



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



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche di Coesione

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

ALLEGATO 3

LE RISORSE FINANZIARIE PER LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI

Febbraio 2018

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



*Agenzia per la
Coesione Territoriale*



Ragioneria
Generale
dello Stato

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

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

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

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

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

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

Di seguito si riporta una disamina delle principali fonti finanziarie.

Risorse ordinarie derivanti dal bilancio statale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ciclo di programmazione 2007-2013

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

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

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

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

Fonte: Elaborazione su dati OpenCoesione al 31 ottobre 2017

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ciclo di programmazione 2014-2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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