

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulla gestione
delle Amministrazioni dello Stato

Attuazione delle disposizioni sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla
criminalità organizzata – Legge n. 109/1996

(Deliberazione della Sezione Centrale di Controllo sulle Amministrazioni dello Stato in
adunanza congiunta n° 1/2004 Indagine n. VIII.4.)

MAGISTRATI RELATORI

Cons. Anna Maria CARBONE PROSPERETTI

Cons. Sonia MARTELLI

Indice

1. Oggetto e limiti dell'indagine.....	3
2. Inquadramento sistematico del percorso di indagine.	4
3. Il quadro normativo	6
3.1 Il procedimento di destinazione dei beni immobili e aziendali confiscati e le finalità cui possono essere destinati.....	6
3.2 La disciplina dei beni mobili e somme di denaro oggetto di confisca	8
3.3 La previsione del monitoraggio dei beni sequestrati e confiscati	9
4. L'Agenzia del demanio	10
4.1 La struttura organizzativa finalizzata alla gestione dei beni confiscati.....	10
4.2 I rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze	11
4.3 Le risorse finanziarie a disposizione dell'Agenzia negli anni 2001/2003 e i costi per la gestione dei beni confiscati	14
4.4 Le iniziative di monitoraggio dei beni confiscati avviate dall'Agenzia. Interrelazioni con diverse banche dati.....	15
5. I beni definitivamente confiscati gestiti dall'Agenzia del demanio nel triennio 2001/2003. Premessa.	17
5.1 I beni immobili gestiti e destinati dall'Agenzia del Demanio.....	19
5.2 Le aziende gestite e destinate dall'Agenzia del demanio.	23
6. La "riutilizzazione" dei beni confiscati: le finalità assegnate nei decreti di destinazione e la consegna all'ente beneficiario.	26
6.1 I beni immobili.....	26
6.2 Le aziende.....	27
7. Le problematiche rilevate nelle fasi di gestione e utilizzazione dei beni.	28
8. La relazione del Governo al Parlamento prevista dall'articolo 3, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 109. Premessa.	33
8.1 Situazione e valore dei beni confiscati oggetto di provvedimento di destinazione come riversati nelle relazioni semestrali al Parlamento.....	35
8.2 Carenze e lacune rilevate nella relazione del Governo al Parlamento	38

1. Oggetto e limiti dell'indagine

L'indagine, approvata dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con delibera 1/2004, mira a verificare l'idoneità del sistema organizzativo e strumentale e le capacità degli organi coinvolti nel procedimento di destinazione a fini istituzionali e sociali dei beni definitivamente confiscati alla criminalità organizzata, nel rispetto dei tempi e secondo le modalità previste dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, recante "Disposizioni in materia di gestione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575 e all'art. 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223. Abrogazione dell'art. 4 del decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 1989, n. 282".

Il riferimento alle disposizioni modificate e abrogate dalla legge n.109 cit. impone un breve chiarimento.

La confisca di cui trattasi è una misura di prevenzione patrimoniale introdotta dalla legge 13 settembre 1982, n. 646 (legge Rognoni-La Torre) che, modificando a sua volta la legge n. 575 del 1965 dettante "Disposizioni contro la mafia", aveva previsto che i beni dei quali non sia dimostrata la legittima provenienza rinvenuti nella disponibilità, diretta o indiretta, di indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o a queste assimilabili, siano sequestrati e confiscati dal tribunale e, quindi, devoluti allo Stato.

Al d.l. n. 230 del 1989 –espressamente abrogato dal 1° c. dell'art. 3 della 109/1996 - si doveva, invece, un primo tentativo di disciplinare l'attività per la gestione e l'amministrazione di tali beni, nonché la previsione della destinazione dei beni immobili e di quelli costituiti in azienda.

Quanto alle modificazioni all'art. 4 della legge 223 del 1991, queste si riferiscono all'applicabilità della disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale e di collocamento in mobilità dei lavoratori delle aziende sottoposte a sequestro o confisca ai sensi della richiamata legge n. 575 del 1965.

E' in questo contesto che nasce la legge n. 109 del 1996, voluta –come si evince dalla relazione di accompagnamento alla proposta di legge - al fine di conseguire "una più razionale amministrazione dei beni confiscati ed una più puntuale destinazione degli stessi a fini istituzionali e sociali"¹. Vi si prevede, infatti, uno snellimento delle procedure all'epoca seguite e tempi più brevi e certi per l'assegnazione dei beni, da effettuare con modalità differenziate a seconda che trattasi di beni immobili improduttivi o di beni costituiti in azienda, nell'intento di porre in essere strumenti capaci di "salvare" le imprese per le quali vi siano buone prospettive di continuazione e di ripresa delle attività, anche per i riflessi sull'occupazione.

Peraltro, il permanere delle molte difficoltà connesse alla pratica applicazione anche di queste nuove procedure amministrative hanno indotto il Governo a nominare, a distanza di 3

¹ Vedi relazione alla proposta di legge 1778 del 15 dicembre 1994.

anni dall'entrata in vigore della legge, un "Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali", cui è stato affidato, in particolare, il coordinamento operativo tra le amministrazioni interessate alla destinazione e gestione dei beni confiscati ed il loro monitoraggio. Il Commissario ha operato fino al 31 dicembre 2003².

Devesi, inoltre, rilevare che le disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati previste dalla legge n.575 del 1965, e successive modificazioni, sono state nel tempo richiamate da altre leggi che ne prevedono l'applicazione nei casi di confisca dei beni a seguito di processo penale che si sia concluso con sentenza di condanna³. Ne consegue che anche questi beni devono essere destinati a fini istituzionali e sociali secondo la legge n. 109 del 1996.

Da ultimo, va rammentato che la gestione de qua, inizialmente attribuita alla competenza del Ministero delle finanze, è transitata - in attuazione della riforma introdotta dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300- all'Agenzia del demanio, cui il decreto legislativo n. 173 del 3 luglio 2003 l'ha espressamente intestata.

In considerazione di ciò, l'attenzione di questa Sezione di controllo si è focalizzata sulla gestione dei beni confiscati, quale si è svolta dal 1° gennaio 2001 (data in cui la competenza nella materia è passata dal menzionato Ministero all'Agenzia) fino al 31 dicembre 2003. Tale termine ultimo è stato individuato in relazione alla intervenuta trasformazione della suddetta Agenzia in ente pubblico economico⁴.

Per la gestione dei beni transitati all'Agenzia del demanio dal precedente gestore (Ministero delle finanze) l'indagine ha evidenziato alcune problematiche che hanno protratto nel tempo lo smaltimento dell'arretrato.

2. Inquadramento sistematico del percorso di indagine.

Nella considerazione che la materia investe le competenze di diverse amministrazioni, l'istruttoria è stata svolta nei confronti, oltre che dell'Agenzia del demanio -che, come si vedrà, è magna pars nella gestione in esame- anche del Ministero dell'economia e delle finanze, che da titolare del procedimento è passato a svolgere le funzioni indicate dall'art. 56 del D.lg. 300, ed in particolare quelle di indirizzo, vigilanza e controllo sui risultati di gestione dell'Agenzia,

² La nomina del Commissario è avvenuta ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, che così recita: "al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei ministeri, fissate per legge".

³ Si richiama, al riguardo, l'art. 12 sexies D.L. 8 giugno 1992, n. 306 convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356, che prevede che nei casi di condanna o di sentenza di patteggiamento pronunciata per i reati di associazione mafiosa, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura ecc..." è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica".

⁴ Con d.p.c.m. in data 18 aprile 2005 (pubblicato sulla G.U. n. 129 del 6 giugno 2005) è stata disposta la sottoposizione dell'Agenzia del demanio al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

nel rispetto dell'autonomia gestionale ad essa ex lege attribuita, oggi rafforzata a seguito della intervenuta trasformazione in ente pubblico economico.

Richieste istruttorie sono state inoltrate anche al Ministero dell'interno, in particolare al Dipartimento per gli affari interni e territoriali e al Dipartimento della pubblica sicurezza, oltre che alla Direzione investigativa antimafia. Quest'ultima ha, peraltro, rappresentato la sua estraneità sia alla fase procedurale di emanazione dei provvedimenti di cui trattasi, sia a quella successiva dell'utilizzazione dei beni.

In esito alle istanze della Corte, il primo dei suddetti Dipartimenti ha interpellato le Prefetture-Uffici territoriali e i Commissariati del Governo delle regioni a statuto speciale, e trasmesso alla Corte le relative risposte. Il secondo Dipartimento si è limitato a rendere noto che "acquisisce notizie circa i provvedimenti definitivi di confisca...., sulla base delle comunicazioni fatte pervenire dall'Agenzia del demanio- Direzione centrale dei beni confiscati, conclusa la procedura prevista dalla legge 109 del 1996 e svolta dai competenti uffici locali"⁵.

All'indagine sono stati interessati, poi, il Ministero della giustizia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, in considerazione dei compiti connessi alla raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati, nonché alla predisposizione e trasmissione al Parlamento della relazione semestrale per il monitoraggio, introdotta dalla legge 109 cit..

Sono stati interpellati, inoltre, i Servizi di controllo interno alle Amministrazioni interessate (Ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno e della giustizia) per acquisire, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, le valutazioni di competenza sul complesso fenomeno, ma è risultato che nessuno di essi ha svolto nel periodo in esame controlli o ispezioni specifiche sulla materia in questione.

Da ultimo, al fine di tener conto anche delle valutazioni dell'ex Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali" nominato con D.P.R. 19 dicembre 2000 -alla cui attività si era fatto ricorso, come detto, fino al 31 dicembre 2003⁶- è stata acquisita, tramite la Presidenza del Consiglio dei ministri, la "Banca dati dei beni confiscati" elaborata da tale Organo e consegnata a termine del mandato sia alla Presidenza del Consiglio dei ministri (cui i dati appartengono) che alla citata Direzione Beni confiscati. Ciò ha consentito di rilevare le problematiche specifiche che avevano indotto il Commissario stesso a proporre anche modifiche normative.

⁵ Sic: Dipartimento della Pubblica Sicurezza -Direzione Centrale dei Servizi Tecnico-Logistici e della Gestione patrimoniale nota n. 600/C/PS/9527.269 del 27 dicembre 2004.

⁶ Il Commissario suddetto ha proseguito l'attività già svolta dal precedente Commissario nominato con analogo provvedimento del 28 luglio 1999.

3. Il quadro normativo

3.1 Il procedimento di destinazione dei beni immobili e aziendali confiscati e le finalità cui possono essere destinati

Molteplici sono le amministrazioni chiamate all'espletamento del procedimento in esame, disciplinato dal 2° c. dell'art. 3 della 109, che, usando la tecnica dell'integrazione, ha inserito le relative disposizioni nell'ambito della legge 575 del 1965, introducendo dopo l'art. 2 octies gli articoli che vanno da 2 nonies a 2 duodecies.

Per maggiore chiarezza e comprensione delle osservazioni che verranno più avanti mosse, si indicano qui di seguito i passaggi salienti previsti dalla legge 109 cit., precisando che si è tenuto conto delle modifiche organizzative nel frattempo intervenute e, pertanto, sono stati considerati gli uffici dell'Agenzia del demanio, subentrati dal 1° gennaio 2001 a quelli del Ministero delle finanze.

Il procedimento di gestione tendente all'utilizzazione finale del bene inizia con la comunicazione del provvedimento definitivo di confisca, ai sensi dell'art. 2 nonies, 1° comma, da parte della cancelleria dell'ufficio giudiziario che ha emesso il provvedimento. La comunicazione va fatta: a) alla filiale dell'Agenzia del demanio che ha sede nella provincia ove si trovano i beni o ha sede l'azienda confiscata⁷; b) al prefetto; c) al dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno.

Il dirigente della competente filiale, entro 90 giorni dalla data della comunicazione, è tenuto a:

- nominare l'amministratore per la gestione dei beni (confermando eventualmente quello già chiamato dal giudice nella fase giurisdizionale)⁸
- far valutare il bene dalla competente struttura
- acquisire i pareri del prefetto e del sindaco del comune interessato sulla destinazione da dare al bene, sentendo al riguardo anche l'amministratore
- formulare alla Direzione centrale beni confiscati la relativa proposta di destinazione.

Più brevi sono i tempi assegnati al direttore della Direzione centrale che, entro 30 giorni dalla comunicazione della proposta deve emanare il provvedimento di destinazione.

⁷ Le filiali sono gli uffici locali cui spetta svolgere le funzioni operative dell'Agenzia.

⁸ Nelle more del provvedimento di destinazione, l'amministratore è tenuto all'osservanza delle disposizioni sulle gestioni fuori bilancio (legge 25 novembre 1971, n. 1041 e relativo regolamento di esecuzione approvato con D.P.R. 11 luglio 1977, n. 689 -vedi. art. 2 del decreto del 27 marzo 1990 del Ministro del tesoro di concerto con il ministro delle finanze). A questi spetta – per quanto interessa in questa sede - la gestione dei beni, sino all'esaurimento delle operazioni di liquidazione o sino a quando sia data attuazione al provvedimento di destinazione dei beni, immobili o aziendali. L'art. 2 nonies, al 3° comma, precisa che "al rimborso e all'anticipazione delle spese, nonché alla liquidazione dei compensi che non trovino copertura nelle risorse della gestione provvede il dirigente del competente ufficio del territorio del Ministero delle finanze..." (oggi della filiale dell'Agenzia del demanio).

Quanto alle finalità cui i beni immobili e le aziende possono essere destinati, l'art. 2 undecies –quale risulta a seguito delle integrazioni apportate dalla legge 22 dicembre 1999, n. 512 dettante norme per "L'istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso"- dispone che i beni immobili siano alternativamente:

- mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, salvo che si debba procedere alla loro vendita al fine di destinare i relativi introiti al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso
- trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, per essere destinati a finalità istituzionali o sociali⁹; tale opzione è obbligatoria nel caso in cui l'immobile sia stato confiscato per il reato di "associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope"¹⁰.

Per le aziende la legge detta una disciplina differenziata a seconda che vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, o meno. Nella prima ipotesi, si prevede il mantenimento al patrimonio dello Stato e la destinazione all'affitto a titolo oneroso a società e ad imprese pubbliche e private, ovvero, a titolo gratuito e senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. In caso contrario, l'azienda sarà destinata o alla vendita (per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima del competente ufficio del Ministero delle finanze) o alla liquidazione, qualora il ricorso a tali fattispecie risulti di maggiore utilità per l'interesse pubblico o sia finalizzato al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Emanato il decreto di destinazione, il bene immobile deve essere consegnato all'utilizzatore finale e con questa operazione terminano le competenze degli uffici menzionati.

Permane una particolare forma di controllo da parte dei prefetti sull'effettiva utilizzazione dei beni, nel caso in cui questi siano destinati ai comuni per finalità istituzionali o sociali.

Per i beni aziendali si prevede che il dirigente della competente filiale avvii le operazioni connesse all'attuazione del provvedimento di destinazione all'affitto, vendita o liquidazione dell'azienda, o le affidi all'amministratore (sic 4° c. dell'art. 2 undecies). Alla scelta del cessionario o dell'affittuario si procede "mediante licitazione privata, ovvero, qualora ragioni di

⁹ Secondo quanto disposto dalla lett. b) del 2° comma dell'art 2 undecies, il comune può amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, enti, organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266 (legge-quadro sul volontariato) e a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381 (che detta norme sulla "disciplina delle cooperative sociali") o a comunità terapeutiche e centri di recupero per tossicodipendenti

¹⁰ Anche in questo caso il comune può amministrare direttamente il bene oppure "preferibilmente, assegnarlo in concessione ...ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove l'immobile è sito"

necessità o di convenienza, specificatamente indicate e motivate, lo richiedano, mediante trattativa privata” (v. c. 6 dell’articolo sopra menzionato). Nei confronti del soggetto assegnatario sono espletati i controlli antimafia, di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55 e al D.P.R. 3 giugno 1998, n. 252.

3.2 La disciplina dei beni mobili e somme di denaro oggetto di confisca

Le norme dettate dalla legge 109/1996 circa l'utilizzazione dei beni mobili e delle somme di denaro sono state nel tempo integrate da ulteriori disposizioni.

Secondo quanto originariamente disposto, le somme di denaro confiscate o derivanti dalla vendita dei beni mobili non costituiti in azienda -ivi compresi quelli registrati- e dei titoli, nonché quelle derivanti dal recupero dei crediti personali dovevano, in primis, essere utilizzate per la gestione degli altri beni confiscati, mentre ciò che restava doveva essere versato all’Ufficio del registro (v. art. 2 undecies della legge 575 del 1965, introdotto dal 2° comma dell’art. 3). Con separata disposizione è stato, poi, disposto che per un periodo di tre anni, decorrente dall’esercizio finanziario 1995, tali somme affluissero “in un fondo istituito presso la prefettura competente, per l’erogazione, nei limiti delle disponibilità, di contributi destinati al finanziamento, anche parziale, di progetti ..., nonché a specifiche attività di: a) risanamento di quartieri urbani degradati, b) prevenzione e recupero di condizioni di disagio, ecc...”. (art. 2 duodecies).

Alla disciplina delle modalità di gestione di tale Fondo si è provveduto con il D.M. 9 giugno 1997, n. 248 emanato dal Ministro dell’interno, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze.

Successivamente, con legge 22 dicembre 1999, n. 512 il menzionato art. 2 undecies è stato integrato, prevedendosi che le somme di cui trattasi siano utilizzate, non solo per la gestione degli altri beni confiscati, ma anche per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. A tal fine, si è previsto che i rientri citati affluiscono all’istituendo “Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati mafiosi”, alimentato anche da un contributo dello Stato. Alla individuazione delle modalità operative deve provvedersi -ai sensi dell’articolo 6 del D.P.R. 28 maggio 2001, n. 284, con cui è stato approvato il regolamento di attuazione della legge- “entro il 31 ottobre di ciascun anno con decreto del Ministero delle finanze, di concerto con quello dell’interno”.

Una serie di altre norme hanno, poi, destinato le risorse derivanti dalle confische ad ulteriori impieghi. Ci si riferisce a:

- la legge 23 febbraio 1999, n. 44, che all’art. 18 ha destinato al “Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive” (unificato, ai sensi dell’art. 4 del D.P.R. 455/1999, con il “Fondo per le vittime dell’usura”) “una quota pari alla metà dell’importo, per ciascun anno, delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge

31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché una quota pari ad un terzo dell'importo del ricavato, per ciascun anno, delle vendite disposte a norma dell'articolo 2-undecies..." della stessa legge

- l'art. 145 del testo unico degli enti locali approvato dal D.lg. 18 agosto 2000, n. 267, in cui è stato trasfuso l'art. 4 del d.l. 529 del 1993, ai sensi del quale gli oneri derivanti dall'assegnazione di personale in via temporanea disposta per assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso siano coperti: con una quota parte del 10% delle somme di denaro confiscate ai sensi della 575, nonché del ricavato della vendita dei beni mobili, immobili e aziende ai sensi della legge n.109 del 1996
- l'art. 145, comma 64 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 che ha disposto che "una parte stabilita nella misura del 25 per cento del valore complessivo dei beni provenienti da reato, oggetto di confisca ai sensidell'art. 2 decies della legge 575 del 1965 , ovvero una parte, stabilita nella stessa misura, dei fondi provenienti dalla loro vendita, è destinata per il triennio 2001-2003 all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) Office for Drug Control and Crime Prevention, per il conseguimento delle sue finalità istituzionali".

Per quanto attiene all'attuazione, assai limitata, della normativa ora richiamata si rinvia al successivo paragrafo 5.

3.3 La previsione del monitoraggio dei beni sequestrati e confiscati

Al dichiarato fine di "avere un quadro sempre aggiornato della questione"¹¹ il legislatore del 1996 ha previsto il monitoraggio dei beni sequestrati e confiscati, rinviando la relativa disciplina ad un decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con gli altri ministri interessati. Una relazione concernente i dati suddetti si prevede sia trasmessa ogni sei mesi dal Governo al Parlamento (sic 4° c. art. 2 duodecies della 575).

L'impianto normativo è stato, quindi, completato con l'emanazione del decreto interministeriale del 24 febbraio 1997, n. 73 (pubblicato sulla G.U. n. 73 del 1997) recante il regolamento sulla raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati.

Alla verifica dell'attuazione della disciplina è stata dedicata in corso d'indagine particolare attenzione posto che solo una completa conoscenza del fenomeno nelle diverse aree territoriali, e del suo evolversi nel tempo, può consentire di mirare meglio gli interventi per la lotta alla criminalità organizzata.

¹¹ Vedi relazione alla proposta di legge 1778 del 15 dicembre 1994.

4. L'Agenzia del demanio

4.1 La struttura organizzativa finalizzata alla gestione dei beni confiscati

Prima di affrontare il tema specifico dell'indagine occorrono alcune precisazioni in ordine all'organizzazione del soggetto gestore che ha subito nel tempo continue modificazioni per far fronte alle concrete difficoltà di una gestione particolarmente complessa.

Come accennato, a decorrere dal 1° gennaio 2001, la gestione dei beni confiscati è transitata dal Ministero delle finanze all'Agenzia del demanio per essere intestata, in un primo momento, alla Direzione gestione beni confiscati istituita nell'ambito della "Direzione centrale per i servizi immobiliari", cui era preposto un dirigente di seconda fascia inizialmente coadiuvato da 3 collaboratori. Nessuna specifica struttura di riferimento era stata in origine prevista nelle "filiali", ove la materia era inserita nell'area acquisizioni e alienazioni¹².

Nel 2002 le specifiche competenze sono state assorbite dalla "Direzione centrale area operativa" e la struttura è stata, a sua volta, trasformata nella "Direzione beni sequestrati e confiscati" in considerazione della specificità della gestione. Con riferimento agli uffici periferici, nello stesso anno si è assistito –in adesione a precise indicazioni contenute nella convenzione stipulata con il Ministro dell'economia e finanze, ai sensi dell'art. 59 del D.lgs. 300 del 1999- alla costituzione, nelle filiali delle regioni più interessate dal fenomeno mafioso, di nuclei di personale specializzato nell'esecuzione di compiti connessi alle attività di gestione dei beni confiscati. Le Unità Funzionali Lavorative (questo il nome dato alle strutture periferiche) sono composte da professionalità amministrative, tecniche e contabili e sono state attivate in 6 regioni (Sicilia, Campania, Calabria, Lazio, Puglia e Lombardia).

Solo nel 2003, in ottemperanza, anche in questo caso, a specifiche indicazioni del Ministro dell'economia e delle finanze contenute nella Convenzione e nel relativo piano di azione annuale, è stata costituita e dedicata alla gestione dei beni confiscati un'apposita struttura di vertice: la Direzione centrale beni confiscati, alla quale è attribuita "la gestione e la destinazione dei beni immobili e delle aziende confiscate alla criminalità organizzata, nonché la gestione dei beni mobili registrati oggetto di sanzioni amministrative accessorie" (lett. F, art. 3, regolamento di amministrazione, approvato con delibera del Comitato direttivo n. 16/2002 del 21 novembre 2002). Il regolamento al successivo articolo 5 prevede, poi, che presso le filiali¹³ nelle quali maggiormente si concentra o comunque rileva l'attività di gestione dei beni confiscati, debba provvedersi ad attribuire l'attività in parola ad una direzione appositamente dedicata; in ogni caso, tale direzione deve essere istituita nelle filiali di Bari, Messina, Napoli, Palermo, Reggio Calabria e Salerno.

¹² fonte Agenzia –nota n. 2004/20791/BC del 9 luglio 2004

¹³ All'individuazione delle filiali, delle sezioni staccate e delle eventuali strutture interne di livello dirigenziale si provvede con atto del direttore dell'Agenzia"

Da ultimo, a seguito della trasformazione in ente pubblico economico¹⁴, disposta dal decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173 al fine di rendere maggiormente funzionale e dinamica la gestione di tutti i beni di proprietà statale, la Direzione centrale per la gestione dei beni confiscati è stata inserita nell'ambito della Vice-direzione dell'Agenzia; alle 19 filiali (divenute, nel frattempo, macrostruttura organizzativa con competenze provinciali ed interprovinciali) è stata attribuita, fra le altre, la macrofunzione della gestione operativa dei beni confiscati. Le direzioni beni confiscati sono state confermate nelle filiali della Campania (Napoli), della Calabria (Reggio Calabria) e della Sicilia (Palermo) e ne è stata istituita di recente una nuova presso la filiale della Lombardia.

4.2 I rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze

I principi in ordine ai rapporti tra le Agenzie e il Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze sono stati, come noto, dettati dal d.lgs. n. 300 del 1999 e dal d.p.r. n. 107 del 2001.

Quanto in particolare ai rapporti con l'Agenzia del demanio vanno considerati: a) gli accordi annuali che prevedono gli obiettivi, i tempi e le modalità procedurali per lo svolgimento delle attività connesse alla missione istituzionale della "valorizzazione e gestione dei beni patrimoniali dello Stato e tutela dei beni demaniali"; b) i relativi piani annuali per gli investimenti e gli interventi immobiliari; c) i rapporti congiunti di verifica della gestione annuale; d) i documenti di rendiconto.

Deve premettersi che mentre a decorrere dal 1° gennaio 2001, data in cui la gestione dei beni confiscati è passata all'Agenzia del demanio, i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze sono stati regolati, anche per tale specifica gestione, dalle convenzioni stipulate nel 2001, nel 2002 e nel 2003, a partire dal 2004, essendo cambiata la natura giuridica dell'Agenzia trasformatasi in ente pubblico economico, alle convenzioni si è sostituito un contratto dei servizi.

Si tratta di accordi, a contenuto ampio, che riguardano le attività per la valorizzazione e la gestione di tutti i beni assegnati in gestione all'Agenzia e non solo la gestione dei beni confiscati che, peraltro, non vi trovano nella prima convenzione specifica disciplina se non per un generale impegno dell'Agenzia alla "razionalizzazione della gestione dei beni confiscati". Solo a partire dal piano di azione 2003, la convenzione contiene esplicite previsioni in materia, contemplandosi un progetto per la creazione di uffici e strutture appositamente dedicate e per l'implementazione di apposito monitoraggio da condurre unitamente ai Ministeri della giustizia e degli interni in quanto amministrazioni coinvolte nel lungo processo della confisca e della

¹⁴ Lo statuto dell'ente è stato deliberato dal comitato di gestione dell'Agenzia (ai sensi dell'art. 1 del D.lgs. n. 173 del 14 luglio 2003, che ha modificato l'art. 61 del D.lgs. 30 luglio 2003, n. 300) il 19 dicembre 2003 ed è stato approvato dal Ministero dell'economia e delle finanze il 28 gennaio 2004 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del successivo 27 febbraio.

destinazione della specifica tipologia di beni. Anche le risorse finanziarie non trovano negli atti di accordo una netta distinzione da quelle complessive a disposizione dell'Agenzia per lo svolgimento del complesso di compiti affidati.

Da quanto sopra consegue che le clausole convenzionali che richiedono una gestione "produttiva e redditizia", quelle che prevedono e cadenzano le verifiche di risultato e le modalità di rendicontazione, valgono anche per la gestione dei beni confiscati. Deve inoltre rilevarsi che l'Agenzia, in base alle richiamate convenzioni, ha potuto agire in forte autonomia fin dall'inizio, dovendo rispondere al Ministero solo in ordine ai risultati, in raffronto agli obiettivi ed ai progetti fissati dai piani annuali di attività. L'autonomia si è andata poi rafforzando con la trasformazione in ente pubblico economico e, come tale, è stata riconosciuta espressamente nel primo contratto dei servizi relativo alle attività per il 2004. I risultati di gestione di tale anno, si ricorda, non hanno formato oggetto della presente indagine per i motivi espressi in premessa.

Gli accordi prevedevano, dunque, che l'Agenzia formulasse ed agisse sulla base di piani immobiliari e di investimento, da rimodulare operativamente di anno in anno per tenere conto sia dei risultati di gestione già raggiunti sia degli indirizzi programmatici definiti dagli organi di Governo, nella considerazione che la gestione del patrimonio assegnato dovesse rispondere ad obiettivi sociali ed essere idonea a fare fronte anche ad esigenze di manovra economica e finanziaria; gli atti convenzionali hanno in effetti sempre richiamato le ultime direttive ministeriali. Non si trattava, dunque, di una gestione di semplice manutenzione, conservazione e/o dismissione del patrimonio, ma di una gestione con finalità produttive e di redditività, che doveva acquistare con il tempo carattere sempre più manageriale, in modo da rispondere al meglio non solo alle necessità degli utenti, ma anche ad esigenze di manovra macroeconomica e finanziaria.

Quanto evidenziato mette in luce la rilevanza dei compiti affidati all'Agenzia del demanio ed il grado di elevata responsabilità nelle operazioni gestorie.

Per quanto attiene alla gestione dei beni confiscati di che ora trattasi, la consapevolezza della necessità di una distinta programmazione delle attività e di una più puntuale e specifica regolazione degli interventi da portare avanti con progetti preventivamente individuati e condivisi, si è cominciata ad affermare in sostanza con la convenzione relativa al 2003 fino a pervenire, con il contratto di servizi stipulato nel 2004, anche alla previsione di apposite procedure da seguire ampiamente descritte, e l'inserimento di una sezione dedicata (Allegato A.- punto 6 del contratto cit.) nella quale, insieme ad altra gestione (beni iscritti nei pubblici registri) si contemplano finalmente i beni confiscati alla criminalità organizzata. Con riferimento a questi ultimi viene espressamente richiesto il controllo degli amministratori e la resa di un rendiconto finale da trasmettere all'ufficio centrale di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze. Negli allegati al contratto 2004 sono elencati più puntualmente

gli obiettivi di programma che l'Agenzia deve perseguire anche tramite le sue filiali e le finalità della valorizzazione dei beni, del recupero delle situazioni di sofferenza, del censimento e del monitoraggio completo e continuativo.

Per il periodo considerato dalla presente indagine (2001-2003), regolato troppo genericamente dalle tre richiamate convenzioni, si nota con sfavore come i documenti preventivi di piano e quelli di risultato della gestione dei beni confiscati non siano strutturati in modo da rendere trasparente la specifica gestione. Ciò ha reso necessario un approfondimento di indagine condotto anche con esami a campione delle operazioni effettuate dall'Agenzia, oltre che una estensione dell'istruttoria presso le prefetture, per il tramite del Dipartimento affari interni del Ministero degli interni.

L'indagine effettuata sul concreto operato dell'Agenzia, oltre al dovuto esame dei rapporti di verifica dei risultati annuali, ha messo in evidenza innanzi tutto la progressiva attenzione alla specificità e complessità della gestione dei beni confiscati, che ha indotto l'Agenzia stessa a focalizzare meglio l'impegno su detti beni e a cominciare a dotarsi di un'organizzazione centrale e periferica più adeguata alle riscontrate specifiche esigenze. Già alla fine del 2002, e poi nel corso del 2003, si registrano infatti positive iniziative volte allo snellimento delle procedure e alla predisposizione di un monitoraggio non solo dei beni in gestione ma anche delle fasi di processo nel quale ciascuno di essi viene a trovarsi alla data prescelta per l'inserimento nella "banca dati". Tali iniziative –come detto- sono state poi oggetto di specifica trattazione nel contratto dei servizi stipulato tra Ministero ed Agenzia del demanio per l'esercizio 2004.

Nel rapporto congiunto Agenzia del demanio-Ministero dell'economia e delle finanze sulla verifica dei risultati relativi al 2002 (secondo anno della gestione dell'Agenzia dopo il primo di approccio alle problematiche di gestione) si evidenzia un risultato che va oltre le previsioni contenute nella relativa convenzione. L'obiettivo previsto di destinare n. 300 immobili e n. 3 aziende in corso d'anno è stato superato con la destinazione di n. 507 beni immobili e 6 aziende, oltre alla redazione di 70 verbali di consegna dei beni. Il dato relativo al 2002, pur confermato nell'anno successivo dove, peraltro, il trend risulta rallentato, va tuttavia spiegato in quanto si riferisce per lo più a beni per i quali le procedure erano in uno stato avanzato ed in via di definizione, provenendo le competenze da quelle già assegnate in gestione all'apposita struttura che aveva operato presso il soppresso Ministero delle finanze.

Dopo questo primo risultato l'approccio alle molte difficoltà di gestione ha portato ad un rallentamento nelle operazioni procedurali.

Nonostante i successivi interventi di miglioramento organizzativo adottati, ai quali si è accennato in altra parte della relazione, i beni ancora in gestione al 31 dicembre 2003, come i dati riportati nelle tabelle che seguono dimostrano, sono assai numerosi ed i problemi da risolvere per pervenire alla loro destinazione finale richiedono ancora notevole impegno. E' da

augurarsi che le migliori individuazioni procedurali e la previsione di progetti specifici di attività contenuti nei contratti dei servizi 2004 e 2005 possano nel prossimo futuro concorrere a rendere più celere la gestione.

Anche sotto il profilo della trasparenza della gestione e degli oneri diretti ed indiretti sostenuti, le attività mirate ed avviate nel corso del 2003 (che non risultano peraltro concluse nel 2004) dovrebbero portare a più positivi risultati: ci si riferisce alla creazione di un sistema di controllo operativo e di costi per le Filiali dell'Agenzia, che agiscono sul territorio in relazione a tutte le incombenze riferite ai beni situati nelle diverse aree. Il sistema di recente delineato dovrebbe convogliare al centro tutta una serie di informazioni concorrendo a fare emergere le distinte posizioni e le fasi procedurali dei singoli beni, permettendo così di individuare gli interventi necessari per accelerarne la destinazione.

La Sezione avverte dell'esigenza che il nuovo sistema metta in evidenza l'incidenza sui costi anche delle attività indirette (es. formazione del personale) e che siano adottati congrui indicatori di risultato per il controllo operativo delle filiali oltre ad un ben costruito modello di contabilità (per servizio, per centro di responsabilità etc.).

Incidentalmente si fa osservare che sarebbe buona norma pervenire a rilevare distintamente le attività relative all'arretrato già maturato, nonché i "processi di ingresso" nella gestione di nuovi beni confiscati: ciò consentirebbe di evitare, o quantomeno ridurre, il fenomeno del formarsi dell'arretrato. Ove poi il sistema informatico consentisse di estrarre ed accorpate tipologie di beni la cui gestione presenti difficoltà procedurali comuni, si arriverebbe ad organizzare meglio gli interventi da adottare dando un impulso più immediato ad operazioni simili, al fine anche della più spedita conduzione dei necessari rapporti con le altre amministrazioni centrali e locali chiamate ad interferire nel procedimento di destinazione dei beni.

Per le concrete attività a fini di monitoraggio intraprese dall'Agenzia del demanio nel triennio considerato si rinvia al successivo paragrafo 4.4.

4.3 Le risorse finanziarie a disposizione dell'Agenzia negli anni 2001/2003 e i costi per la gestione dei beni confiscati

Il bilancio dell'Agenzia non evidenzia le spese connesse alla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, che ricadono, indistintamente sia nella voce "altri servizi" che in quella "godimento beni di terzi". Nemmeno le convenzioni annuali, di cui si è fatto cenno, individuano in modo trasparente le risorse dedicate alla particolare attività.

Non possono in questa sede che condividersi le perplessità al riguardo manifestate dal Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento per le politiche fiscali che ha sottolineato la necessità che le risorse utilizzate per la gestione in parola abbiano distinta evidenza

nell'ambito del bilancio di esercizio dell'Agenzia la quale, come noto, gestisce anche altri beni appartenenti al patrimonio immobiliare dello Stato.

Una separata allocazione nei documenti contabili è richiesta dalla più puntuale programmazione degli interventi, venutasi ad affinare con l'ultima convenzione per il 2003 e poi con il contratto di servizi, come evidenziato nel paragrafo 4.2.

Su specifica richiesta istruttoria la competente struttura dell'Agenzia ha comunicato alla Corte che nel triennio in esame sarebbero stati sostenuti i seguenti oneri:

TABELLA n. 1

Costi dichiarati dall'Agenzia del Demanio nella gestione dei beni confiscati			
Tipologia oneri	2001	2002	2003
Lavori	0,00	35.840,29	2.637,18
Gestione beni	0,00	22.403,84	56.489,59
Oneri condominiale	0,00	35.767,79	29.240,20
Esecuzione sfratti	0,00	0,00	14.135,80
Custodia veicoli	0,00	0,00	2.656,36
Compensi amministratori	0,00	641.161,46	258.204,51
	0,00	735.173,38	363.363,64

Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia del Demanio

La mancata indicazione dei costi relativi al primo anno è da ascrivere, secondo l'Agenzia, alle difficoltà di carattere operativo e di primo impianto organizzativo che hanno condotto a ritardi nella predisposizione di apposite procedure aziendali (POR) da finalizzare alla tempestiva rilevazione dei costi maturati in quell'anno. Alla loro "contabilizzazione" si è provveduto l'anno successivo.

Le informazioni fornite offrono dati eccessivamente aggregati, non ripartiti tra tipologie di beni (fatta eccezione per gli oneri relativi alla custodia degli autoveicoli), né, tantomeno, utili per individuare i costi relativi a singole fasi del procedimento. I dati trasmessi non risultano tra l'altro validati.

4.4 Le iniziative di monitoraggio dei beni confiscati avviate dall'Agenzia. Interrelazioni con diverse banche dati

Quanto fin qui rilevato mette in evidenza l'importanza delle iniziative di monitoraggio, previste dalla disciplina normativa sia per agevolare le attività di gestione sia per fare emergere i costi sostenuti.

Peraltro, è solo nel corso del 2003 che la Direzione sistemi informativi dell'Agenzia ha avviato il "Sistema Informativo dei beni confiscati". Trattasi di un data base centralizzato e sviluppato utilizzando tecnologie web, che tende al monitoraggio dei provvedimenti di confisca definitivi, emanati dall'autorità giudiziaria, e delle successive procedure di gestione e di destinazione dei beni. Al fine di consentirne l'immediata utilizzabilità, sono stati ivi fatti migrare i dati (parziali) contenuti in altro data base della "Direzione beni confiscati", unitamente a quelli elaborati dalla filiale di Palermo riguardanti le confische di quella provincia.

Al 31 dicembre 2003 la banca dati non risultava ancora completa.

Qualche concreto risultato comincia a vedersi nel 2004, anche se solo per singoli e parziali settori. L'Agenzia ha, difatti, rappresentato che sul finire dell'anno le lacune ancora presenti nel Sistema non consentivano – ad esempio – di acquisire informazioni connesse all'esecuzione degli atti di destinazione, o ai beni ancora da destinare, o di conoscere i costi, i ricavi, le fatture, o l'attività degli amministratori che gestiscono le aziende. Né risultavano inseriti i fascicoli riguardanti i beni definitivamente confiscati nel 2004.

Le conseguenze derivanti dall'assenza di un completo, tempestivo e costante monitoraggio espletano i loro effetti –come la stessa Direzione ben evidenzia¹⁵- non solo sulla gestione dei beni di cui trattasi, ma anche sulla possibilità di poter definire "specifiche strategie gestionali, di bilancio ed organizzative", che solo la piena conoscenza dell'andamento del fenomeno possono consentire.

Con riferimento, poi, alla banca dati esistente presso il Ministero della giustizia, è emerso che manca qualsiasi collegamento fra questa e il Sistema in corso di implementazione presso l'Agenzia. Come meglio si vedrà più avanti, la trasmissione dei dati all'amministrazione giudiziaria avviene tuttora mediante schede cartacee, la cui compilazione risulta ancora regolamentata secondo le indicazioni fornite dall'allora Direzione centrale del demanio del ministero delle finanze con nota n. 32417 del 5 novembre 1997.

Da ultimo, per quanto attiene alla Banca dati "Beni confiscati" realizzata dall'Ufficio del Commissario straordinario del Governo¹⁶, si rileva che la Direzione generale beni confiscati ha comunicato che sta provvedendo ad un confronto tra l'elenco dei prevenuti con quello del data-base. Si prevede, inoltre, che nel nuovo Sistema informativo confluirà anche l'archivio fotografico proveniente dal data base del soppresso Commissario, previo esame da parte della suddetta Direzione per definirne la migliore forma utile all'implementazione del sistema.

¹⁵ V. nota n. 2005/5188/VDA-BC del 3 marzo 2005 diretta alle Filiali (e trasmessa alla Corte in allegato alla nota n. 8151/1005 del 24 marzo 2005).

¹⁶ Tale banca-dati si compone del data-base realizzato in formato excel in cui ad ogni riga corrisponde un singolo bene, in relazione al quale vengono forniti oltre agli elementi di conoscenza maggiormente interessanti del procedimento, un collegamento che consente di visualizzare le foto del bene (se esistenti) e la relativa scheda descrittiva.

5. I beni definitivamente confiscati gestiti dall'Agenzia del demanio nel triennio 2001/2003. Premessa.

Nell'intento di verificare la capacità degli organi gestori di giungere all'emanazione del provvedimento di destinazione dei beni di cui trattasi, nonché dei tempi necessari all'espletarsi del procedimento previsto dalla legge 109, la Corte ha preso in considerazione tutti i beni gestiti dalla Agenzia del demanio nel periodo 1° gennaio 2001/31 dicembre 2003, - dies ad quem della presente indagine (v. retro par. 1)- riferendosi a quelli per i quali la comunicazione della definitività della confisca è intervenuta in quegli anni, sia a tutti gli analoghi beni per i quali il relativo procedimento era, alla prima delle suddette date, ancora in itinere presso il Ministero delle finanze, e che, pertanto, sono ex lege passati nella gestione dell'ente.

Tenuto conto dei limiti derivanti da un sistema di monitoraggio che, come visto, presenta ancora lacune e possibili errori, si darà qui di seguito conto -distintamente per gli immobili e per le aziende- della consistenza iniziale e dell'entità dei beni giunti alla decisione finale, quale rilevati dalla Corte sulla base dei dati trasmessi dall'Agenzia del demanio con note fino al 31 marzo 2005. Si precisa che non si è ritenuto di ricomprendere nelle successive tabelle quelle posizioni per le quali alla suddetta data le informazioni ricevute non consentivano di riconoscere la dovuta coerenza dei medesime nelle diverse fasi del complesso procedimento. Solo successivamente, l'Agenzia con nota n. 9858/2005 del 6 giugno 2005 ha, in parte, fornito ulteriori precisazioni e chiarimenti. Circostanza questa che evidenzia l'impegno della competente Direzione di rendere sempre più trasparente il monitoraggio di cui trattasi.

Un discorso a parte meritano le somme di denaro ed i proventi comunque acquisiti, in relazione ai quali sia la legge n. 109 -in particolare dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 512 del 1999- che le altre disposizioni legislative cui più dietro si è fatto riferimento¹⁷ hanno introdotto forme di impiego che, ove applicate, avrebbero consentito di realizzare utilità pubbliche e sociali.

Al riguardo, è invece emerso che sin dal 2003 è stato avviato uno studio circa la possibilità di concentrare in un unico decreto interministeriale le determinazioni riguardanti i diversi fondi ed organismi¹⁸. Di conseguenza non sono stati ancora emanati né il decreto di individuazione delle somme da destinare al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso (previsto dall'art. 6 del D.P.R. 284 del 28 maggio 2001 con cui è stato approvato il regolamento di attuazione della suddetta legge 512), né i provvedimenti di riassegnazione delle somme da versare al "Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e

¹⁷ In particolare, ci si riferisce al "Fondo per le vittime per l'estorsione e l'usura", all' Office for Drug Control and Crime Prevention dell'ONU, ai sensi dell'art. 145, comma 64 della legge n. 388 del 2000 ed alla copertura degli oneri derivanti dalla gestione straordinaria degli enti locali ex art. 145 del t.u. degli enti locali (v. par. 2)

¹⁸ Vedi nota dell'Ufficio del coordinamento legislativo- area finanze del Ministero dell'economia e Finanze n. 3-9125 del 10 giugno 2003 trasmessa alla Corte dalla Direzione generale Beni confiscati con nota n. 2005/4580 del 28 febbraio 2005.

dell'usura" e all'"Office for drug control and crime prevention dell'ONU", ai sensi dell'art. 145 della legge n. 388/2000.

L'unica destinazione che, pertanto, è attualmente data alle entrate derivanti dai beni di cui si tratta si riferisce all'art. 145 del testo unico degli enti locali, per assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento anticipato degli organi collegiali.

Come si vede le risorse sono servite a coprire oneri di tutt'altra natura, non ricollegabili alle finalità sociali previste dalle altre disposizioni di legge.

Per il resto, le risorse in parola affluiscono al capitolo 3319 in conto entrate denominato, appunto, "Proventi derivanti dai beni confiscati alla criminalità organizzata ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 al netto del 10 per cento dei proventi da destinare alla copertura degli oneri di cui all'art. 4 del d.l. 20 dicembre 1993, n. 529, convertito dalla legge 11 febbraio 1994, n. 108", venendo così inserite nel circuito delle entrate complessive del bilancio statale con conseguente perdita delle caratteristiche originarie.

Per una visione dell'ammontare di tali proventi si indicano qui di seguito le ultime movimentazioni rilevate sui capitoli.

TABELLA 2

Cap. 2440 "Quota del 10% delle somme di denaro confiscate, del ricavo della vendita relativa ai beni mobili, dei proventi dell'affitto, della vendita e liquidazione dei beni costituiti in azienda confiscati		
	2002	2003
Accertamenti	1.446.580,09	1.629.486,27
Riscossioni	1.446.580,66	1.629.486,27
Versamenti	1.278.570,09	972.923,07

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal S.I. integrato R.G.S.-Corte dei conti

TABELLA 3

Cap. 3319 "Proventi derivanti dai beni confiscati alla criminalità organizzata ai sensi della legge 11 maggio 1965, n. 575, al netto del 10% dei proventi da destinare alla copertura degli oneri "		
	2002	2003
Accertamenti	4.816.884,47	2.514.604,25
Riscossioni	4.816.884,47	2.514.604,25
Versamenti	4.454.527,45	2.244.096,93

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dal S.I. integrato R.G.S.-Corte dei conti

L'istruttoria ha, inoltre, evidenziato che nel periodo all'esame seguita ad essere data un'attuazione, sia pur limitata, all'art. 2 duodecies della legge 109 il quale, si rammenta, aveva previsto che per un periodo di 3 anni decorrente dall'esercizio finanziario 1995 le somme versate all'ufficio del registro affluissero in un fondo istituito presso la prefettura competente per essere destinate al finanziamento di specifici progetti.

Il Ministero dell'interno ha, infatti, reso noto che presso la Prefettura di Palermo è tuttora aperta la relativa contabilità speciale (sulla quale, dal momento della sua attivazione sono confluite £. 6.045.241 pari € 3.122.106,42) ed è ancora in corso da parte del competente Comitato tecnico finanziario l'esame dei progetti presentati in esito al terzo avviso pubblico del 6 novembre 2001.

Per tutte le altre Prefetture, le 23 contabilità speciali autorizzate negli anni 1997/1999 sono state chiuse in data 30 ottobre 2000 e le disponibilità ivi giacenti -ammontanti a £. 151.509.661 (corrispondenti ad € 78.248,21)- sono state versate in conto entrate sul cap. 3330 denominato "Proventi derivanti da donazioni e disposizioni testamentarie, dalla vendita di attività mobiliari e immobiliari confiscate dall'autorità giudiziariada destinare al fondo di ammortamento dei titoli di Stato" ¹⁹.

5.1 I beni immobili gestiti e destinati dall'Agenzia del Demanio

Secondo quanto emerso dall'istruttoria condotta presso la Direzione beni confiscati, i beni immobili definitivamente confiscati la cui gestione è transitata dal Ministero delle finanze all'Agenzia del demanio il 1° gennaio 2001 ammontano a 2299.

Sono, invece, 1212 quelli, per i quali la comunicazione del decreto definitivo di confisca è intervenuta, con andamento decrescente (650 nel 2001, 348 nel 2002 e 214 nel 2003), nel triennio 2001/2003 portando così a 3511 i beni gestiti dall'Agenzia nel periodo.

Di essi si fornisce nella tabella 4 un riepilogo, in relazione, da un lato, alla regione in cui i beni si trovano, dall'altro, all'anno in cui il relativo decreto di confisca è divenuto definitivo.

¹⁹ Le somme globalmente affluite sulle citate contabilità sono state quantificate in £. 7.998.301.466 (pari ad € 4.130.777,97) e ad esse sono corrisposte erogazioni per £. 6.371.901.261 (pari ad € 3.290.812,31)

TABELLA 4

Beni definitivamente confiscati gestiti dall'Agenzia del demanio nel triennio 2001/2003																	
Regioni Anno confisca definitiva	ABRUZZO	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	EMILIA ROMAGNA	LAZIO	LIGURIA	LOMBARDIA	MARCHE	PIEMONTE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	TOSCANA	TRENTINO ALTO ADIGE	VENETO	Totale
1983				1									1				2
1984													14				14
1985				17									43				60
1986			3	7									59				69
1987			2	8		2							40				52
1988			6	10									35				51
1989			1	3				1					6				11
1990			1	17									40			1	59
1991			12	9				7					1				29
1992			2	8	5					1			27				43
1993			24	18		2					14		39	1			98
1994			89	44		1		3		3	19		15				174
1995			42	31	6	4		3			32		39	1		8	166
1996		2	20	9	4	19		16		11	6		65	2		2	156
1997		1	80	121		1	2	14		1	41		96	1			358
1998			86	76	4	13		10		12	15		75			1	292
1999			31	24	1	11	2	15		2	9	4	84			2	185
2000			70	42		22		26		10		17	285			8	480
2001	10		110	134	3	92		40	1	12	2	18	197	15	14	2	650
2002			44	40	1	27		62			62		107			5	348
2003			38	15	2	12		35			17		88			7	214
Totale	10	3	661	634	26	206	4	232	1	52	217	39	1356	20	14	36	3511

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia del demanio-Direzione generale beni confiscati

Dal punto di vista territoriale, sia i beni provenienti dal Ministero delle finanze (anni 1983/2000) che le nuove confische definitive (anni 2001/2003) vedono prevalentemente interessate, nell'ordine, le regioni Sicilia, Calabria, Campania, Lombardia, Puglia e Lazio. Nella prima, in particolare, si trovavano più del 40% dei beni confiscati transitati trasferiti dal ministero e più del 30% dei nuovi, ed è nella stessa regione che (unitamente alla Campania) si registrano i beni per i quali la confisca definitiva risale più indietro nel tempo. Del resto, per più di un decimo dei beni transitati, (per la precisione per 259) la definitività del decreto di

confisca risale agli anni '80 e trova, perciò, la sua origine nella legge che, per prima ha introdotto la misura di prevenzione patrimoniale (v. retro par. 1).

Proseguendo nell'analisi dei beni la cui gestione è transitata all'Agenzia, elevato appare il numero di quelli confiscati nell'ultimo quinquennio degli anni '90. Tale dato, se può trovare una qualche giustificazione per i beni confiscati in epoca prossima al passaggio di competenze, appare difficilmente spiegabile in relazione a quelli per i quali la comunicazione all'amministrazione finanziaria era stata effettuata in anni precedenti (vedasi, in particolare, i beni immobili definitivamente confiscati negli anni 1997 e 1998, che ammontano, rispettivamente, a 358 e 292 beni immobili). D'altra parte, non può non rammentarsi che risale al 1999 la nomina del primo Commissario straordinario al quale il Governo ha affidato il coordinamento operativo ed il monitoraggio di questo delicato settore che, evidentemente, presentava chiari sintomi di difficoltà nella gestione da parte dei diversi operatori pubblici chiamati dalla legge n. 109 del 1996 a decidere sulla riutilizzazione dei beni confiscati.

Alla data del 31 dicembre 2003, per più della metà di questi beni il relativo procedimento era ancora in itinere: su 3511 beni immobili ne erano stati destinati 1314: 1009 dei beni provenienti dal ministero delle finanze e 305 confiscati nel triennio in esame²⁰.

L'analisi del numero dei provvedimenti emessi negli anni evidenzia un trend in crescita: 313 decreti sono datati 2001, 485 sono da ascrivere al 2002²¹ e 516 al 2003.

In particolare, erano giunti a conclusione meno di un terzo dei procedimenti avviati in Sicilia anteriormente al 2001, mentre in Campania ed in Calabria il tasso di smaltimento dell'arretrato si è attestato intorno al 50%. La Sardegna è l'unica regione in cui si è registrato il totale espletamento dei procedimenti transitati dal Ministero delle finanze all'Agenzia. La situazione è solo parzialmente migliorata per i beni che vedono risalire l'inizio del procedimento a più di dieci anni addietro: solo 87 sui 259 beni confiscati negli anni '80 (circa il 34%) sono stati, infatti, destinati.

Per quanto, poi, riguarda i beni definitivamente confiscati dopo l'istituzione dell'Agenzia, alla data di riferimento il procedimento era giunto a termine per il 37% dei beni definitivamente confiscati nel 2001 e per il 19% di quelli per i quali la fase giurisdizionale si era conclusa nel 2002²². Nessuno dei beni confiscati nel 2003 era stato destinato entro il 31 dicembre dello stesso anno.

²⁰ Nel corso dell'istruttoria l'Agenzia aveva, in un primo momento, comunicato che i beni definitivamente confiscati nel triennio ed usciti nello stesso periodo con decreto di destinazione erano 421. Tale dato non ha trovato, peraltro, conferma nel momento in cui è stato fornito l'elenco dei beni oggetto di decreto di destinazione, in relazione alle due possibili tipologie di beneficiario (Stato, comuni).

L'amministrazione, interpellata al riguardo, in prossimità del deposito della presente relazione, con nota n. 9858/2005 del 6 giugno 2005 ha fornito, peraltro in modo parziale, i chiarimenti richiesti.

²¹ Il dato relativo al 2002 non coincide con quanto risulta dal rapporto di verifica (v. retro). Né i dati forniti dalla direzione corrispondono a quelli desumibili dall'esame della banca dati del Commissario straordinario.

²² In particolare, per i beni confiscati nel 2001 si rileva che 27 sono stati destinati nel 2001, 86 nel 2002 e 127 nel 2003; mentre per quelli confiscati nel 2002, 3 sono stati destinati nello stesso anno e 65 l'anno successivo.

Va, infine, precisato che 196 dei beni immobili oggetto di decreto di destinazione sono beni appartenenti ad aziende, ma non adibiti ad esercizio di attività aziendale e, perciò, non destinati all'affitto, alla vendita o alla liquidazione.

TABELLA 5

Beni definitivamente confiscati anteriormente alla istituzione dell'Agenzia del demanio destinati negli anni 2001/2003																	
Regioni Anno confisca definitiva	ABRUZZO	BASILICATA	CALABRIA	CAMPANIA	EMILIA ROMAGNA	LAZIO	LIGURIA	LOMBARDIA	MARCHE	PIEMONTE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	TOSCANA	TRENTINO ALTO ADIGE	VENETO	Totale
1983				1													1
1984													1				1
1985													32				32
1986				7									18				25
1987			1	3		1							13				18
1988													9				9
1989				5				1									6
1990			1	4									3				8
1991								1									1
1992					5								6				11
1993			12	5		2					9		12				40
1994			84	15		1		3		3	19						125
1995			20	2	2			3			3		24			4	58
1996		2	1	5	2	1		12			2		32	2			59
1997			11	79		1	1	7		1	30		44				174
1998			28	45	2	4		9		3	9		30			1	131
1999			26	8	1	7		15		2	6	4	35			2	106
2000			52	30		16		13				17	68			8	204
2001	6		43	32	1	19		26	1	7	2	17	67	5	14		240
2002			2	10	1	4		14			3		31				65
2003																	0
Totale	6	2	281	251	14	56	1	104	1	16	83	38	425	7	14	15	1314

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia del demanio-Direzione generale beni confiscati

Quanto alla durata dei diversi procedimenti, l'analisi dei dati acquisiti dall'ente gestore evidenzia come i tempi occorsi per pervenire all'emanazione del decreto di destinazione sono molto maggiori a quelli ex lege previsti: sui 1314 beni immobili destinati, solo per 2 il procedimento si è svolto entro i 120 giorni stabiliti dall'art. 2 decies della legge 575, mentre per tutti gli altri, accorpendo i decreti in funzione di anni, è emerso che per 166 beni il procedimento si è svolto nell'ambito di un anno; per 240, di 2 anni; per 189, di 3; per 112, di 4; per 107, di 5; per 110 di 7; e via dicendo fino ad arrivare agli ultimi 100 beni per i quali sono stati necessari tempi che vanno dai 10 ai 18 anni.

5.2 Le aziende gestite e destinate dall'Agenzia del demanio.

Sulla base degli elementi acquisiti, può affermarsi che i compendi aziendali nella cui gestione l'Agenzia è succeduta al Ministero delle finanze sono 648, mentre per quanto attiene al periodo 2001/2003 le aziende per le quali il decreto di confisca è divenuto definitivo sono 350 (151 nel 2001, 145 nel 2002 e 54 nel 2003).

Similmente a quanto fatto per i beni immobili, i beni in parola sono stati raggruppati nella tabella che segue, da un lato, in base alla regione ove l'azienda ha sede e, dall'altro, per anno del decreto definito di confisca.

Appare evidente come quasi la metà delle aziende in esame si trovi nella regione Sicilia ed un congruo numero sia ubicato in Campania. Il fenomeno interessa, sia pure in misura minore, anche altre zone dell'Italia: in particolare la Lombardia ed il Lazio.

Nelle prime delle citate regioni, elevato è l'arretrato, che risale anche fino a 20 anni fa.

TABELLA 6

Aziende definitivamente confiscate gestite dall'Agenzia del demanio nel triennio 2001/2003												
Regioni	CALABRIA	CAMPANIA	EMILIA ROMAGNA	LAZIO	LIGURIA	LOMBARDIA	PIEMONTE	PUGLIA	SICILIA	TOSCANA	VENETO	Totale
1984									6			6
1985									2			2
1986		2							11			13
1987	3	1				1			8			13
1988		2							6			8
1989		2				2			3			7
1990		4							4			8
1991	1								2			3
1992	2		4						7			13
1993		6						3	41			50
1994	4	9		3		1	2		4	1		24
1995	1	17				1		1				20
1996	2	9		21		15	2		8			57
1997	5	41			1			16	14			77
1998		119	1	8		5	1		20			154
1999	1	14	1	4		3			66		1	90
2000	3	8		21		13		3	55			103
2001	10	11		30		18	3		78	1		151
2002	11	4		62		11			56		1	145
2003		7	1			4		2	40			54
Totale	43	256	7	149	1	74	8	25	431	2	2	998

Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia del demanio-Direzione generale beni confiscati

La situazione non è migliorata alla data del 31 dicembre 2003: solo 36 delle aziende in gestione sono state, infatti, oggetto di provvedimento di destinazione nel triennio: 2 nel 2001, 12 nel 2002 e 22 nel 2003²³. Come si evince dalla tabella 5, sono giunti a decreto di destinazione solo 29 delle aziende definitivamente confiscate prima del 2001 e 7 di quelle confiscate dopo (corrispondenti, rispettivamente, al 4% delle aziende transitate all'Agenzia ed al 2% di quelle gestite solo da questa).

²³ Tali dati non coincidono con quelli contenuti dal Rapporto di verifica del Ministero dell'economia e delle finanze (v. retro) , né con quelli desumibili dalla Banca dati del Commissario straordinario.

TABELLA 7

Aziende definitivamente confiscate destinate nel triennio 2001/2003							
Anno di confisca	CALABRIA	CAMPANIA	LAZIO	PUGLIA	SICILIA	VENETO	Totale
1985					1		1
1986		2					2
1989					2		2
1993					1		1
1997		3					3
1998		1					1
1999			2		1	1	4
2000	2		6	2	5		15
2001		2	2				4
2002	2					1	3
Totale	4	8	10	2	10	2	36

Elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Agenzia del demanio - Direzione generale beni confiscati

Per tali beni, come per gli immobili, deve essere rilevato il mancato rispetto dei tempi normativamente previsti anche per i beni gestiti esclusivamente dall'Agenzia, per i quali sono stati comunque necessari tempi che, se pur sono inferiori rispetto agli altri, sono andati da 151 a 953 giorni.

Il limitato numero di decisioni assunte in merito all'utilizzazione da dare alle aziende confiscate evidenzia la necessità che in tempi brevi si provveda a porre rimedio ad una situazione che appare estremamente grave. Da elementi assunti in via istruttoria presso l'Agenzia e presso le prefetture è emerso che il procedimento per la destinazione delle aziende incontra innumerevoli difficoltà tanto che spesso la destinazione ad utilità "sociali" risulta addirittura impedita dalla accertata circostanza che trattasi di società fittizie che non posseggono alcun bene. Ciò desta perplessità in ordine alla chiarezza e completezza del procedimento giudiziario di confisca, a meno che non debba ipotizzarsi che dopo tale provvedimento non siano state fatte sparire del tutto le tracce delle società alle quali le aziende appartenevano o i singoli beni aziendali. La questione si porta all'attenzione degli organi competenti alla gestione ed alla vigilanza.

Le cause delle difficoltà incontrate per arrivare al decreto di destinazione vanno, comunque, ricercate in problematiche di diversa natura, che verranno trattate più avanti (v. infra par. 7).

6. La "riutilizzazione" dei beni confiscati: le finalità assegnate nei decreti di destinazione e la consegna all'ente beneficiario.

Completa il quadro sull'attuazione della legge 109 l'indicazione – quale si desume dai dati forniti dall'Agenzia del demanio- delle linee di destinazione dei beni immobili e delle aziende stabilite nei diversi provvedimenti emessi nel triennio, nonché dei tempi occorsi alla loro esecuzione. Questa, com'è noto, si concretizza, per i primi, nella consegna del bene al soggetto individuato (amministrazione statale o comune), mentre per le aziende comporta lo svolgimento da parte delle Filiali di più complesse attività, dovendosi, a seconda delle decisioni prese, procedere all'affitto, alla vendita o alla liquidazione dei compendi aziendali.

Per quanto riguarda le considerazioni di questa Sezione di controllo sulle informazioni al riguardo contenute nella Relazione semestrale del Governo al Parlamento si rinvia al successivo par. 8.

6.1 I beni immobili

Nel rammentare che i beni immobili definitivamente confiscati possono essere o mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, o trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito per finalità istituzionali o sociali, si rileva che per i 1314 beni immobili per i quali nel triennio 2001/2003 il procedimento di destinazione è giunto a conclusione, 101 sono stati attribuiti allo Stato e 1213 ai comuni.

I primi sono stati destinati prevalentemente per finalità di ordine pubblico, ed utilizzati per lo più quali alloggi di servizio per le esigenze della Polizia di Stato, del Corpo dei carabinieri e della Guardia di Finanza²⁴. Per 18 immobili, invece, l'assegnazione è avvenuta per motivi di protezione civile e beneficiari sono stati il Ministero dell'interno, le Capitanerie di porto e il Corpo forestale dello Stato, mentre in 3 casi è stata l'assegnazione è stata rivolta a finalità di giustizia nei confronti del competente Ministero.

Ad eccezione dei su menzionati beni destinati ad alloggi di servizio, la Direzione beni confiscati non ha comunicato quale sia stata la concreta destinazione nell'ambito dei più ampi aggregati delle finalità sopra citate cui i beni sono stati adibiti. Resta inteso che dal monitoraggio tali più specifiche destinazioni devono comunque risultare, non solo per la trasparenza della banca dati, che, poi, dovrà fornire informazioni per la richiamata Relazione del Governo al Parlamento, ma anche per i riflessi di ordine finanziario, dovendo le amministrazioni competenti eventualmente stanziare nel bilancio degli enti destinatari risorse aggiuntive ad hoc per consentire un regolare "sfruttamento" del bene ricevuto.

Con riferimento, invece, ai beni confiscati assegnati ai comuni per finalità sociali ed istituzionali, le destinazioni sono più puntuali e si individuano principalmente le seguenti: sede

²⁴ Destinatari dei beni per motivi di ordine pubblico sono stati anche i ministeri delle finanze e dell'interno.

di associazioni (in 169 casi); alloggio a indigenti senza tetto (135); centri per famiglie (133), per tempo libero (92), per minori (79), per anziani (72), per tossicodipendenti (44), per extracomunitari (27); sedi di uffici comunali (73); depositi (43); scuole (23); strutture socio sanitarie (16), centri per attività sportive (14) ecc...

I terreni sono stati destinati in 133 casi ad "utilità sociali", in 23 a parco pubblico attrezzato , in 20 a verde pubblico.

Per quanto, infine, attiene alla fase dell'esecuzione dei diversi provvedimenti, è emerso come anche nel momento della consegna del bene si registrano inadempienze e ritardi.

Ed infatti, 149 degli immobili sopra indicati non sono ancora giunti nella disponibilità dei destinatari designati (trattasi di 25 beni destinati allo Stato e 124 a comuni).

Le rilevate inefficienze del sistema di monitoraggio impediscono all'amministrazione di fornire puntuali delucidazioni circa i motivi che hanno impedito di procedere alla consegna di singoli beni²⁵.

Inoltre, anche nei casi ove a tale adempimento si sia giunti, è emerso che a volte i tempi si sono prolungati. Per lo più risultano, infatti, sufficienti due mesi, ma non mancano ipotesi in cui si è arrivati a superare l'anno (sic 5 beni destinati allo Stato e 18 ai comuni).

Finita con la consegna la fase procedimentale di competenza dell'Agenzia del demanio, subentrano atti di diversa natura orientati alla concreta utilizzazione del bene da parte dell'ente destinarlo.

Sebbene l'istruttoria, per i limiti dell'indagine e le competenze di questa Sezione, non abbia comportato la rilevazione degli innumerevoli elementi informativi necessari ad una completa ed esatta ricostruzione del fenomeno in relazione alla fase della effettiva utilizzazione dei beni, si è, tuttavia, potuto desumere dagli atti di alcune Prefetture pervenuti alla Corte che dopo la consegna il bene non sempre è immediatamente utilizzato. Nel sottolineare la gravità di tale situazione, alcune cause, particolari e diverse sono state rilevate e se ne dà conto in altra parte della relazione (v. infra par. 7)

6.2 Le aziende

Le estreme difficoltà riguardanti la gestione delle aziende confiscate permangono anche nello svolgimento dell'esecuzione del provvedimento di destinazione.

Premesso, infatti, che per le 36 aziende destinate nel triennio in esame, le decisioni assunte sono state in 7 casi di vendita, in 17 di affitto a titolo oneroso e in 12 di liquidazione, l'indagine ha evidenziato che la maggior parte dei relativi decreti alla data del 24 marzo 2005 non aveva ancora avuto esecuzione.

²⁵ V. retro par. 4.4

Questo il quadro rappresentato dalla Direzione generale beni confiscati²⁶.

Per le 7 aziende destinate alla vendita, solo in 3 casi le cessioni sono state formalizzate ed i relativi corrispettivi versati in conto entrate; in un'altra fattispecie l'acquirente individuato a seguito di gara pubblica non è risultato in possesso dei requisiti ex lege previsti (assenza di carichi pendenti e/o di sentenze passate in giudicato ex art. 10 della più volte menzionata legge n. 575 del 1965) e, pertanto, l'Ufficio territoriale del Governo ha espresso "parere negativo" alla stipula della cessione; in un'altra sono stati esperite 3 gare, tutte con esito infruttuoso. Per le altre 2, le notizie al riguardo sono pervenute in ritardo dalla Filiale per la Puglia alla Direzione centrale, che le ha trasmesse alla Corte solo in data 6 giugno 2005 con la nota già richiamata n. 9858/2005 nella quale è stato comunicato che le operazioni relative alla vendita devono ancora essere avviate.

Anche per i beni da affittare è basso il numero dei provvedimenti che risultano essere stati eseguiti. Ed infatti - pur non considerando i dati relativi alle aziende che si trovano nel Lazio per i quali permane il silenzio da parte della competente Filiale- si evidenziano procedure non avanzate: su 17 decreti di destinazione si è pervenuti alla stipula dei relativi contratti ed alla loro approvazione solo in 2 casi; per altri 2, alla data del 24 marzo 2005, erano state espletate le procedure di gara e la formalizzazione dei relativi contratti era in itinere; in altri 2, le procedure di gara espletate erano andate deserte e l'amministrazione stava provvedendo alla pubblicazione di nuovi bandi; per 3 aziende, poi, si è provveduto con successivi atti a mutare la destinazione da "affitto" a "vendita".

Stessa situazione di ritardo si rileva considerando le 12 aziende per le quali era stata disposta la liquidazione: nessuno dei procedimenti è giunto a termine, ad eccezione di uno per il quale si è proceduto allo scioglimento anticipato della società prima della messa in liquidazione. La causa viene individuata, per lo più, nella complessità delle operazioni da eseguire.

7. Le problematiche rilevate nelle fasi di gestione e utilizzazione dei beni.

Fotografata tutta la situazione al 31 dicembre 2003 dei beni di che trattasi, si passa ora ad esaminare le principali problematiche rilevate.

L'istruttoria condotta presso l'Agenzia del demanio ed il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero degli interni, ha fatto emergere rilevanti difficoltà nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e problematiche che richiedono una riflessione, per nuovi interventi organizzativi e, in qualche misura, normativi.

²⁶ Le notizie trasmesse sono state dalla struttura centrale acquisite presso le filiali interessate, le quali hanno risposto in modo non sempre completo.

Si tratta di problemi che, come evidenziato dalle singole risposte pervenute sia dalla più volte menzionata Direzione dell'Agenzia del demanio che dalle Prefetture²⁷ sono generali, in quanto legati a procedure solo apparentemente lineari, ma in realtà assai complesse, oltre che peculiari alle diverse tipologie di situazioni ed alla connessione con i differenti ambienti territoriali.

I ritardi nelle varie fasi procedurali sono stati singolarmente esaminati per mettere in luce le differenti cause.

Si segnalano in questa sede le difficoltà più frequenti e maggiormente significative seguendo, per chiarezza espositiva, la sequenza del complesso iter procedurale: dal provvedimento di confisca alla destinazione e consegna del bene per l'utilizzazione finale.

A. Difficoltà connesse a non corrette o incomplete procedure nella fase giurisdizionale del sequestro e della confisca.

A.1. I decreti di sequestro e/o di confisca sono trascritti con ritardo da parte della cancelleria del Tribunale, mostrando, a volte, errori sulle indicazioni catastali con conseguente esigenza di riesame e modifica del provvedimento, successive cancellazioni di precedenti trascrizioni e nuove iscrizioni. Le irregolarità e le correzioni, oltre a costituire causa di allungamenti nei tempi fisiologici del procedimento giudiziale, possono dar luogo ad impugnative tendenti a rendere inefficaci i provvedimenti di confisca.

A.2. Sui pubblici registri non è sempre annotata la definitività del provvedimento di confisca, con conseguenti possibili "sorprese" nelle fasi di competenza del gestore qualora il bene sia stato nelle more trasferito ed il relativo contratto trascritto.

A.3. Non è sempre resa nota l'esistenza di gravami su immobili, di eventuali procedure concorsuali nei confronti di società, la sussistenza di sequestri disposti in sede di procedure penali ex art. 2 ter u.c. della legge 575 del 1965. Si ricorda, su quest'ultimo punto che, se la confisca di che ora trattasi viene ad incidere su beni già interessati da procedure in sede penale, è soggetta a sospensione. La mancata conoscenza della reale situazione crea non pochi problemi al gestore che, in ipotesi, abbia già iniziato ad occuparsi dello specifico bene ritenendolo libero per essere utilizzato²⁸.

A.4. Dovrebbero poi, per legge (come già precisato) essere le cancellerie degli uffici giudiziari ad inviare alle prefetture la comunicazione relativa all'emissione del decreto definitivo di confisca. Peraltro, la maggior parte di questi uffici hanno notizia del provvedimento solo all'atto della richiesta da parte della Filiale dell'Agenzia del Demanio del prescritto parere per potere addivenire alla destinazione del bene a fini di utilizzazione;

²⁷ Su 103 prefetture interpellate dal Dipartimento affari interni e territoriali del ministero dell'interno con apposita nota circolare sono state acquisite le risposte di 73 uffici.

²⁸ L'u.c. dell'art. 2 ter così recita "in ogni caso il sequestro e la confisca possono essere disposti anche in relazione a beni sottoposti a sequestro in un procedimento penale, ma i relativi effetti sono sospesi per tutta la durata dello stesso, e si estinguono ove venga disposta la confisca degli stessi beni in sede penale"

circostanza che impedisce alle autorità locali di pubblica sicurezza di effettuare per tempo una vigilanza sulla preservazione del bene confiscato.

Conclusivamente è di tutta evidenza che le problematiche non risolte o le carenze nella fase del sequestro e della confisca incidono nelle fasi successive di competenza dell'Agenzia del demanio, ostacolando la celere definizione del processo gestorio.

B. Difficoltà nel corso della gestione di un immobile.

Le fattispecie che più frequentemente si verificano in tale fase con riferimento agli immobili sono connesse alla situazione sia di fatto che giuridica in cui viene a trovarsi l'immobile:

B.1. Gli immobili risultano occupati a vario titolo; al riguardo, si richiama quanto precisato dall'Agenzia nella nota n. 28161 del 25 ottobre 2001 in materia di "procedure di sfratto", lì dove enumera le evenienze possibili e indica le incombenze da svolgere nei diversi casi in cui un immobile risulti occupato:

Ø da familiari, conviventi con il soggetto inciso direttamente dal provvedimento di confisca o non conviventi. Occorre, pertanto, valutare se richiedere l'indennità di occupazione, se disdire eventuali contratti o se provvedere allo sfratto amministrativo sulla base dell'incompatibilità dell'occupazione con la ratio della legge n. 575 cit., secondo cui il bene è sottratto alla disponibilità del prevenuto che non può disporre uti dominus;

Ø a seguito di decisione del giudice che ha imposto il domicilio coatto. In tal caso va fatta istanza al giudice perché decida sulla eventuale revoca del provvedimento di domicilio coatto, presupposto dello sfratto amministrativo

Ø da parte di terzi in buona fede. In tale ipotesi, occorre esperire contemporaneamente le procedure di sfratto amministrativo (concedendo all'occupante almeno 60 gg. dalla notifica dell'ordinanza di sgombero) e quella di destinazione del bene, per la quale vanno richiesti i previsti pareri al prefetto ed al sindaco, con l'evidente esigenza di una concreta e fattiva collaborazione di detti organi. Al sindaco va poi indirizzato per conoscenza il provvedimento di sfratto perché possa intervenire in giudizio, in caso di impugnativa, e perché ricerchi un altro immobile da assegnare al terzo in buona fede, ove ne avesse i requisiti; mentre al prefetto va indirizzato il provvedimento ove trattasi di sfratto esecutivo, in modo che disponga la liberazione dell'immobile. Incidentalmente si evidenzia un caso in cui il TAR ha annullato il provvedimento di sfratto amministrativo quando l'Agenzia del demanio, aveva già provveduto a destinare il bene, con la conseguenza che la legittimazione allo sgombero è ricaduta sull'ente destinatario (TAR Calabria Sez. Reggio Calabria 12 marzo 1998).

B.2. I fabbricati sono stati costruiti abusivamente senza che risulti presentata istanza di condono edilizio; prima ancora dei problemi di regolarizzazione fiscale occorre un preliminare ed approfondito accertamento tecnico, finalizzato alla verifica del fabbricato ed alla sua idoneità ad utilizzazioni praticabili e sicure.

B.3. Concomitanza della procedura di confisca quando il bene faccia parte di un contesto fallimentare; tra le due opposte tesi in dottrina ed in giurisprudenza, volte a sostenere l'una la prevalenza del sequestro, l'altra quella del fallimento, l'orientamento che sembra riscontrare maggior consenso è quello della c.d. "prevenzione temporale".

B.4. Sussistenza di diritti dei terzi sui beni (il caso più frequente è quello di ipoteche accese per mutui contratti da un soggetto in epoca non sospetta). Si ricorda che, secondo l'orientamento prevalente, l'acquisto da parte dello Stato dei beni confiscati ha carattere derivativo, con ciò comportando che la confisca non estingue i diritti dei terzi titolari di garanzie sul bene.

B.5. Coesistenza sui beni della procedura di confisca con quella di sequestro penale preventivo ex art. 321 c.p.p., che comporta evidentemente tempi di attesa per la conclusione del procedimento davanti all'autorità giudiziaria.

B.6. Possesso per quote indivise del bene confiscato da parte di diversi soggetti, fattispecie che comporta di arrivare ad accordi prima della concreta destinazione del bene.

Fin qui sono state evidenziate le principali problematiche che l'Agenzia del demanio può trovarsi a dovere affrontare prima di procedere ad individuare la concreta destinazione del bene.

In generale, come elemento suscettibile di rallentare il procedimento, va considerato che comunque la destinazione dei beni confiscati è subordinata ad un preliminare accertamento tecnico, previo sopralluogo (di solito eseguito dai tecnici dell'Ufficio del Genio civile, dalla stessa Agenzia o dal Comune interessato), finalizzato a verificare le condizioni dell'edificio e a fornire indicazioni di massima sulle caratteristiche tecniche delle costruzioni.

Le verifiche, senz'altro utili ad orientare la decisione sulle praticabili destinazioni, dovrebbero essere eseguite in tempi ragionevoli e fisiologici.

C. Problematiche relative alla fase di utilizzazione dell'immobile confiscato.

Per certi beni alcune prefetture hanno denunciato il disinteresse mostrato dagli amministratori nella gestione che, in connessione con le lungaggini procedurali complessive, porta a dovere effettuare ulteriori controlli e interventi che ne posticipano nel tempo la concreta utilizzazione e richiedono l'impegno di risorse finanziarie aggiuntive da parte dei soggetti destinatari.

Le spese, ad es. per ristrutturare il bene, non sempre sono sostenibili dall'ente destinatario nell'ambito degli stanziamenti di bilancio già stabiliti. Ciò si verifica di frequente quando il destinatario sia un ente non statale, ma anche in casi di destinazione ad organismi statali e richiede attenzione in sede di assegnazione di risorse aggiuntive.

I problemi ora evidenziati riguardano, da una parte la scelta degli amministratori e la mancata vigilanza sul loro operare e dall'altra l'esigenza di un più approfondito confronto, nella fase antecedente alla destinazione e consegna del bene, tra Agenzia del demanio e gli enti individuati come possibili destinatari del bene stesso, in modo da tenere conto delle sue "reali" condizioni e valutare anche la capacità del possibile destinatario a gestirlo e utilizzarlo. Spesso, infatti, le prefetture hanno denunciato l'impossibilità degli enti ad utilizzare i beni consegnati a causa della mancanza di risorse finanziarie adeguate. In altri casi è stato segnalato che, pur in presenza di precedenti incontri, non si sia tenuto conto del parere non positivo formulato in ordine all'assegnazione dall'amministrazione ricevente.

Il rischio è che un bene consegnato giaccia inutilizzato per diverso tempo.

D. Problematiche specifiche nel caso di aziende.

Per il numero delle aziende ancora in gestione e per quelle destinate alla data del 31 dicembre 2003 si rinvia alle precedenti tabelle.

A fronte del dato assai esiguo di provvedimenti di destinazione, l'Agenzia ha precisato che, a parte il numero delle aziende confiscate che sono risultate inattive o relative a società rivelatesi fittizie, il ritardo nella definizione del procedimento risulta assai complesso e coinvolge anche le filiali in cui ha sede l'azienda, filiali che solo di recente sono state implementate.

Quanto alla complessità della gestione delle aziende tra gli adempimenti, numerosi e non agevoli, particolarmente onerosi sono quelli preliminari relativi ai problemi civilistici e contabili; in particolare, l'analisi e l'approvazione dei dati di bilancio costituisce un presupposto necessario per potere procedere alla gestione aziendale o allo scioglimento della relativa società.

E' stato segnalato che per gestire le aziende si è dato avvio ad un progetto tendente a razionalizzare le informazioni relative alle aziende gestite; a definire indicatori per monitorare l'andamento della gestione e l'azione degli amministratori; a classificare le aziende stesse in aziende da liquidare, da amministrare in modo conservativo, da amministrare in modo da implementare la produzione o in aziende in cui esistano beni da porre in vendita separatamente.

Si tratta tuttavia di un progetto ancora al primo impianto e che, in sostanza, prevede un monitoraggio di dati ed informazioni - ad avviso di questa Sezione - non sufficiente a governare la materia a meno che non vengano presi in considerazione ben altri dati e

fattispecie: ad esempio i casi in cui si sia in presenza di beni di modesta entità, di terreni che versino in stato di abbandono, di immobili che siano lontani dal centro abitato, della sussistenza o meno di opere infrastrutturali per agevolare le vie di accesso etc.

Si avverte, infatti, l'esigenza che il monitoraggio possa fornire una fotografia il più completa possibile del compendio aziendale e del suo valore, in modo da assumere poi facilmente le decisioni sugli interventi gestori da effettuare e sulla scelta della migliore destinazione ed utilizzazione finale.

Altro problema di non poco conto, che ha richiesto l'avvio di un tavolo di confronto tra l'Agenzia del demanio ed i vertici del settore creditizio, è quello del contenzioso connesso alla estinzione di ipoteche e mutui, che comporta tempi lunghi per pervenire a definire l'intero processo di destinazione e utilizzazione delle aziende, oltre ad essere oneroso. Si sono esaminate in quelle sedi ipotesi di risoluzione stragiudiziale delle vertenze sui crediti in essere e sono state avanzate proposte per definire criteri guida per evitare o ridurre il contenzioso stesso.

Quanto esposto finora dovrebbe trovare riscontro nelle relazioni semestrali del Governo al Parlamento sulla gestione del complesso fenomeno.

Gli spunti di riflessione per interventi anche di coordinamento tra disposizioni normative potrebbero essere molteplici, se non altro per le varie Commissioni parlamentari impegnate ad esaminare le proposte di legge di semplificazione delle procedure nei settori interessati (procedure penali, fallimentari, aggiornamento del catasto, vigilanza e pubblica sicurezza etc..).

8. La relazione del Governo al Parlamento prevista dall'articolo 3, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 109. Premessa.

Ricostruito il quadro del fenomeno ed evidenziate le relative problematiche, si ritiene di formulare alcune osservazioni sui contenuti della relazione del Governo al Parlamento.

Come già accennato, il decreto interministeriale 24 febbraio 1997, n. 73 ha previsto che sia effettuato un permanente e completo monitoraggio del fenomeno in tutte le fasi del complesso procedimento, affidando al Ministero della giustizia, e per esso alla Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario (oggi Direzione generale della giustizia penale presso il Dipartimento per gli affari di giustizia), la raccolta dei dati relativi allo stato processuale dei beni sequestrati e/o confiscati nonché dei dati inerenti alla consistenza, alla destinazione e all'utilizzazione dei beni suddetti; i dati sono trasmessi dalle cancellerie e dalle segreterie degli uffici giudiziari interessati, dai competenti uffici del Ministero delle finanze (ora Agenzia del demanio), dalle prefetture, dalle questure e dai comuni.

L'art. 7 del menzionato decreto dispone, poi, che il Ministro della giustizia invii, entro il 28 febbraio ed il 31 agosto di ciascun anno, alla Presidenza del Consiglio dei ministri le informazioni necessarie per la predisposizione della relazione semestrale al Parlamento prevista dalla citata legge n. 109 del 1996.

L'indagine ha, peraltro, evidenziato che la suddetta struttura del Ministero della giustizia, in esito ad una complessa attività di raccolta ed elaborazione informatica delle informazioni, predispone uno schema di relazione che trasmette due volte all'anno al Dipartimento per i rapporti con il Parlamento della Presidenza del Consiglio dei ministri; questi, a sua volta, "provvede esclusivamente alla trasmissione formale alle Camere delle relazioni da obbligo di legge predisposte dalle Amministrazioni competenti" e, quindi, anche della relazione di cui ora si parla²⁹.

La precisazione, se conferma che il Dipartimento non può fornire al Parlamento elementi di prima mano in ordine alla destinazione ed utilizzazione dei beni confiscati, non può condividersi ove alla medesima debba darsi il significato della assoluta estraneità dello stesso ai contenuti della relazione ex lege prevista. Trattasi, infatti, di relazione del Governo che riguarda un fenomeno di interesse per molteplici amministrazioni statali e che, addirittura, coinvolge gli enti locali. Detto Dipartimento, come organo del Governo, dovrebbe farsi carico delle esigenze di raccordo e coordinamento delle politiche di contrasto alla criminalità organizzata nei confronti non solo del Presidente del Consiglio per l'attuazione degli indirizzi di programma, ma anche del Parlamento dovendo il Governo offrire al legislatore contributi aggiuntivi di commento e proposta.

Ciò premesso e considerato, si formulano alcune osservazioni sulle relazioni semestrali relative al periodo di riferimento, acquisite agli atti istruttori.

L'ultima relazione presentata al Parlamento riguarda la situazione dei beni come risulta dalla banca dati al 31 gennaio 2005. Sebbene superi il triennio considerato dall'indagine anche tale ultima relazione è stata esaminata e se ne è tratta la conferma degli andamenti della gestione già rilevati per il periodo precedente.

Le relazioni presentano una succinta premessa metodologica, un commento scarsamente significativo del fenomeno rilevato nel semestre di riferimento ed una sommaria descrizione dell'impostazione e dei contenuti delle tabelle che sono parte integrante e consistente della stessa. Il Ministero della giustizia, gestore della banca dati, nel predisporre le relazioni non può, ovviamente, che fornire gli elementi che risultano dal monitoraggio effettuato, con le informazioni ricevute, anche se parziali, non avendo titolo ad entrare nel merito dell'operato delle altre amministrazioni coinvolte³⁰.

²⁹ Nota del Dipartimento prot. n. 20314 del 4 maggio 2004, in risposta alla lettera istruttoria di questa Sezione n. 580 del 17 marzo 2004.

³⁰ Nel caso di specie Ministeri dell'economia e finanze, Interno, Agenzia del demanio, e Comuni.

Le rilevate lacune ancora presenti nella banca dati dell'Agenzia del demanio (cfr. par. 4.4.) non consentono, tra l'altro, all'amministrazione della giustizia di avere da questa informazioni complete in ordine alle fasi procedurali della gestione da riversare, poi, nella stesura della relazione al Parlamento.

Passando a riferire sulle relazioni presentate va ricordato che, secondo quanto più volte riportato nelle premesse, la rilevazione dei dati prima dell'entrata in vigore della legge n. 109 del 1996 cit. era rimessa alla discrezionalità ed alla buona volontà delle amministrazioni interessate, in via autonoma e senza i dovuti raccordi; inoltre riguardava, ognuna, solo la fase del procedimento di competenza dell'amministrazione che la predisponeva. Senza un coordinamento e senza protocolli e specifiche tecniche condivise, i dati raccolti non solo risultavano episodici, ma erano anche tra loro disomogenei, non confrontabili e, quindi, scarsamente utili per valutazioni complessive sulla reale situazione del fenomeno ora considerato.

Sulla base del richiamato regolamento (decreto interministeriale n. 75 del 1997) un gruppo di lavoro, formato da incaricati dei diversi ministeri interessati, provvide a predisporre una specifica modulistica e ad individuare le istruzioni necessarie per la raccolta al centro dei dati forniti dalle molteplici strutture periferiche interessate.

Dal mese di ottobre 1997 è iniziata una rilevazione impostata in modo più razionale secondo la quale ogni singolo bene, confiscato o sequestrato, viene identificato da un codice alfanumerico e può – almeno in teoria - essere seguito in tutte le fasi procedurali. I dati, riversati in appositi moduli, pervengono al Ministero della giustizia per essere inseriti nella specifica banca dati.

Questo, in estrema sintesi l'impianto del sistema che in termini di operatività presenta, ad oggi, difficoltà e lacune non indifferenti tanto che nelle relazioni si avverte proprio dei limiti del monitoraggio e della provvisorietà dei dati relativi al semestre di riferimento, che non consentono di mettere in luce la reale ed aggiornata situazione dei beni e non permettono valutazioni di quadro da inserire nella relazione del Governo.

E' evidente che qualsiasi impostazione di monitoraggio, non può conseguire risultati concreti ed utili se le informazioni vengono trasmesse senza la richiesta continuità o siano non corrette o incomplete, come nel caso fin ad oggi rilevato per i beni sequestrati e confiscati.

8.1 Situazione e valore dei beni confiscati oggetto di provvedimento di destinazione come riversati nelle relazioni semestrali al Parlamento.

Nella premessa all'ultima relazione del Governo viene precisato che i beni sequestrati e confiscati presenti nella banca dati del Ministero della giustizia al 31 gennaio 2005 erano 24.774.

Per evidenziare meglio la situazione complessiva alla data di chiusura dell'indagine si riportano nei prospetti che seguono alcuni dati significativi, estrapolati dalle tabelle allegate alla relazione del Governo.

Per i beni confiscati:

Tabella 8

Beni oggetto di provvedimento di confisca definitiva dal 2000 al 31 gennaio 2005		
Tipologia	Numero	Valore
Immobili	1.138	202.918.588,00
Mobili	467	4.921.485,00
Titoli	438	47.833.304,00
Totale	2.043	255.673.377,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dalla relazione sui beni sequestrati e confiscati presentata nel febbraio 2005

I provvedimenti di destinazione, che nella banca dati sono inseriti a partire dal 1992, risultano in numero di 1910, di cui 370 in favore dello Stato e 1540 dei comuni³¹.

La prevalente destinazione agli enti locali viene ad essere ascritta in quota maggiore per finalità sociali.

Quanto ai beni destinati allo Stato, sono considerati insieme le tipologie di destinazione dei beni immobili e delle aziende e manca l'indicazione delle concrete utilizzazioni cui sono stati destinati i beni immobili.

Questo il riepilogo delle tabelle relative ai beni confiscati con provvedimento di destinazione:

³¹ I primi decreti inseriti in banca dati risalgono al 1992, e quindi sotto la vigenza della normativa abrogata dalla legge 109 del 1996.

Tabella 9

Beni confiscati con provvedimento di destinazione allo Stato negli anni 1992-2004		
Tipologia destinazione	Numero	Valore
Affitto	4	3.130.884,00
Affitto gratuito	12	7.678.851,00
Liquidazione	6	1.049.345,00
Vendita	38	3.724.886,00
Protezione civile	23	2.513.228,00
Giustizia	5	1.130.651,00
Ordine pubblico	257	55.961.802,00
Vigili del fuoco	1	826.913,00
Affitto oneroso	5	885.736,00
Messa in liquidazione	19	3.375.319,00
	370	80.299.615,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dalla relazione al Parlamento sui beni sequestrati e confiscati, presentata nel febbraio 2005

Tabella 10

Beni confiscati con provvedimento di destinazione ai Comuni negli anni 1995-2004		
Tipologia destinazione	Numero	Valore
Finalità istituzionali	307	43.525.073,00
Finalità sociali	680	158.491.866,00
Aree destinate a fini sociali	398	53.665.156,00
Totale ³²	1.385	255.682.095,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati tratti dalla relazione al Parlamento sui beni sequestrati e confiscati, presentata nel febbraio 2005

La relazione semestrale del Governo e le tabelle di cui è corredata sono impostate nell'ottica di offrire una panoramica della situazione dei beni sequestrati e confiscati contemplando, di volta, in volta, quanto meno gli ultimi 5 anni.

Nelle tabelle allegate alla relazione sono considerati, quasi sempre per lo stesso lasso di tempo, i beni immobili, mobili e titoli, oggetto di provvedimenti patrimoniali (rigetto, sequestro, dissequestro e confisca), distintamente per tribunale e per anno di iscrizione del provvedimento, con indicazione del loro valore stimato; inoltre per i beni (immobili, mobili e

³² Il totale indicato non corrisponde al dato sopra riferito relativo ai beni globalmente destinati ai comuni. Nella relazione non si dà, comunque, atto dei beni trasferiti al patrimonio dei comuni ai sensi della lett. c) del 2° comma dell'art. 2 undecies (beni confiscati per il reato di "associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope").

titoli) sottoposti a procedimento di confisca, è indicato lo stato del procedimento (1° grado, appello, cassazione, fase definitiva).

Ulteriori tabelle illustrano poi, i beni per singole tipologie abbinandoli al relativo provvedimento (ad es. per il bene "autorimessa" ne vengono indicate 28 sotto "sequestro", 14 sotto "dissequestro" e 19 sotto "confisca").

In ordine ai beni definitivamente confiscati la relazione ne dà conto a partire dai decreti definitivi emessi nell'ultimo quinquennio, mentre per quelli destinati considera i provvedimenti di destinazione emessi dal 1992. Per questi precisa anche se il bene è stato destinato allo Stato o agli enti locali, con indicazione anche delle diverse finalità. In entrambe le fattispecie si trovano indicati i valori dei diversi beni, prevalentemente sulla base di una mera stima. I dati forniti sono accorpati per anno di emissione del provvedimento e per provincia.

Osserva la Sezione che, quanto all'impostazione, il documento del Ministero appare organico e puntuale per quel che concerne le fasi processuali davanti all'Autorità giudiziaria; meno trasparente risulta invece per i successivi procedimenti di gestione dei beni confiscati e per la loro utilizzazione, fase quest'ultima pressoché mancante.

Sull'efficacia concreta del monitoraggio fin qui seguito debbono manifestarsi molte riserve più ampiamente trattate nel paragrafo che segue.

8.2 Carenze e lacune rilevate nella relazione del Governo al Parlamento

La relazione sconta le lacune della banca dati esistente alla data della sua elaborazione, banca dati costituita, come detto, presso il Ministero della giustizia³³.

Per agevolare da parte delle amministrazioni interessate l'opera di miglioramento dell'attuale monitoraggio si evidenziano anche alcune specifiche incongruenze e carenze ricorrenti, riscontrate nel corso dell'analisi delle tabelle allegate alle relazioni governative.

Ø Non corrette classificazioni. Inserimento tra i beni oggetto di provvedimento di destinazione di beni mobili e titoli, che per legge possono essere oggetto di destinazione solo nel caso in cui facciano parte di un compendio aziendale; pertanto si segnala l'esigenza di separare meglio le categorie di beni a fini di destinazione.

Ø Incongruenze nella indicazione delle diverse tipologie di destinazione: i beni destinati all'affitto sono considerati sotto 3 tipologie: affitto, affitto a titolo oneroso e affitto a titolo gratuito; si distingue fra "liquidazione" e "messa in liquidazione"; fra le diverse tipologie di destinazione sono considerati i "vigili del fuoco" che, se mai, possono essere gli assegnatari del bene confiscato ecc..)

Ø Incongruenze quantitative emergono comparando ed aggregando i dati di diverse tabelle: ad esempio quelli di cui alla tabella relativa al "procedimento di destinazione dei beni"

³³ Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale della giustizia penale, Ufficio I, reparto monitoraggio.

con quelli di cui alla tabella relativa ai “beni confiscati con provvedimento di destinazione allo Stato ed ai Comuni”.

Ø Diffusa incompletezza dei dati relativi al valore dei beni sequestrati e confiscati o mera stima del valore. Dagli uffici territoriali, interpellati dal Ministero della giustizia, risulta comunicato il valore dei beni inseriti nella banca dati solo per il 5 per cento del complessivo. I titoli sono il tipo di beni per il quale risulta maggiormente riportato il valore. Ciò comporta che le indicazioni sul valore dei beni non è calcolato sulla base di elementi di fatto certi, ma sovente stimato, tra l'altro, su parametri di un catasto non sempre aggiornato. Per tali motivi, il valore complessivo risultante dalle tabelle della relazione governativa, e riportato nei prospetti di cui sopra, va considerato come di massima.

Ø Assenza di un'analisi sui costi di gestione: manca, infatti, una “sezione” diretta a rendere evidenti gli oneri comunque sostenuti dall'Agenzia del demanio³⁴.

Ø Assenza di dati relativi all'attività degli amministratori. Un coinvolgimento del monitoraggio anche sull'attività da costoro svolta e sugli oneri da essa derivanti contribuirebbe alla necessaria trasparenza e consentirebbe anche di rendere aggiornati i dati relativi alle reali situazioni di fatto di ciascun bene. Ciò anche nell'ottica di una verifica periodica delle attività svolte per l'individuazione di eventuali interventi utili per ridurre i tempi delle gestioni, in modo che i beni confiscati possano essere prontamente messi a frutto, venduti o liquidati per l'utilizzazione ai fini previsti dalla legge.

Ø Carenza di notizie specifiche: provvedimenti di cessione gratuita; distruzione del bene; annullamento del credito.

Ø Carenza di informazioni sulle somme versate all'ufficio del registro dagli amministratori. Ciò in conseguenza anche della su rilevata assenza di pubblicità sull'attività svolta dagli amministratori.

Ø Assenza dei dati relativi alla mancata utilizzazione dei beni immobili una volta destinati.

Ø Eccessiva aggregazione dei dati. Le tabelle allegate alla relazione, se pur evidenziano il numero dei beni definitivamente confiscati e di quelli destinati nei diversi anni, non consentono di rilevare lo stato d'avanzamento delle singole fasi del procedimento dei diversi beni, specie per quanto riguarda la gestione.

Ø Carenze diffuse delle tabelle in conseguenza della episodicità nella trasmissione delle informazioni alla banca dati. Su questa riscontrata rilevante generale carenza, che si indica per ultima per comodità di esposizione, si ritiene di richiamare in particolare l'attenzione delle amministrazioni coinvolte nel monitoraggio. L'episodicità nella trasmissione dei dati e l'andamento non omogeneo delle risposte sono solo in parte giustificati dagli interessati. Dalle

³⁴ Sul punto si richiama quanto rilevato in precedenti paragrafi sulle carenze dei documenti contabili dell'Agenzia e sull'appena avviato monitoraggio dei costi da questa sostenuti.

premesse dell'ultima Relazione del Governo si apprende che dal 1998 (primo anno di avvio del monitoraggio dopo l'emanazione del relativo regolamento) fino a tutto il 2000 il tasso di risposta si è attestato intorno al 38 per cento, mentre nel primo semestre 2001 si registra un tasso del 95,1 per cento che scende nel secondo semestre all'80,6 per cento; negli anni successivi si innesta di nuovo un processo fortemente decrescente, tanto che al 31 gennaio 2005 la percentuale delle risposte pervenute (in riferimento alla situazione del secondo semestre 2004) si attesta sul 35 per cento³⁵. Deve osservarsi che il picco del 2001 è da ascrivere al ricevimento in quell'anno di risposte pervenute anche dalle zone in cui il fenomeno del sequestro e della confisca dei beni di che trattasi non era presente (risposte negative) e che, con l'affinarsi della modulistica e una migliore selezione delle informazioni utili al monitoraggio, il numero delle domande e, correlativamente delle risposte, si è venuto a ridimensionare. Pur tenendo presente tale preminente osservazione, la Corte sottolinea come eccessivamente bassa e non giustificata appaia la percentuale di risposte pervenute al 31 dicembre 2004, rispetto a quelle attese.

Altra avvertenza deriva dall'esame effettuato della tempistica nella ricezione dei dati da parte della "sede centrale" del sistema informatico. La Corte ha, infatti, rilevato notevoli ritardi nelle risposte al Ministero della giustizia da parte degli uffici, specie delle strutture periferiche deputate alle rilevazioni in loco; conseguentemente alla fine di ogni semestre la banca dati risulta in genere non completa per cui la relazione del Governo al Parlamento non può ritenersi né esaustiva né del tutto aggiornata.

La vicenda deve essere attentamente tenuta presente per l'esatta lettura delle informazioni contenute nelle relazioni semestrali stesse e per operazioni di raffronto degli andamenti annuali nelle fasi procedurali della gestione. Il rischio è, infatti, quello di travisare il concreto evolversi del fenomeno nel tempo e di pervenire a valutazioni non del tutto corrette qualora per il passato la banca dati non contenga informazioni sufficientemente ampie ed omogenee a quelle prese in considerazione in un definito anno di riferimento.

La Sezione invita pertanto le amministrazioni competenti a vigilare sulle numerose realtà locali e a mettere in luce i motivi del non positivo fenomeno che rischia di rendere scarsamente coerenti le valutazioni effettuate sulla base delle risultanze della banca dati³⁶.

Positiva appare, in prospettiva, la recente iniziativa del Ministero della giustizia di pervenire ad una integrazione del monitoraggio di che ora trattasi con una più ampia

³⁵ Fonte dei dati percentuali: Relazione del Governo al Parlamento del febbraio 2005.

³⁶ Ciò che appare ancora difficoltosa e non tempestiva, contribuendo a determinare le carenze sopra evidenziate, è la fase della trasmissione e ricezione dei dati dalle assai numerose strutture a ciò deputate diffuse sul territorio nazionale. Basta considerare che sono coinvolti gli uffici territoriali dell'Agenzia del demanio (prima del Ministero delle finanze), dell'Interno (segnatamente le prefetture), della Giustizia (in particolare i tribunali nei capoluogo di regione, le corti di appello) oltre a quelli degli enti locali; infatti la rilevazione è, e deve essere, assai capillare e riguarda ogni singolo bene confiscato o sequestrato.

rilevazione di ben altre informazioni relative alla criminalità organizzata, in modo da avere una visione complessiva e strategica del fenomeno per adottare idonei interventi finalizzati alla lotta alla criminalità. Ci si riferisce alla creazione di una banca dati nell'ambito del "Progetto SIPPI", finanziato con i fondi del programma operativo nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" per il periodo 2000-2006. La realizzazione del Progetto dovrebbe consentire l'accesso alla più ampia banca dati, non solo da parte degli uffici centrali e periferici del Ministero della giustizia, ma anche delle altre amministrazioni coinvolte nei diversi procedimenti.

Tale nuova iniziativa del Ministero, sebbene finalizzata a più estesi obiettivi, potrebbe evidentemente contribuire a fare chiarezza anche in ordine alla situazione dei beni confiscati, per il tramite della connessione con altre banche dati gestite da diversi organi ed enti.

9. Sintesi e conclusioni

Vengono qui di seguito formulate osservazioni di contenuto generale ed evidenziate le principali problematiche aperte.

Si ricorda che il procedimento finalizzato all'utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata inizia con il provvedimento di confisca definitivo emesso dall'autorità giudiziaria, che ai sensi dell'articolo 2 nonies, c. 1, della legge n. 575 del 1965 (introdotto dalla legge n. 109 del 1996) deve essere comunicato oltre che al soggetto gestore (ora Agenzia del demanio) anche al Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'interno ed al prefetto nel luogo dove risiedono i beni confiscati; si conclude con la destinazione e la consegna del bene all'ente (Stato o Comune) per la specifica utilizzazione nell'ambito delle finalità previste dalla legge. Non è prevista la destinazione alle province, né alle regioni, anche se sono state avanzate richieste in tal senso.

Le fasi ed i tempi sono stabiliti dalla legge ed il procedimento dovrebbe compiersi in 120 giorni.

Nel corso del procedimento il bene deve essere esattamente individuato nelle sue caratteristiche fisiche, tecniche e giuridiche, e nel suo valore oltre che nell'attitudine ad essere meglio finalizzato ad un uso piuttosto che ad un altro. La gestione deve, per norma, essere orientata non solo a conservare il bene confiscato, ma possibilmente a valorizzarlo fino alla consegna all'utilizzatore finale.

Al Ministero della giustizia la legge assegna il compito di monitorare, per ogni singolo bene oggetto di misure di prevenzione, tutte le fasi relative al procedimento di sequestro e di confisca, nonché tutte quelle successive concernenti la gestione, la destinazione e l'utilizzazione del bene. Per tali fasi successive gli elementi informativi devono essere trasmessi dai competenti organi.

L'indagine di questa Sezione di controllo - svolta nei confronti dei ministeri interessati (Economia e finanze, Giustizia e Interni, comprese le Prefetture) e dell'Agenzia del demanio

quale soggetto gestore dei beni a partire dal 2001, anno in cui la gestione è passata all'Agenzia dal Ministero delle finanze - ha riguardato il periodo 1 gennaio 2001- 31 dicembre 2003.

L'indagine ha, in sintesi, messo in evidenza quanto di seguito esposto.

A. Nonostante l'impegno dell'Agenzia del demanio i tempi procedurali stabiliti dalla normativa di riferimento sono nel complesso ben lunghi dall'essere rispettati, con conseguenti ritardi nell'inizio della concreta utilizzazione a fini sociali dei beni ed il protrarsi nel tempo degli oneri di gestione.

E' risultato che dal provvedimento definitivo di confisca al momento della destinazione del bene passa un periodo che va da circa un anno anche fino a venti anni, specie per quanto riguarda i beni aziendali la cui gestione incontra numerose difficoltà, come precisato nel corso della presente relazione.

Per la consegna i tempi oscillano da una ventina di giorni dal provvedimento di destinazione a tempi molto più dilatati nei casi in cui le attività prodromiche alla consegna stessa non siano state adeguatamente predisposte in accordo con gli enti destinatari.

I ritardi dell'intera procedura sono da attribuire a cause di varia natura, collegate o alla situazione reale o alla situazione giuridica dei beni, o a fenomeni diversi, non sempre governabili al soggetto gestore.

Le cause sono riconducibili a:

- Ø carenze del processo giurisdizionale a monte che richiedono, una volta evidenziatesi, successivi atti correttivi e di completamento;
- Ø carenze organizzative, atteso che una organica ristrutturazione interna dell'Agenzia per fare fronte agli specifici compiti alla stessa trasferiti si è resa operativa solo nei primi mesi del 2004;
- Ø difficoltà nei complessi rapporti tra le diverse amministrazioni competenti per singoli atti del procedimento;
- Ø lentezze collegate a fattori esterni alla gestione in particolare da ascrivere ad inefficienze di sistema;
- Ø mancato aggiornamento dei catasti comunali che impediscono una immediata individuazione del bene e del suo valore;
- Ø inefficace collaborazione delle strutture amministrative periferiche.

A fronte di numerose e senz'altro positive iniziative messe in campo per pervenire ad una organizzazione più idonea a governare la materia, ottenere una semplificazione delle procedure di gestione, snellire i rapporti di collaborazione tra amministrazioni diverse anche con il ricorso a più frequenti conferenze di servizi, sono ancora molti i passi da compiere per

fronteggiare concrete ed assai specifiche difficoltà che rendono la gestione pesante e non celere, oltre che poco trasparente per quanto riguarda i complessivi costi sostenuti.

B. E' emersa l'esigenza che gli organi competenti provvedano ad effettuare un'analisi particolareggiata delle singole fattispecie che si manifestano nel corso del procedimento con maggiore frequenza e che influiscono negativamente sulla gestione dei beni di che trattasi, in modo da verificare se siano richiesti ulteriori interventi di tipo amministrativo (organizzativo e/o procedurale) o, addirittura, se occorra apportare modifiche al regime normativo.

Su quest'ultimo profilo si ricorda che proposte di miglioramento di alcune disposizioni di legge furono anche avanzate nell'ottobre 2002, ai sensi dell'articolo 1, lett. D) del d.p.r. 19 gennaio 2001, dal Commissario straordinario del Governo all'epoca nominato per vigilare sulla gestione e destinazione dei beni di che trattasi. Oggi, come noto, è all'esame della Camera un disegno di legge (A.C. 5362) per dettare i criteri che consentano al Governo di assumere i provvedimenti necessari a rendere più proficua la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, in un più ampio quadro di raccordo tra misure di prevenzione patrimoniale e normativa penale al fine di meglio ostacolare il dilagare della criminalità organizzata. Sono attualmente in corso davanti alla Commissione Giustizia della Camera dei deputati una serie di audizioni per acquisire gli elementi utili alla decisione legislativa. Potrebbe essere questa una sede per riesaminare organicamente la materia di che trattasi, tenendo presente che sono molti i settori sui quali sarebbe opportuno intervenire e numerosi i soggetti competenti ad agire, essendo coinvolti nel procedimento non solo i ministeri sopra richiamati ma anche le amministrazioni locali.

I precedenti interventi legislativi e regolamentari, che si sono succeduti, hanno solo in parte risposto alle differenti esigenze, come l'indagine, condotta anche sotto il profilo "storico" essenzialmente per meglio individuare le ragioni della grave lentezza di alcune procedure di gestione e del formarsi dell'arretrato, ha permesso di rilevare.

Sotto il profilo dell'organizzazione sono stati sperimentati dal legislatore negli anni modelli differenti, anche affiancando agli organismi più strettamente gestori strutture di coordinamento tra le varie amministrazioni coinvolte o strutture di vigilanza e verifica sui risultati conseguiti dai diversi interventi. Da una competenza attribuita originariamente a livello di Ministero si è passati ad assegnare la gestione all'Agenzia del demanio, prima inserita nel circuito pubblico e di recente trasformata in ente pubblico economico. Per il coordinamento delle attività ed il controllo della gestione dal luglio del 1999 fino al 31 dicembre 2003 ha operato un Commissario straordinario del Governo. Da ultimo sono stati costituiti in via regolamentare, e poi nell'ambito della nuova Agenzia, un'apposita direzione di vertice ed uffici centrali e periferici (filiali) per i beni confiscati, che hanno solo di recente cominciato ad operare.

C. Diversi problemi continuano a sussistere ed ostacolano il raggiungimento effettivo degli obiettivi cui tendeva il legislatore del 1996 :

- assicurare l'esclusione dal circuito della malavita dei beni confiscati in alcuni casi di cospicuo valore (specie se immobili, terreni e aziende);
- consentire con celerità il godimento di detti beni da parte della collettività;
- riversare l'eventuale ricavato della vendita a favore dei soggetti colpiti dalle azioni criminose. Tale ultima finalità deve intendersi sostanzialmente disattesa.

Senza ripercorrere l'intera casistica già in precedenza esaminata ed alla quale si rinvia, si richiamano alcune tra le situazioni rilevate in ordine agli immobili ed alle aziende confiscate che richiedono particolare attenzione.

C.1. Immobili. Gli immobili non sono sempre ben individuati dal provvedimento di confisca nelle loro caratteristiche, per cui il gestore ha dovuto preliminarmente chiarire con le autorità locali competenti la situazione giuridica e reale del bene, non potendo talvolta nemmeno stabilire quale potrebbe essere in futuro la loro migliore utilizzazione; è anche avvenuto che fattispecie particolari abbiano dovuto addirittura essere riportate davanti all'autorità giudiziaria perché emettesse un decreto correttivo del precedente provvedimento di confisca. Del resto, la vigente disciplina normativa relativa ai beni ora in esame consente che si possa emettere il provvedimento di confisca anche in presenza di elementi ancora incerti; la ratio prevalente è stata evidentemente quella di escludere quanto prima dal circuito della malavita i beni patrimoniali e le aziende imprenditoriali, lasciando poi al soggetto a cui passa la gestione del bene confiscato il compito di completare il percorso di individuazione ai fini della destinazione e dell'utilizzazione del bene stesso: ma ciò evidentemente ne rallenta il procedimento.

Il provvedimento di confisca presenta sovente profili di indeterminatezza o di incongruità relativamente al valore del bene. Mentre risulta in genere determinato il valore dei beni mobili, per gli immobili definitivamente confiscati il valore è quasi sempre meramente stimato. La previsione di stima presenta forti elementi di incertezza specie quando risulti che l'immobile non è correttamente accatastato, con evidenti conseguenti difficoltà per definirne la reale consistenza. Se da una parte sarebbe necessario rendere più puntuale l'accertamento nella sede delle procedure di sequestro e confisca, dall'altra è indispensabile accelerare al massimo le operazioni di aggiornamento del catasto nelle aree maggiormente incise da fenomeni di criminalità.

L'immobile confiscato risulta occupato, per cui il soggetto gestore deve iniziare le procedure di sfratto per la sua liberazione e sostenere l'onere del pagamento di eventuali indennità; sarebbe utile esaminare la possibilità in simile ipotesi di prevedere procedure di sfratto ad hoc, più snelle pur salvaguardando le giuste posizioni e aspettative degli occupanti

quando non siano collegati alla criminalità organizzata. Problemi ben più gravi si presentano al soggetto gestore se gli occupanti di un immobile, che è stato inciso da provvedimento definitivo di confisca, siano membri della famiglia del confiscato. E' necessaria, evidentemente, una forte cooperazione delle forze dell'ordine locali.

L'immobile è nuovamente occupato nelle more del procedimento per la sua destinazione e utilizzazione "sociale" da parte del confiscato o dei suoi familiari ed affini. Simili vicende, favorite dalla lentezza delle procedure e da una inadeguata vigilanza in sede locale non sono rare e sono ben conosciute anche al Parlamento, come testimoniano le numerose interrogazioni e interpellanze parlamentari finalizzate a richiedere al Ministero dell'interno ed agli organi della Guardia di finanza e della Pubblica sicurezza operanti sul territorio una maggiore attenzione.

La Corte sottolinea la necessità che gli organi da ultimo citati siano sempre informati immediatamente dell'adozione del provvedimento definitivo di confisca, tramite la prevista comunicazione del provvedimento da parte della cancelleria dell'ufficio giudiziario che lo ha emesso (articolo 3, comma 2, della legge n. 109 del 1996), ma ciò non sempre avviene con la dovuta celerità. Il Dipartimento affari interni e territoriali del Ministero dell'interno ha ritenuto di comunicare alla Corte nel corso dell'istruttoria che spesso le forze dell'ordine operanti nell'area interessata vengono a conoscenza dell'avvenuta confisca solo quando l'Agenzia del demanio chiede il parere sulla migliore utilizzazione del singolo bene. E' di tutta evidenza che la mancanza di tempestiva comunicazione da parte delle cancellerie giudiziarie pregiudica interventi di sorveglianza e di conservazione dei beni, creando in particolari contesti ambientali le condizioni favorevoli ad una loro rioccupazione. Si tratta di una non corretta applicazione della citata disposizione che viene segnalata per i necessari controlli.

C.2. Aziende. La gestione delle aziende è complessa per l'assolvimento di numerosi adempimenti amministrativi, contabili e fiscali, e può presentare aspetti delicati relativamente alla salvaguardia dei lavoratori occupati e dei creditori terzi.

L'indagine ne ha messo in luce difficoltà e lacune di particolare rilievo.

Vanno, infatti, salvaguardati – come detto - i diritti dei creditori terzi in buona fede acquisiti prima del sequestro e, comunque, dei lavoratori impiegati. Si ricorda che i provvedimenti dell'autorità giudiziaria di ammissione o esclusione dei crediti, in caso di sequestro e confisca di beni costituiti in azienda, fanno stato nei confronti dell'erario e che delle obbligazioni accertate lo Stato, nei limiti di valore dell'azienda, risponde in via sussidiaria con l'eventuale affittuario o con l'eventuale acquirente; è pertanto evidente l'attenzione che il gestore dell'azienda confiscata deve porre quando simili evenienze si verificano.

La Corte evidenzia che si tratta di gestioni difficilmente standardizzabili dovendo le modalità di intervento essere per lo più calibrate sulle specifiche situazioni in cui l'azienda viene a trovarsi. Le aziende confiscate, quando non siano fittizie, risultano spesso in passivo,

comprendono sovente beni male inventariati o in cattivo stato di conservazione; quando siano da ritenere potenzialmente attive a volte presentano un ampio pacchetto di crediti per cui occorrono defatiganti operazioni di recupero dei crediti accertati.

D. Si mettono ora in particolare evidenza quelle carenze e difficoltà riscontrate sulle quali, ad avviso della Corte, occorre intervenire al più presto con ulteriori e mirati interventi.

D.1. Programmazione delle attività di gestione. Si osserva in positivo, che dai rapporti annuali di verifica della gestione dei beni confiscati, redatti congiuntamente dall'Agenzia del demanio e dal Ministero vigilante ed acquisiti agli atti a partire da quello relativo al 2001 (primo anno di gestione dell'Agenzia del demanio), risulta che l'esigenza di una più adeguata e ragionata pianificazione delle attività è avvertita; ne sono prova i numerosi piani e programmi per la manutenzione e la valorizzazione di beni e le procedure avviate per la sistemazione di posizioni irregolari specie di quelle a danno dell'erario. Si tratta tuttavia ancora di interventi parziali che, come emerso dall'esame dei suddetti rapporti, non sempre hanno raggiunto i risultati attesi, preventivamente concordati tra Agenzia e Ministero.

In positivo va anche rilevata la recente attenzione data ai programmi per il recupero dell'arretrato, sia di quello trasferito all'Agenzia dal precedente gestore, sia di quello formatosi successivamente, come gli ultimi rapporti di verifica dei risultati di gestione evidenziano. In effetti un piano di recupero dell'arretrato è stato predisposto, ma risulta avviato solo nelle sue linee di impostazione e non può ritenersi ancora efficace ed utilmente operativo in tutte le fasi di gestione. Si scontano, infatti, ancora le lacune del sistema informatizzato e del monitoraggio dei beni, di cui si è dato conto nel corso della relazione, ma anche una carenza sostanziale connessa ad un approccio non organico delle problematiche di gestione da affrontare. Come rilevato anche dal Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e finanze nel "Rapporto di verifica dei risultati di gestione 2003", l'Agenzia del demanio "deve impegnarsi per meglio qualificare la composizione dell'arretrato in relazione ai processi gestiti". Non può escludersi a priori la possibilità di individuare procedure standardizzate - almeno per gruppi di beni o per singoli tratti e fasi del procedimento. Il gestore, con un'opera di razionalizzazione del proprio operare, dovrebbe mirare ad aggregare il più possibile beni che siano suscettibili di essere trattati in modo omogeneo almeno con riferimento a specifiche procedure. È questa un'attività preliminare che l'Agenzia, sulla base delle esperienze acquisite ormai da un quadriennio di gestione dei beni confiscati, deve compiere non solo per smaltire l'arretrato, ma per accelerare e facilitare tutte le operazioni gestorie. Una maggiore razionalizzazione delle attività può nel prossimo futuro ritenersi realizzabile attese le recenti modifiche organizzative introdotte all'interno dell'Agenzia che, come visto, hanno portato alla costituzione di una direzione dedicata a livello centrale alla speciale gestione dei beni di che trattasi e al potenziamento delle "filiali" sparse sul territorio.

D.2. Rapporti con le amministrazioni ed enti coinvolti nel procedimento.

Quanto in particolare alla velocizzazione dei rapporti con i ministeri Economia e finanze, Giustizia, Interni, con gli uffici decentrati della Pubblica sicurezza, con gli enti territoriali nei quali si trovano i beni confiscati, si rileva un progressivo miglioramento, anche basato su una maggiore frequenza a partire dal 2004 delle conferenze di servizio, e su un sia pur lento diffondersi dell'uso di strumenti informatici e di posta elettronica a livello di uffici periferici. Occorre potenziare le azioni intraprese, solo di recente, in modo da conseguire concreti risultati.

D.3. Attività ispettiva sul territorio. L'attività ispettiva sul territorio, finalizzata a verificare la correttezza e la proficuità delle azioni svolte dalle "filiali" dell'Agenzia del demanio sul territorio, ed espressamente introdotta e regolata negli atti convenzionali stipulati tra Ministero vigilante ed Agenzia del demanio, non appare sufficientemente svolta (sia in termini quantitativi di ispezioni svolte, sia qualitativi), né considerata con il dovuto rilievo negli annuali rapporti di verifica sui risultati di gestione. Sul punto si richiama in particolare l'attenzione del Ministero vigilante.

D.4. Controllo attività degli amministratori. La Sezione sottolinea l'esigenza che un'attenzione particolare sia prestata agli amministratori nominati a gestire il bene, il cui operato deve essere sempre controllato e valutato, in quanto la disciplina normativa richiede che la gestione, in attesa del provvedimento di destinazione finale del bene, sia continuata in modo efficace e produttivo mantenendo, o possibilmente incrementandone la redditività. Se il controllo è compito in primis dell'Agenzia, non può escludersi il Ministero che finanzia, sulla base di accordi annuali, il "servizio" di gestione. Di tale controllo e valutazione dovrebbe trovarsi poi riscontro nei "rapporti di verifica dei risultati della gestione", cosa che non sempre avviene. In detti rapporti manca anche un'apposita sezione dedicata alle singole gestioni degli amministratori e non ne vengono puntualmente esplicitati gli oneri

D.5. Sistema di monitoraggio integrato. Il progetto per un "Sistema integrato di gestione dei beni amministrati", avviato dall'Agenzia del demanio a partire dal 2003, deve, peraltro, ancora essere validato ed integrato di una serie di dati necessari non solo a rendere efficace il monitoraggio sui beni confiscati, ma anche a consentire la definizione dell'organico, dell'organizzazione specifica degli uffici interessati, nonché delle strategie di bilancio. Ancora nel marzo del 2005, risulta che l'Agenzia è ulteriormente intervenuta per l'integrazione dei dati ed il potenziamento del sistema, specie per rendere agevole la complessa gestione delle aziende confiscate, avendo nel frattempo acquisito la consapevolezza dei tempi, eccessivamente dilatati, per arrivare alla utilizzazione finale dei compendi aziendali.

L'implementazione del sistema informatico e l'espansione della rete per acquisire tutte, e in tempo, le informazioni necessarie alla gestione dei beni, sono senz'altro utili e da perseguire e trovano positivo riscontro anche in una riduzione da parte dell'Agenzia

dell'arretrato (con una percentuale di recupero pari al 9,8 per cento delle procedure da definire, rilevata dal Ministero vigilante già alla data del 31 dicembre 2003). Non va peraltro trascurato il fatto che il processo potrà essere comunque lungo, atteso che le amministrazioni periferiche e quelle locali che devono interagire con l'Agenzia per tutte le informazioni ed i rilevamenti sul singolo bene confiscato - specie se trattasi di comuni di non grandi dimensioni - spesso continuano a trasmettere i dati con notevoli ritardi in via cartacea e addirittura scritti a mano; sono ancora molti i comuni che hanno dichiarato di non avere gli strumenti tecnici o il personale idoneo per adeguarsi ai nuovi processi di modernizzazione.

Sotto il profilo del monitoraggio vanno prese iniziative specifiche per rilevare i costi dell'intera gestione e dell'operato degli amministratori nominati. L'esigenza, rappresentata dalla Corte nel corso dell'istruttoria, ha indotto l'Agenzia del demanio a richiedere di recente alle proprie "filiali" di predisporre al più presto, quanto meno, delle tabelle sui costi in formato excel, da aggiornare di volta in volta in relazione alle operazioni effettuate.

Le rilevazioni puntuali vanno poi recepite in un sistema di monitoraggio organizzato, sempre aggiornato, per distinti beni e ben individuate operazioni, finalizzato a mettere in rilievo le ripercussioni sui costi dei diversi interventi. Ciò consentirebbe anche di fare emergere gestioni eccessivamente complicate ed onerose a fronte di beni di esiguo valore e di scarsa utilità: l'evidenza di oneri sproporzionati potrebbe suggerire interventi interruttivi della gestione stessa. Casi del genere, una volta individuati dall'Agenzia del demanio, potrebbero forse anche richiedere una disposizione normativa che ne regoli il "procedimento di chiusura", ove non si ritenesse sufficiente, per le caratteristiche anomale di fattispecie, lasciarne la discrezionalità all'Agenzia stessa.

D.6. Trasparenza dei costi.

In ordine agli oneri vanno tenuti distinti due profili: - oneri per la gestione; - oneri per l'utilizzazione dei beni confiscati e destinati.

Oneri di gestione. Il bilancio di esercizio dell'Agenzia del demanio non evidenzia nel periodo considerato puntualmente gli oneri per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Tali oneri vengono "confusi" nella più vasta gestione patrimoniale. La non completezza del monitoraggio da parte dell'Ente non ha consentito di trarre elementi specifici di conoscenza. Del resto lo stesso Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze, in occasione della stipula del primo contratto di servizi stipulato con l'Agenzia divenuta ente pubblico economico ha ribadito la necessità che le risorse utilizzate per i beni confiscati alla criminalità siano tenute distinte da quelle per gli altri beni patrimoniali assegnati in gestione alla stessa Agenzia. Sulla scarsa significatività ed attendibilità, in quanto non validato e verificato, del dato complessivo di spesa comunicato dall'Agenzia del Demanio, si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 4.

E' assolutamente indispensabile una maggiore trasparenza dei "costi" anche con riferimento ai compensi corrisposti agli amministratori nominati per singole gestioni ed alle spese sostenute per l'attività resa da professionisti esterni.

Quanto agli amministratori gli oneri per compensi non risultano distintamente evidenziati nei documenti contabili; secondo quanto riferito in sede istruttoria, ammonterebbero nel triennio 2001-2003 a 899.365,97 euro.

A professionisti esterni viene fatto ricorso più frequentemente in relazione a gestioni di particolare complessità per specifiche operazioni. Ed invero l'Agenzia del demanio ha precisato che per le aziende e per gli immobili consistenti, anche le sole operazioni di determinazione del valore sono spesso oggettivamente complicate e richiedono esperienze tecniche particolari. Secondo dati forniti dall'Agenzia, il ricorso a tali professionalità, nel periodo in esame, sarebbe costato, per rimborsi e compensi, complessivamente 42.766,74 euro.

La Corte avverte che, a parte l'esigenza della trasparenza delle spese sostenute, il ricorso a consulenti esterni deve continuare ad essere limitato ai casi effettivamente necessari: ove possibile deve essere contenuto dotando gli uffici dell'Agenzia di recente costituiti delle professionalità necessarie. Si riconosce che la problematica non è di poco conto, attesa la diversa tipologia di beni gestiti, che sono soggetti a regimi contabili e fiscali differenti – a seconda che trattasi di immobili, di beni mobili registrati, di società di persone, di società di capitali, di ditte individuali etc. La questione investe l'Agenzia del demanio, quale soggetto gestore dei beni, e richiede di essere risolta caso per caso esplicitando i motivi dell'esigenza di ricorrere ad esperti esterni, amministrando l'Agenzia risorse pubbliche.

Oneri relativi alla fase di utilizzazione del bene.

Nella fase di utilizzazione di un bene, una volta destinato, gli oneri possono rivelarsi anche di considerevole entità e non sempre sono rinvenibili le necessarie risorse nelle ordinarie dotazioni di bilancio dell'Ente assegnatario: si pensi ad esempio per gli immobili al caso in cui siano necessari forti interventi di ristrutturazione.

Il problema, frequentemente rappresentato dalle amministrazioni comunali, ma presente anche in casi in cui siano destinatarie amministrazioni statali, investe evidentemente il profilo delle carenze della gestione del bene nella fase antecedente alla sua consegna all'utilizzatore finale. Sarebbe troppo semplice affermare che occorre provvedere a porre sui bilanci degli enti risorse aggiuntive; invero, a parte gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica che potrebbero non consentire tale operazione, va osservato che le previste procedure di gestione, di destinazione e consegna dei beni, se correttamente seguite, permetterebbero di superare o comunque ridurre il problema. Da un lato la gestione dovrebbe essere orientata a mantenere ed anche a valorizzare il bene confiscato, dall'altra i preliminari per arrivare alla destinazione e consegna del bene (richiesta di parere agli organi interessati, conferenze di servizi e accordi preventivi) dovrebbero consentire di individuare il destinatario

con riferimento alle caratteristiche del bene ed alle possibilità di concreta utilizzazione. I tempi non brevi che intercorrono in media tra consegna e effettiva utilizzazione, ed alcuni casi limite in cui la consegna è avvenuta pur in presenza di un parere non favorevole espresso dall'amministrazione ricevente, rivelano che la fase preliminare non ha conseguito gli effetti indicati.

E. La Relazione semestrale del Governo al Parlamento.

Si richiamano le osservazioni formulate sulle persistenti lacune delle relazioni semestrali del Governo al Parlamento, ai sensi dell'articolo 3, c.2 della legge n. 109 del 1996, in ordine alla gestione, alla destinazione ed alla concreta utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, che non consentono al Parlamento di avere un quadro completo ed aggiornato della situazione del fenomeno, nemmeno – come detto -per quanto riguarda gli oneri finanziari sostenuti. Si ritiene di ripetere che non può condividersi l'assunto che la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per i rapporti con il Parlamento – si limiti a trasmettere le relazioni così come redatte dal Ministero della giustizia, senza esprimere proprie osservazioni nel merito, venendo meno a quei compiti di valutazione complessiva e di coordinamento che le sono propri ogni volta che la materia coinvolga amministrazioni diverse.

F. Fondi per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso ed usuraio.

Da ultimo si ritiene di sottolineare la gravità della mancata operatività delle disposizioni di legge che prevedono la destinazione di parte delle risorse - rese disponibili dalla vendita di certi beni, non altrimenti utilizzabili, e dal recupero di crediti personali - a favore del risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso ed usuraio. La circostanza è da ricollegare al ritardo nell'emanazione dei provvedimenti attuativi, necessari a rendere possibili i trasferimenti di dette risorse sui previsti fondi rotativi. Si richiamano le più puntuali precisazioni contenute nel paragrafo 6).

Considerazioni conclusive.

Qualunque sia l'impegno dell'Agenzia del demanio per gestire al meglio i beni confiscati alla criminalità organizzata va ribadito, come già evidenziato in più punti della presente relazione, che non si raggiungeranno risultati ottimali nel senso di rendere celere il complesso procedimento finalizzato ad utilizzare i beni stessi a favore della collettività, senza intervenire su processi "esterni" alla gestione, processi questi che vengono ad innestarsi sulla gestione condizionandola spesso fortemente. Le singole fattispecie e le relative problematiche, evidenziate dall'indagine, mettono in rilievo l'esigenza di incidere anche eventualmente in via regolamentare su diversi fronti (ad esempio procedure di sequestro davanti all'autorità giudiziaria, aggiornamento del catasto nei comuni maggiormente incisi dal fenomeno ora

esaminato, snellimento delle operazioni di sfratto, di recupero crediti, di cancellazione di ipoteche etc.).

Resta comunque da potenziare l'efficienza delle varie amministrazioni competenti a compiere atti nelle varie aree territoriali che, in diversa misura, vanno poi ad incidere sulla procedura di gestione e sulle possibilità di effettiva utilizzazione dei beni confiscati, non ultimi gli interventi di vigilanza da parte delle forze di polizia per assicurare la conservazione di ogni singolo bene confiscato, evitando che rientri nel circuito della criminalità organizzata.

E' questo un profilo che richiede la massima attenzione da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Relatori

Cons. Anna Maria Carbone Prosperetti

Cons. Sonia Martelli