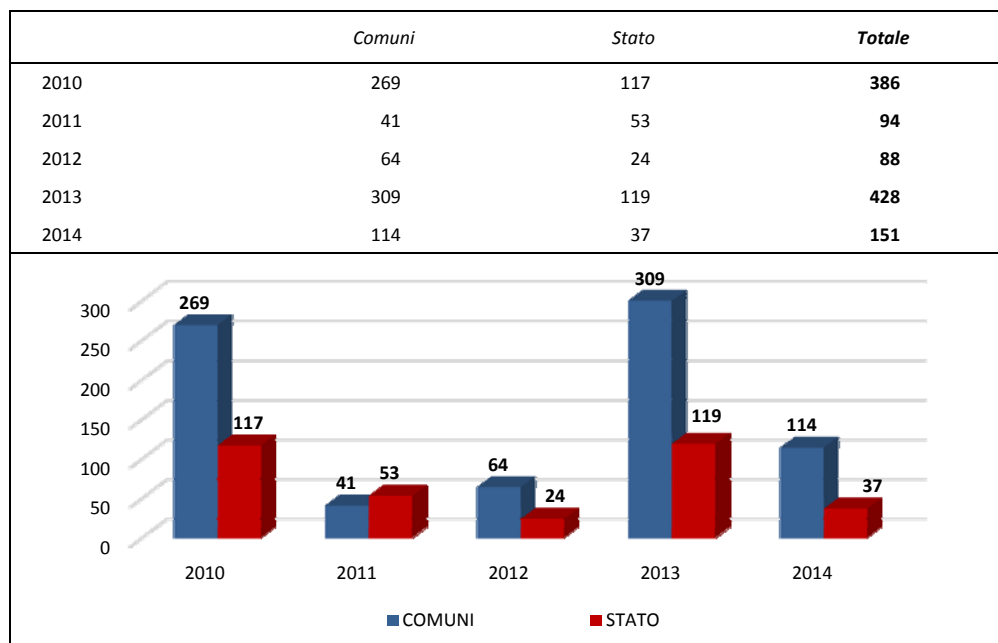
L'andamento degli ultimi cinque anni evidenzia come l'assegnazione dei beni destinati dipenda da fattori esterni al sistema giudiziario. Mentre infatti tribunali, corti di appello e cassazione svolgono in maniera solerte il loro lavoro, come dimostra l'andamento dei beni confiscati, la fase successiva, di competenza dell'Agenzia nazionale per i Beni confiscati, rimane troppo soggetta a elementi, come la carenza di personale disponibile o i cambiamenti dirigenziali, che la rendono imprevedibile.

In tale ambito si può evidenziare come negli anni 2007-2009 si sia sempre superata la quota di 500 beni destinati con la competenza attribuita alle Agenzie del Demanio e nell'ultimo periodo alle Prefetture. Dal 31 marzo del 2010 è subentrata l'Agenzia nazionale, e nonostante l'aumento delle confische definitive, le destinazioni sono notevolmente diminuite.

Nel 2010 si era ancora a 386 destinazioni, ma nel biennio successivo si è avuto un forte calo con un totale di circa 90 beni, poco più o poco meno, destinati nei singoli anni 2011 e 2012.

Nel 2013 sembrava che la produttività dell'Agenzia nazionale stesse tornando su valori accettabili, con 428 beni giunti alla destinazione. Ma il dato del 2014 rende evidente come ci sia stato un forte rallentamento nell'emanazione dei decreti e siano stati messi in stand-by tanti beni che restano inutilizzati.

**Figura 14 – Beni confiscati con destinazione\***



Fonte: Ministero della Giustizia

\* Dati aggiornati al 31 dicembre 2014

### 3.5 Le caratteristiche del modello italiano

Il progetto SOS Legality ha consentito di confermare buona parte dei punti di forza e di debolezza del modello di gestione dei beni sequestrati e confiscati in Italia che sono stati già posti in evidenza sia dalla prassi che da altre ricerche.

In particolare, tra i punti di forza, è possibile riscontrare:

- **il doppio sistema normativo:** la possibilità di adottare la procedura di prevenzione permette di colpire in modo più efficace e diretto le organizzazioni criminali, grazie ad un procedimento più snello rispetto a quello penale e attraverso una confisca allargata che va oltre il reato nel più ampio spirito della protezione degli interessi collettivi;
- **la grande esperienza di alcuni attori del procedimento:** la lotta alle organizzazioni criminali, in particolare attraverso l'utilizzo del sequestro e della confisca di beni, ha una lunga tradizione in Italia. Si sono formate competenze specifiche, specialmente in relazione ad alcune fasi del procedimento e sia leggi che pratiche hanno goduto di un costante miglioramento anche grazie a questo bagaglio di esperienze;

- **il valore sociale del procedimento:** l'assegnazione dei beni confiscati a fini sociali è un punto chiave del procedimento e rende "onore" a un'intera procedura che spesso si trova costretta a limitare i diritti di alcune parti;
- **lo strumento chiave nella lotta contro la criminalità organizzata:** le organizzazioni criminali sono diventate nel corso degli anni sempre più strutturate e, da centro di commissione di attività illecite, si sono trasformate in veri e propri attori economici. Colpire le risorse economiche attraverso le quali queste organizzazioni possono finanziarsi e potenziarsi rappresenta un elemento di estremo valore;
- **il bilanciamento di oneri e controlli nella fase giudiziale:** la co-gestione del procedimento da parte di diversi attori è un fattore positivo che permette di minimizzare gli atti arbitrari o discrezionali;
- **l'indipendenza dal punto di vista politico** dei funzionari pubblici che operano nel processo di confisca, in quanto non necessitano dell'autorizzazione degli organi politici né sono da essi controllati. Gli unici uffici che non sono completamente indipendenti dal potere politico sono gli organi dell'Agenzia Nazionale;
- **il basso grado di vulnerabilità del sistema alla corruzione** in quanto non c'è molto margine di manovra per chi volesse trarre vantaggi illeciti dal processo di confisca: le procedure sono abbastanza dettagliate e le azioni che potrebbero eventualmente essere oggetto di corruzione sono ben definite da requisiti di legge.

Rientrano, invece, tra i punti di debolezza:

- **l'assenza di chiarezza:** il costante aggiornamento normativo, con l'introduzione di strumenti e procedure nuove, è avvenuto in maniera poco strutturata, alimentando una disorganicità che spesso crea incertezza e dubbi interpretativi;
- **l'eccessiva lunghezza dei procedimenti:** l'eccessiva durata dei procedimenti, soprattutto di quelli penali, comporta notevoli difficoltà alla buona gestione dei beni e alla funzionalità dell'intero sistema. Dalla fase del sequestro alla confisca definitiva i beni possono essere gestiti principalmente in modalità conservativa, limitando in questo modo la possibilità di utilizzo. Ciò è particolarmente critico se i beni sono aziende;
- **la raccolta e l'accesso ai dati:** alla luce dello scopo economico e sociale della legge è auspicabile una conoscenza dei beni da parte di un ampio pubblico. L'accessibilità e la fruizione dei dati relativi ai beni ha certamente margini di miglioramento;



- **lo stato dei beni:** una delle maggiori difficoltà riguarda il mantenimento in buono stato dei beni, in particolare dei beni immobili e delle aziende, che una volta entrati sotto il controllo dell'amministrazione giudiziaria e dell'Agenzia Nazionale, risultano spesso gravati da oneri creditizi o da rilevanti situazioni di illegalità da sanare;
- **la restrizione alla vendita dei beni,** che è soggetta al nobile scopo di riuso sociale, prerogativa che può a volte andare contro la sostenibilità del bene stesso;
- **l'amministrazione delle aziende confiscate:** la gestione delle aziende confiscate è complessa, poiché sin dalla fase del sequestro l'amministratore si trova a dover fronteggiare una serie di situazioni non ordinarie, tra cui spesso la regolarizzazione di posizioni contributive, l'adeguamento alle normative in materia di sicurezza, nonché l'aggressione da parte dei creditori, la difficoltà di accedere al credito, l'azzeramento delle commesse. Difficoltà di questo tipo richiedono esperienze e competenze manageriali molto avanzate e la collaborazione di diversi attori, soprattutto a livello territoriale, che spesso sono difficili da mettere in campo;
- **gli oneri sui beni immobili:** gli immobili sequestrati sono spesso gravati da ipoteche, che rendono il bene poco appetibile. È infatti molto complessa l'assegnazione dei beni ad enti locali che spesso non sono in grado di "liberare" il bene;
- **il ruolo e risorse dell'Agenzia Nazionale:** l'Agenzia Nazionale, recentemente istituita, ha immediatamente assunto un ruolo di primaria importanza per la gestione dei beni confiscati. Tuttavia le scarse risorse economiche e di personale, nonché la natura dell'ente (non adeguatamente indipendente), rendono difficile l'adempimento di tutti i compiti affidati dalla legge;
- **l'implementazione dei nuclei di supporto:** i nuclei di supporto, che per legge dovrebbero costituire un appoggio a livello locale per aiutare l'Agenzia Nazionale laddove questa non riesca a operare, spesso non vengono convocati con regolarità e in molti casi non sono nemmeno stati costituiti;
- **il monitoraggio:** l'azione di monitoraggio del bene da parte dell'Agenzia Nazionale successivamente all'assegnazione ad un comune o altro ente territoriale e, in seguito, ad un'associazione, risulta carente;
- **il contesto socio-psicologico:** è stato spesso riscontrato un clima ostile all'interno del territorio in cui è avvenuta la confisca di beni appartenenti alla criminalità organizzata.

### 3.6 La confisca dei beni nella prassi ed il riutilizzo a fini sociali

Un aspetto significativo da prendere in considerazione quando si parla del modello di confisca adottato in Italia è rappresentato dal ruolo chiave giocato dalla società civile. Movimenti territoriali, associazioni nazionali, politici locali, professionisti coinvolti nel procedimento di confisca, giornalisti, ma anche comuni cittadini sono impegnati sempre più per sensibilizzare la popolazione e la politica sul tema della confisca e, più in generale, della lotta alla criminalità organizzata, contribuendo spesso a fare pressione sull'aggiornamento delle relative politiche istituzionali.

Non sono rari i casi più incoraggianti di riutilizzo dei beni confiscati che devono il proprio successo non al sistema legislativo ma, piuttosto, all'impegno di singoli attori coinvolti nei procedimenti.

A riguardo, si può affermare che anche nella pratica trovano riscontro alcuni dei punti di forza evidenziati in precedenza; per esempio:

- **il riutilizzo dei beni confiscati per fini sociali:** secondo la legislazione italiana sulla confisca, in seguito all'assegnazione, il bene deve essere riutilizzato per fini sociali. In coerenza con tale disposizione, oggi molti beni hanno iniziato effettivamente una nuova vita all'insegna del "beneficio per la società": case di riposo, case di accoglienza per donne vittime di violenza domestica, ricoveri per senzatetto, biblioteche, strutture sportive, etc.
- **la confisca di beni illegali come tema di rilevanza sociale:** i media italiani, infatti, conferiscono generalmente buona rilevanza mediatica ai casi di riutilizzo di beni confiscati che terminano con buoni risultati. Rendere pubbliche queste storie permette di innescare un meccanismo virtuoso di sensibilizzazione al tema della confisca: in questo modo, infatti, molti cittadini possono venire a conoscenza dell'utilità sociale della confisca dei beni illegali, problematizzano la questione e vengono coinvolti nel dibattito pubblico e politico sulla confisca.

Non mancano, tuttavia, anche nella pratica le conferme relative ai punti di debolezza (alcuni di questi punti saranno sviluppati anche nei paragrafi successivi):

- **procedimenti giudiziari troppo lunghi:** un problema importante del sistema giudiziario italiano consiste nell'eccessiva lunghezza dei procedimenti. La criticità non si limita solo all'ambito delle confische alla criminalità organizzata ma rappresenta piuttosto un tratto generale del sistema giudiziario in Italia. Va da sé, però, che la durata eccessiva dei procedimenti ha un effetto particolarmente grave sulle confische, poiché comporta lunghi periodi di inutilizzo (o inattività nel caso delle imprese confiscate) altamente dannosi per i beni posti sotto procedimento di confisca;

- **le difficoltà dell’Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC):** potenzialmente, l’idea di un’istituzione che unificasse e centralizzasse l’intero procedimento di confisca dei beni su base nazionale potrebbe offrire risultati di grande efficienza. Tuttavia, la mancanza di risorse appropriate (sia di natura monetaria sia umana) e la debole architettura istituzionale dell’ANBSC hanno fatto di quest’agenzia un organismo statale non sempre funzionale;

L’Agenzia Nazionale sembra esser priva delle competenze e delle risorse necessarie per gestire correttamente le aziende con un passato di affiliazione criminale. Infatti, molteplici sono le difficoltà che tali imprese si trovano a dover fronteggiare nel momento successivo alla confisca: la perdita di competitività, la necessità di mettersi in regola con la legislazione italiana (aggirata fino a quel momento a causa della derivazione criminale) e le conseguenze negative che da questa discendono. Senza le risorse e le competenze necessarie, la gran parte delle aziende confiscate rischia la chiusura;

- **l’assenza di una formazione specifica per gli Amministratori Giudiziari:** il profilo professionale dell’amministratore giudiziario nominato per gestire il bene durante le fasi giudiziarie della confisca corrisponde, per legge, a quello del contabile. In molti casi, tuttavia, la figura del contabile si è dimostrata inefficace per gestire casi complessi e articolati, come per le aziende confiscate e quegli immobili che rischiano perdite di valore ingenti a causa dell’inutilizzo.

Occorre tuttavia evidenziare che negli ultimi anni, alcune università italiane hanno istituito corsi di studio e formazione per formare i futuri amministratori giudiziari;

- **il rischio che i beni confiscati tornino in mani criminali:** in alcuni casi, la scarsità di controlli durante la fase di assegnazione del bene può lasciare spazio a pratiche illegali. I rischi principali sono di duplice natura: talvolta, il criminale al quale il bene era stato sequestrato può tornare a esserne padrone attraverso un suo prestanome; altre volte, i beni rischiano di esser affidati a persone affiliate a clan criminali diversi da quello che lo possedeva in precedenza;

- **la difficoltà nell’acquire informazioni sui beni confiscati:** raccogliere informazioni e materiale sui beni confiscati alla criminalità organizzata in Italia è spesso un arduo compito. Il sistema frammentato basato su istituzioni e figure diverse, insieme alla grave mancanza di materiale fruibile online, rende la ricerca sul tema dei beni confiscati un vero percorso ad ostacoli.

Il fattore positivo legato alla confisca rappresentato dal riutilizzo dei beni a fini sociali e l'incidenza notevole che tali beni hanno sull'economia italiana e sul sistema produttivo del Paese sono stati considerati dalle politiche di coesione che, nel corso degli anni, si sono orientate proprio al rafforzamento delle buone pratiche di antimafia sociale che sono state realizzate da quando è entrata in vigore la legge n. 109/96 sul riutilizzo per finalità istituzionali e sociali dei beni confiscati.

In tale ambito, infatti, i numerosi beni, mobili, immobili e aziendali, sottratti alla criminalità organizzata possono considerarsi risorse da valorizzare negli strumenti di programmazione ed attuazione delle politiche di welfare e di inclusione sociale, di promozione cooperativa e di imprenditorialità giovanile, di tutela del lavoro e di sviluppo turistico, agroalimentare, artigianale, commerciale e industriale.

Il riutilizzo sociale dei beni confiscati mette in risalto come siano molteplici, in realtà, le dimensioni che caratterizzano un processo di confisca:

- **dimensione investigativa e giudiziaria**, di competenza della magistratura e delle forze di polizia, con la repressione nei confronti dell'economia criminale;
- **dimensione politica**, nel momento in cui si restituisce ai cittadini la fiducia nelle istituzioni e nella vita democratica del Paese;
- **dimensione economica** con la valorizzazione territoriale delle risorse sottratte con la violenza, fornendo un'opportunità di crescita e sviluppo tangibile;
- **dimensione sociale**, culturale ed educativa in grado di dimostrare che le organizzazioni criminali non sono invincibili e ciascuno deve fare la propria parte.

Per questi motivi, il riutilizzo sociale dei beni confiscati è diventato un tema sempre più rilevante in un'ottica di sviluppo comunitario in termini di occupazione, di inclusione sociale, di miglioramento della qualità della vita e di partecipazione democratica.

Si ritiene, quindi, che la promozione, la diffusione e l'attuazione dei progetti per la valorizzazione dei beni confiscati possano contribuire al rafforzamento delle politiche di coesione sociale, di lavoro per i giovani e di sviluppo di reti relazionali, attraverso il metodo del partenariato pubblico privato.

Nel 2014, l'associazione Libera ha promosso un primo censimento delle esperienze positive di riutilizzo di beni confiscati alle mafie da parte delle realtà del terzo settore, dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione.

Sono state 395 le realtà sociali censite che rappresentano 395 buone pratiche di gestione di beni confiscati.

Il 65,8% sono localizzate nel Sud Italia, il 25% nel Nord e il 9% nel Centro Italia. La regione con il maggior numero di esperienze positive è la Sicilia con 99 buone pratiche da parte delle realtà sociali, seguita dalla Lombardia con 75 realtà sociali, terza la Campania con 64.

Trecentonovantacinque esperienze che fotografano un paese reale tra riutilizzo sociale, impegno e corresponsabilità. Un messaggio concreto che testimonia che quando lo Stato da un lato e i soggetti della società civile organizzata – cooperative sociali, associazioni di volontariato e di promozione sociale, Onlus, imprese sociali - dall'altro operano fattivamente, producono i frutti positivi di una nuova cultura della valorizzazione e promozione del bene comune.

Analizzando in dettaglio le 395 realtà sociali, si evidenzia che il 58,5% del totale sono rappresentate dalle associazioni, il 23,4% sono cooperative mentre 2,3% riguardano le Fondazioni e Comunità. Nello specifico le realtà sociali assegnatarie dei beni confiscati operano nel 22% in attività per minori, il 13,4% operano con i diversamente abili, il 13% per il reinserimento lavorativo, il 5,8 con soggetti con patologia di farmacodipendenti, il 4% con gli anziani e i migranti e il 2,7 % per comunità di donne soggette a violenza. Il 29,6% operano in altri settori di intervento.

Le tante esperienze censite mostrano quindi come è possibile sviluppare una sana occupazione e servizi per il territorio e rappresentare un moltiplicatore di fiducia per i cittadini con il grande merito di porre al centro dell'attenzione pubblica le opportunità offerte dagli immobili confiscati ai vari soggetti coinvolti (Enti locali e del privato sociale).

Allo stesso tempo, hanno messo in risalto alcune criticità che è opportuno evidenziare e che richiedono con sempre maggiore urgenza sia l'approvazione di modifiche legislative che l'implementazione di nuovi modelli di governance:

- **la destinazione e la consegna dei beni non sempre comporta la valorizzazione.** In molti casi la destinazione e la consegna di un bene immobile all'Ente locale non implica la valorizzazione dello stesso come risorsa utile allo sviluppo sociale ed economico del territorio; spesso i beni rimangono a lungo inutilizzati per varie ragioni o sono assegnati in comodato a soggetti non in grado di sfruttarne al meglio le potenzialità;
- **la trasparenza, la pubblicità e la parità di trattamento nelle procedure di assegnazione.** Gli enti territoriali nell'assegnazione dei beni immobili ai soggetti del privato sociale non sempre utilizzano procedure di evidenza pubblica, nonostante quanto stabilito dalla normativa vigente. È necessario invece che tale iter sia sempre ispirato a criteri di trasparenza e meritocrazia. L'assegnazione di un bene è dal punto di vista simbolico un importante

momento di affermazione di cultura della legalità e occorre, quindi, adottare procedure coerenti con tale orientamento ed in grado di porre le basi per l'avvio di un modello di relazioni virtuoso tra Pubblica amministrazione e soggetti del privato sociale. In particolare, l'assegnazione di un bene confiscato può essere anche l'occasione per sperimentare forme di progettazione partecipata aperte a tutti i soggetti interessati e modelli innovativi di gestione non esclusiva;

➤ **l'esigenza di una programmazione nella destinazione dei beni confiscati.**

Attualmente i beni confiscati sono destinati e consegnati dall'Agenzia nazionale principalmente in base al criterio geografico. L'immobile è nella grande maggioranza di casi affidato al Comune nel cui territorio lo stesso ricade.

Sarebbe necessario tuttavia affiancare al criterio geografico altri parametri quali: "la domanda" di beni confiscati da parte di soggetti del privato sociale presenti sul territorio, le capacità operative e progettuali di tali soggetti, la capacità dell'Ente locale di rendersi promotore di percorsi trasparenti e partecipati di valorizzazione, la presenza di filiere produttive ed economiche di riferimento, le politiche territoriali di welfare, ecc.

L'analisi di questi fattori potrebbe portare, infatti, ad una programmazione nella destinazione derivante da un'approfondita conoscenza delle variabili indicate in precedenza e consentirebbe di concretizzare l'obiettivo delle programmazione ossia quello di allocare i beni confiscati nella maniera più efficiente, destinandoli ai territori ed ai soggetti che si dimostrano maggiormente capaci di valorizzarli;

➤ **la valorizzazione di un bene come intervento di sviluppo locale.** Gli attuali strumenti di valorizzazione dei beni immobili confiscati privilegiano un approccio consistente principalmente nel trasferimento di risorse finanziarie pubbliche ai Comuni. I finanziamenti disponibili sono finalizzati principalmente alla ristrutturazione del bene e si sono concentrati sugli aspetti edili. Tale impostazione ha portato in secondo piano i contenuti, le idee e i soggetti locali. L'esperienza fin qui svolta ha consentito invece di maturare la consapevolezza che la mobilitazione delle risorse territoriali, il coinvolgimento della comunità, la generazione di idee e contenuti richiedono gli strumenti e le competenze idonee a strutturare percorsi di sviluppo endogeno e di progettazione partecipata. Infatti gli enti locali e gli attori del privato sociale sono spesso privi delle competenze necessarie a progettare e implementare operazioni di questo genere, limitandosi a considerare il finanziamento una mera occasione per ristrutturare l'immobile;

- **l'isolamento dei Comuni.** Una delle criticità delle esperienze fin qui svolte è stata quella di addossare l'intera responsabilità dell'operazione di valorizzazione del bene confiscato al soggetto che ne diviene – nella maggior parte dei casi - proprietario: il Comune. Nella grande maggioranza dei casi i beni sono localizzati in Comuni di piccole dimensioni che non dispongono né delle risorse né delle competenze necessarie ad affrontare un impegno così gravoso.

Sarebbe necessario, pertanto, ipotizzare soluzioni idonee ad offrire alle amministrazioni comunali un supporto costante e qualificato in fase progettuale, implementando metodologie e strumenti di coinvolgimento dei soggetti locali e di generazione di idee imprenditoriali.

- **l'esigenza di andare oltre il “micro-localismo”.** Il tema della valorizzazione dei beni confiscati è spesso relegato in una dimensione “micro-localistica” e “iper-frammentata”. Diviene cioè impossibile ipotizzare interventi di ampio respiro, che possano prevedere anche il coinvolgimento di più beni, di varie tipologie e localizzati in territori diversi e di soggetti di rilievo regionale, nazionale o internazionale. Ciò risulta fortemente penalizzante: basti pensare, a titolo di esempio, quale impatto avrebbe un approccio volto alla creazione di una rete nazionale di strutture ricettive per il turismo sociale, di una rete di housing sociale oppure di spazi di coworking, hub, incubatori e centri di ricerca in partnership con le Università e sponsorizzati da grandi imprese del made in Italy.

Alla luce di quanto evidenziato diventa quindi “prioritario” aprire i beni verso i territori per far crescere la consapevolezza che può esistere una via di miglioramento in chiave economica e sociale della qualità della vita.

### **3.7 La gestione delle aziende sequestrate e confiscate**

Le pratiche di riutilizzo a scopo sociale dei beni confiscati alle organizzazioni criminali hanno consentito di ottenere, oltre all'indebolimento delle organizzazioni criminali, altri due importanti risultati, dal forte connotato simbolico e dalla forte risonanza mediatica:

- l'affermazione del principio di legalità nei luoghi in cui fino a quel momento ha proliferato il potere criminale
- il risarcimento della comunità attraverso la restituzione di un bene sottratto alla mafia.

Il riutilizzo a scopi di utilità sociale dei beni confiscati tuttavia non esaurisce la complessa problematica che invece, soprattutto con riferimento alle imprese sequestrate e confiscate, rimane ampiamente irrisolta, come anche dimostrato dalle visite e dai check previsti nell'ambito del progetto "SOS Legality".

Sono principalmente due le motivazioni che dovrebbero spingere ad approfondire i processi di governo dello sviluppo di tale tipologia di patrimonio:

1. la crescita continua del numero delle aziende confiscate alle organizzazioni criminali;
2. le problematiche che sorgono nel governo dello sviluppo di un'azienda sottoposta ad un provvedimento di confisca definitiva e alla sua successiva destinazione. In base alle norme vigenti, qualora tali aziende abbiano delle fondate prospettive di continuità dell'attività aziendale possono essere vendute o cedute in affitto, o, in assenza di valide ipotesi di sviluppo futuro, liquidate. Dall'osservazione dei dati sull'andamento delle aziende confiscate si nota, tuttavia, una palese difficoltà da parte degli amministratori ad attivare e favorire percorsi di sviluppo sostenibile in modo da assicurare alle stesse una prospettiva di continuazione dell'attività. Del totale delle aziende confiscate, solo una piccola percentuale è stata destinata alla vendita o all'affitto. Le restanti aziende o si trovavano già in fase di liquidazione al momento della confisca definitiva, ad esempio, a causa di una sentenza di fallimento, oppure sono state destinate alla liquidazione, in quanto non è stata valutata positivamente l'ipotesi di una continuazione dell'attività.

Da una lettura di tali dati si potrebbe quindi concludere che "la confisca di una azienda porta quasi sempre alla sua scomparsa". Tuttavia, lo stesso fenomeno, analizzato secondo i principi aziendalistici per cui le "aziende di qualsiasi tipo" vanno osservate nell'ottica della loro "funzionalità economica duratura" di lungo periodo (focalizzando quindi l'attenzione non tanto sulla crescita dimensionale, quanto sullo sviluppo in senso qualitativo), senza peraltro perdere di vista le caratteristiche che contraddistinguono il "contesto organizzativo" in cui si formano le decisioni e l'"ambiente rilevante" in cui esse operano porta alla necessità di esplicitare alcune ipotesi al cui verificarsi sia riconducibile il successo dei processi di risanamento e sviluppo duraturo.

L'elevato numero di società che giunge alla confisca già in fase di liquidazione o fallimento può essere spiegato alla luce di almeno due fattori:

1. **il lungo periodo di tempo intercorrente tra il sequestro e la confisca definitiva.** Un periodo così ampio determina, infatti, un'elevata incertezza sia nella durata prevista dell'amministrazione giudiziaria che nell'effettiva destinazione dell'azienda sequestrata. In un periodo così lungo, sebbene



l'amministratore giudiziario sia chiamato a compiere atti finalizzati "alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati anche nel corso dell'intero procedimento, anche al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni medesimi", è difficile implementare, pur in presenza di un business plan pluriennale approvato dal tribunale, una pianificazione che vada oltre un orizzonte temporale di breve periodo (es. 12 mesi). Di conseguenza, le prospettive di sviluppo di lungo periodo dell'azienda vengono subordinate ad obiettivi di crescita di breve respiro, prevale un approccio statico da parte dall'amministrazione giudiziaria orientato soprattutto alla conservazione dello status quo dell'azienda e, non sempre, compatibile con la natura dinamica del sistema aziendale. Una gestione improntata fondamentalmente alla tutela e conservazione dell'azienda determina, in assenza di investimenti resi non possibili anche dalla mancanza di adeguate risorse finanziarie, un progressivo deperimento del patrimonio e delle possibilità di sopravvivenza che determinano ulteriori effetti:

- a. *mancata qualificazione delle risorse di tipo "strategico" dell'azienda* stessa come, ad esempio, risorse umane con significative competenze o clienti rilevanti che tendono a "lasciare" l'azienda in assenza di una chiara prospettiva di continuità dell'attività;
  - b. *mancata analisi delle potenziali opportunità di mercato* che via via possono presentarsi e che potrebbero essere fondamentali per uno sviluppo duraturo dell'azienda stessa.
2. **la diversa tipologia di aziende sequestrate e, eventualmente, confiscate alla criminalità organizzata.** In genere, per le aziende suddette, è possibile riscontrare quattro differenti fattispecie:
- a. azienda non operativa con la finalità esclusiva del riciclaggio di proventi illeciti; si tratta di un'azienda in cui è possibile riscontrare solo la dimensione formale dell'attività e non reali meccanismi di funzionamento del sistema aziendale;
  - b. azienda operativa con "infiltrazioni" di operazioni anomale, derivanti dai legami con l'organizzazione criminale; si tratta di una tipologia di aziende che, pur avendo finalità di riciclaggio e/o di occultamento di operazioni illecite, svolgono attività economiche regolari, spesso di dimensioni limitate e, in alcuni casi, gestite da soggetti terzi apparentemente estranei all'organizzazione criminale (cosiddetti prestanome);
  - c. azienda operativa finalizzata allo svolgimento di una normale attività imprenditoriale; rientrano in tale categoria aziende che hanno visto

investimenti di capitale effettuati da parte della criminalità organizzata, anche molto tempo prima che intervenga il provvedimento di sequestro o confisca, al fine di acquisire la proprietà ed il controllo. Questa fattispecie può essere a sua volta distinta in due ulteriori casi in relazione alla presenza o meno in azienda di soggetti riconducibili all'organizzazione criminale. A riguardo è possibile individuare:

1. l'azienda finanziata con capitali di natura illecita, al cui interno, ad esempio in particolari aree-chiave dell'organizzazione (area commerciale, produttiva, amministrativa), sono presenti risorse umane legate all'organizzazione criminale (e non per questo necessariamente con una bassa professionalità);
2. l'azienda finanziata con capitali di natura illecita, al cui interno la maggior parte, se non la quasi totalità, delle risorse umane è estranea del tutto all'organizzazione criminale; in questa tipologia, il controllo dell'azienda avviene esclusivamente attraverso la titolarità delle quote o delle azioni societarie.

Nei casi in cui il provvedimento di sequestro o confisca abbia come oggetto la tipologia a), è certo che l'azienda venga posta in liquidazione e sia richiesta la cancellazione dal Registro delle imprese. La stessa conclusione, in genere, si applica alle aziende rientranti nella fattispecie b). Diverso è invece il discorso per le imprese appartenenti ai punti c.1) e c.2):

- per la fattispecie c. 1), l'Amministratore giudiziario può trovarsi di fronte ad un'organizzazione decimata, in seguito ai provvedimenti di custodia cautelare o di allontanamento delle risorse umane direttamente coinvolte nelle attività aziendali. Nelle imprese di limitate dimensioni e in quelle individuali, il fenomeno sopra descritto può rappresentare una causa ostativa alla continuazione dell'attività imprenditoriale, dando luogo al fallimento o alla liquidazione dell'azienda;
- per le imprese c. 2), il cui legame con le organizzazioni criminali è quasi, se non del tutto, esclusivamente riconducibile al capitale investito e non alle risorse umane presenti nell'organizzazione, a differenza delle fattispecie precedenti, l'amministratore può trovare, sia nell'organizzazione che nel mercato in cui essa opera, dei presupposti favorevoli all'avvio di processi di risanamento laddove necessari e di sviluppo duraturo dell'impresa, finalizzati alla successiva destinazione (vendita o affitto).

E' soprattutto quest'ultima la fattispecie che caratterizza principalmente le imprese oggetto del campione. Gli Amministratori giudiziari, tuttavia, oltre alle difficoltà legate alle fattispecie suddette, si sono trovati a dover affrontare anche criticità di

contesto derivanti dalla caduta dei vantaggi dell'illegalità e causa di un forte riduzione del margine di competitività. Si tratta di criticità che, se non adeguatamente affrontate, potrebbero compromettere anche nel breve periodo le prospettive di sviluppo duraturo dell'azienda, dando luogo all'avvio di procedure di liquidazione o, nei casi più gravi, di fallimento dell'azienda stessa.

Di conseguenza anche, nel caso di aziende sequestrate e confiscate diventa necessario procedere alla realizzazione di business plan stringenti e supportati da ipotesi economiche e finanziarie concrete. Il fallimento di soluzioni spinte esclusivamente da considerazioni legate al valore sociale rischia di essere solo un boomerang.

Le tre fattispecie processuali, sequestro - confisca di primo grado - confisca definitiva, pongono problemi di carattere diverso, ma non riducono in nessun modo la necessità di gestire le imprese come tali, valutandole e gestendole secondo i principi del mercato e della razionalità e integrità economica ed organizzativa.

La valutazione svolta dall'Amministratore Giudiziario entro 30 gg dal sequestro non sembra sufficiente per una reale comprensione del potenziale di business e per le decisioni che dovranno essere prese dal Giudice Delegato e, dopo la confisca di primo grado, dall'Agenzia.

Va attentamente considerato il fatto che le imprese sequestrate alla criminalità agiscono anche attraverso logiche di concorrenza "sleale" e fanno riferimento a un sistema di regole parallele a quelle istituzionali: la loro azione genera una serie di esternalità negative, che incrementano pesantemente la loro capacità competitiva e di cui la collettività paga un prezzo molto alto.

Valutare il potenziale dell'impresa, significa in primo luogo valutarne il potenziale al netto di tali esternalità.

Nella loro azione economica, le imprese sequestrate e confiscate alle organizzazioni criminali agiscono secondo logiche illegali che ne alimentano il potere competitivo rispetto ai soggetti che operano legalmente:

- utilizzano la violenza, il potere dell'intimidazione e della corruzione con clienti, fornitori e concorrenti, distorcendo così le regole della libera concorrenza e del libero mercato;
- gestiscono le risorse umane secondo logiche di affiliazione paternalistica, oppressione e/o fedeltà;
- conducono i processi di gestione sfuggendo agli obblighi contributivi e a ogni criterio di sviluppo della persona, difesa dei diritti e valorizzazione della professionalità e competenza;

- si procurano le risorse finanziarie attraverso il riciclaggio di denaro o la collusione con componenti consenzienti del sistema bancario nazionale o internazionale;
- non investono nell'innovazione, nello sviluppo e nella crescita, tanto che la struttura tecnologica è spesso arretrata e obsoleta;
- operano con una prospettiva di breve termine (speculativa) che punta a massimizzare il profitto e a minimizzare le spese e gli investimenti;
- sono fortemente radicate in sistemi di scambio e cointeressenze politiche locali e al contempo, sempre più rispondono a opachi sistemi di interesse transnazionali;
- possono puntare su minori costi di transazione , grazie alla fitta rete di relazioni, che è l'asset più rilevante e con cui stabiliscono legami di interdipendenza;
- la rete di relazioni non si esaurisce nel campo dei soggetti che operano illegalmente, ma permea anche la sfera dei soggetti legali, generando pericolosi meccanismi di mutuo aggiustamento e “mimetismo”

Nel momento in cui viene sequestrata, l'impresa subisce un “trauma”: vengono meno tutte le prerogative illegittime su cui l'azienda si è retta fino a quel momento e, al contempo, emerge una pleora di problemi che mettono a dura prova la sua sopravvivenza e che possono minare alla base le prospettive di sviluppo duraturo dell'azienda, dando luogo all'avvio di procedure di liquidazione o, nei casi più gravi, di fallimento dell'azienda stessa:

- i tempi e i vincoli del procedimento non sono compatibili con i tempi di decisione richiesti da una sana e competitiva gestione volta allo sviluppo;
- la sovrapposizione di soggetti (Giudice, Amministratore e Custode, Amministratore e Agenzia) mina la continuità e l'uniformità della gestione;
- le banche restringono drasticamente gli affidamenti: accade spesso, infatti, che a seguito del provvedimento restrittivo emesso dall'autorità giudiziaria, le banche perdano fiducia nella capacità dell'azienda di onorare alle scadenze dovute gli obblighi precedentemente assunti e riducano o azzerino le linee di credito fino a quel momento concesse. Ciò rende particolarmente arduo il compito dell'Amministratore che da un giorno all'altro si trova a dover far fronte ad una sicura crisi di liquidità che, specialmente nelle aziende particolarmente indebitate, può generare uno stato di insolvenza e, quindi, il fallimento;
- i crediti e i debiti subiscono nei fatti un radicale downgrading di affidabilità;

- il controllo mafioso della rete di clienti/fornitori viene sostituito dal controllo dello Stato, non sempre con lo stesso livello di efficacia;
- la contrazione del numero dei clienti, con la conseguente riduzione del fatturato. Un altro aspetto critico, che si presenta sia all'inizio del procedimento giudiziario sia durante la gestione dell'azienda confiscata a titolo definitivo ad un'organizzazione criminale, è costituito dalla perdita di clienti e la difficoltà, sempre maggiore incontrata dall'azienda, di acquisire nuove commesse. Tale fenomeno può essere dovuto sia al venir meno delle logiche di mercato attuate dalla criminalità organizzata volta a favorire un'azienda piuttosto che un'altra, sia alla perdita di fiducia da parte dei clienti e dei fornitori nella capacità dell'azienda confiscata di riuscire ad assicurare la precedente offerta di prodotti e servizi con lo stesso livello qualitativo;
- le strutture interne vengono esposte a logiche inedite di trasparenza, coordinamento e controllo, anche se la volontà del proposto continua ad essere garantita da "sue" persone tra le strutture e le manovalanze, generando ambiguità e difficoltà nella esecuzione della nuova impostazione gestionale;
- il sistema di relazioni pregresse tende a svanire e l'impresa si trova, di colpo, ad agire da sola senza il suo *asset* principale. Crescono i costi di transazione e di informazione;
- l'Amministratore giudiziario è orientato alla conservazione, non è un imprenditore, né un manager;
- la gestione delle risorse umane. Con riferimento alla gestione del personale, diverse sono le problematiche che possono presentarsi. Esse possono riguardare e l'inquadramento contrattuale non corretto dei lavoratori, con il conseguente peggioramento dell'economicità della gestione rispetto ai precedenti risultati di bilancio – e il capitale umano – inteso in termini di sistema di conoscenze del personale dell'azienda funzionale al perseguimento della sua ragion d'essere – in seguito alle decisioni di "abbandono" intraprese dalle risorse umane più qualificate. Sebbene il primo dei casi prospettati ha un effetto negativo immediato sul conto economico, in virtù dei costi aggiuntivi di personale che l'azienda dovrà sostenere (spesso definiti "costi della legalità"), la perdita di competenze qualificate può costituire una grave causa ostativa al proseguimento dell'attività aziendale. Inoltre, in quest'ultimo caso il neo amministratore incontrerà non poche difficoltà nel breve termine nel fronteggiare le richieste della clientela con la stessa offerta qualificata di servizi, con la conseguente perdita di immagine, di clientela e fatturato;

- l'incremento dei costi legati alla transizione alla legalità: a seguito del procedimento, gran parte delle imprese si sono trovate nella necessità di adeguare la gestione aziendale a tutti i parametri previsti dalla normativa (es. corretto inquadramento contrattuale dei dipendenti, certificazioni sul processo e sul prodotto) con la conseguenza di sostenere i reali costi di mantenimento del sistema aziendale, costi che in precedenza, non essendo previsti, contribuivano al mantenimento di un forte margine di competitività;

Alla luce dell'analisi sopra riportata emerge, quindi, anche la criticità del ruolo svolto dall'Amministratore giudiziario nonché delle caratteristiche da esso possedute affinché sia avviato con successo un percorso di risanamento e sviluppo duraturo, in particolare nelle aziende confiscate a titolo definitivo della tipologia sub c.2.

Emerge infatti la necessità di un soggetto che per valori, professionalità ed esperienza, sia da un lato una persona credibile, in relazione alla sua storia personale, alla preparazione professionale e all'esperienza concreta nel risanamento delle imprese in crisi, e dall'altro sia in grado di condurre una seria analisi e diagnosi delle reali cause sottostanti alla crisi aziendale e proporre adeguate soluzioni di intervento, di motivare e guidare le risorse umane, di riattivare i processi di costruzione del consenso e della fiducia di tutti gli stakeholders attorno alla strategia di risanamento e sviluppo individuata.

In particolare, nelle aziende confiscate alla criminalità organizzata sub c.2.) appare fondamentale che il progetto di rilancio ruoti attorno ad una figura professionalmente adeguata che segni anche in modo inequivocabile una rottura con le logiche che hanno caratterizzato il recente passato dell'organizzazione. In questo modo, l'amministratore giudiziario avrà la possibilità di costruire un nuovo clima di fiducia, all'interno tra i dipendenti e all'estero tra i finanziatori e i clienti, che gli consentirà di mobilitare e attrarre le risorse necessarie per attuare il piano di risanamento e sviluppo dell'impresa.

Le imprese, oggetto dei provvedimenti di sequestro e di confisca, anche come emerso dall'analisi sul campo, presentano diversi problemi a più livelli:

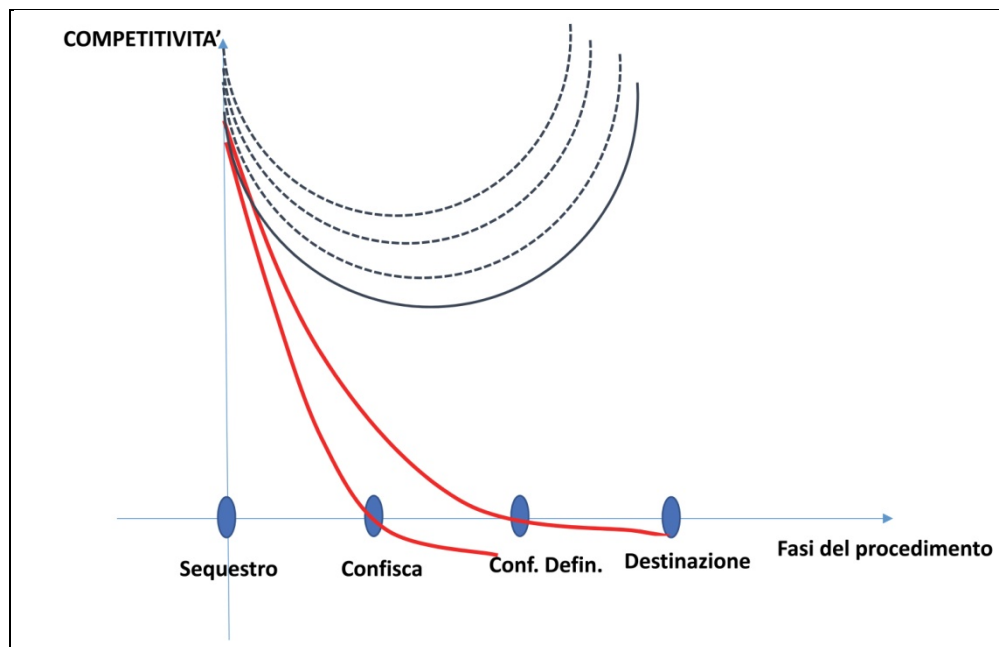
- **competitività e accesso al mercato**; in tale ambito è possibile riscontrare:
  - assenza di piano strategico e orientamento al breve termine;
  - assenza di piani di marketing e commerciali strutturati;
  - rapporti deteriorati con fornitori;
  - portafoglio clienti in diminuzione;
  - dotazioni tecnologiche e infrastrutturali carenti e obsolete;
  - *selling proposition* logora.

- **situazione economico finanziaria;** in tale ambito si riscontra:
  - lenta ma costante erosione delle capacità reddituali;
  - mancanza di investimenti strutturali e commerciali;
  - scarsa chiarezza di posizioni debitorie, presenza di contenziosi pregressi, posizioni debitorie incombenti;
  - progressivo deterioramento della consistenza patrimoniale;
  - problemi di liquidità per ritardo pagamenti;
  - scarse o nulle riserve di finanziamento.
- **controllo di gestione e controlli interni sotto forma di:**
  - scarsa leggibilità della situazione patrimoniale;
  - vuoti procedurali e carenze informative rispetto ai processi di gestione;
  - assenza di processo di *budgeting* e *reporting*;
  - raccolta e gestione dati non organica e non elaborata per individuare alternative gestionali migliorative;
  - carenza di procedure operative di vigilanza e controllo interno;
  - *governance* complesse e poco trasparenti;
  - scarsa presenza di sistemi di gestione e mitigazione dei rischi.
- **organizzazione e gestione delle risorse umane;** in tale ambito è possibile riscontrare:
  - costo del lavoro alto e rigido rispetto a standard di settore;
  - bassa produttività del lavoro (ricavi pro capite);
  - focus su competenze tecniche, carenza di competenze commerciali e gestionali;
  - selezione delle persone su base fiduciaria;
  - carenza di processi di formazione e sviluppo;
  - casi di presenza di persone vicine al sottoposto;
  - preoccupazione per la continuità del lavoro;
  - senso di incertezza sul futuro;
  - rischio di demotivazione e perdita di competenze.
- **comunicazione e identità:** in tale ambito si riscontra:
  - mancanza di investimenti in comunicazione interna;
  - comunicazione esterna poco e per nulla gestita;
  - *brand* deteriorati;
  - tracce di identità pregressa: persistenza della ragione sociale, persistenza del logo, presenza di persone e collegamenti con il sottoposto.

Di fronte a tali scenari si intravedono due soluzioni opposte:

- a. **la liquidazione immediata:** l'impresa viene liquidata e gli asset venduti e dispersi. Si evita così dispendio di energie e risorse o, nella peggiore delle ipotesi, il ritorno attraverso diversi possibili canali, del proposto o di suoi affiliati. Ciò anche a costo di perdere ricchezza e posti di lavoro; allo stesso, tuttavia, c'è il rischio che l'azione contro la mafia venga delegittimata e perda consenso presso la collettività. Si diffonde la convinzione che “senza la mafia non si lavora”;
- b. **l'evoluzione virtuosa:** l'impresa viene messa nelle condizioni di operare al meglio, identificando le opzioni realistiche di sviluppo e ponendo rimedio agli squilibri dovuti al suo profilo di partenza, con l'obiettivo di mantenere e sviluppare ricchezza e posti di lavoro. Si diffonde la convinzione che “la legalità porta benessere”; in questo caso, il rischio che si corre è che l'impresa venga tenuta in vita dallo Stato e con essa il sistema di relazioni di cui si alimenta; di conseguenza, vi è l'interesse a riprenderne il controllo da parte della criminalità. Ciò determina l'esigenza di alti gradi di controllo e garanzia da parte dello Stato.

**Fig. 15** – Gli effetti dell'evoluzione virtuosa



L'ipotesi di avviare una evoluzione virtuosa di quelle imprese che mostrano un reale e concreto potenziale di sviluppo è concretizzabile ma passa attraverso il ripristino di condizioni di legalità e operatività diffusa a vari livelli.



A riguardo, si ritiene opportuno avviare un processo di cambiamento organizzativo e culturale nell'impresa e nel suo sistema esterno che preveda in primo luogo la totale cessazione di tutte le pratiche sulle quali fino a quel momento si è basata la gestione; in sostanza si rende necessario affermare e concretamente dimostrare ai dipendenti e alla collettività il principio che la legalità porta benessere.



## 4. UNA PROPOSTA DI MODIFICA DEL MODELLO DI GOVERNANCE DELLE AZIENDE E DEI BENI CONFISCATI

### 4.1 Un modello sperimentale di governance

Le analisi suddette ed i dati disponibili evidenziano come la tematica della gestione e del riutilizzo dei beni confiscati vada affrontata in modo strutturato e non possa essere relegata a semplice testimonianza.

Essi costituiscono risorse diffuse sul territorio utili a fungere da volano per interventi organici e strutturati di sviluppo e di coesione territoriale.

E' opportuno che tutti gli attori coinvolti (Tribunali, Prefetture, Agenzia Nazionale, enti locali, uffici investigativi e le forze dell'ordine, avvocati, amministratori giudiziari, sindacati, associazioni imprenditoriali, Onlus, sistema finanziario, media) si dotino delle competenze, delle metodologie e delle risorse necessarie affinché i beni confiscati diventino reali strumenti di nuova occupazione e di miglioramento del benessere sociale ed economico.

E' quindi necessario dare risposte organiche e che abbiano il carattere della continuità al tema della valorizzazione dei beni. La complessità del fenomeno, infatti, è tale da non poter essere affrontata mediante interventi sporadici e non sufficientemente articolati.

A tal fine, il progetto SOS Legality ha avuto modo di sviluppare e testare un modello di intervento di matrice «*sistema camerale italiano*», basato su un approccio integrato di SUPPORTO E ASSISTENZA ai diversi attori impegnati nella gestione dei beni e delle aziende confiscate ed articolato su due diversi assi di azione:

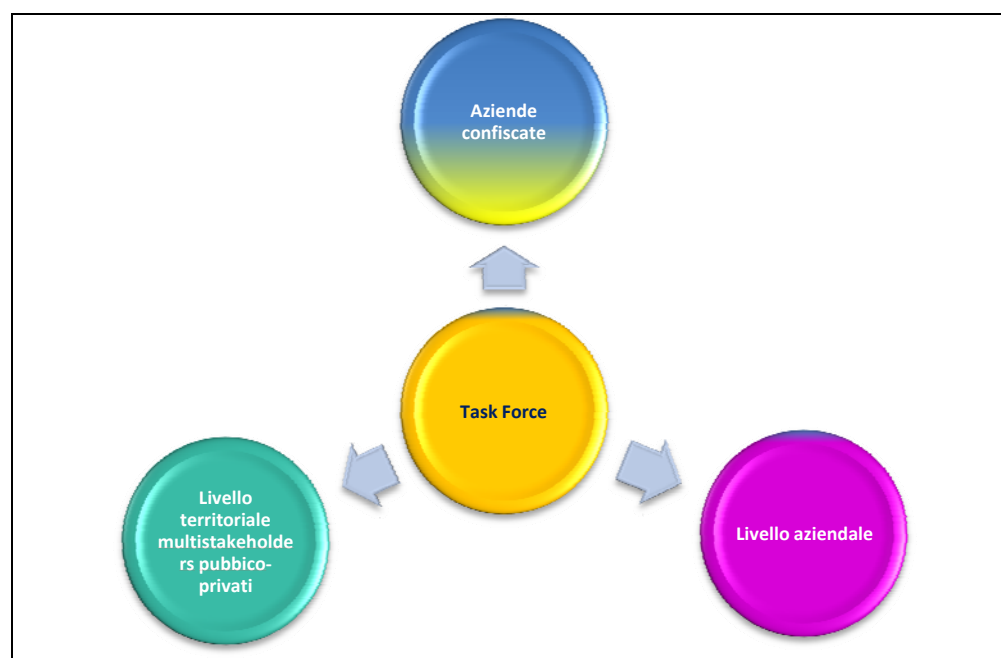
- **Governance territoriale**, per potenziare e qualificare, da un lato, la capacità di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata da parte dei soggetti preposti (Agenzia Nazionale, Enti Locali, organizzazioni del partenariato economico e sociale) attraverso l'adozione di più efficaci e coerenti strumenti, dall'altro, lo sviluppo delle loro competenze;

- **Governance aziendale**, per accompagnare e sostenere con rapidità la transizione alla legalità delle aziende confiscate, salvaguardando in tal modo la competitività dell'impresa e l'occupazione dei lavoratori.

E' un modello basato sui seguenti principi:

- **concentrazione** su tematiche di legalità di interesse strategico nazionale,
- **cooperazione rafforzata** ossia promossa, condotta e accompagnata da un'azione propositiva svolta a livello nazionale e non solo territoriale/locale, possibilmente da un'unica "Cabina di Regia",
- **risultati attesi** da monitorare, in termini di incremento dell'efficacia degli strumenti di sostegno alla valorizzazione dei beni e delle aziende confiscate,
- **partenariato**, con il coinvolgimento sostanziale, nella preparazione e nell'attuazione, delle responsabilità istituzionali e delle organizzazioni di soggetti del lavoro, dell'impresa e della società civile,
- **trasparenza**, con la piena disponibilità dei dati e delle informazioni (relativamente a beni, attori, risorse finanziarie, capitale umane) e il monitoraggio degli interventi che saranno realizzati.
- **specificità**, con la definizione di piani di intervento tarati sul contesto di riferimento e sulle caratteristiche proprie di ogni azienda.

**Figura 16** – La struttura del modello di governante



## 4.2 Il modello di governance territoriale

A livello territoriale, il modello di governance ha l'obiettivo di creare e valorizzare una rete stabile di soggetti istituzionali ed economici, pubblici e privati, che agisca in modo proattivo, convergente e coordinato, per il rilancio sul libero mercato dei beni e delle aziende sottratte alla criminalità organizzata.

Ciò al fine di contribuire alla realizzazione di obiettivi specifici quali:

- accrescere la convergenza del sistema socio-istituzionale in chiave integrata e sinergica verso l'obiettivo unico di affermare il principio della legalità come prioritario per un sano sviluppo economico;
- supportare il sistema economico (banche, clienti, fornitori) nell'individuazione di soluzioni che favoriscano le imprese sottratte alla criminalità;
- accrescere la disponibilità per gli operatori economici di informazioni relative alle imprese sequestrate e confiscate in modo da favorire la collaborazione potenziale con le componenti sane del sistema;
- avere il sostegno dei sindacati alla continuità aziendale;
- snellire e velocizzare il più possibile le procedure e i tempi del processo penale e amministrativo, rendendoli più compatibili con i tempi del mercato e della concorrenza;
- verificare la fattibilità di reti tra imprese sequestrate e tra queste e le grandi imprese nazionali e/o internazionali, garantendo all'impresa la necessaria interconnessione con il contesto, pure con nuovi e diversi gradi di legalità e trasparenza;
- favorire l'accesso al credito e la garanzia di debiti e crediti dell'impresa sequestrata;
- favorire l'accesso alle fonti di finanziamento per la formazione (fondi) e l'innovazione;
- garantire i necessari livelli di sicurezza necessari per affermare sul territorio logiche competitive radicalmente diverse dalle precedenti;
- supportare mediaticamente la diffusione di pratiche di successo;
- supportare gli organismi preposti nell'individuazione ed implementazione di azioni finalizzate a ridurre la percentuale di aziende confiscate destinate alla chiusura, invertendo la tendenza attualmente in atto ed assicurando la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Sulla base della sperimentazione attuata attraverso il progetto SOS Legality, si ritiene opportuno che il modello di governance territoriale sia caratterizzato da un partenariato pubblico-privato con contenuti e regole che rafforzino il peso della consultazione e del coinvolgimento degli stakeholder in modo da rendere più incisivo il modello stesso.

Una mobilitazione efficiente del partenariato, infatti, consentirà di:

- arricchire la base informativa a disposizione delle amministrazioni e di tutti gli operatori che parteciperanno;
- acquisire il consenso degli interessi organizzati sull'impostazione degli interventi da realizzare;
- migliorare la qualità degli interventi;
- migliorare l'integrazione e la sinergia con altri strumenti collegati alla tematica della valorizzazione dei beni confiscati;
- evitare, o almeno ridurre, il rischio di duplicazione di idee progettuali e azioni simili;
- sviluppare reti di collaborazione tra diversi attori (dentro e fuori l'ambito del modello di governance).

Al fine di conciliare larga partecipazione ed efficacia il modello è fondato sui seguenti principi:

- **inclusione:** il coinvolgimento dei vari soggetti deve assicurare la rappresentatività delle istanze territoriali in modo che sia valorizzato il loro capitale di conoscenze;
- **trasparenza:** le procedure e le informazioni devono avere adeguata pubblicità. Dimensione cruciale della trasparenza è quella di informare il partenariato sulle scelte adottate;
- **integrazione:** il coinvolgimento deve includere i soggetti partecipanti in tutte le fasi di progettazione, di attuazione, di controllo e di valutazione. E' necessaria l'integrazione tra il partenariato locale e le attività dei medesimi soggetti svolte a livello nazionale;
- **informazione:** il coinvolgimento è basato su un flusso di informazioni costante così da consentire un contributo tempestivo ed informato alle scelte che saranno attuate. Il flusso di informazioni deve essere circolare, ossia i contributi degli stakeholder devono essere tempestivi e tecnicamente rilevanti.
- **effettività:** il valore guida delle attività partenariali è quello dell'effettività della rappresentanza. Il partenariato è chiamato a confrontarsi su problemi concreti e operare nei tempi utili. Per far ciò deve essere in condizione di affrontare le questioni tecniche.

#### *4.2.1 Introduzione ai Laboratori Territoriali*

L'esperienza sul campo maturata attraverso il progetto SOS Legality suggerisce che la concretizzazione del modello di governance locale sulla base dei principi suddetti non si deve limitare alla stipula di protocolli d'intesa o alla creazione di tavoli di concertazione ma dovrebbe prevedere l'istituzione di vere e proprie "strutture tecniche" rappresentate dai Laboratori Territoriali.

I Laboratori Territoriali, in particolare, avranno il compito di coordinare ed accompagnare la programmazione degli interventi a livello locale, l'identificazione delle idee, la verifica della coerenza e della fattibilità delle operazioni proposte, il loro raccordo con la progettualità pregressa o in via di realizzazione, la coerenza con eventuali linee guida definite a livello regionale e/o nazionale.

In sostanza, i Laboratori dovrebbero operare all'interno di un quadro generale di messa in coerenza, integrazione e razionalizzazione delle diverse proposte di intervento.

#### *4.2.2 La costituzione e la composizione dei Laboratori Territoriali*

I Laboratori Territoriali saranno costituiti a livello provinciale tra attori rappresentanti di varie realtà interessate al riutilizzo dei beni confiscati a fini sociali ed imprenditoriali (es. Agenzia nazionale, Prefetture, Tribunali, Regioni ed Enti locali, organizzazioni del partenariato economico e sociale) su impulso della locale Camera di Commercio e dovranno caratterizzarsi per una elevata capacità operativa.

All'interno di ciascun Laboratorio potranno essere attivati gruppi tematici, legati alla necessità di approfondire specifici ambiti settoriali o di filiera.

La composizione del Laboratorio potrà essere modificata o integrata nel corso delle attività.

In alcuni territori potrebbe essere attivato anche più di un Laboratorio Territoriale sulla base di necessità oggettive, ad esempio legate all'esigenza di operare per aree territoriali omogenee e di dimensione non eccessivamente elevata.

Ciascun Laboratorio Territoriale potrà essere caratterizzato da specifici ruoli (ad esempio, si potranno prevedere un coordinatore istituzionale con funzioni di coordinamento delle attività del Laboratorio in coerenza con un eventuale quadro strategico e programmatico nazionale e un coordinatore tecnico con il compito di organizzare e coordinare le attività del Laboratorio) e potrà avvalersi di uno staff tecnico le cui professionalità saranno individuate fra risorse di enti locali, Università e centri di ricerca, agenzie di sviluppo, camera di commercio ed altri organismi Pubblici, partenariato economico e sociale.

I Laboratori Territoriali opereranno in coerenza con le linee strategiche generali formulate a livelli territoriali superiori (regione/stato) e concorreranno sul piano tecnico all'elaborazione delle suddette strategie, anche sulla base di analisi di contesto supportate da strumenti di rappresentazione territoriale.

#### *4.2.3 I compiti e le attività dei Laboratori Territoriali*

Si prevede, in particolare, che i Laboratori Territoriali svolgano, le seguenti funzioni:

- predisporre e/o acquisire tutte le analisi (territoriali, socioeconomiche, finanziarie, ambientali, ecc.) del territorio di riferimento e i dati necessari alla definizione degli interventi (es. “domanda” e dell’offerta” dei beni confiscati), per una mappatura delle opportunità, delle potenzialità di impresa sociale e per una verifica della fattibilità di idee progettuali individuate come utili per il territorio e per la comunità di riferimento;
- realizzare forum, focus group e altri momenti finalizzati al confronto tra i soggetti interessati alla programmazione degli interventi;
- elaborare report sull’area presidiata;
- elaborare proposte di intervento sulla base di quanto desunto dal report di area e secondo la metodologia del Quadro Logico diffuso in ambito europeo;
- fornire contributi all’elaborazione di proposte di intervento a livello regionale/nazionale;
- sostenere le partnership di progetto nelle fasi di elaborazione e realizzazione delle proposte di intervento;
- fornire informazioni ai soggetti interessati per la predisposizione delle proposte da presentare in occasione dei bandi previsti dalla programmazione operativa regionale/nazionale;
- condividere esperienze già realizzate al fine di fare emergere buone pratiche a livello territoriale;
- favorire lo scambio di pratiche e la ricerca di partner per la realizzazione degli interventi;
- formare attraverso testimonianze di referenti di progetti/organizzazioni esterne.

I Laboratori opereranno in stretta collaborazione e coordinamento con le amministrazioni locali, con quelle centrali che hanno in corso programmi di sviluppo rilevanti per il territorio di competenza e con il sistema delle imprese e comunicheranno con continuità i risultati delle attività realizzate.



#### 4.2.4 Il funzionamento dei Laboratori Territoriali

L'avvio ed il funzionamento dei Laboratori Territoriali contempleranno, in linea generale, la realizzazione di due fasi.

La prima fase, di tipo trasversale, che vedrà il coinvolgimento di tutti i soggetti partecipanti, sarà finalizzata ad uniformare le competenze e le conoscenze sugli strumenti metodologici e sui contenuti delle proposte di intervento e comprenderà le seguenti attività:

- formazione/sensibilizzazione;
- predisposizione degli strumenti metodologici.

La seconda fase riguarderà, invece, l'avvio vero e proprio delle funzioni dei Laboratori e prevederà:

- analisi e ascolto del territorio;
- elaborazione dei report di area;
- definizione delle proposte di intervento secondo lo strumento del Quadro Logico;
- supporto alle partnership di progetto nelle fasi di elaborazione e realizzazione delle proposte di intervento.

Per quanto riguarda la prima fase, i Laboratori, una volta insediati, saranno accompagnati da un **percorso formativo/di sensibilizzazione** modulare che prevederà approfondimenti tecnici, tematici e metodologici. Tali attività potranno essere realizzate sia a livello regionale attraverso un percorso comune a tutti i Laboratori, sia attraverso attività di affiancamento on the job all'interno dei singoli Laboratori. I contenuti saranno focalizzati su temi quali, ad esempio: lo sviluppo locale e la progettazione integrata, analisi delle fasi del processo e delle attività dei Laboratori, strumenti di conoscenza a disposizione (banche dati, studi e ricerche, ecc), metodologia per l'analisi degli stakeholders, metodi e tecniche di programmazione partecipata, modalità di rilascio dei report.

Tale fase è prevista in quanto alcune delle problematiche riscontrate nel processo di destinazione e di assegnazione dei beni confiscati sono derivate, spesso, negli anni precedenti, da un approccio non sistemico al complesso iter che conduce all'effettivo utilizzo dei beni.

La formazione integrata sulle tematiche inerenti l'utilizzo dei beni confiscati avrà, in particolare, una triplice finalità:

- la condivisione delle conoscenze e delle problematiche che ciascun soggetto affronta nel processo di valorizzazione del bene dal proprio specifico punto di osservazione;

- la diffusione degli obiettivi del progetto complessivo nella comunità locale;
- il sostegno della comunità locale all'attività propositiva inerente l'utilizzo dei beni.

Parallelamente allo svolgimento del percorso formativo, saranno avviate **le attività di predisposizione e validazione del kit degli strumenti metodologici di accompagnamento**. L'esigenza è quella di disporre di strumenti di agevole utilizzo che permettano, da un lato, l'interpretazione delle informazioni disponibili e, dall'altro, di facilitare la definizione e la realizzazione degli output previsti. Gli strumenti utilizzati saranno finalizzati a: effettuare una mappatura dei progetti esistenti; definire modelli di interventi tipo e individuare le tipologie di operazioni base che devono essere contenute all'interno degli stessi; definire un modello di autovalutazione (su coerenza interna e strategica) degli interventi; predisporre un format di supporto alla stesura delle proposte di intervento.

In riferimento alla seconda fase, **l'analisi e l'ascolto del territorio** hanno come obiettivo generale il coinvolgimento degli attori locali, la comunicazione del processo di programmazione integrata, l'attivazione della partecipazione alle attività dei Laboratori.

Obiettivi specifici sono l'analisi del contesto territoriale, sia attraverso la raccolta e lo studio dei documenti di programmazione già elaborati sia attraverso l'ascolto degli stakeholders locali, e l'individuazione di un gruppo di idee forza da porre a base di possibili proposte di intervento.

La fase di ascolto si avvarrà di una serie di strumenti, tra i quali, principalmente, le interviste, i focus group e i forum territoriali. Essa si concluderà con l'analisi desk del materiale raccolto con i diversi strumenti.

Per quanto riguarda **l'elaborazione di report di area e la definizione delle proposte di intervento con gli strumenti del Quadro Logico**, si tratta delle attività che consentiranno di analizzare in maniera approfondita i punti di forza, le criticità, le opportunità e i rischi dei sistemi territoriali e dei settori di intervento, verificando gli indirizzi delle strategie in atto e favorendo l'emersione dei fabbisogni di sviluppo da parte degli attori locali. Tali attività definiranno puntualmente, per ciascun territorio provinciale e per ciascun settore di riferimento, gli obiettivi, le strategie e le azioni prioritarie (territoriali e settoriali).

Infine, **il supporto alle partnership di progetto** prevederà da un lato, la realizzazione di un'intensa attività di animazione territoriale, diretta ad ampliare il livello di comunicazione e conoscenza del processo e ad estendere il più possibile il numero di soggetti da coinvolgere nel processo; dall'altro, il sostegno alla costituzione delle partnership di progetto nella predisposizione e valutazione delle proposte di intervento.

Successivamente, come evidenziato in precedenza, i Laboratori, una volta avviati e funzionanti, svolgeranno il compito di verificare la coerenza delle proposte con le linee guida della programmazione regionale/nazionale.

#### *4.2.5 La pubblicità*

La costituzione di ogni Laboratorio sarà adeguatamente sul web sia attraverso i siti dei Soggetti interessati che tramite siti dedicati. Analogamente, saranno pubblicizzati gli esiti e i prodotti, anche intermedi, delle attività del Laboratorio.

Ogni Laboratorio promuoverà, inoltre, sul piano tecnico ed organizzativo, la partecipazione delle comunità locali alla definizione ed alla condivisione della nuova progettualità, in particolare attraverso internet, manifestazioni pubbliche ed altri strumenti tipici della programmazione.

#### *4.2.6 Il monitoraggio e la restituzione dei risultati*

Al funzionamento dei Laboratori Territoriali suddetti, il modello di governance territoriale proposto annette particolare interesse in quanto essi rappresenteranno, se operativi secondo modalità strutturate e condivise, una componente innovativa nel processo di valorizzazione dei beni confiscati. Con riferimento ad essi, tuttavia, il modello prevederà continuamente la verifica del grado di efficacia con cui i Laboratori riusciranno a mobilitare e rendere produttive le competenze tecniche disponibili a livello locale, realizzando contesti favorevoli alla circolazione delle informazioni, allo scambio di conoscenze e all'apprendimento, all'incremento della qualità degli interventi.

In tale ambito, quindi, affinché il lavoro possa essere occasione di incremento di consapevolezza e di apprendimento per tutti i soggetti coinvolti il modello prevederà lo svolgimento di un'attività di monitoraggio da concretizzare attraverso la raccolta di informazioni su come si sono strutturati effettivamente gli interventi nei singoli contesti attuativi.

A tale esigenza si provvederà con confronti ed interviste con i rappresentanti del partenariato economico-sociale che hanno effettivamente partecipato al processo; le informazioni rilevate saranno utilizzate per ricostruire il processo così come si è effettivamente attuato, verificando gli scostamenti e gli adattamenti intervenuti rispetto a quanto pianificato prima di tutto in termini di obiettivi e mezzi e successivamente nella struttura dei compiti (in astratto, le attività da svolgere) e nella struttura sociale (in concreto, come le attività sono distribuite tra i vari soggetti coinvolti); esaminare la congruenza della struttura dei compiti rispetto agli obiettivi

perseguiti; raccogliere le valutazioni dei partecipanti circa la capacità della struttura a cui hanno partecipato di produrre gli output e le prestazioni per cui è stata creata.

La restituzione dei risultati avverrà mediante report periodici che indicheranno le eventuali azioni di miglioramento dirette ad aumentare la congruenza dell'insieme degli interventi di riutilizzo sociale ed imprenditoriale dei beni confiscati.

In particolare, coerentemente con quanto prevede l'intero modello di governance, sarà realizzati due diversi tipi di valutazione, in itinere e ex-post.

La valutazione in itinere sarà orientata al controllo e al monitoraggio e fornirà informazioni sul processo, accompagnando l'implementazione del progetto e permettendo di raccogliere informazioni utili per apportare modifiche e miglioramenti. Essa si baserà su indicatori quali:

- grado di coinvolgimento della comunità nella scelta delle ipotesi di utilizzo rispetto ai bisogni del proprio territorio;
- numero dei progetti presentati;
- numero dei beni coinvolti nelle proposte progettuali;
- stato di avanzamento dei progetti rispetto al cronogramma previsto;
- numero degli interventi avviati;

La valutazione ex post, infine, permetterà la verifica dei risultati e dell'impatto, facendo riferimento ad elementi di valutazione quali:

- incremento dei servizi per la comunità;
- grado di soddisfazione dei bisogni emersi nell'analisi di contesto;
- inserimento nel mondo del lavoro di soggetti svantaggiati, disoccupati di lungo periodo, giovani in cerca di prima occupazione, pari opportunità.

Tutti gli strumenti di valutazione permetteranno di realizzare analisi e comparazioni di dati aggregati; permetteranno, inoltre, se opportunamente "restituiti", di svolgere un'azione promozionale e di costruzione di consenso attorno al progetto.

### **4.3 Il modello di governance aziendale**

La sperimentazione attuata attraverso il progetto SOS Legality ha confermato come la valorizzazione dei beni e delle imprese confiscate debba prevedere anche la definizione di una strategia di intervento a livello di singola impresa con le seguenti caratteristiche:

- basata su un approccio di analisi dello stato di salute

- legata ad un supporto consulenziale (es. tutoraggio) fondata sul trasferimento di competenze finalizzato ad intraprendere un percorso di autonomo risanamento
- orientata ai criteri di efficacia e di efficienza.

In linea con la necessità di superare le criticità collegate alla competitività delle imprese sequestrate e confiscate, il modello di governance aziendale consentirà di:

- analizzare le diverse opzioni disponibili e sviluppare un business plan approfondito e basato su solide ipotesi imprenditoriali di investimento e ritorno economico, non solo sociale;
- creare le condizioni organizzative e professionali affinché il piano venga eseguito con una impostazione rigorosa di definizione e assegnazione di obiettivi e esecuzione e controllo manageriale;
- agire sulle risorse umane riformulando i processi di gestione (selezione, comunicazione interna, valutazione, formazione, etc.) e i valori di base (trasparenza, rispetto dei diritti, contributi, sviluppo e rispetto della persona)
- intraprendere un processo di cambiamento radicale della cultura, degli obiettivi, delle prassi operative e dei meccanismi e criteri di controllo;
- supportare gli organismi preposti nell'individuazione della migliore destinazione per l'azienda sottratta alla criminalità organizzata;
- supportare il management e/o i lavoratori dell'impresa nell'acquisizione del know-how e delle risorse necessarie ad assicurare la sopravvivenza, la redditività e lo sviluppo dell'azienda (laddove si è deciso di non procedere alla vendita o alla liquidazione dell'azienda).

Il modello, dal punto di vista operativo, si concretizzerà in diverse azioni tra cui:

- analisi delle aziende nelle principali filiere di produzione, del mercato di riferimento, del modello di funzionamento e del valore sociale ed economico prodotto, nonché dell'esistenza di concrete prospettive di continuità e di rilancio;
- implementazione di procedure di audit e checkup aziendali;
- elaborazione di piani e programmi aziendali di sviluppo;
- sostegno alla realizzazione di partnership imprenditoriali, nel campo dell'amministrazione, dell'approvvigionamento delle risorse chiave, del marketing e dell'espansione su nuovi mercati inclusi quelli internazionali;
- analisi delle competenze di base per migliorare l'occupabilità dei lavoratori e definizione dei relativi fabbisogni formativi e conseguente realizzazione di servizi di formazione, informazione e orientamento sia di tipo manageriale che specialistico;

- realizzazione di azioni di accompagnamento (tutoraggio) per i dipendenti che intendono sostituirsi in cooperative dei lavoratori o a giovani operatori e/o imprenditori che intendono prendere in affitto;
- progettazione ed implementazioni di strumenti finalizzati a favorire l'emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori.

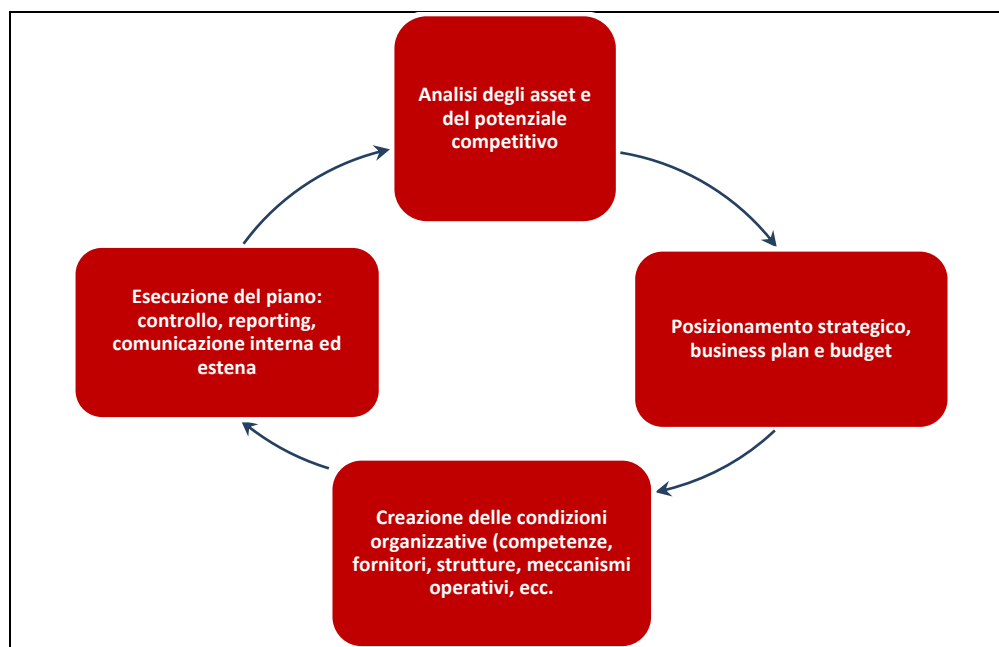
#### 4.3.1 Il processo di turnaround

Le attività realizzate attraverso il progetto SOS LEquality hanno evidenziato che:

- un approccio iper-selettivo adottato fin dall'inizio del procedimento giudiziale ridurrebbe il rischio di dispersione di risorse;
- un approccio manageriale adottato per tempo, avrebbe potuto aiutare a realizzare il cambiamento e avviare il rilancio;
- un intervento proattivo e orientato allo sviluppo avrebbe ridotto il rischio di fallimento in cui oggi versano molte delle aziende sequestrate e confiscate

Il modello di governance aziendale si baserà, quindi, per alcune e selezionate aziende, sulla realizzazione di un vero e proprio processo di turnaround che sarà articolato nelle seguenti fasi:

**Figura 17** – Il processo di turnaround



In tale processo, potranno essere dunque svolte azioni specifiche quali:

- a) **check-up aziendale:** sarà finalizzata ad accertare l'effettivo "stato di salute" in cui versa l'azienda, dai suoi esiti potrebbero derivare tre opzioni: risanamento e/o sviluppo dell'azienda, vendita, avvio delle procedure di liquidazione.

L'attività di check-up aziendale dovrà realizzarsi in tempi brevi e chiudersi con un Report i cui contenuti dovrebbero indicare: le reali condizioni di salute dell'azienda; i punti di forza e di debolezza della stessa; le prospettive di mercato; la situazione organizzativa, tecnico produttiva, patrimoniale e finanziaria dell'azienda confiscata; le sue possibilità di sopravvivenza e sviluppo.

Nel caso in cui il check up aziendale preveda come esito il risanamento e/o lo sviluppo dell'azienda, il modello prevederà lo svolgimento della seguente attività:

- b) **identificazione di una compagine societaria credibile:** tale attività sarà, invece, finalizzata ad identificare una compagine societaria in possesso di requisiti minimi in termini di competenze ed esperienze. L'obiettivo non sarà identificare una compagine già in grado di gestire in autonomia l'azienda, ma un gruppo di persone sufficientemente coeso, motivato ed in possesso delle competenze necessarie ad affrontare in maniera profittevole la fase di successiva di accompagnamento e tutoraggio. Questo step prevederà le seguenti attività tra loro alternative:

- verifica della disponibilità e della capacità dei lavoratori dell'impresa a costituirsi in cooperativa al fine di farsi carico della gestione e dello sviluppo dell'azienda;
- laddove questi presupposti siano sussistano, si procederà:
  - alla verifica della disponibilità di società ed imprese pubbliche o private a procedere all'affitto dell'azienda;
  - alla verifica della disponibilità e della capacità di un nuovo management a costituirsi in società al fine di affittare l'azienda confiscata. Al riguardo, si potrebbe anche ideare un percorso che, tramite selezioni con procedure di evidenza pubblica, porti alla creazione di cooperative di giovani in grado di prendere in gestione l'azienda confiscata.

- c) **assessment della compagine:** nel caso cui si riesca ad identificare una compagine credibile si procederà ad effettuare un assessment della compagine prescelta, al fine di evidenziare possibili deficit di competenze manageriali della stessa e progettare gli interventi formativi e di affiancamento necessari a colmare il gap individuato. Al termine delle attività di assessment si potrà procedere: direttamente all'affidamento del

bene se la compagine/impresa individuata sarà ritenuta idonea a garantire un'efficace gestione dell'impresa; in caso contrario, si procederà alla realizzazione delle attività previste al successivo punto.

- d) supporto consulenziale/formativo e assistenza** nella predisposizione di linee guida per il risanamento e lo sviluppo dell'azienda. Le attività di accompagnamento modulate sulle esigenze specifiche delle compagini societarie individuate, in particolare, si sostanzieranno in: accompagnamento alla progettazione di un business plan; consulenza specialistica e trasferimento di know-how in materia di organizzazione aziendale, marketing, tecnologie di produzione, controllo di gestione, ecc.; supporto nell'individuazione di partner; consulenza per l'individuazione delle più appropriate fonti di finanziamento (pubbliche e/o private) necessarie ad attuare il piano di sviluppo aziendale.

Nel caso in cui le attività di accompagnamento e formazione ottengano esito positivo, si procederà all'affidamento dell'azienda nelle forme previste dalla legge; in caso contrario si potrà optare per la selezione di una nuova compagine ovvero per la liquidazione/vendita della stessa. L'affidamento del bene sarà deciso sulla base di una relazione di valutazione effettuata.

- e) accompagnamento post affidamento del bene:** il tutoraggio potrà non essere limitato alla fase precedente all'affidamento del bene, ma continuare nella fase di start up mediante un affiancamento di carattere consulenziale finalizzato a rendere nell'arco di breve tempo la compagine societaria del tutto autonoma nella gestione dell'azienda.

#### *4.3.2 Le aggregazioni tra imprese*

Come sperimentato nel progetto SOS Legalità, il modello di governance aziendale darà priorità anche ad azioni orientate a stimolare lo sviluppo del sistema imprenditoriale a favore di comparti ad alto potenziale di crescita e di filiere e distretti produttivi in aree geografiche particolarmente vulnerabili, utilizzando anche le opportunità offerte in materia di reti di impresa.

In tale ambito, gli obiettivi sono, da un lato, sostenere l'integrazione e l'apertura delle aziende confiscate all'interno di sistemi e reti di imprese che operano sul mercato e nella legalità; dall'altro, incrementare la competitività delle imprese confiscate attraverso l'integrazione produttiva e di mercato con altre imprese.

La costituzione di un'impresa di rete o di una struttura consortile consentirebbe di conseguire molteplici vantaggi che, in via esemplificativa, si potrebbero concretizzare, ad esempio, in:

- riduzione dei costi attraverso la gestione congiunta dei fornitori



- condivisione di strutture e funzioni
- integrazione ed ampliamento dell'offerta verso il mercato
- lancio di un marchio ed acquisizione di certificazioni di qualità
- migliore impostazione dei rapporti tra imprese
- instaurazione di accordi di outsourcing
- accrescimento del livello di innovazione
- migliore interazione con interlocutori di grandi dimensioni o complessi

In relazione a quest'ultimo aspetto, il partenariato che sarà perseguito avrà per oggetto anche la nascita e la crescita di un rapporto tra imprese di rilievo nazionale ed aziende in transizione verso la legalità, operanti nello stesso settore di attività o settori affini; in particolare, si prevede di sostenere l'intervento delle imprese che aderiranno a forme di "tutoraggio" nei confronti delle aziende sequestrate e confiscate.

#### *4.3.3 L'intervento di figure manageriali*

Il processo di sequestro e di confisca, come emerso nei precedenti paragrafi, mette in evidenza il ruolo chiave che è chiamato a svolgere l'amministratore nonché la bontà e lungimiranza delle sue scelte. Anche alla luce della sperimentazione realizzata è possibile sostenere che alcune aziende possano essere destinate alla continuazione dell'attività aziendale laddove l'amministratore sia in grado di avviare dei percorsi di sviluppo duraturo condivisi con i principali stakeholders che costituiscono il "sistema organizzativo interno" e l'"ambiente di riferimento esterno" nel quale l'azienda confiscata opera.

Tale ipotesi, così formulata, sembrerebbe non far differire in modo significativo i presupposti necessari per il risanamento e lo sviluppo di un'azienda confiscata a titolo definitivo da una non confiscata. Tuttavia, in considerazione della modalità attraverso la quale viene avviata l'amministrazione giudiziaria, ossia la sottrazione improvvisa dell'azienda alla proprietà e controllo da parte della criminalità organizzata, assume un ruolo fondamentale la ricerca del "consenso" dai vari interlocutori in primis istituzionali e sociali intorno al progetto di rilancio e sviluppo duraturo dell'azienda. Ciò peraltro è testimoniato dalla necessità di una dimensione territoriale del modello di governance. Naturalmente tale consenso non risulta di per sé sufficiente se alla base c'è una strategia di sviluppo effimero, orientata a sfruttare delle opportunità contingenti e di breve periodo. Occorre, invece, che il progetto di rilancio dell'azienda si fondi su competenze distintive da essa possedute, o che sia possibile costruire e sostenere, per favorire uno sviluppo duraturo.

Affinchè il suddetto percorso abbia successo occorre che si attivino “comportamenti rigorosi, coerenti, tenaci” da parte degli amministratori. Tuttavia, ciò potrebbe risultare non sufficiente a favorire la sopravvivenza e lo sviluppo dell’azienda nel lungo termine. A tal fine è necessario che l’intervento dell’Amministratore giudiziario sia supportato (o comunque si prevedano) da soggetti con altri ruoli che si distinguano per una vocazione imprenditoriale/manageriale sensibile al tema della continuità aziendale in termini di autosufficienza economico-patrimoniale e nel presupposto dell’economicità gestionale e dell’efficienza.

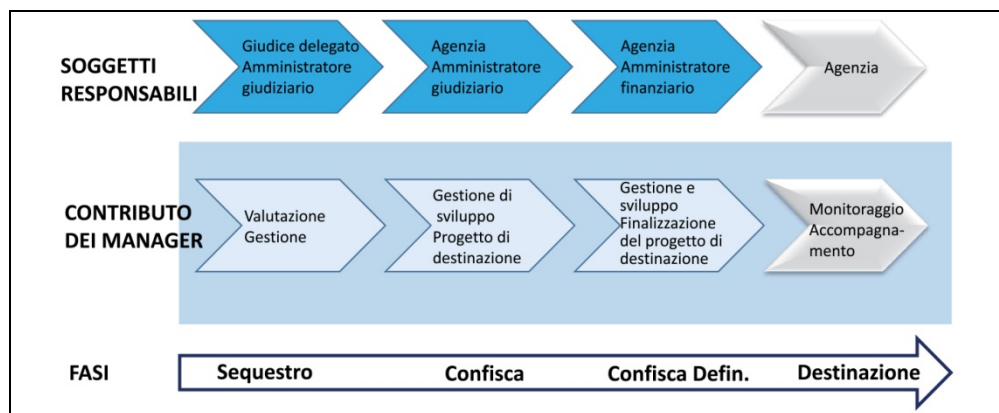
Laddove ciò non accada, il risultato, come anche emerso dal progetto non potrà che consistere in una gestione dell’azienda portata avanti in modo “mediocre” dall’amministratore e che inevitabilmente è destinata a condurre l’azienda all’estinzione.

Laddove, invece, fin dal sequestro sono state adottate modalità di gestione orientate allo sviluppo di lungo termine dell’impresa, con il coinvolgimento di persone responsabilizzate dell’andamento economico e commerciale, è possibile riscontrare maggiori potenzialità di sviluppo economico e occupazionale futuro.

In tale ambito, il modello di governance prevederà quindi un intervento su due diversi livelli:

- implementazione di processi di più rigorosi di selezione/formazione degli amministratori giudiziari, selezione che dovrà essere effettuata sulla base dei loro valori, professionalità ed esperienze di successo nell’attuare strategie di risanamento e sviluppo delle aziende confiscate;
- affiancamento in modo strutturale all’amministratore giudiziario di figure manageriali fin dall’inizio del procedimento cautelare, nelle fasi di valutazione, gestione e definizione delle opzioni di destinazione, al fine di dare un contributo decisivo alla sopravvivenza e allo sviluppo delle imprese.

**Figura 18 – L’importanza del contributo manageriale**



## **5. IL MONITORAGGIO NEL MODELLO DI GOVERNANCE**

Il progetto SOS Legality e la prassi evidenziano come si sia ormai giunti, per alcune imprese, a situazioni critiche per le quali risulta non conveniente, quando addirittura impossibile, procedere immediatamente all'affitto o alla vendita, se non a costo di una sostanziale perdita di valore.

In altre imprese, è possibile invece riscontrare una situazione in cui un intervento rapido e deciso di risanamento, anche attraverso alcune vitali decisioni di investimento, potrebbe salvare l'azienda e, dunque, porla sul mercato in condizioni di maggiore attrattività per i potenziali interessati.

In tutti i casi è comunque fondamentale attivare un'azione di monitoraggio dell'azienda anche dopo la destinazione.

L'analisi svolta ha confermato come sia essenziale agire con un approccio iper-selettivo e tempestivo che, fin dal sequestro, separi le imprese da liquidare da quelle da valorizzare.

La valorizzazione potrà avvenire in diversi modi, ma richiederà sempre:

- a. un processo di valutazione che metta in evidenza gli asset e le opzioni di sviluppo strategico;
- b. la decisione da parte dello Stato e di tutti i soggetti istituzionali competenti di accompagnare l'impresa per tutta la fase del turnaround, sia dal punto di vista della velocizzazione legale e burocratica, sia delle garanzie (accesso al credito, crediti e debiti, finanziamenti all'innovazione e alla formazione, etc.), sia dell'accesso al mercato (partnership con grandi imprese sane, accesso a gare, creazione di reti, etc.);
- c. l'avvio di un processo radicale di cambiamento organizzativo e culturale che affermi e confermi la nuova impostazione di governance e gestionale;
- d. un processo di verifica dei risultati alla luce di un sistema di criteri coerenti con gli obiettivi dell'azienda e dell'Agenzia.

Alla luce di quanto sopra, emerge, quindi, come, sia a livello di sistema che di singola impresa, occorre stabilire sufficienti controlli sugli interventi previsti e

realizzati, tali da assicurare che essi non devino dall'ottenimento degli obiettivi definiti e dai risultati attesi.

A tal fine, il modello di governance proposto prevede lo svolgimento di un'azione di monitoraggio basato sulla sistematica e continua raccolta, analisi ed uso di informazioni per verificare il progetto e prendere decisioni a riguardo.

Come già evidenziato per i Laboratori Territoriali, le attività di monitoraggio faranno parte integrante della gestione ordinaria. Il loro scopo sarà quello di fornire informazioni tali che chi gestisce possa identificare e risolvere problemi di realizzazione e verificare l'andamento degli interventi in relazione al piano originario.

La base del sistema di monitoraggio sarà rappresentata da indicatori oggettivamente verificabili che misureranno il raggiungimento degli obiettivi dell'intervento e forniranno la base per misurare il rendimento dell'intervento stesso.

Con i requisiti di specificità che permettono un monitoraggio più efficiente, gli indicatori previsti dal modello di governance saranno definiti sia a livello di sistema che a livello di singola impresa.

A **livello di sistema** si farà riferimento ad elementi quali:

- numero di beni utilizzati e restituiti alla collettività;
- numero di cooperative sociali create per la gestione dei beni;
- numero delle aziende mantenute in attività;
- numero dei lavoratori delle aziende confiscate che conservano il posto di lavoro;
- numero dei giovani che trovano una prima occupazione;
- numero di iniziative di tutoraggio, consulenza, promozione e supporto destinate ad imprese sequestrate e confiscate;
- numero dei giovani impegnati nel sociale e nella promozione della legalità.

Saranno considerati, inoltre, in tale ambito, altri aspetti di natura qualitativa come:

- il miglioramento dei processi organizzativi e gestionali dei beni confiscati
- la riduzione del deficit di informazione e trasparenza nelle procedure di monitoraggio;
- il miglioramento dei processi di partecipazione democratica per la legalità e la coesione economica e sociale del Paese.

A **livello di singola impresa**, l'attenzione sarà focalizzata, invece, sugli indicatori che tradizionalmente permettono di investigare l'andamento economico-finanziario

dell'azienda, valutandone la redditività e la posizione finanziaria di periodo; in particolare, saranno considerati:

- indicatori di liquidità (indice di disponibilità, indice di liquidità);
- indicatori di flessibilità finanziaria (indice di indebitamento, indice di copertura delle immobilizzazioni);
- indicatori di efficienza operativa (indice di rotazione del capitale investito, indice di rotazione delle attività correnti, indici di durata media dei crediti e dei debiti);
- indicatori di redditività (ROI, ROE, ROS).

Anche attraverso i risultati effettivamente rilevati, si procederà alla verifica periodica del modello di governance sulla base dei criteri della pertinenza, efficienza, efficacia, impatto, fattibilità economica e finanziaria e sostenibilità rispetto agli obiettivi prefissati.

Lo scopo della verifica periodica sarà quella di esaminare i traguardi raggiunti rispetto alle aspettative programmate, ed usare l'esperienza acquisita per migliorare il disegno di progetti futuri.

A riguardo, anche in coerenza con quanto adottato in ambito europeo, si prevedono due diversi momenti di valutazione:

- **in itinere**, ovvero quando l'intervento è ancora in via di realizzazione. In questa fase saranno valutati i progressi ottenuti e si suggeriranno eventuali modifiche al progetto da includere nella realizzazione in corso;
- **a completamento intervento**, per documentare le risorse usate, i risultati ed i progressi nel raggiungimento degli obiettivi. In tale fase, la finalità sarà quella di generare insegnamenti che possano essere usati per migliorare futuri interventi.



## 6. RACCOMANDAZIONI E RIFLESSIONI

Al modello proposto per gestione dei beni e delle imprese oggetto di provvedimento di sequestro è possibile associare raccomandazioni specifiche che sono state formulate da altre ricerche per un miglioramento del sistema di confisca, sia a livello nazionale che europeo.

Si tratta di raccomandazioni che convergono verso l'elaborazione di un modello ideale di confisca e che rappresentano la premessa necessaria per consolidare l'efficacia del modello di governance proposto.

In particolare, si suggerisce:

- **Autorità nazionali istituzionalmente rafforzate (autonome, indipendenti, specializzate, competenti) con poteri per rintracciare, identificare, sequestrare e confiscare beni illeciti:** tali autorità dovrebbero, inoltre, essere altamente motivate a raggiungere gli obiettivi specifici della confisca: privare i criminali dal profitto economico della loro attività illegale.
- **Misure di garanzia nella legge per trasparenza, integrità, efficienza e responsabilità delle autorità e delle procedure di confisca:**
  - la trasparenza dovrebbe prevedere un buon accesso alle informazioni per le procedure, i documenti, i beni confiscati, nonché la loro gestione e l'ulteriore utilizzo. L'attuazione delle politiche di trasparenza è strumentale anche per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla gestione dei beni e per rafforzare l'effetto preventivo della legge;
  - l'integrità dovrebbe prevedere una gestione adeguata del conflitto di interessi, la dichiarazione dei beni delle autorità di sequestro/confisca e elevati standard etici nella vita personale e professionale dei responsabili;
  - l'efficienza è collegata al raggiungimento dell'obiettivo chiave della confisca: privare i criminali dei beni derivanti da attività criminali o confiscare beni la cui origine legale non può essere provata. Particolarmente importante da questo punto di vista è l'esistenza di procedure rapide, sia nella fase istruttoria che in quella processuale.

- **Meccanismi di controllo sul lavoro degli organi di confisca:** le autorità nazionali dovrebbero essere soggette sia al controllo istituzionale sia a quello pubblico della società civile prevedendo informazioni e comunicazioni pubbliche sui beni sequestrati e confiscati, nonché sul loro mantenimento e riutilizzo.
- **Sequestro/confisca dei beni basato su una sentenza del Tribunale, emessa come condanna penale o come sanzione civile, nel caso in cui vi sia una differenza significativa tra i beni acquisiti ed il reddito legittimo o legalmente provato di una persona:** tale approccio faciliterebbe il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di sequestro e confisca tra gli Stati Membri che hanno istituito tali procedure nelle loro leggi nazionali.
- **Norme per garantire la tutela dei diritti umani nei procedimenti di sequestro/confisca dei beni attraverso il controllo giudiziario e rimedi legali adeguati ed efficaci per la tutela giudiziaria:** stabilire tali norme sarebbe obbligatorio, soprattutto alla luce del rischio di violazione dei diritti umani durante le procedure di sequestro/confisca.
- **Meccanismi adeguati per la gestione dei beni sequestrati e successivamente confiscati al fine di riutilizzarli per l'interesse pubblico:** gli Stati Membri dovrebbero raccogliere regolarmente, possibilmente a livello centrale, statistiche complete sul numero di confische eseguite, sul valore stimato dei beni al momento del sequestro e della confisca. Dovrebbero inoltre inviare i dati sul numero di richieste di sequestro e confisca da eseguire in un altro Stato Membro, nonché del valore o del valore stimato dei beni recuperati a seguito di esecuzione in un altro Stato Membro. Da un lato tali misure faciliterebbero la futura confisca dei beni sequestrati poiché ne impedirebbero in gran parte la distruzione e la dissipazione; dall'altro, si ridurrebbe il rischio (nei casi di vendita del bene) che lo stesso possa essere riutilizzato per scopi criminali.
- **Aumentare la visibilità della supremazia dello Stato sulla criminalità e introdurre misure obbligatorie per la trasparenza:** al fine di aumentare l'attenzione pubblica sulle misure adottate dagli Stati Membri in materia di gestione dei beni confiscati, le misure stesse dovrebbero diventare visibili al pubblico. Uno strumento potrebbe essere legato alla creazione di un registro pubblico online con i beni confiscati in ogni Stato Membro. Inoltre, come effetto deterrente bisognerebbe rendere evidente la supremazia dello Stato sui trasgressori della legge. A questo scopo i beni confiscati dovrebbero essere contrassegnati in modo da pubblicizzare la loro confisca (es. manifesti o targhe per i beni white list per le imprese);



- **Parametri comuni di cooperazione interistituzionale e interstatale a livello UE:** la cooperazione interistituzionale potrebbe avvenire attraverso l'accesso a diverse banche dati con informazioni sui beni e un rapido scambio di informazioni.

Rispetto alle criticità evidenziate nel cap. 2 inerenti i diversi oggetti confiscati in ambito europeo, come già evidenziato dalle indagini del centro Transcrime, il miglioramento della tracciabilità delle aziende infiltrate e dei relativi beneficiari potrebbe essere perseguito:

- approfondendo la conoscenza dei drivers degli investimenti relativi a diverse organizzazioni criminali e, all'interno della stessa organizzazione, capendo il motivo di strategie di investimento diverse da Paese a Paese;
- individuando le vulnerabilità e le relative opportunità prodotte da alcuni settori, diverse da Paese a Paese. Al riguardo, lo sviluppo di modelli di analisi di rischio di riciclaggio ed infiltrazione potrebbe essere utile per orientare le indagini ed accrescere la riconoscibilità delle aziende infiltrate, potenziando la loro confisca;
- migliorando la disponibilità delle informazioni sui proprietari delle imprese a livello transnazionale;
- collegando i registri delle imprese di Paesi diversi;
- sviluppando strumenti che consentano indagini finanziarie più efficaci;
- sviluppando strumenti più utili per gli intermediari privati (es. banche) soggetti a obblighi antiriciclaggio.

Per quanto riguarda le normative sulla confisca e la loro applicazione, sarebbe opportuno intervenire su:

- differenze tra Paesi nelle normative sostanziali e procedurali relative alle misure patrimoniali. Tra queste: l'impossibilità o lo scarso utilizzo, in alcuni paesi EU, della confisca allargata e della confisca amministrativa;
- difficoltà tecniche e culturali che ostacolano la cooperazione internazionale per effettuare confische su base transnazionale.

In tale ambito, si può affermare che un primo passo in avanti è stato fatto dalla recente direttiva europea che armonizza e potenzia gli strumenti a disposizione dei vari paesi e facilita la cooperazione di polizia e giudiziaria nell'effettuare confische tra paesi diversi.

Per la gestione dei beni confiscati, si è consapevoli del fatto che, indipendentemente dal paese, se non si risolve il problema della gestione efficiente dei beni confiscati

(soprattutto aziende) l'efficacia del provvedimento di confisca si riduce. Quindi, sarebbe auspicabile in generale, e non solo in Italia:

- ridurre i tempi tra il sequestro e la confisca definitiva;
- esplorare tutte le possibili destinazioni dei beni confiscati e quindi delle aziende, compresa la vendita;
- coinvolgere professionisti con competenze manageriali per evitare la dispersione delle aziende dopo il sequestro;
- esplorare strumenti flessibili e alternativi alla confisca (es. «controllo giudiziario» delle aziende, art. 34 L. n. 159/11).

Infine, sarebbe opportuno consolidare le ipotesi segnaletiche già formulate su indicatori e relativi range di valori atti a dimostrare, attraverso l'analisi dei bilanci relativi a più anni, l'esistenza di specifiche dinamiche, contabili o extra-contabili, nella gestione delle aziende; si tratta infatti di indicatori che potrebbero essere utilizzati in modelli di valutazione del rischio o di prevenzione delle infiltrazioni criminali.

Al riguardo, il progetto SOS Legality, attraverso i processi di checkup delle imprese appartenenti al campione analizzato ha potuto dare ulteriore conferma a quanto già ipotizzato. Infatti, focalizzando l'attenzione su **3 ambiti** (fonti di finanziamento/impiego del patrimonio/redditività e struttura dei costi) della gestione economico – finanziaria delle imprese criminali, è emerso quanto segue.

La struttura finanziaria risulta essere influenzata dalle finalità di riciclaggio e di occultamento delle attività criminali.

Nelle imprese analizzate, trovano conferma le seguenti ipotesi:

- incidenza significativa dei debiti rispetto al valore totale del passivo dello stato patrimoniale, soprattutto se confrontato con quello delle imprese legali nello stesso settore, e, viceversa, un peso meno significativo del patrimonio netto rispetto all'attivo totale; ciò al fine di mascherare l'iniezione di liquidità di origine illecita in azienda;
- elevati debiti nei confronti dei fornitori di beni e servizi; ciò può essere considerato come il risultato del forte controllo del territorio e del consenso goduto nelle aree di influenza che si manifestano anche attraverso la pressione sui fornitori e il ritardato pagamento degli stessi;
- alti livelli di indebitamento bancario, a conferma di un consenso goduto dai gruppi criminali anche a livello di sistema amministrativo e finanziario locale.

Anche l'articolazione del capitale risulta influenzata dalle finalità di riciclaggio e di occultamento delle attività criminali.

Le imprese analizzate sono (o erano) tutte imprese effettivamente attive sul mercato; di conseguenza, svolgono attività economiche e, come tali, consentono di riscontrare parte dell'attivo impiegato in immobilizzazioni, soprattutto di tipo materiale (in fabbricati, impianti, macchinari ed altri mezzi di produzione).

Non si tratta di aziende "paravento" in cui non viene svolta attività produttiva con la conseguenza che l'attivo sia principalmente detenuto in circolante (es. liquidità, depositi bancari e postali, crediti commerciali o verso altri) e, solo in misura residuale, in immobilizzazioni.

Trova, inoltre, conferma l'ipotesi di indicatore relativa ad un livello anomalo di crediti non finanziari e non tributari: le organizzazioni criminali infatti mascherano le uscite verso altri affiliati o verso imprese colluse sotto forma di crediti commerciali, crediti verso imprese collegate/controllate/controllanti e crediti verso altri.

Infine, per quanto riguarda la redditività e la struttura dei costi, poiché le imprese del campione sono di tipo produttivo, è stato possibile riscontrare una struttura di conto economico assimilabile a quella delle aziende "normali" con ricavi, costi, e, in ultima istanza, un reddito che dovrebbe essere massimizzato.

Allo stesso tempo, è stato tuttavia possibile riscontrare alcuni elementi che testimoniano il potenziale di collusione intimidazione e violenza che può essere utilizzato al fine di incrementare i profitti delle stesse aziende. In particolare:

- costi ridotti per l'acquisto di merci e servizi come risultato della pressione sui fornitori per ottenere merci e servizi a condizioni di vantaggio;
- minori costi del personale, in proporzione, rispetto alla media del settore attraverso l'utilizzo manodopera "in nero" e il non pagamento dei contributi previdenziali, assicurativi e degli straordinari;
- minori costi di produzione grazie all'utilizzo di materie prime, semilavorati e servizi di basso costo o qualità scadente;
- quota significativa del valore totale della produzione del settore nella propria area di riferimento conseguita attraverso pressioni esercitate sulle aziende concorrenti e P.A. durante le gare d'appalto.



## 7. CONCLUSIONI

Il progetto SOS Legality, attraverso il modello di intervento concretamente realizzato e testato, nella dimensione di un approccio integrato di supporto e assistenza ai diversi attori impegnati nella gestione dei beni e delle aziende confiscate, per la sua articolazione sui due diversi assi di azione, territoriale ed aziendale, ha permesso di sviluppare in maniera compiuta un'analisi sistematica e di qualità.

Pur inserendosi in un filone di analisi e di ricerca portato avanti da più anni e da diversi operatori, e perciò assai più stimolante, il progetto ha tuttavia sviluppato un modello di intervento finalizzato alla gestione dei beni sequestrati e confiscati molto articolato, che ha condotto all'individuazione di una serie di fattori ed elementi di valutazione che posso contribuire ad innovare la gestione dei beni e delle aziende confiscati.

I Laboratori territoriali, sia pure per un numero non elevatissimo di aziende ma caratterizzate comunque da specificità territoriali e specializzazioni settoriali; i check up realizzati sul territorio ed il focus sulla filiera del calcestruzzo, costituiscono azioni operative che consentono di essere poste a confronto con quelle già elaborate in altri Progetti e che presentano caratteristiche di specificità, struttura e funzionamento in grado di assicurare un loro pronto ed adeguato utilizzo concreto.

Il modello di governance individuato sperimenta chiaramente la necessità, più volte ed a diversi livelli manifestata, di una dotazione di strumenti operativi strutturati e articolati che si pongano in funzione servente rispetto alla finalità del recupero, della salvaguardia e della valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata, a beneficio dello sviluppo economico, della legalità e della tutela del lavoro, con l'individuazione di quegli interventi più efficaci e maggiormente coerenti con le diverse realtà.

La cabina di regia e il coinvolgimento degli attori istituzionali ed economici, pubblici e privati, attraverso regole e misure di effettivo coinvolgimento strutturato, che non si arresti cioè alla mera partecipazione formale, testimonianza simbolica, certamente utile, ma priva di impatto e di conseguenze fattive, determinano quel necessario passaggio dal livello territoriale coinvolto – nazionale e locale - al livello

aziendale, secondo le modalità di affiancamento illustrate, che costituiscono un modello di intervento di matrice camerale che – adeguatamente implementato – può offrire una risposta efficace ed efficiente su tutto il territorio nazionale; ciò proprio per la presenza capillare dei soggetti che compongono il Sistema camerale.

Il Sistema camerale, infatti, in quanto esponenziale del sistema delle imprese del territorio in ambito provinciale/regionale/nazionale e punto di contatto delle stesse con le Istituzioni che vi operano, può assolvere a quella funzione di raccordo con il livello più alto e/o nazionale nella logica del principio di sussidiarietà; allo stesso tempo, può coinvolgere tutti gli attori nella logica del modello del partenariato pubblico-privato, in attuazione dei principi che il progetto ha ben caratterizzato (inclusione, trasparenza, integrazione, informazione, effettività).

E' poi un punto di non ritorno del Progetto SOS Legality la considerazione secondo cui l'obiettivo di recuperare/valorizzare le aziende e i beni confiscati necessita della definizione di una strategia di intervento a livello aziendale, momento cruciale nell'attuazione effettiva dello stesso, ma che ha ricadute differenti a seconda delle condizioni "di salute" e di contesto - interno ed esterno - dell'azienda.

Il Progetto ha posto l'accento sul livello aziendale che è il luogo fisico in cui il modello si declina per verificare e rendere attuale la finalità di valorizzazione del singolo bene/singola azienda.

E' nella dimensione aziendale che vanno analizzate, ed eventualmente create, le condizioni organizzative e professionali che possono condurre sulla via del risanamento e/o dello sviluppo dell'azienda sequestrata/confiscata.

La definizione del piano di intervento con gli obiettivi di impatto individuati secondo le azioni descritte e già sperimentate ed il processo di turnaround comprensivo dell'accompagnamento e del monitoraggio post affidamento sono un concreto modo di articolare gli strumenti in misura coerente e finalizzata a sostenere con rapidità la transizione alla legalità delle aziende confiscate, salvaguardando in tal modo la competitività dell'impresa nel mercato di riferimento e l'occupazione dei suoi lavoratori.

Sotto il profilo dei risultati attesi, infine, l'introduzione del modello sperimentato e testato può generarne molteplici, che sinteticamente possono riflettersi in valori positivi degli indicatori di monitoraggio prima descritti:

- incremento nel numero di beni utilizzati e di cooperative sociali nate per la gestione dei beni;
- incremento nel numero di aziende sequestrate e confiscate mantenute in attività;

- incremento di dipendenti di aziende che mantengono il proprio lavoro;
- incremento dei giovani che trovano una prima occupazione;
- incremento di azioni di servizi di tutoraggio, consulenza, promozione e supporto destinate ad imprese sequestrate e confiscate;
- miglioramento dei processi organizzativi e gestionali dei beni confiscati e riduzione del deficit di informazione e trasparenza nelle procedure di monitoraggio;
- miglioramento dei processi di partecipazione democratica per la legalità e la coesione economica e sociale del Paese.

Si tratta di risultati che, insieme alle raccomandazioni e alle riflessioni anche in prospettiva *de iure condendo* articolate e svolte nei paragrafi precedenti, possono rafforzare il convincimento secondo cui è possibile rendere attuali e concreti i valori dell'impresa, quali l'etica e la responsabilità sociale d'impresa, secondo cui, in conclusione, "*Impresa = Bene comune*".





## BIBLIOGRAFIA

Il presente documento tiene conto delle seguenti pubblicazioni:

- La confisca dei beni illeciti in Italia – Report del progetto “*Enhancing Integrity and Effectiveness of Illegal Asset Confiscation – European Approaches*” di Transparency International Italia, Transparency International Bulgaria, Transparency International Romania - 2014
- *Dalla legge alla pratica: un’analisi dei sistemi di confisca a livello nazionale ed europeo* - AA.VV. – Transparency International. - 2015
- *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati. Stato dei procedimenti di sequestro o confisca* – Ministero della Giustizia, Roma, febbraio 2015.
- *Gli Investimenti delle Mafie* - Università Cattolica del Sacro Cuore (Centro Interuniversitario Transcrime) per il Ministero dell’Interno (“Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007-2013”) – 2013



# ALLEGATO TECNICO

## I Laboratori Territoriali

*Premessa: il progetto SOS legality*

Il progetto SOS Legality è promosso da Unioncamere e Universitas Mercatorum ed è attuato in cooperazione con l'Associazione Libera, le CCIAA di Caserta, Reggio Emilia e Siracusa.

L'iniziativa, finanziata dalla Commissione Europea (DG Affari Interni) nell'ambito del *Programma per la Prevenzione e la Lotta al Crimine*, è stata selezionata dall'UE in qualità **di azione pilota finalizzata ad approfondire e condividere a livello europeo l'esperienza italiana di gestione di aziende e beni confiscati alla criminalità organizzata.**

Va evidenziato, come in questo momento, in Europa ci sia estrema attenzione sul tema, con una proposta di Direttiva sul congelamento e la confisca dei beni delle mafie che ha appena ricevuto il vaglio positivo del Parlamento Europeo (maggio u.s.) e nella quale si raccomanda a tutti gli Stati membri che i beni confiscati siano utilizzati per il risarcimento delle vittime, il riutilizzo sociale e/o per rafforzare le leggi in materia.

Il **progetto SOS legalità** realizzerà nelle aree di tre territori pilota (Reggio Emilia, Caserta e Siracusa) attività di sensibilizzazione e cooperazione istituzionale, formazione-affiancamento per aziende confiscate ed aspiranti imprenditori, con un duplice obiettivo: (1) **supportare lo sviluppo di un gruppo selezionato di aziende confiscate** o che gestiscono un bene destinato<sup>1</sup>; (2) **generare modelli di intervento**

---

<sup>1</sup> Le aziende sono in corso di selezione sulla base di una ricognizione sul campo effettuata partendo dalle informazioni dell'Agenzia Nazionale per i Beni Confiscati e Sequestrati (ANBSC) e attraverso verifiche dirette con cooperative che già gestiscono beni confiscati. Si tratta di tipologie aziendali diverse: aziende di recente confisca (confisca con sentenza di primo grado) o già confiscate in via definitiva (sentenza di ultimo grado), aziende confiscate assegnate a cooperative di lavoratori oppure cooperative sociali assegnatarie di un bene immobile confiscato.

che possano essere ulteriormente sviluppati oltre il termine del progetto nei territori già coinvolti o in altri contesti territoriali.

### *Le motivazioni dei 'laboratori territoriali SOS legality*

Questa specifica linea di attività del progetto è stata pensata per attivare **gruppi di lavoro territoriali** finalizzata a proporre linee-guida e ambiti di cooperazione a supporto della valorizzazione di beni ed aziende confiscate.

Il punto di partenza è la consapevolezza che aziende e beni confiscati possono esprimere un alto potenziale di ricchezza economica e sociale. Si tratta di un 'patrimonio comune' che richiede responsabilità condivisa tra attori pubblici e privati: **corresponsabilità che significa governance di un processo di filiera che nasce dalla fase del sequestro del bene o azienda, prosegue nella fase di destinazione e poi in una gestione economica sana e socialmente responsabile.**

I 3 laboratori territoriali (1 per ciascun territorio coinvolto) saranno composti da un gruppo selezionato di istituzioni, enti locali, partenariato economico e sociale, rappresentanti delle organizzazioni non profit, sistema creditizio, professionisti.

I laboratori saranno chiamati a individuare proposte per concrete indicazioni di intervento e cooperazione, rispondendo ad alcune domande-chiave:

***Quali servizi reali (assistenza tecnica, formazione, tutoraggio, informazione, ecc), quali servizi finanziari possono essere attivati o potenziati a supporto specifico di aziende confiscate (o nate dalla destinazione di un bene confiscato)? Con quali partenariati tra soggetti pubblici e privati questi servizi possono essere assicurati in modo efficace e proficuo, non solo a vantaggio delle aziende confiscate beneficiarie ma anche per portare valore economico e sociale sui territori ?***

I risultati dei tre laboratori territoriali (Reggio Emilia, Caserta, Siracusa) saranno sintetizzati in un report conclusivo che sarà portato all'**attenzione della Commissione Europea** e delle istituzioni di altri paesi membri, **anche attraverso la presentazione e discussione in occasione di eventi transnazionali dedicati.**

### *Le peculiarità del Laboratorio territoriale di Siracusa*

Il territorio di Siracusa, rappresenta, oggi, un terreno di sperimentazione importante nel quale effettuare un lavoro di riflessione condivisa, di preparazione di strumenti e metodi per futuri interventi 'sul campo', dato l'elevato indice di presenza e di radicamento del crimine organizzato nel sistema economico e finanziario regionale.

Tuttavia, la consolidata esperienza di successo del territorio provinciale in tema di riutilizzo di beni confiscati, attraverso la presenza di alcune cooperative che già gestiscono beni confiscati, rappresenta un terreno utilissimo al progetto fornendo, in modo particolare, un esempio utile ad altri territori italiani dove il fenomeno si è già esplicitato.

La rete di stakeholders già attivata dalla Camera di commercio di Siracusa per il buon esito dello 'Sportello Legalità' recentemente attivato rappresenta, inoltre, un network in grado di esprimere idee e progetti concreti che possono offrire, fin da subito, una sponda di collaborazione con altri territori (le altre due province pilota – Reggio Emilia e Caserta) dove vi sono beni ed aziende confiscate.

Lo spirito del laboratorio risiede nella consapevolezza che solo 'reti lunghe' di collaborazione (di livello interregionale, nazionale, europeo) tra istituzioni e tra imprese (confiscate e non) possano prevenire e combattere efficacemente la presenza ed il progressivo radicamento del crimine organizzato nel tessuto economico e sociale.

### *Le peculiarità del Laboratorio territoriale di Reggio Emilia*

Il territorio di Reggio Emilia, pur non essendo ancora interessato dalla presenza di beni /aziende confiscate rappresenta, oggi, un terreno di sperimentazione importante nel quale effettuare un lavoro preventivo di riflessione condivisa, di preparazione di strumenti e metodi per futuri interventi 'sul campo', probabilmente prossimi, a causa della presenza e rischio di radicamento del crimine organizzato nel sistema economico e finanziario regionale.

La consolidata esperienza di successo del territorio provinciale in modalità di programmazione/progettazione partecipata per lo sviluppo socio-economico responsabile rappresenta un terreno utilissimo al progetto fornendo, in modo particolare, un esempio utile ad altri territori europei con caratteristiche analoghe (assenza, al momento di aziende/beni confiscati ma interesse e necessità di collaborare con altri territori dove il fenomeno si è già esplicitato).

La rete di stakeholders già attivata dalla Camera di commercio di Reggio Emilia per il buon esito dello 'Sportello Legalità' recentemente attivato rappresenta, inoltre, un network in grado di esprimere idee e progetti concreti che possono offrire, fin da subito, una sponda di collaborazione con altri territori (le altre due province pilota – Siracusa e Caserta, o altre province della regione Emilia Romagna o di altre regioni) dove vi sono beni ed aziende confiscate.

Lo spirito del laboratorio risiede nella consapevolezza che solo ‘reti lunghe’ di collaborazione (di livello interregionale, nazionale, europeo) tra istituzioni e tra imprese (confiscate e non) possano prevenire e combattere efficacemente la presenza ed il progressivo radicamento del crimine organizzato nel tessuto economico e sociale.

### *Le peculiarità del Laboratorio territoriale di Caserta*

Il territorio di Caserta, rappresenta, oggi, un terreno di sperimentazione importante nel quale effettuare un lavoro di riflessione condivisa, di preparazione di strumenti e metodi per futuri interventi ‘sul campo’ , dato l’elevato indice di presenza e di radicamento del crimine organizzato nel sistema economico e finanziario regionale.

Tuttavia, la consolidata esperienza di successo del territorio provinciale in tema di riuso di beni confiscati, attraverso la presenza di alcune cooperative che già gestiscono beni confiscati, rappresenta un terreno utilissimo al progetto fornendo, in modo particolare, un esempio utile ad altri territori italiani dove il fenomeno si è già esplicitato .

La rete di stakeholders già attivata dalla Camera di commercio di Caserta per il buon esito dello ‘Sportello Legalità’ recentemente attivato rappresenta, inoltre, un network in grado di esprimere idee e progetti concreti che possono offrire, fin da subito, una sponda di collaborazione con altri territori (le altre due province pilota – Reggio Emilia e Siracusa) dove vi sono beni ed aziende confiscate.

Lo spirito del laboratorio risiede nella consapevolezza che solo ‘reti lunghe’ di collaborazione (di livello interregionale, nazionale, europeo) tra istituzioni e tra imprese (confiscate e non) possano prevenire e combattere efficacemente la presenza ed il progressivo radicamento del crimine organizzato nel tessuto economico e sociale.

### *Le modalità di organizzazione dei Laboratori territoriali*

Il programma di lavoro dei laboratori territoriali prevede 4 incontri, da realizzarsi presso la sede della CCIAA. I lavori saranno coordinati dai referenti della CCIAA con il supporto del team del progetto SOS legality (Unioncamere, Universitas Mercatorum).

E’ utile che la Camera di Commercio effettui una ricognizione delle istituzioni – associazioni-ordini professionali – imprenditori da invitare, anche sulla base delle disponibilità raccolte durante il workshop di lancio dell’iniziativa, individuando

delle professionalità che siano disponibili a partecipare al progetto – a titolo non oneroso per la Cdc e per il progetto stesso- e che auspicabilmente abbiamo un portato di esperienze professionali sui temi della gestione di impresa e start-up di impresa.

Sarebbe utile che nel Laboratorio siano presenti rappresentanti di ordini professionali (commercialisti, avvocati, consulenti del lavoro), associazioni di categoria rappresentative delle aziende confiscate (Confcommercio, CNA, Legacoop ecc.), un rappresentante per le cooperative confiscate che hanno già confermato l’adesione al progetto, un referente della Cdc con ruolo di coordinamento operativo ed organizzativo che segua le attività con particolare riguardo alla cura dei contatti con i partecipanti al Laboratorio, l’agenda degli incontri e i necessari adempimenti, le verbalizzazioni degli incontri e i resoconti.

Lo staff tecnico che guida il Laboratorio è composto un docente dell’Ateneo, e da un referente dell’Associazione Libera.

### **Ipotesi di Agenda del laboratorio**

<i>Incontri</i>	<i>Tema</i>
Prima riunione	Insedimento partecipanti: Ruoli/attività/impegni Finalità del Laboratorio ed ambito di lavoro Analisi stato dell’arte beni e aziende confiscate ed esperienze in atto nel territorio provinciale
Seconda riunione	Analisi elenco aziende confiscate area centro- sud -Definizione servizi/strumenti
Terza riunione	Analisi dati ed evidenze check up presso le aziende Messa a punto e sperimentazione attività e strumenti a supporto delle aziende
Quarta riunione	Analisi risultati e formalizzazione della sperimentazione

Si tratta di una macro-articolazione, suscettibile di taratura e rimodulazione, sulla base dei contributi alla discussione dei partecipanti e sulla base delle idee/proposte operative che emergeranno durante gli incontri, e, in particolare sulla base delle azioni integrate e iniziative relative alla cultura della legalità sulle quali ciascuna Camera di Commercio è impegnata.

Finito di stampare nel mese di Dicembre 2015  
dalla Tipografia COPYGRAPH sas - Via A. Labriola, 38/40  
00136 Roma - Tel. 0639735375 - Fax 0639750731