



Consiglio Regionale della Campania

Prot. n. 29071/Gen.

Al Signor Presidente della Giunta
Regionale della Campania
Via S. Lucia, n. 81
N A P O L I

Ai Presidenti della VI e II Commissione
Consiliare Permanente

Al Presidente della III Commissione Consiliare
Speciale

Ai Consiglieri Regionali

All'Assessore delegato ai rapporti
con il Consiglio regionale

Al Settore Legislativo, Studi e Ricerche

S E D E

Oggetto: Proposta di legge "Valorizzazione e gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata" (Reg. Gen. n. 103)

Ad iniziativa del Consigliere Mocerino.
Depositata il 26 ottobre 2010

IL PRESIDENTE

VISTO l'articolo 54 del Regolamento interno

ASSEGNA

il provvedimento in oggetto a:

VI Commissione Consiliare Permanente per l'esame

II Commissione Consiliare Permanente e III Commissione Consiliare Speciale (Per il controllo sulle bonifiche ambientali e sui siti di smaltimento rifiuti e ecomafie e riutilizzo dei beni confiscati)

Le stesse si esprimeranno nei modi e termini previsti dal Regolamento

Napoli, - 8 NOV 2010

IL PRESIDENTE



Consiglio Regionale della Campania

Relazione

1. L'evoluzione della disciplina dei beni confiscati

L'acquisizione della consapevolezza della insufficienza di provvedimenti che incidessero solo sulla libertà personale degli indiziati di delitti di mafia, che era l'impostazione della legge 11 marzo 1965, n. 575 ("Disposizioni contro la mafia"), e della necessità di colpire efficacemente la componente economico-finanziaria connessa all'esercizio di attività illecite, costituisce il fondamento logico del cambio di prospettiva operato con l'approvazione della legge 13 settembre 1982, n. 646, conosciuta anche come legge Rognoni-La Torre. Le azioni repressive di carattere personale non impedivano infatti ai mafiosi di mantenere il controllo del territorio attraverso i patrimoni costituiti sfruttando attività illecite, che costituivano da un lato la fonte di finanziamento delle organizzazioni criminali e, dall'altro, uno degli strumenti impiegati da tali organizzazioni per inserirsi nell'economia legale; In più, la stessa Commissione parlamentare antimafia aveva inoltre rilevato come misure inefficaci per contrastare le capacità economico finanziarie dei gruppi criminali, aggiunte a sanzioni quali il soggiorno obbligato, fossero concausa anche dell'esportazione dei fenomeni criminosi (mafia, camorra ed associazioni similari) in regioni diverse da quelle dove sono endemici, tanto che con la l. 24 luglio 1993, n. 256, è stato totalmente vietato di disporre l'obbligo di soggiorno in comuni diversi da quello di residenza o di dimora abituale della persona pericolosa.

Le misure patrimoniali risultano inoltre più efficaci di quelle personali anche perché l'accumulo della ricchezza non solo è lo strumento indispensabile per incrementare le attività illecite ma soprattutto costituisce lo scopo di ogni criminalità organizzata e quindi permettono di colpire lo scopo ultimo delle organizzazioni criminali.

La legge Rognoni-La Torre, oltre ad inserire nel codice penale il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, affiancò alle misure di prevenzione a carattere personale alcune misure a carattere patrimoniale, come il sequestro e la confisca dei beni illecitamente accumulati, cercando così di aggredire i patrimoni costituiti illecitamente in modo da sottrarre ai mafiosi i frutti delle loro attività illecite, e permise quindi di svolgere un'azione molto più efficace ai danni delle organizzazioni



Consiglio Regionale della Campania

criminali; tuttavia, essa non risolveva il nodo della destinazione e della gestione dei patrimoni confiscati, fra i quali sovente figuravano terreni agricoli ed aziende che, privi di opportune forme di gestione, andavano incontro ad un destino di deperimento se non di abbandono con gravi implicazioni sul piano dell'impatto sociale.

Il D.L. n. 230 del 1989, convertito con modifiche nella l. n. 282 del 1989 cercò di risolvere il problema introducendo la figura di un amministratore che si occupasse della custodia, della conservazione e della amministrazione dei beni confiscati senza però attribuirle reali poteri di amministrazione e gestione e, dunque, senza riuscire ad incidere sensibilmente sul deperimento dei beni confiscati e sulle ricadute sociali, oltre che economiche di tale situazione.

2. La L. 109/1996 e la sua attuazione - analisi

La consapevolezza che i beni confiscati ai mafiosi avessero, oltre che un ruolo indefettibile per indebolire economicamente i loro proprietari che, grazie all'indotto economico di tali beni, potevano continuare a mantenere il proprio controllo sul territorio, anche un grande significato simbolico, poiché testimoniavano la riappropriazione da parte delle comunità dei proventi di attività illegali, ha portato il legislatore a cercare soluzioni che permettessero di assicurare una concreta gestione dei beni confiscati.

Nel 1996, per porre rimedio all'impossibilità di gestire concretamente i beni confiscati, venne approvata la l. n. 109, che sottoponeva l'attività dell'amministratore dei beni nominato dal tribunale nello stesso atto di confisca al diretto controllo del Ufficio del Territorio del Ministero delle Finanze – in seguito Agenzia del demanio-. La disciplina del 1996, oltre a snellire le procedure ed a ridurre il tempo necessario per l'assegnazione del bene, introdusse il divieto di vendita dei beni immobili confiscati, istituì presso le prefetture un fondo per la gestione dei beni immobili confiscati alimentato con i proventi della vendita dei beni mobili confiscati e prevede che venissero raccolti i dati sui beni confiscati. I beni immobili confiscati erano trasferiti al patrimonio dello Stato per espresse finalità di giustizia, di ordine pubblico, di protezione civile o trasferiti al patrimonio del comune in cui si trovava



Consiglio Regionale della Campania

l'immobile per finalità istituzionali o sociali prevedendone poi l'assegnazione in concessione ad enti o associazioni affinché potessero impiegarli a fini sociali.

Per i beni rientranti in complessi aziendali la legge prevedeva la possibilità di venderli o affittarli anche agli stessi dipendenti dell'azienda confiscata raggruppati in cooperative.

Tab. 1 - La schematizzazione delle procedure previste dalla L. n. 109/1996

FASE	FONTI	AZIONE	OGGETTO/PRODOTTO	DESTINATARIO/ partecipante
1°	Cancelleria del Tribunale	Comunica	Decreto definitivo di confisca	Prefettura
				Filiale dell'Agazia del demanio
				Dipartimento di Pubblica Sicurezza
				Amministratore giudiziario del bene
2	Filiale locale dell'Agazia del Demanio	Effettua la stima	Il bene confiscato	
	Filiale locale dell'Agazia del Demanio	Raccoglie	Parere per la destinazione del bene ai sensi della 109/96	Prefettura Sindaco Amministratore giudiziario
	Filiale locale dell'Agazia del Demanio	Comunica	Proposta di destinazione	Agazia Centrale del Demanio
3°	Agazia Centrale del demanio	Definisce la destinazione del bene	Decreto di destinazione	Comune / enti privato sociale / Stato
3°°	Comune	Consegna	Contratto di comodato gratuito	Soggetto assegnatario ai sensi della legge n. 109/96

Fonte: elaborazione su tabelle di Ass. Libera, L'utilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie. Le esperienze positive, i punti critici e le prospettive di riforma della legge n.109/96, pag. 9

Per assicurare un coordinamento centrale delle diverse attività connesse al tema della confisca dei beni nel 1999 venne istituito, con decreto del Ministero delle Finanze, un Osservatorio permanente sui beni confiscati e, poco dopo, con d. P. R. 28/7/1999, veniva nominato un Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, incaricato di coordinare le amministrazioni interessate alla destinazione ed alla gestione dei beni confiscati favorendone l'incontro con l'associazionismo al fine di garantire la razionalità e la correttezza della



Consiglio Regionale della Campania

gestione dei beni confiscati e sulla effettività della loro destinazione sociale. Il Commissario straordinario poteva inoltre formulare proposte al presidente del Consiglio dei Ministri e doveva monitorare il complesso dei beni.

Nel 2003 il Consiglio dei Ministri ha abolito il Commissario straordinario individuando nell'Agenzia del Demanio, dotata di propria personalità giuridica di diritto pubblico, il titolare esclusivo della gestione dei beni confiscati attribuendole, a decorrere dal 1/1/2004, i compiti fino a quel momento del Commissario straordinario. L'Agenzia ha dovuto quindi affrontare le difficoltà di un così gravoso incarico, legate alla carenza di professionalità specializzate nella risoluzione dei problemi legati alla gestione dei beni confiscati, rivedendo la propria organizzazione e colmare le lacune acquisendo nuove risorse. La mole delle confische, e l'aver considerato i beni confiscati alle mafie come ordinari beni del patrimonio dello Stato, ha comportato un ruolo centrale dell'Agenzia del demanio (a livello centrale e periferico) nel meccanismo di destinazione dei beni confiscati; solo di recente, peraltro, sono nate all'interno dell'Agenzia del demanio centrale di Roma e nelle più importanti direzioni regionali sezioni specializzate sui beni confiscati alle mafie (in Campania, Calabria e Lombardia).

Tab. 2 - Progressione delle confische 1996/2003

Anno	Beni immobili	Aziende
1996	353	22
1997	507	31
1998	512	11
1999	299	21
2000	927	5
2001	549	12
2002	190	12
2003	48	2
Totali	3385	116

Fonte: CNEL Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro - Osservatorio socio-economico sulla criminalità - Rapporto monitoraggio legge 109/96 - 11 Maggio 2006



Consiglio Regionale della Campania

I dati, a partire dal 2004, sono tenuti dall'Agenzia del demanio, che li riassume come di seguito:

Tab. 3 - Confische definitive per anno

Anno	confiscati
2001	1071
2002	573
2003	293
2004	408
2005	166
Totali	2511

Fonte: Agenzia del demanio

Se si osservano gli effetti della legge del 1996 il primo dato che risulta evidente è che la gran parte dei beni e delle aziende sono stati confiscati dopo l'entrata in vigore della normativa introdotta con la legge n. 109 in tempi molto più brevi di quelli necessari durante la vigenza della normativa precedente, e dunque essa ha rappresentato un indubbio passo avanti nella disciplina dei beni confiscati.

Restano tuttavia da risolvere diversi problemi, il primo dei quali è quello legato ai tempi impiegati per la confisca dei beni sequestrati, ai tempi impiegati per la destinazione e per la utilizzazione dei beni immobili, ed alle concrete difficoltà legate all'impiego di aziende precedentemente caratterizzate da una conduzione mafiosa.

In particolare, a parte la lentezza della macchina giudiziaria, le difficoltà che si incontrano nelle azioni di confisca sono legate anche alle azioni di difesa dei soggetti intestatari dei beni oggetto della decisione; questa ricerca, non essendo diretta alla valutazione delle disposizioni legislative statali, non si occupa del tema connesso ai tempi per la confisca dei beni, e si concentra perciò su quello connesso alla consegna degli immobili confiscati e destinati, e sulle difficoltà di utilizzazione dei beni immobili che siano stati destinati e consegnati.

Tra i punti di criticità che si sono incontrati nel meccanismo di applicazione della 109, hanno assunto una fondamentale importanza i tempi lunghi che intercorrono tra la confisca definitiva e il



Consiglio Regionale della Campania

decreto di destinazione del bene. La legge parla di un termine ordinatorio di 120 giorni, ma come risulta nella grande maggioranza dei casi i tempi sono molto più lunghi, addirittura durano anni.

Anzitutto, non tutti i beni destinati sono stati effettivamente consegnati, come risulta dal rapporto del CNEL del 2006:

Tab. 4 – analisi della consegna dei beni destinati al 2003

Area	Non consegnati	%	Consegnati	%	totali
Nord	93	43,8	119	56,1	212
Centro	52	41,6	73	58,4	125
Sud	345	31,8	749	68,4	1094
Sicilia	252	33,2	506	66,7	758
Totale	742	33,8	1447	66,1	2189

Fonte: CNEL Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro - Osservatorio socio-economico sulla criminalità - Rapporto monitoraggio legge 109/96 - 11 Maggio 2006

Ciò posto, i tempi di assegnazione sono mediamente molto alti; i dati disponibili, sia da fonti ufficiali, che da elaborazioni ufficiose, danno un quadro abbastanza uniforme:

Tab. 5 - tempi impiegati per la destinazione dei beni immobili confiscati

Beni non destinati	Beni destinati							Tempi medi per la destinazione (anni)
	Entro 4 mesi	Dopo 4-12 mesi	Dopo 1-2 anni	Dopo 2-5 anni	Dopo 5-10 anni	Dopo oltre 10 anni	TOTALE	
2.593	4	88	331	857	621	331	2.232	5,36

Fonte: Ass. Libera, L'utilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie. Le esperienze positive, i punti critici e le prospettive di riforma della legge n.109/96, pag. 15



Tab. 6- tempi impiegati per la consegna dei beni immobili confiscati

	Consegne entro un mese	%	Dopo 1-6 mesi	%	Dopo 6-12 mesi	%	Dopo 1-2 anni	%	Dopo 2-5 anni	%
Nord	18	9,4	80	9,1	12	6,1	5	5,3	3	3,2
Centro	6	3,1	55	6,2	3	1,5	8	8,5	1	1
Sud	86	45	438	50	102	52,5	47	50	73	79,3
Sicilia	81	42,4	303	34,5	77	39,6	34	36,1	15	16,3
Totale	191		876		194		94		92	

Fonte: elaborazione su dati CNEL - Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro - Osservatorio socio-economico sulla criminalità - Rapporto monitoraggio legge 109/96 - 11 Maggio 2006

Tutto questo favorisce lo stato di abbandono dei beni per un lungo periodo di tempo e il loro degrado; se si tratta di beni agricoli, nella maggior parte dei casi, il bene viene assegnato in condizioni di totale improduttività e di conseguenza diventa fonte di perdita almeno per i primi 3 anni di rimessa in coltivazione. A secondo delle colture specializzate tipo uliveto, frutteto e vigneto, la mancata coltivazione anche per alcuni mesi porta danni serissimi alle raccolte.

Se si tratta invece di beni immobili improduttivi (case, appartamenti, ville), essi necessitano sempre di lavori di ristrutturazione e sistemazione e le difficoltà che i Comuni e le associazioni incontrano sono dovute essenzialmente alla mancanza di fondi finanziari.

I ritardi sono spesso dovuti alla circostanza che i beni confiscati giungono allo stato di confisca definitiva in uno stato di fatto e di diritto diverso da quello rappresentato nel decreto di sequestro e di confisca a causa della presenza di occupanti, sovente senza titolo, o di vincoli e ipoteche che restano in vita anche dopo la confisca definitiva. I dati raccolti testimoniano infatti che gli immobili da destinare spesso sono occupati a vario titolo e, in alcuni casi, occupati dagli stessi proprietari cui erano stati confiscati o dai loro familiari. Appare inutile sottolineare la gravità di una analoga situazione che sembra avallare, nelle comunità di riferimento, le considerazioni di intangibilità degli affiliati alle organizzazioni criminali.

La presenza di occupanti comporta inoltre problemi connessi all'esercizio di una pressione psicologica che può varcare i confini della minaccia nei confronti degli affidatari dei beni che, ove tentassero di utilizzarli, rischierebbero una eccessiva esposizione.



La ricerca ha anche appurato una serie di difficoltà minori; mentre infatti appare evidente la lacuna normativa in ordine alle modalità di assegnazione dei beni confiscati da parte del Comune, si sono anche rilevate difficoltà tecniche sugli strumenti concretamente utilizzati; ad esempio, è usuale che la concessione a titolo gratuito del bene venga accompagnata da un contratto di comodato che, se sul piano tecnico è misura coerente, può essere semplificata.

La proprietà formale del bene deve rimanere pubblica, e ciò comporta alcune difficoltà operative per gli assegnatari di utilizzare la risorsa patrimoniale per l'accesso al credito.

3. Difficoltà nella gestione delle aziende e delle imprese provenienti dai gruppi criminali

Il sequestro e la confisca di imprese gestite da parte di organizzazioni criminali aprono una serie di problematiche in parte peculiari e diverse da quelle che sorgono con riguardo alla destinazione e gestione degli altri beni.

Anzitutto, il numero di aziende confiscate è già notevole

Tab. 7 – Aziende confiscate

Regione	Aziende	%	destinate	%	da destinare	%
Calabria	36	5%	15	7%	21	5%
Campania	178	27%	41	18%	137	31%
Puglia	18	3%	5	2%	13	3%
Sicilia	235	35%	43	19%	192	43%
Emilia - Romagna	8	1%	1	0%	7	25
Lazio	76	11%	43	19%	33	7%
Liguria	1	0%	1	0%		
Lombardia	106	16%	74	33%	32	7%
Piemonte	7	1%	7	2%		
Toscana	3	0%	2	1%	1	0%
Veneto	3	0%	3	1%		
TOTALE	671	100%	227	100%	444	100%
% Totale				34%		66%

Fonte: CNEL Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro - Osservatorio socio-economico sulla criminalità - Rapporto monitoraggio legge 109/96 - 11 Maggio 2006



Consiglio Regionale della Campania

L'azienda mafiosa solitamente ha un proprio mercato basato su relazioni a loro volta criminali: i rapporti con i fornitori, lo smercio dei prodotti, le assunzioni diventano nelle aziende gestite da organizzazioni criminali mezzi per consolidarne la posizione sul territorio e per riciclare denaro. In realtà spesso sono proprio i collegamenti mafiosi ad assicurare la sopravvivenza dell'impresa.

Con queste premesse diventa particolarmente complesso evitare che la fuoriuscita del mafioso dalla azienda implichi il fallimento della stessa, riaffermando il valore di un mercato libero dai condizionamenti mafiosi in modo da evitare pesanti ricadute sociali. In particolare è necessario evitare che si verifichino effetti negativi sul mercato facendo venire meno la funzione sociale di un'attività economica e licenziando lavoratori, creando perdite di posti di lavoro in realtà già economicamente svantaggiate.

Proprio la capacità di assicurare lavoro tramite tali aziende permetteva peraltro all'imprenditore legato ad organizzazioni criminali di allargare il proprio consenso sociale e pertanto la necessità di mantenere in vita le attività delle aziende sottratte al controllo della criminalità organizzata diventa indispensabile per evitare che chi dall'azienda traeva sostentamento potesse ritenere preferibile lo stato di dominio del mafioso a quello di ripristino della legalità violata.

Tab. 8 - Aziende da destinare per tipologia di gestione

Tipologia	Numero	%
Attive	54	12%
Inattive con patrimonio	130	29%
Inattive senza patrimonio	29	7%
In fallimento	100	23%
Chiuse da cancellare	84	19%
Attivata procedura di liquidazione	41	9%
Altre	6	1%
complessivo	444	100%

Fonte: CNEL Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro - Osservatorio socio-economico sulla criminalità - Rapporto monitoraggio legge 109/96 - 11 Maggio 2006



Consiglio Regionale della Campania

Rispetto a tali esigenze i profili di problematicità poc' anzi analizzati acquistano toni drammatici poiché i tempi impiegati per la confisca e la destinazione dei beni comportano un deperimento delle aziende stesse, implicando la necessità di sostenere costi elevati per riportare le aziende in condizioni di produttività accettabili.

A ciò si deve aggiungere che, spesso, gli amministratori dei beni, non sono imprenditori e non sono in possesso del know-how necessario a far funzionare adeguatamente l'azienda e che far sopravvivere un'azienda che doveva la propria vitalità alla presenza di un mercato viziato ed alle attività collaterali di riciclaggio del denaro sporco in un mercato concorrenziale è comunque un'impresa ardua e non sempre possibile aggravata peraltro dai citati ritardi e dalla mancanza di adeguate professionalità.

Se si osservano i dati dell'Agenzia del demanio il quadro è tutt'altro che roseo: il 12% delle aziende confiscate sono effettivamente attive mentre quasi la metà del totale delle aziende si trova in stato di fallimento, chiusura o con procedure di liquidazione già avviate.

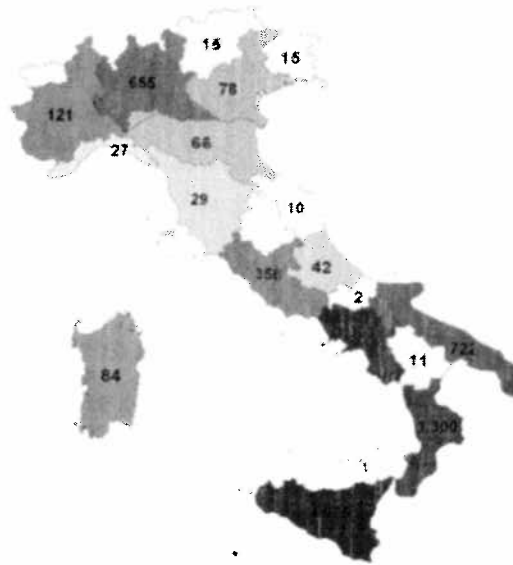
Sembra dunque necessario in primo luogo ridurre i tempi di consegna dei beni, risolvere i problemi che sono alla base dell'incapacità delle forze dell'ordine di scacciare dai beni già altrimenti destinati i mafiosi ed i loro prestanome che li occupano senza titolo.



Consiglio Regionale della Campania

4. La situazione Attuale

Al 30 giugno 2009 i beni immobili confiscati alla criminalità sono **8.933** la cui distribuzione è riportata nel cartogramma successivo.



Come si può facilmente osservare, circa l'83% si trova nelle quattro regioni meridionali mentre il restante 17% è concentrato prevalentemente in Lombardia e nel Lazio. La tabella seguente riporta la distribuzione dei beni confiscati per regione.

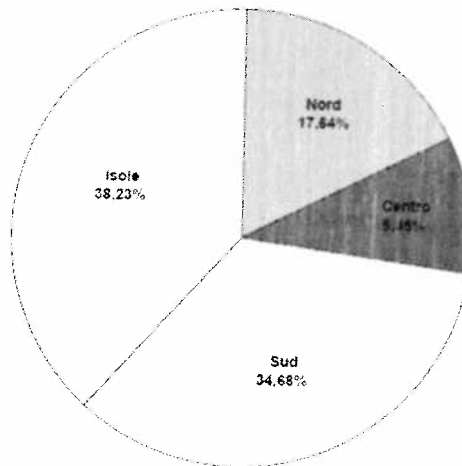
Regione	Totale confiscati
Sicilia	4.075
Campania	1.323
Calabria	1.300
Puglia	722
Lombardia	655
Lazio	358
Piemonte	121
Altre Regioni	379
Totale immobili	8.933



Consiglio Regionale della Campania

Analoga è la situazione delle aziende confiscate alla criminalità, dove si osserva oltre il 70% delle Aziende confiscate si trova al sud e nelle isole, con prevalenza dei settori merceologici costruzione, ristorazione e immobiliare.

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE AZIENDE CONFISCATE ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA



Elaborazione dell'Ufficio del Commissario Straordinario su dati dell'Agenzia del Demanio

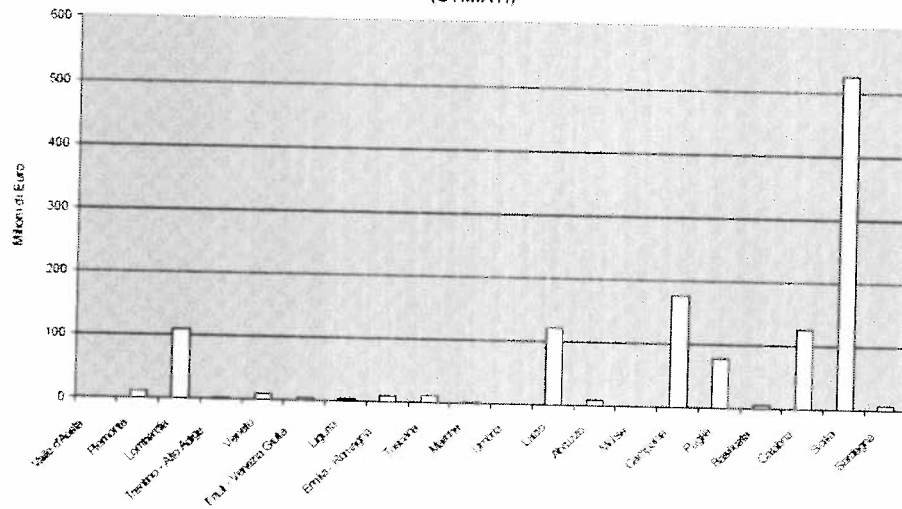
Dati aggiornati al 30.06.2005

In regione Campania sono stati sequestrati immobili ed aziende per un valore complessivo di quasi 200 milioni di euro, dati che posizionano la Campania al secondo posto per valore dei beni confiscati.

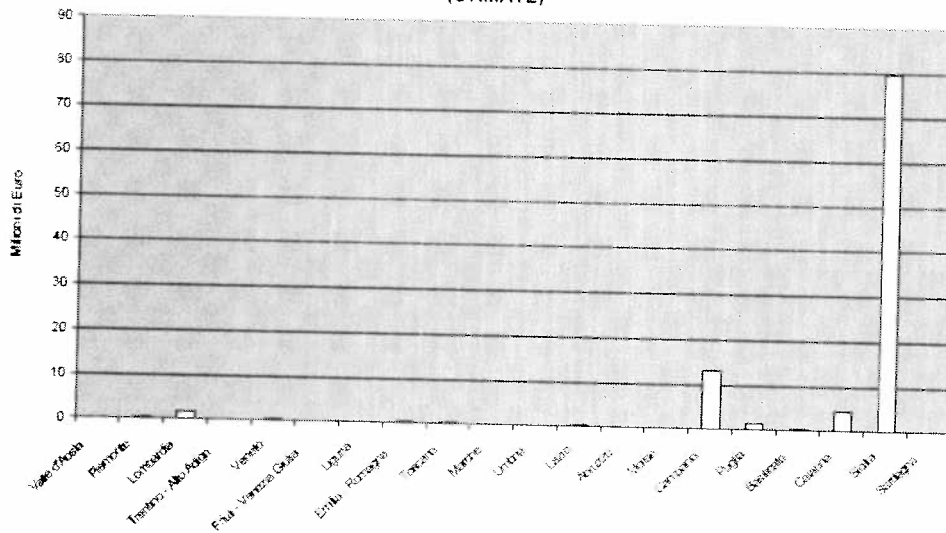


Consiglio Regionale della Campania

VALORE DEI BENI IMMOBILI CONFISCATI ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA (STIMATI)



VALORE DELLE AZIENDE CONFISCATE ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA (STIMATE)



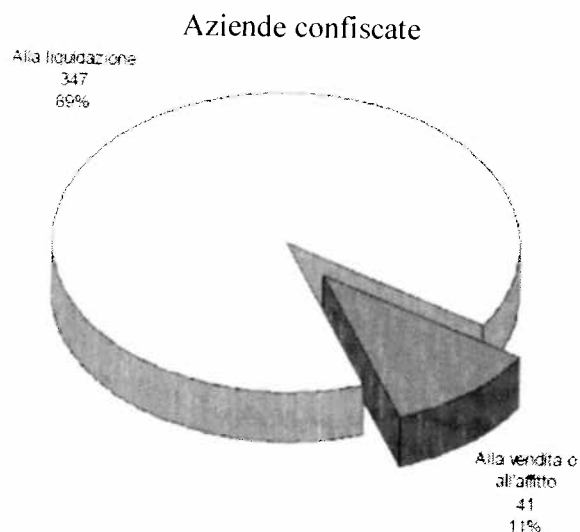
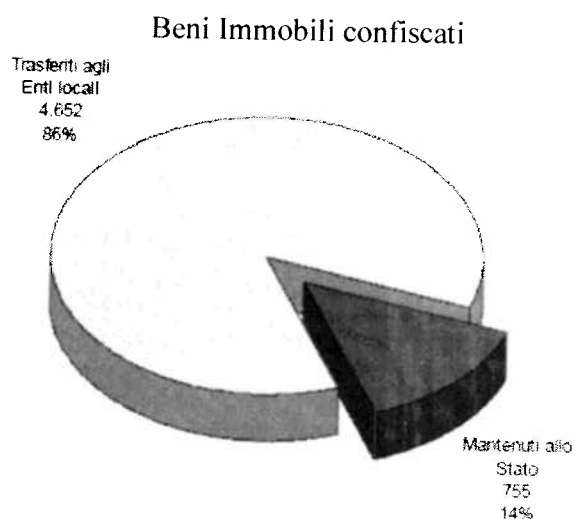
Elaborazione dell'Ufficio del Commissario Straordinario su dati dell'Agenzia del Demanio

Dati aggiornati al 30.06.2009



Consiglio Regionale della Campania

Ad oggi è stato assegnato il 60% dei beni immobili confiscati; la maggior parte dei beni destinati (86%) è stata consegnata agli Enti locali per finalità sociali. Il restante 14% è stato mantenuto allo Stato per fini istituzionali. Mentre solo l'11% delle aziende è stato destinato alla vendita o all'affitto. Il restante 89% è andato in liquidazione.





5. Il ruolo delle regioni nelle politiche di legalità e nella gestione dei beni confiscati – una proposta di legge regionale

La posizione delle Regioni nei confronti delle problematiche connesse alla sicurezza, soprattutto se considerata in connessione con lo sviluppo locale, ha subito un'evoluzione negli ultimi anni. Diverse regioni sono oggi dotate di un apparato legislativo, ancora minimale, in verità, ma che testimonia della consapevolezza della necessità di un intervento del Governo locale, e dell'intento di contribuire, in leale collaborazione, a politiche di sicurezza in senso ampio.

Tra le leggi regionali, si segnalano quella della Regione Marche, che risale addirittura al 1998 (L.R. 9 marzo 1998, n. 3, significativamente intitolata "Partecipazione della Regione Marche alla lotta contro la devianza sociale, la criminalità comune, la criminalità economica e la criminalità organizzata"), che istituisce un dell'Osservatorio permanente per la promozione della legalità e della sicurezza, e la "Fondazione Marche contro l'usura"; quella della regione Veneto (L.R. 7 maggio 2002, n. 9, recante "Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza"), che sostiene iniziative per realizzare progetti di rilievo regionale in materia di sicurezza e promozione della legalità, prevede contributi per la sicurezza delle attività produttive, commerciali e turistiche, e istituisce l'Osservatorio regionale per la sicurezza; quella della Regione Lazio (L.R. 5 Luglio 2001, n. 15, recante "Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale"), che prevede finanziamenti per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza in ambito regionale, dettando alcune disposizioni di principio per la loro erogazione, e istituisce l'Osservatorio tecnico scientifico per la sicurezza; quella della regione Campania (L.R. 12 dicembre 2003, n. 23, rubricata "Interventi a favore dei comuni ai quali sono stati trasferiti i beni confiscati alla delinquenza organizzata, ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 109, articolo 3"), che istituisce un fondo destinato al finanziamento dei progetti relativi all'utilizzo, ai fini istituzionali, sociali e di interesse pubblico, degli immobili confiscati alla delinquenza organizzata, disciplinando alcune modalità per la sua utilizzazione; quella della regione Abruzzo, (L R. 12 novembre 2004, n. 40, "Interventi regionali per promuovere l'educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini"), con il sostegno di progetti per la sicurezza, e la costituzione di un "Comitato Scientifico regionale permanente



Consiglio Regionale della Campania

per le politiche della Sicurezza e della Legalità". Nel Febbraio del 2010 ((DL 4 febbraio 2010, n. 4, GU 4 febbraio 2010) viene Istituita l'Agencia nazionale per l'amministrazione dei beni sequestrati con il compito di "assicurare un'unitaria ed efficace amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni mafiose attraverso uno stabile raccordo con l'autorita' giudiziaria e le amministrazioni interessate, al fine di garantire un rapido riutilizzo dei beni stessi".

L'Agencia, ha principale in Reggio Calabria, posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno ha al vertice un Direttore, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno.

Diverse regioni, poi, hanno disposizioni finanziarie volte a sostenere il riutilizzo dei beni confiscati, ed il sostegno di progetti volti alla diffusione della legalità in senso ampio; in Sicilia, in particolare, si segnala l'art. 49 della legge regionale del 3 maggio 2001 n. 6, che ha istituito "l'Osservatorio permanente sulla criminalità organizzata quale strumento di garanzia e di trasparenza nella gestione di fondi regionali, statali e comunitari; va anche tenuto presente che, in quella Regione, opera L'Osservatorio Regionale dei Lavori Pubblici per la Regione Sicilia, istituito con L.R. 7/2002.

La presenza nell'ambito dei fondi comunitari di misure volte a favorire condizioni socio-economiche favorevoli, anche cercando di riaffermare la legalità in territori economicamente depressi o comunque caratterizzati da una forte presenza criminale, ha fatto sì che le regioni svolgessero un ruolo rilevante ed attivo in questo ambito.

Deve inoltre considerarsi che, con la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione alle regioni sono stati assegnati importanti compiti in materia di polizia locale e che quindi anche il costituente ha riposizionato le regioni rispetto alle problematiche connesse alla legalità.

Le difficoltà incontrate dai comuni nella concreta gestione dei beni confiscati, particolarmente evidenti nei piccoli comuni e nei comuni a più alta densità criminale dove le pressioni delle organizzazioni criminali riescono ad esercitare un grosso peso sia in termini di intimidazione che in termini di condizionamento mostrano peraltro uno degli anelli deboli della catena che dalla confisca del bene al criminale arriva fino al suo riutilizzo a fini sociali.

Proprio per le capacità e le competenze acquisite negli ultimi anni e per il ruolo svolto rispetto alle problematiche connesse alla legalità potrebbe essere utile ipotizzare sistemi che permettano di



Consiglio Regionale della Campania

realizzare, nell'ambito del principio di leale collaborazione, un maggiore regia regionale sui beni confiscati.

In tale ottica, si propone un disegno di legge regionale che tenta di affrontare una parte delle problematiche emerse nel corso della ricerca, nell'ambito delle competenze legislative della Regione Campania, con una disciplina della leale collaborazione che, anche a mezzo di accordi, consenta una maggiore presenza degli attori istituzionali regionali e locali nel governo della valorizzazione sociale dei beni confiscati, dettandone anche una disciplina tecnica. La proposta di legge propone inoltre di istituire un osservatorio regionale permanente quale organismo di supporto per le attività della Regione in relazione alle funzioni di Gestione e valorizzazione dei beni confiscati presenti nel territorio della provincia regionale.

Relazione tecnico finanziaria

Per l'attuazione della presente legge regionale si prevedono i seguenti oneri finanziari a carico della Regione Campania per i prossimi cinque esercizi finanziari:

Descrizione Voce	Anno finanziario				
	2011	2012	2013	2014	2015
Stanziamento fondo L.R. 23/2003	500.000€	500.000€	500.000€	500.000€	500.000€
Costituzione Osservatorio	200.000€				
Spese funzionamento Osservatorio	100.000€	100.000€	100.000€	100.000€	100.000 €



Consiglio Regionale della Campania

Art. 1
(Leale collaborazione istituzionale)

1. I comuni, le province regionali e la Regione collaborano tra loro e con i competenti organi statali per la utilizzazione e la valorizzazione sociale degli immobili confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modifiche e integrazioni, e per la loro destinazione effettiva a finalità istituzionali o sociali.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la Regione provvede a definire e a promuovere appositi accordi con la Agenzia regionale del demanio, con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e con altre amministrazioni statali, enti territoriali ed enti pubblici.



Consiglio Regionale della Campania

Art. 2
(Compiti degli enti territoriali)

1. La Regione, a mezzo di appositi uffici o servizi:

- a) tiene, aggiorna, con cadenza semestrale, e rende pubblico l'elenco dei beni immobili confiscati presenti sul proprio territorio, che non sono riservati al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile;
- b) partecipa alla definizione di iniziative per l'utilizzo dei beni confiscati e la loro destinazione a finalità sociali;
- c) provvede al coordinamento delle iniziative integrate che hanno ad oggetto una pluralità di beni ricadenti su più territori comunali;
- d) convoca o propone la convocazione di periodiche conferenze di servizi per l'esame congiunto dello stato dei beni confiscati presenti sul proprio territorio, e la definizione di iniziative per la loro destinazione effettiva a finalità istituzionali o sociali
- e) verifica le possibilità di utilizzo di beni aziendali confiscati mediante affitto, a titolo oneroso, a società, imprese ed associazioni pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata, e ne propone la valutazione alla Agenzia regionale del demanio;
- f) tiene periodiche consultazioni con le rappresentanze sociali ed economiche del territorio per la valutazione e la definizione di iniziative di valorizzazione sociale o economica dei beni confiscati;

2. I comuni partecipano alla definizione di iniziative per l'utilizzo dei beni confiscati e la loro destinazione a finalità sociali, collaborano alla tenuta ed all'aggiornamento dell'elenco provinciale di cui al comma 1 e, per i beni immobili presenti sul proprio territorio:

- a) presentano richieste di trasferimento al proprio patrimonio dei beni confiscati, e provvedono, anche in forma associata, alla loro valorizzazione sociale in gestione diretta ovvero indiretta;
- b) adottano tutti gli atti necessari per ottenere la libera disponibilità dei beni confiscati trasferiti al proprio patrimonio
- c) provvedono al monitoraggio della valorizzazione, partecipando al sistema di monitoraggio regionale.



Consiglio Regionale della Campania

3. La Regione Campania:

- a) promuove e coordina le attività di province regionali e comuni;
- b) concorda con le competenti amministrazioni statali le modalità generali della collaborazione istituzionale;
- c) promuove accordi per la valorizzazione sociale dei beni confiscati, partecipandovi anche con misure finanziarie;
- d) definisce il sistema regionale di monitoraggio della valorizzazione sociale beni confiscati, orientato a verificare la sua conduzione fisica, procedurale e finanziaria;
- e) adotta apposti provvedimenti sostitutivi in caso di accertata inerzia di province regionali o comuni nell'adozione di atti di loro competenza, previa diffida e dopo la fissazione di un termine per provvedere;
- f) potenzia il fondo già istituito con L.R. 23/2003 per il recupero e la gestione dei beni immobili e delle aziende confiscate, il cui utilizzo è concordato con le province ed i comuni interessati;
- g) orienta la programmazione degli investimenti per lo sviluppo, anche con risorse di origine europea, tenendo conto delle finalità di valorizzazione sociale dei beni confiscati.



Consiglio Regionale della Campania

Art. 3

(Disciplina del Fondo regionale per il recupero e l'utilizzo dei beni immobili e delle aziende confiscate)

1. Il fondo già istituito con L.R. 23/2003 e successive modifiche e integrazioni viene destinato al finanziamento dei progetti relativi all'utilizzo, ai fini istituzionali, sociali e di interesse pubblico, degli immobili confiscati e già trasferiti ai comuni con trascrizione nei registri immobiliari, oltre che per aiuti alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata per conseguire l'affitto dei beni aziendali.

2. Il fondo di cui al presente articolo è utilizzato:

- a) per sostenere gli accordi di valorizzazione sociale di cui all'art. 4;
- b) per il cofinanziamento delle spese di ripristino dei beni immobili e la loro destinazione a scopi istituzionali o sociali;
- c) per l'apprestamento di garanzie volte all'ottenimento di finanziamenti per la manutenzione e le migliorie dei beni immobili;
- d) per l'erogazione di aiuti finanziari, compatibili con la disciplina nazionale e comunitaria in materia di concorrenza, in favore di cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata per conseguire l'affitto dei beni aziendali.

3. Le richieste di accesso alle misure del fondo di cui al comma 2, lettere b) e c), sono presentate dai comuni singoli o associati, e quelle per l'accesso alle misure del fondo di cui al comma 2, lettera d), sono presentate dalla provincia regionale.

4. La giunta regionale, su proposta dell'assessore competente, sentiti i prefetti e le province regionali, dispone le misure di attuazione della presente disposizione.



Consiglio Regionale della Campania

Articolo 4 (La valorizzazione sociale dei beni immobili confiscati)

1. Per valorizzazione sociale di beni immobili confiscati si intende la loro ristrutturazione, manutenzione e utilizzazione fisica, finalizzata a scopi di utilità generale, di tipo istituzionale o sociale, conseguiti mediante la gestione diretta ad opera del soggetto pubblico proprietario, ovvero indiretta, mediante concessione senza canone.

2. La valorizzazione sociale può essere concordata tra diversi soggetti pubblici, mediante accordi con i quali, i firmatari:

- a) definiscono gli obblighi di ciascuno e le attività che ne sono oggetto, individuando i rispettivi responsabili;
- b) stabiliscono i tempi di realizzazione di ciascuna delle attività concordate;
- c) individuano la misura delle risorse finanziarie che ciascun soggetto impegna, anche a valere sul fondo di cui all'art. 3, e sulle competenti misure della programmazione regionale dei fondi di origine europea;
- d) concordano la modalità per la gestione dei beni;
- e) individuano, tra quelli firmatari, il responsabile dell'attuazione, che provvede alla gestione diretta o all'affidamento in gestione indiretta;
- f) individuano le modalità per la vigilanza, il monitoraggio e la valutazione dell'andamento dell'attuazione.

3. Gli accordi di cui al comma 2 possono essere connessi a interventi di sviluppo locale, e, se definiti con il consenso della competente amministrazione statale, possono consentire l'avvio della valorizzazione sociale anche prima del trasferimento della proprietà del bene al patrimonio comunale.

4. Gli accordi di cui al comma 2 utilizzano, in quanto disponibili e coerenti, le risorse finanziarie di origine nazionale e comunitaria.



Consiglio Regionale della Campania

Art. 5
(Modalità della valorizzazione sociale)

1. La valorizzazione sociale è condotta in gestione diretta, ad opera del soggetto pubblico proprietario, che utilizza i propri uffici, personale e risorse del proprio bilancio, oltre a quelle rivenienti per effetto di accordi con altri soggetti pubblici, ovvero per finanziamenti, contributi e interventi finanziari, anche di sponsorizzazione, pubblici o privati. La gestione è diretta anche se svolta a mezzo di istituzione o azienda speciale, o mediante forme associate.

2. Per la valorizzazione sociale indiretta ad iniziativa pubblica, il comune, o il diverso soggetto individuato con l'accordo di cui all'art. 3, provvede a dar avviso pubblico della propria intenzione di affidare uno o più beni trasferiti al patrimonio pubblico; l'avviso, pubblicato sul BURC, indica almeno:

- a) tutti gli elementi atti a fornire la più accurata descrizione del bene, dello stato fisico in cui si trova, della sua natura e degli elementi che ne possono consentire l'utilizzo sociale e lo sfruttamento economico;
- b) la durata dell'affidamento;
- c) le risorse finanziarie pubbliche utilizzabili;
- d) l'invito ai soggetti di cui al comma 2 a presentare progetti di utilizzo e valorizzazione sociale;
- e) le modalità ed i contenuti della proposta, che deve essere in grado di far valutare la capacità del soggetto proponente, anche in collaborazione con altri, di sostenere la valorizzazione sociale del bene proposta.

3. Per la valorizzazione sociale ad iniziativa privata, i soggetti di cui al comma 2 provvedono a presentare progetti di utilizzo e valorizzazione sociale di uno o più beni ricadenti nel medesimo territorio comunale. Entro quarantacinque giorni dalla presentazione il comune, valutata positivamente la proposta, provvede alla pubblicazione dell'avviso pubblico di cui al comma 3, il cui contenuto è integrato con gli elementi qualificanti della proposta pervenuta, e con l'invito ad altri soggetti aventi i requisiti a presentare proposte migliorative.

4. Ove alla scadenza contenuta nell'avviso non pervengono ulteriori proposte, si procede ai sensi dell'art. 6.



Consiglio Regionale della Campania

5. La valutazione comparativa delle proposte pervenute è effettuata da una commissione di tre membri, nominata dal Comune, scelti tra persone dotate di elevate e riconosciute capacità professionali, indipendenza e levatura morale. Essa considera, tra gli altri:

- a) la adeguatezza finanziaria dei progetti;
- b) la collaborazione con soggetti pubblici e privati, Università, soggetti imprenditoriali o associazioni, istituti bancari e finanziari;
- c) la natura e la durata degli impegni assunti dal proponente.

6. Al termine della valutazione, prima della quale la commissione può introdurre ulteriori criteri, l'organo collegiale provvede a proporre motivatamente il progetto maggiormente meritevole, in uno ad una relazione con la quale avanza proposte migliorative di valorizzazione.



Consiglio Regionale della Campania

Art. 6
(Modalità dell'affidamento)

1. Il comune, in persona del dirigente competente, concorda con il soggetto che ha proposto il progetto maggiormente meritevole di cui al comma 7 dell'art. 5, ovvero, nell'ipotesi di cui al comma 5 dell'art. 5.

2. L'accordo definisce almeno:

- a) l'affidamento della detenzione del bene o dei beni, la sua durata, le eventuali limitazioni del detentore;
- b) gli impegni delle parti, individuando i responsabili di ciascuna attività, quali gli oneri di manutenzione, suddivisi in straordinaria ed ordinaria, le modalità per l'approvazione di progetti di miglioria, la misura, la tipologia e la finalità degli interventi finanziari pubblici, e i tempi e le modalità per la loro erogazione;
- c) i tempi di realizzazione di ciascuna delle attività concordate;
- d) le modalità di monitoraggio, controllo e rendicontazione;
- e) le modalità di dialogo con il Comune, e quelle per l'aggiornamento dell'accordo medesimo;
- f) la misura di un indennizzo forfettario qualora, per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione receda unilateralmente dall'accordo.

3. All'accordo possono partecipare, sottoscrivendolo, i soggetti pubblici e privati che assumono specifici obblighi per prestazioni, garanzie, ausilio finanziario.



Consiglio Regionale della Campania

Art. 7

(Osservatorio Permanente sulla Criminalità e sui Beni Confiscati)

1. La Regione costituisce entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Osservatorio Permanente sui Beni Confiscati alla Criminalità quale organismo di supporto per le attività della Regione in relazione alle funzioni di Gestione e valorizzazione dei beni confiscati presenti nel territorio della provincia regionale.

2. L'Osservatorio di cui al comma 1 è composto da:

- a) tre membri, nominati dal Consiglio Regionale, di comprovata competenza professionale e scientifica nel campo sociale, della sicurezza e della prevenzione del crimine, di cui uno con funzioni di presidente;
- b) un membro designato dalla Sovrintendenza scolastica regionale;
- c) un rappresentante designato dal Comando regionale dei Carabinieri;
- d) un rappresentante designato dal Comando regionale della Guardia di Finanza;
- e) un rappresentante designato dal Questore del Comune capoluogo;
- f) il Prefetto o altro rappresentante dell'ufficio territoriale del Governo del capoluogo della Regione;
- g) un rappresentante delle polizie locali;
- h) un dirigente della Direzione Investigativa Antimafia-Centro Operativo, da questa designato;
- i) un rappresentante delle associazioni regionali o nazionali maggiormente rappresentative che si occupano di legalità;
- l) un rappresentante delle associazioni più rappresentative del mondo dell'impresa;
- m) un rappresentante delle organizzazioni sindacali più rappresentative del settore.

3. La sezione di cui al comma 1 è sentita in occasione dell'esercizio delle funzioni di programmazione e valutazione degli interventi regionali per la sicurezza, ed opera a supporto per le attività della Regione, delle Province regionali e degli enti locali.

4. L'Osservatorio:

- a) elabora uno studio annuale dei dati e delle tendenze relative alle diverse fattispecie criminose;
- b) provvede al monitoraggio della validità e dell'incidenza degli interventi pubblici di contrasto alla criminalità;
- c) produce un rapporto riepilogativo delle attività svolte nel corso dell'anno che è inviato, oltre che al Presidente della Regione Campania, alla Commissione regionale d'inchiesta antimorra, ai Ministeri della giustizia, dell'Interno, degli Affari esteri, nonché ad ogni altra istituzione che si ritiene utile informare sull'attività dell'Osservatorio;



Consiglio Regionale della Campania

- d) mediante la sezione sulla valorizzazione sociale dei beni confiscati, provvede al monitoraggio delle attività regionali, provinciali e locali in ordine alla valorizzazione sociale dei beni confiscati;
- e) può promuovere e gestire convegni, studi e manifestazioni, nonché attività di prevenzione in materia di sicurezza”.