

mantenimento dei livelli occupazionali dell'azienda confiscata, è stato ritenuto agevolmente rintracciabile nell'articolo 4 della Carta costituzionale che annovera il diritto al lavoro dei cittadini tra i diritti inviolabili dell'uomo e tra i doveri inderogabili di solidarietà.

Appare, pertanto, di ogni evidenza la pregnanza dei principi di rango costituzionale coinvolti dall'azione dello Stato quando esso procede alla confisca dei beni illecitamente accumulati dai mafiosi e quando, a seguito del procedimento appositamente instaurato, giunge all'individuazione della destinazione da dare a quei beni. Tale constatazione non può tradursi in altro che nell'obbligo di ricercare la realizzazione di un sistema che garantisca la difesa di quei principi fondamentali.

2) I risultati dell'indagine.

Per quanto concerne la fase che, dalla gestione del bene sottoposto a provvedimento ablatorio, giunge sino all'utilizzazione del medesimo bene, l'evidenziazione dei punti di criticità si è addensata intorno alle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati e, in particolare, intorno all'efficienza delle strutture deputate a tale compito, sia a livello centrale, sia a livello locale.

In tale contesto, vengono in rilievo, in modo particolare, le audizioni dei prefetti, del direttore generale dell'Agenzia del Demanio e del rappresentante dell'associazione Libera.

I beni destinati

Dall'audizione del Direttore generale dell'Agenzia del Demanio si evince che alla data del 31 dicembre 2006, i beni immobili definitivamente confiscati risultano in totale 7.328, dei quali 3.493 sono stati già destinati o, in minima

parte, dichiarati formalmente non destinabili (in numero di 121) e 3835 sono censiti come beni ancora in gestione.

La metà dei beni confiscati ancora in gestione è costituita da appartamenti o altri tipi di abitazioni (in totale 1.900), il 26% da terreni (in numero di 810) e la restante parte da pertinenze, locali ed altre tipologie di immobili.

L'83% dei beni confiscati si trova nelle regioni Sicilia (45%), Puglia (7%), Campania e Calabria (15% ciascuna); il restante 17% è concentrato prevalentemente nelle regioni di Lazio e Lombardia.

Figura 1: Distribuzione territoriale dei beni in gestione

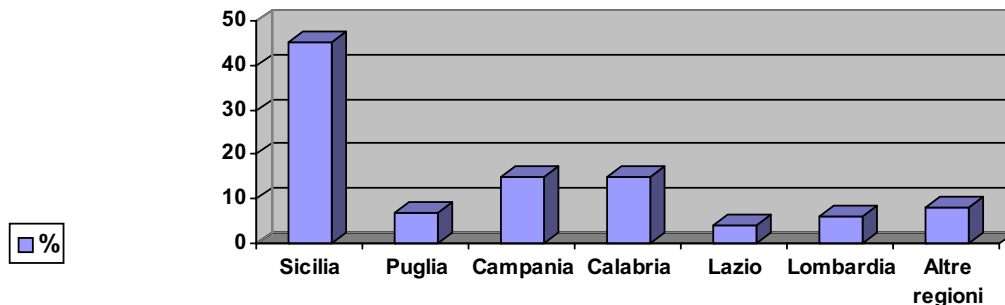


Figura 2: Tipologia dei beni immobili in gestione

Un dato di estrema importanza è rappresentato dal raffronto tra la percentuale dei beni destinati e quella dei beni ancora da destinare; in proposito, la Sicilia presenta la situazione evidentemente più complessa, poiché circa il 65% dei beni confiscati risulta ancora da destinare. La ragione di tale macroscopica criticità è stata ricondotta dal direttore generale dell'Agenzia del Demanio, alla presenza di situazioni che ostacolano la destinazione (esistenza di gravami, procedure giudiziarie anche per revoca della confisca, immobili facenti parte di patrimonio di società o aziende confiscate), che in Sicilia riguardano oltre il 90% dei beni in gestione.

La concentrazione territoriale dei beni da gestire è elevata, poiché il 50% di tali beni è ubicato in sole dieci città, con prevalenza assoluta della città di Palermo (31%).

Nel dettaglio, le criticità che ostacolano la procedura di destinazione di oltre l'80% dei beni in gestione (solo il 18% dei beni confiscati, infatti, risulta privo di criticità), riguardano: l'occupazione (per il 30%), la presenza di gravami o procedure esecutive (36%), l'appartenenza al patrimonio di aziende confiscate (35%), le confische pro-quota (10%), e la pendenza di incidenti di esecuzione per la revoca della confisca (7%).

Criticità	Unità immo biliari
Confiscati in quota indivisa	10%
Intestati a società /aziende confiscate	36%
Locati / occupati / domicilio coatto	29%
Gravami	36%
Sequestro penale concomitante	1%
Incidente di esecuzione per revoca della confisca	7%
Beni immobili in gestione che non presentano alcuna criticità	18%

Tabella 1: Criticità riscontrate negli immobili in gestione

A tali ostacoli, l’Agenzia del Demanio ha riferito di aver opposto l’adozione di “canoni gestionali innovativi” in base ai quali sono stati perseguiti gli obiettivi operativi per l’anno in corso, riassumibili nell’impegno di diminuire lo stock di beni in giacenza, attraverso la destinazione di un elevato numero di immobili privi di criticità, ovvero attraverso il formale accertamento dell’impossibilità, definitiva o transitoria, di destinarli. In particolare, l’Agenzia del Demanio ha assunto precise metodologie di intervento in base alle quali:

- in caso di occupazione del bene, non viene ritenuto sussistente un impedimento alla formalizzazione del decreto di destinazione; la medesima occupazione, però, resta di ostacolo alla definitiva consegna del bene, sicché i beni risultano formalmente destinati, ma di fatto ancora nella disponibilità di coloro che abusivamente occupano l’immobile. Pur risultando apprezzabile il tentativo di far venire meno uno degli elementi (la mancanza del decreto di destinazione) su cui spesso i giudici fondano l’emanazione di ordinanze di accoglimento di opposizioni allo sgombero, non sembra tuttavia che l’adozione di tale metodo risulti in definitiva utile all’effettiva destinazione dei beni ai fini sociali previsti dalla legge 109 del 1996;

- per quanto concerne i beni gravati da ipoteche o da procedimenti esecutivi (che occupano una fetta pari al 36% degli immobili in gestione), l'Agenzia del Demanio appare orientata alla ricerca di soluzioni di transazione, rispetto alle quali è necessario osservare la mancanza di una esplicita previsione di legge che autorizzi la cessione di una parte degli immobili a titolo di transazione, oltre alla mancanza di un apposito Fondo a cui accedere nel caso in cui si pervenga alla definizione di un accordo di transazione.

Altri motivi di contenzioso riguardano i beni confiscati pro-quota (circa il 10% del totale), quando non si perviene allo scioglimento in via bonaria delle comunioni, oppure all'esistenza di incidenti di esecuzione per revoca della confisca (circa il 7% del totale). Pertanto, secondo i dati comunicati dall'Agenzia del demanio alla Commissione, per ogni bene destinato nel corso del 2006, vi erano due beni che nello stesso periodo erano oggetto di contenzioso.

La strategia dichiaratamente adottata dall'Agenzia del Demanio è orientata a dichiarare non destinabili, in via transitoria o definitiva, tutti i beni che presentano criticità ai fini di una rapida definizione delle procedure di assegnazione.

In relazione a tale profilo, pur riconoscendo quanto l'esistenza dei suddetti gravami possa effettivamente ostacolare la destinazione dei beni, non si può rinunciare a sottolineare come tale strategia mostri di privilegiare uno spirito eccessivamente burocratico assumendo un segno contrario rispetto allo spirito della legge che disciplina la destinazione a fini sociali dei beni confiscati alle mafie; essa, inoltre, consentendo che i beni confiscati dallo Stato restino nella disponibilità diretta o indiretta dei prevenuti, di fatto mortifica anche il valore 'pedagogico' dell'azione di rimozione dei patrimoni illeciti dal circuito economico lecito, che anzi rischia di risultare inutile (perché priva di effetto pratico e certamente priva dell'effetto voluto dalla legge) e dannosa (perché,

mostrando l'incapacità dello Stato a destinare un bene, assurge a simbolo della capacità di resistenza delle mafie).

In sintesi, non sembra che tale condotta possa essere considerata rispondente anche agli obiettivi cui tendeva il legislatore del 1996: assicurare l'esclusione dal circuito della criminalità organizzata dei beni confiscati, in alcuni casi di cospicuo valore, e consentire con celerità il godimento di detti beni da parte della collettività.

Sul versante della conoscenza e dell'ottimizzazione delle procedure, l'Agenzia ha messo a punto nuovi modelli di relazione sul territorio attraverso il varo di progetti e la stipula di protocolli d'intesa. In tale contesto è stato riferito l'avvio di otto progetti per accelerare l'utilizzazione dei beni immobili confiscati (con i comuni di Roma e Palermo, province di Reggio Calabria, Trapani, Catania, Napoli, Agrigento e Regione Puglia) con l'obiettivo di definire il panorama complessivo dei beni immobili da destinare e coinvolgere i principali attori del procedimento di destinazione nell'individuazione degli ostacoli che si frappongono a celeri procedure, oltre che nell'individuazione delle soluzioni per il superamento di tali ostacoli.

Per quanto concerne le aziende confiscate (al 100% o per una quota di maggioranza), al 31 dicembre 2006 risultavano essere pari a 831; di esse, circa il 97% sono ubicate in sei regioni (per la precisione, il 34% in Sicilia, il 15% in Lombardia, l'11% nel Lazio, il 7% in Calabria, il 6% in Puglia).

Il 28% (pari a 227 aziende) delle aziende confiscate resta ancora da destinare, mentre per le restanti 574 aziende la gestione attiva è considerata conclusa dall'Agenzia del Demanio. In particolare, 36 di esse sono state destinate alla vendita o all'affitto; per 209 di esse è conclusa o è in corso di conclusione la procedura di liquidazione; 137 aziende sono pervenute in stato fallimentare; 168 sono state cancellate dal Registro delle imprese; per 24 aziende, infine, la

gestione è stata chiusa per revoca della confisca o per vendita o cessione disposta dall'Autorità Giudiziaria. Secondo le previsioni dell'Agenzia del Demanio, delle 227 aziende ancora da destinare, solo 38 aziende risultano attive.

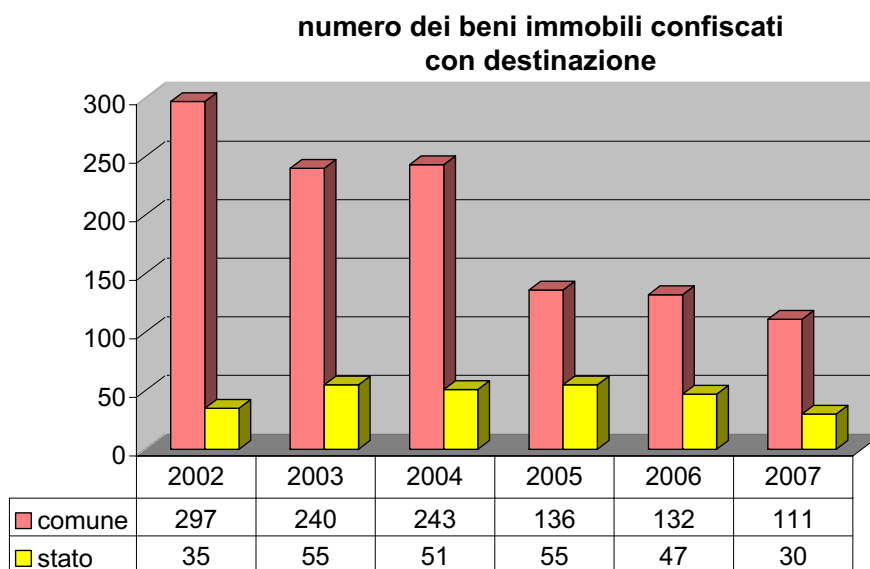
In sintesi, dai dati forniti dall'Agenzia del Demanio risulta che, sul totale delle aziende confiscate, meno del 5% si trova nella condizione di rispondenza alle astratte previsioni della legge n.109 del 1996, sì da poter essere destinate alla vendita o all'affitto.

L'attività condotta dall'Agenzia del Demanio in materia di aziende confiscate si muove su due direttrici orientate, l'una, sulle aziende attive e, l'altra, sulle aziende in liquidazione. Per le aziende attive, l'Agenzia si è posta l'obiettivo di procedere ad una più celere destinazione, al fine di salvaguardarne i livelli produttivi; per le aziende in liquidazione, invece, l'obiettivo dell'Agenzia mira al contenimento dei costi di gestione attraverso una celere chiusura delle procedure di liquidazione.

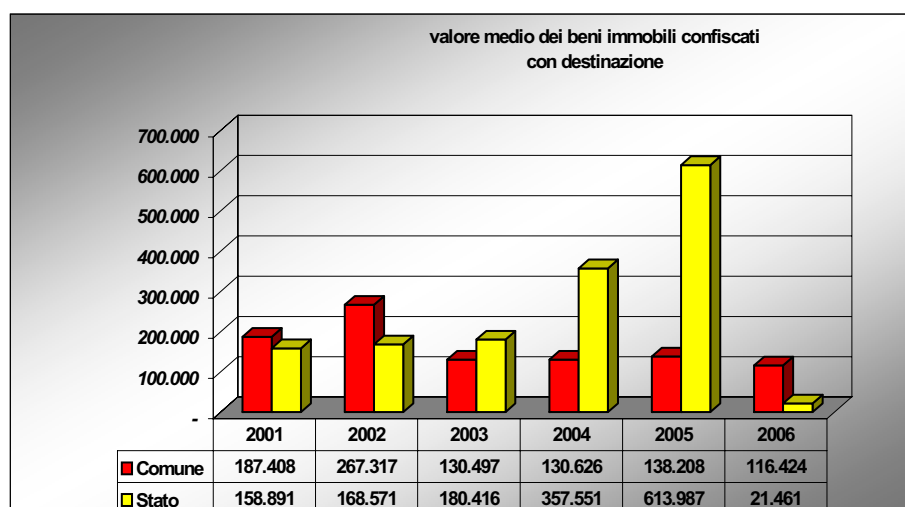
La ripartizione dei beni destinati

Dai dati forniti dall'Agenzia del Demanio risulta che l'84% dei beni assegnati è stato assegnato ai Comuni ed il resto allo Stato, prevalentemente per finalità di ordine pubblico.

Tenendo, inoltre, conto del valore economico, la percentuale dei beni mantenuti allo Stato sale dal 16% al 28%⁷.

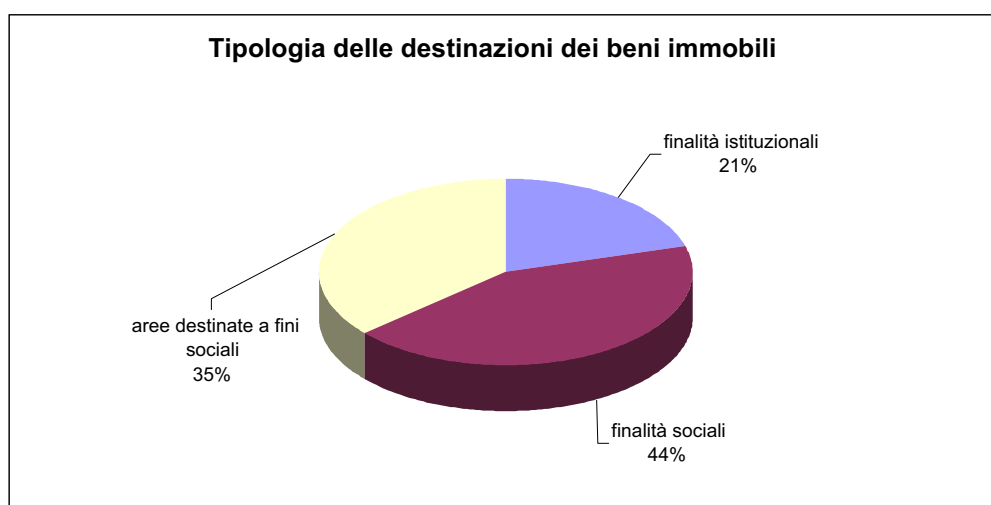


⁷ Fonte: dati del Ministero della Giustizia.



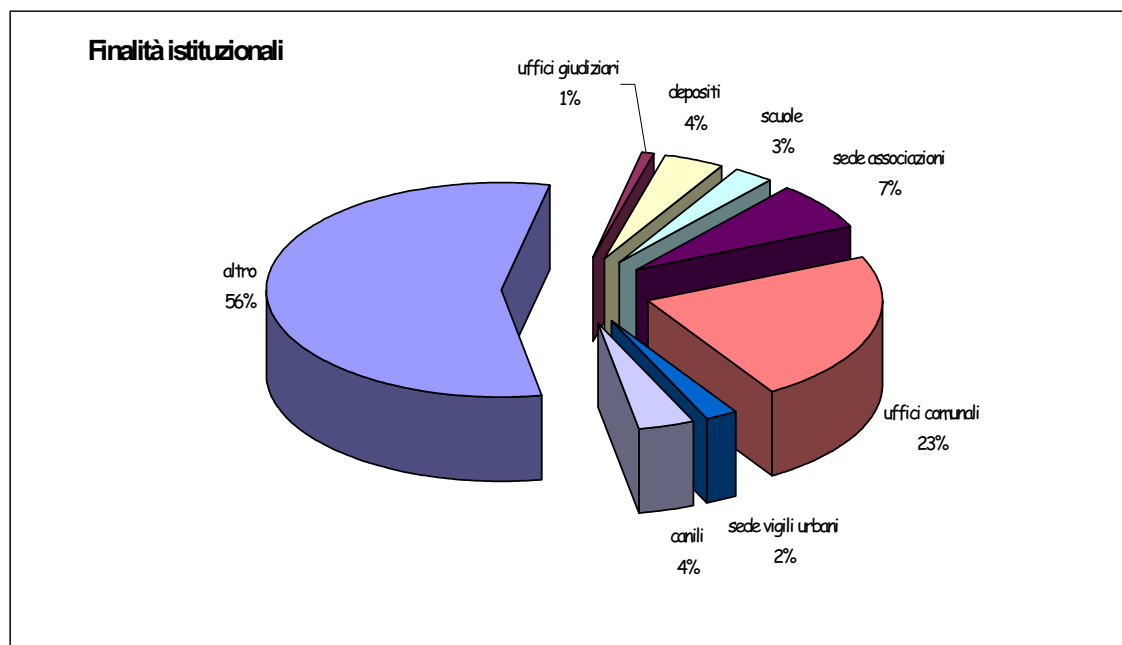
Le finalità a cui i beni sono stati destinati

Per quanto concerne i beni trasferiti al patrimonio dei Comuni, il Ministero della Giustizia fornisce dati analitici sulla destinazione. Il grafico mostra la suddivisione dei beni confiscati e destinati ai Comuni nel periodo 2002-2007, raggruppati secondo tre tipologie di destinazioni.



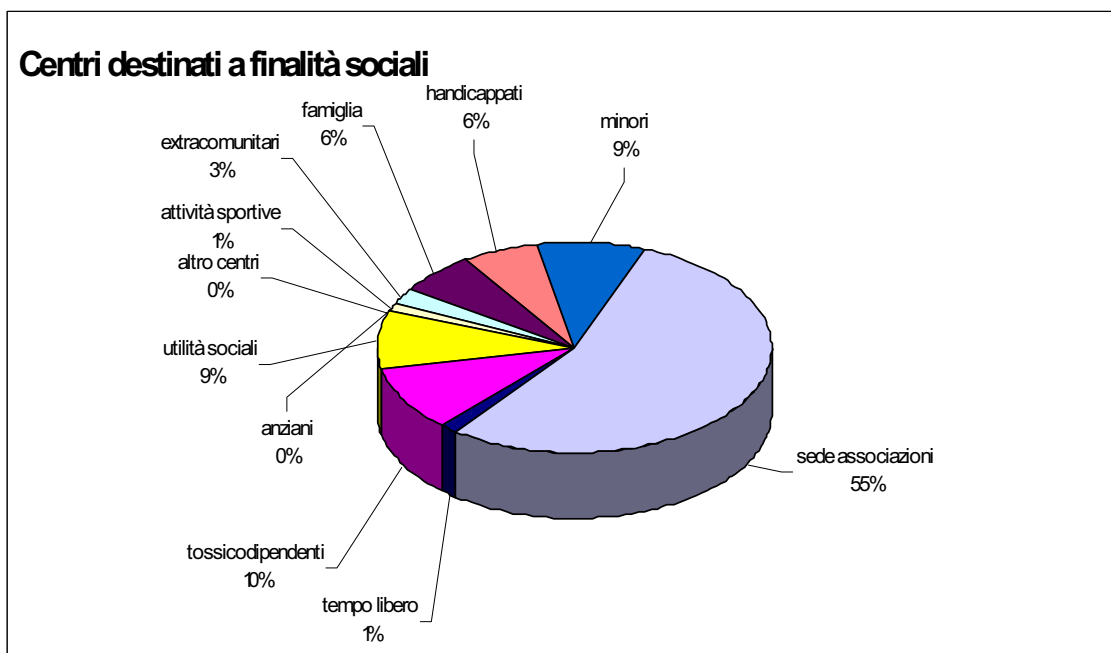
Fonte: dati Ministero della Giustizia.

Sotto la tipologia “finalità istituzionali”⁸ sono raggruppate le seguenti voci: canili, depositi, scuole, sedi di vigili urbani, uffici comunali, uffici giudiziari e altro (56%); questa ultima voce ha una maggiore percentuale sulle altre destinazioni perché vi confluiscono con elevato numero le destinazioni ad alloggi di residenza pubblica.

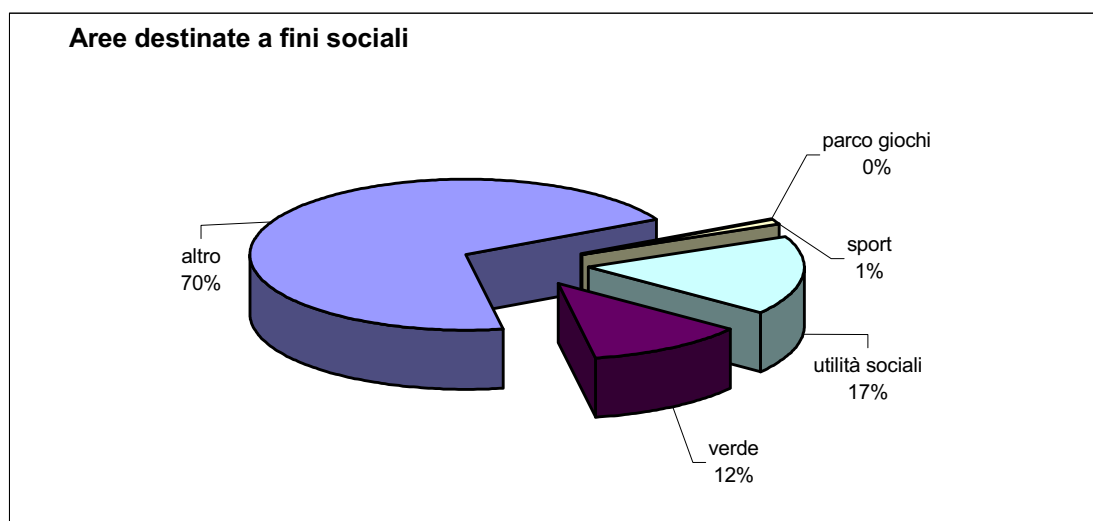


⁸ La percentuale dei beni destinati a finalità istituzionali dai Comuni è stata indicata dall’Agenzia del Demanio nella percentuale del 23%.

Sotto la voce “finalità sociali” sono raggruppati i seguenti centri: anziani, attività sportive, extracomunitari, famiglia, handicappati, minori, sede di associazioni, tempo libero, tossicodipendenti e altro.



Sotto la voce “aree destinate a fini sociali” sono raggruppate le seguenti voci: parco giochi, sport, utilità sociali, verde ed altro.



I costi della gestione

Dai documenti trasmessi alla Commissione dall'Agenzia del Demanio non è stato possibile trarre indicazioni utili in ordine ai costi della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata; tale aspetto, d'altro canto, era stato già rilevato dalla Corte dei Conti in sede di referto redatto a seguito dell'indagine, approvata dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con delibera n. 1 del 2004 e tesa 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.

Di contro, è da far rilevare che, nel corso delle audizioni dinanzi alla Commissione, il direttore generale della predetta Agenzia non ha ritenuto di riferire dell'esistenza di un bando - pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale comunitaria nel mese di aprile 2007 - relativo all'appalto di "Prestazioni professionali di supporto all'Area dedicata alla gestione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata, per l'elaborazione e l'implementazione di un sistema di programmazione e di monitoraggio delle prese in carico e delle destinazioni", per l'importo di 800.000 euro. Dal capitolato tecnico dell'appalto si rileva che il supporto richiesto è relativo ad "elaborazione ed aggiornamento del piano di programmazione delle attività per la presa in carico dei beni (...)"; alla "definizione delle strategie per il superamento degli eventuali ostacoli evidenziati"; alla "individuazione (...) di attività/progetti specifici volti ad accelerare e a rendere più efficace l'azione dell'Agenzia, proponendo modalità operative di applicazione della normativa in vigore per la destinazione dei beni (...)".

La Commissione intende sottolineare la gravità dell'omissione, aggiungendo che il bando è relativo ad attività che a prima vista, sembrerebbero rientrare nelle attività che l'Agenzia del Demanio avrebbe già dovuto svolgere

ordinariamente con proprio personale e non rivolgendo all'esterno le ricerche. Tanto più, che al personale da reclutare è richiesto un minimo di doti di managerialità e di conoscenza dei processi in ambito pubblico, che certamente costituiscono patrimonio dei dirigenti di cui l'Agenzia del Demanio già dispone.

Se, invece, la ricerca fosse stata dettata dall'esigenza di acquisire figure professionali di cui l'Agenzia non dispone, ciò confermerebbe le ragioni cui molti attribuiscono i difetti dell'attuale gestione.

Né, peraltro, l'audizione del direttore generale dell'Agenzia del Demanio ha consentito alla Commissione di apprendere che - a distanza di pochi giorni - sarebbe stato siglato un accordo tra la stessa Agenzia e la società del Ministero del Lavoro, Italia Lavoro S.p.A., per l'intervento con politiche a sostegno dei lavoratori delle aziende confiscate alla mafia, che si trovano in stato di crisi.

I lavori svolti dalla Commissione hanno previsto, altresì, le audizioni dei prefetti delle città di Palermo e Napoli, città che presentano una elevata concentrazione di beni confiscati, con interessanti fenomeni di proficua destinazione a fini sociali di tali beni, ma anche città in cui elevata è la concentrazione di beni in gestione ai quali non è ancora stata data una destinazione.

Anche da tali audizioni sono emerse specifici elementi di criticità in relazione alle fasi di gestione e di destinazione dei beni confiscati, in sintesi attinenti alle seguenti questioni:

- a) esistenza di gravami - costituiti da mutui, ipoteche o da pretese creditorie di altri soggetti - che bisogna risolvere prima di procedere alla destinazione del bene;
- b) esistenza di beni confiscati per quota indivisa;
- c) beni confiscati ed oggetto di contratto di locazione;
- d) esistenza di discrasie tra il provvedimento di confisca e la sua trascrizione;

- e) le interferenze tra le procedure di fallimento e la confisca;
- f) la precostituzione di comodo di posizioni creditorie, in relazione alle quali è stata suggerita l'opportunità di promuovere incidente di esecuzione per accertare se tutelare la posizione del terzo apparentemente in buona fede;
- g) l'esistenza di immobili confiscati e tuttora occupati dai prevenuti; l'esigenza di accrescere la professionalità degli operatori addetti alla gestione.

È evidente che alcune delle criticità appena elencate possono essere raccolte a fattor comune da tutte le altre audizioni e che, dunque, esse possono assurgere a sintomi emblematici di malfunzionamento, avvertiti da tutti gli attori che istituzionalmente intervengono nel procedimento di destinazione dei beni confiscati ai fini previsti dalla legge attualmente vigente.

Uno dei punti apparsi più pressanti è rappresentato dalla pendenza di gravami sui beni confiscati, che impediscono di fatto l'assegnazione del bene o - nelle ipotesi in cui si volesse anche accedere alle proposte formulate dall'Agenzia del Demanio, di procedere comunque alla destinazione del bene sospendendo solo la sua assegnazione - ne impediscono la definitiva destinazione con la consegna e l'utilizzazione a fini sociali.

3) La tutela dei terzi creditori

La ricerca di soluzioni alle problematiche connesse alla pendenza di tali gravami, consente di affrontare il delicato tema della tutela dei terzi in buona fede, la cui posizione va tutelata ponendo cura particolare ad evitare il rischio che le posizioni creditorie vantate dai terzi siano state artatamente precostituite dal prevenuto.

Il verificarsi di tali situazioni è consentito indirettamente dalla lettera della legge che, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione di tipo patrimoniale, non considera separatamente la titolarità piena o limitata del bene

da parte del soggetto passivo, ovvero il semplice possesso di tale bene, ma ritiene condizione sufficiente che il soggetto, indiziato di appartenere ad un'associazione di tipo mafioso o simile, mostri la disponibilità diretta ed indiretta di beni che si ritengono frutto di attività illecite.

L'art. 2-ter, secondo comma, della legge 31 maggio 1965, n. 575, infatti, prevede esplicitamente che il sequestro possa gravare sui beni di cui il prevenuto "risulta poter disporre direttamente o indirettamente".

La possibilità che, dunque, tali situazioni si creino - e, come visto, la legge non si è posta a suo tempo il problema che esse si creassero - pone l'osservatore dinanzi alla scelta tra l'esigenza giustamente ed equamente repressiva (che mira ad eliminare dal circuito economico i patrimoni che non vantano una formazione men che lecita) e la legittima aspettativa del terzo creditore a non subire pregiudizi a seguito della spoliazione dei beni nella disponibilità del suo debitore, indiziato di mafiosità.

Come è autorevolmente affermato dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 368/2004, la misura di prevenzione patrimoniale della confisca mira a sottrarre definitivamente il bene dal circuito economico di origine per inserirlo in un altro circuito, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo.

In tale ottica, la legge prevede la misura del sequestro funzionale alla confisca al fine di limitare la circolazione del bene oggetto del procedimento, preservandolo sino alla definizione della vertenza giudiziaria. La mancanza di chiarezza della legge, però, pone, come detto, di fronte all'interrogativo sul limite oltre il quale l'intento di sottrarre il bene al circuito economico criminale non possa compromettere i diritti del terzo; tale interrogativo assume specifico rilievo in alcune particolari situazioni quale, ad esempio, il caso in cui il terzo creditore vanti un'ipoteca sul bene confiscato e la trascrizione della garanzia sia stata trascritta antecedentemente a quella del provvedimento di sequestro. Come è risultato dalle audizioni svoltesi dinanzi alla Commissione, tale genere di situazioni non solo non è infrequente, ma genera ritardi notevoli nella procedura

di destinazione all'esito della confisca e, di fatto, concorre ad attenuare notevolmente la portata della legge 109 del 1996 e gli effetti di restituzione alla collettività, impliciti nella normativa che prevede l'ablazione dei patrimoni illecitamente costituiti.

Occorre, inoltre, considerare la possibilità che il soggetto indiziato di mafia precostituisca dei creditori di comodo, muniti di titoli con data certa anteriore al sequestro, attraverso i quali procedere all'esecuzione forzata sui beni oggetto di confisca, e così riversare nel circuito criminale i proventi della vendita dei suddetti beni.

L'esistenza di un forte interesse pubblico al mantenimento ed all'integrità dei beni oggetto del procedimento di prevenzione per destinarli a fini di utilità pubblica, richiede una nuova valutazione dei profili di certezza giuridica che ordinariamente impongono che, in situazioni simili, prevalga il criterio della priorità dell'iscrizione.

D'altro canto, è necessario individuare con precisione i limiti entro i quali i diritti dei terzi creditori possano essere sacrificati travolgendo i criteri ordinari.

Invero, la questione che si pone riguarda non tanto i terzi formali intestatari del bene sequestrato e poi confiscato, quanto i terzi controinteressati che vantino specifici diritti su alcuni beni nonché, e questa ipotesi ricorre soprattutto in caso di confisca di imprese nella disponibilità del mafioso, i terzi creditori dell'imprenditore mafioso.

Infatti, nel caso in cui i beni appartengano formalmente a terzi, costoro sono chiamati dal Tribunale ad intervenire nel procedimento e dunque hanno la possibilità di svolgere le proprie deduzioni in camera di consiglio, ai sensi dell'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965.

Il terzo, inoltre, a prescindere dalla chiamata del Tribunale, può intervenire volontariamente nel procedimento, quando venga a conoscenza del provvedimento; l'omessa chiamata del terzo, però, non determina che una mera