

1. ORGANIZZAZIONE, PERSONALE E CONSULENZE

1.1. Organi

Quanto alle competenze ed alla costituzione degli organi dell'Agenzia, si fa rinvio al precedente referto, nel quale è stato già segnalato che, con D.P.C.M. del 3 novembre 2006, il Comitato di gestione era stato ricostituito per la durata di tre anni e che dello stesso, presieduto dal direttore dell'Agenzia, facevano parte anche tre dirigenti dell'Ente (oltre che un dirigente per ognuno dei Ministeri dell'economia e delle finanze, per i beni e le attività culturali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare).

Come cennato nella premessa, il comma 14 dell'art. 83 del D.L. n. 112 del 26 giugno 2008 ha disposto la cessazione, entro trenta giorni dal 26 giugno 2008, dei Comitati di gestione delle Agenzie fiscali².

E' rimasta invariata, nel 2007, la composizione del Collegio dei Revisori dei conti. Analogamente è a dirsi in ordine alla misura dei compensi attribuiti ai membri dei due organi³.

La spesa complessiva sostenuta nel 2007 dall'Agenzia per i compensi di cui trattasi è stata la seguente⁴:

- Comitato di gestione: €/migliaia 181 ;
- Collegio dei Revisori: €/migliaia 59.

Tali organi si sono riuniti nel 2007, rispettivamente, 12 e 5 volte.

Il Direttore ha percepito, nel 2007, il seguente trattamento economico⁵:

1. Trattamento fisso:

- € 51.329,04 a titolo di stipendio tabellare
- € 33.633,40 a titolo di retribuzione di posizione parte fissa
- € 215.037,56 a titolo di trattamento accessorio

² L'art. 13 del citato D.L. 112/2008, modificando l'art. 67 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, ha ridotto da 6 a 4 i membri dei Comitati di gestione ed ha disposto che metà dei componenti possono essere scelti oltre che tra dipendenti della Pubblica Amministrazione, tra soggetti estranei a questa, dotati di specifica competenza. L'art. 12 di tale D.L. ha previsto la mobilità tra le Agenzie fiscali dei dirigenti generali di prima fascia.

³ Si è già segnalato nel precedente referto che ai tre membri dirigenti del Comitato di gestione non vengono corrisposti compensi. Nessun compenso, né gettoni di presenza vengono corrisposti al Magistrato della Corte dei conti delegato al controllo dell'Agenzia.

⁴ L'incremento della voce per €/migliaia 12 (verificatosi nonostante la riduzione del numero delle sedute dei due organi), registrato rispetto all'esercizio 2006, è dovuto alla mancata contabilizzazione nel 2006 del rateo dei compensi maturati dai nuovi membri nominati alla fine di tale anno. Nel 2006 si era già provveduto alla riduzione prevista dal co. 58 dell'art. 1 della legge 266 del 23 dicembre 2005

⁵ Sulla base del contratto stipulato con il MEF il 26 giugno 2007.

2. Trattamento variabile:

- € 70.000 a titolo di retribuzione di risultato

* * *

Nel 2007 si è andato consolidando il sistema organizzativo avviato negli esercizi precedenti.

In particolare, è proseguita l'azione impostata nel 2006 per lo snellimento della struttura territoriale, che ha previsto una razionalizzazione delle strutture territoriali dell'Agenzia per pervenire ad un'articolazione basata su 20 Filiali regionali e 69 Sportelli operativi territoriali (SOT). Tale linea ha portato alla chiusura di 21 SOT. L'Ente si propone, a conclusione del processo iniziato nel 2006, di chiudere 28 dei 34 uffici provinciali presenti sul territorio, trasferendo il personale in servizio presso i SOT alle sedi regionali dell'Agenzia⁶.

⁶ Si è già cennato nella premessa che, nel mese di febbraio 2008, sono stati chiusi gli ultimi sette SOT

1.2. Il personale

Anche nel 2007, l'Agenzia ha proseguito la linea dell'inserimento di personale più giovane, che ha portato all'assunzione di 179 nuove unità⁷, rispetto alle 53 cessate dal servizio.

Nella Tabella che segue viene evidenziata la situazione del personale in servizio al 31 dicembre 2007⁸.

Qualifica	31.12.2006	31.12.2007	Differenza
Dirigenti	56	56	0
Quadri/Impiegati	824	950	126
TOTALE	880	1.006	126

Si indica di seguito la spesa sostenuta dall'Ente per il personale nel 2007 raffrontandola con quella sostenuta nel precedente esercizio.

in migliaia di euro

DESCRIZIONE	VALORE AL 31.12.2006	VALORE AL 31.12.2007	DIFFERENZA
Salari e stipendi	34.254	41.309	7.055
Oneri sociali	8.190	11.306	3.116
Accantonamento TFR	1.250	1.694	444
Altri costi del personale	36	129	93
Lavoro interinale	1.354	3.072	1.718
TOTALE	45.084	57.510	12.426

L'aumento del costo del personale nel 2007 afferisce, prevalentemente, per €/migliaia 4.000 (della voce salari e stipendi), al pagamento, nell'anno, della quota incentivante per gli anni 2005 e 2006 di cui all'art. 3 comma 165 della Legge 24.12.2003 n. 350; per €/migliaia 4.300, all'incremento dell'organico; per €/migliaia 1.400, al rinnovo contrattuale del biennio economico 2006-2008, ai passaggi di livello, ad aumenti retributivi ed a scatti di anzianità; e per €/migliaia 300, ai versamenti alla CASPIE; per la restante parte, ad altre indennità variabili.

⁷ Di cui 1 dirigente, 9 quadri e 169 impiegati. L'incremento dell'organico è stato inferiore a quello previsto dal piano triennale di sviluppo 2006-2008

⁸ Quanto al personale "optante" in servizio presso l'Agenzia, può dirsi che di questo, al 31 dicembre 2007, risultavano ancora da collocare presso Amministrazioni pubbliche 5 unità

L'accantonamento al TFR (€/migliaia 1.694) si è incrementato nel 2007 in connessione con le assunzioni di nuovi dipendenti effettuate dall'Agenzia⁹.

L'incremento della spesa per il lavoro interinale è conseguente al maggior ricorso effettuato nel 2007 a tale forma contrattuale connesso alla definizione delle transazioni per il pagamento dei debiti contratti dal MEF nei riguardi delle depositerie giudiziarie.

Si raffrontano di seguito i costi unitari¹⁰ per fasce di livello di inquadramento relative al 2006 e 2007.

Budget 2006			Budget 2007		
Fascia di livello	Retribuzioni	Oneri sociali TFR/TFS	Fascia di livello	Retribuzioni	Oneri sociali TFR/TFS
	<i>Euro/anno pro capite</i>			<i>Euro/anno pro-capite</i>	
Dirigenti	107.000,00	37.450,00	Dirigenti	112.102,00	39.898,00
Quadro/6	42.748,00	13.252,00	Quadro/Quadro super	50.575,00	13.662,00
5/4/3	28.244,00	8.756,00	6/5	35.356,00	9.677,00
2/1S/1	20.382,00	6.318,00	4/3	26.920,00	7.175,00
			2/1S/1	22.469,00	5.750,00

Nel 2007 è stato stipulato più di un accordo sindacale in connessione con il rinnovo, intervenuto il 17 novembre 2006, del secondo biennio economico (1.10.2006-30.09.2008) del CCNL dell'Agenzia siglato il 27 settembre 2004 (ed in vigore dall'1.10.2004)¹¹.

In particolare, in adesione alle indicazioni dell'art. 69 del CCNL, ai fini dell'attuazione della previdenza complementare, l'Ente ha aderito al Fondo per il settore del Pubblico impiego (Agenzie fiscali, Stato e Parastato).

⁹ Con riferimento alla riforma della previdenza complementare, si segnala inoltre che 667 dipendenti dell'Agenzia hanno destinato il proprio TFR al fondo di tesoreria dell'INPS.

¹⁰ I costi unitari pro-capite/annuo ricomprendono le retribuzioni fisse, gli oneri sociali, l'accantonamento TFR.

¹¹ Si è già riferito nel precedente referto che il rinnovo ha, tra l'altro, riguardato: l'incremento medio del 2% dei minimi tabellari per il primo ed il secondo anno; l'incremento del premio di risultato per il 2007 ed il 2008 per euro 450,00 medi lordi pro capite; la stipula di una polizza sanitaria per un costo massimo annuo a carico dell'Agenzia di euro 350 per dipendente; la previsione di un nuovo livello di "quadro" e del "quadro super". Il costo complessivo del rinnovo contrattuale è stato stimato per il 2006, in 250.000 euro, per il 2007 in 1.200.000,00 mila euro, per il 2008 in 2.000.000,00 (a regime l'incremento pro capite ammonterà a 120 euro lorde per 13 mensilità)

Si è anche provveduto a definire i criteri ed i tempi di erogazione dell'incentivazione alla produttività; nel settore della assistenza sanitaria integrativa, è stato stipulato l'accordo quadro con la Caspie, con conseguenti attività di raccolta delle adesioni, di informativa ai dipendenti, ecc.

L'intervenuta cessazione della collaborazione (a costo zero per l'Agenzia, in quanto i relativi oneri restavano a carico del MEF) del personale optante e l'incremento dell'operatività dell'Ente hanno reso necessario ricorrere, anche nel 2007, a nuove assunzioni.

All'aumento del numero del personale ed ai miglioramenti retributivi recati a favore di questo dalla contrattazione collettiva (che hanno portato a livelli retributivi medi individuali di una certa consistenza) ha corrisposto, nel 2007, l'incremento dei relativi costi, che ha determinato, come più avanti si evidenzierà, il peggioramento dell'utile di esercizio.

Ciò dovrà indurre l'Agenzia a porre particolare attenzione alla politica delle assunzioni, al fine di prevenire eccessivi appesantimenti dei costi di gestione.

1.3. Le consulenze

Nel corso del 2007 l’Agenzia del Demanio ha gestito 29 incarichi di consulenza, per un valore di €/migliaia 1.379.

Tale importo complessivo risulta inferiore del 26% rispetto al corrispondente dato del 2006 (esercizio nel quale sono stati conferiti 32 incarichi). Dalla nota integrativa al bilancio emerge che, nel 2007, l’Agenzia ha subito costi per “consulenze e prestazioni” per 5.194 migliaia di euro. Di questo importo, 1.379 migliaia di euro hanno riguardato consulenze in senso proprio (richieste di pareri, studi, ecc.); il restante costo è da riferirsi ad incarichi professionali (per difesa in giudizio, revisione e certificazione del bilancio, esternalizzazione dei servizi, ecc.)

Sulla base dei dati forniti dall’Agenzia, gli incarichi più significativi, di quelli conferiti nel 2007, hanno riguardato:

- per € 329.256: attività di consulenza ed assistenza giudiziale e stragiudiziale su pratiche di particolare complessità di vario genere, quali le concessioni di valorizzazione, la revisione degli atti integrativi e la permuta con Fintecna (alienazioni), la valorizzazione/dismissione delle caserme, la gestione delle eredità vacanti, la redazione dello statuto di una società destinata a promuovere la formazione di strumenti finanziari immobiliari con regime di amministrazione tradizionale;
- per € 328.478: completamento del progetto dedicato alla gestione degli immobili e delle aziende confiscate alle organizzazioni criminali. In particolare, la collaborazione ha riguardato il supporto finalizzato all’accelerazione dei processi di destinazione dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata mediante la pianificazione di dettaglio delle destinazioni su tutto il territorio nazionale;
- per € 146.880: attività di assistenza e consulenza legale quali pareri sulle modalità di acquisizione da parte degli enti locali di beni immobili di proprietà dello Stato, esame dei dati risultanti dal censimento del patrimonio immobiliare dello Stato, problematiche connesse alla gestione di programmi di promozione dell’utilizzo dei beni pubblici, pareri su questioni relative agli accordi con amministrazioni statali e locali per l’utilizzo e la destinazione di beni demaniali e del patrimonio indisponibile, rilievi sulla disciplina di dismissione ed alienazione di beni pubblici, pareri sull’applicazione della disciplina delle concessioni di valorizzazione;

- per € 121.400: attività di supporto nell'individuazione delle linee guida degli interventi edilizi e nella redazione degli studi di fattibilità; assistenza nella redazione di documenti tecnici per l'attività di formazione interna; supporto nella verifica di congruità tecnica dei progetti di valorizzazione relativi ad immobili da destinare alla vendita o alla concessione; consulenza nella valutazione di progetti di valorizzazione immobiliare proposti da soggetti esterni all'Agenzia; consulenza nella redazione delle linee guida e dei capitolati degli studi di fattibilità da affidare a professionisti esterni;
- per € 90.000: consulenza per la corretta applicazione delle novità introdotte dal D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, in tema di contratti pubblici; realizzazione di uno studio finalizzato al riassetto della legislazione in materia di beni pubblici con particolare riferimento alla normativa applicabile alle Regioni a statuto speciale ed al trasferimento dei beni demaniali alla Regione Sicilia; realizzazione di uno studio finalizzato alla concreta attuazione della normativa secondaria in materia di gestione dei beni demaniali e patrimoniali.

2. L'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE

Si è già segnalato nei precedenti referti che i principali compiti dell'Agenzia possono riassumersi in quelli della ricognizione, dell'amministrazione e della valorizzazione dei beni immobili dello Stato. All'Agenzia compete, altresì, di gestire i programmi di vendita, di acquisire e di mantenere gli immobili, oltre che la gestione dei beni e dei veicoli sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, attraverso apposite convenzioni, di immobili di Enti pubblici.

Il contratto di servizio per la disciplina dei rapporti tra l'Ente ed il Ministero dell'Economia e delle Finanze, relativo al periodo che ora interessa - triennio 2006 - 2008 - è stato sottoscritto il 1° aprile 2008¹².

Si riportano di seguito, alcune brevi notazioni sull'azione in concreto svolta dall'Agenzia nell'esercizio in riferimento nei vari settori di attività, rinviando, per il dettaglio, agli ampi elementi contenuti nella relazione sulla gestione 2007 e nella nota integrativa.

2.1. Conoscenza e presidio del patrimonio

Nell'ottobre del 2007 si è concluso il progetto "censimento", che era stato avviato sin dal dicembre del 2003, per classificare il patrimonio immobiliare dello Stato (che è stato suddiviso in categorie, secondo la tipologia e l'uso), che costituiva il presupposto per una redditizia gestione di tale patrimonio.

Il progetto è stato coordinato da una struttura centrale, la "cabina di regia" che ha curato anche il controllo e la garanzia dell'omogeneità dei dati via via raccolti.

Nei quattro anni occorsi per definire il censimento, allo stesso hanno concorso circa 1600 persone, delle quali 50 in qualità di componenti della cabina di regia; 150 dipendenti dell'Agenzia e di altre Amministrazioni e 1400 utilizzate dalle associazioni temporanee di impresa (c.d. "assuntori") per la raccolta dei dati. Sono stati acquisiti dati su circa 30.000 immobili relativamente all'ubicazione, alla tipologia, allo stato manutentivo degli stessi, ecc.

Per promuovere la conoscenza del patrimonio immobiliare dello Stato è stato anche avviato il progetto "Targhe", che prevede l'installazione sugli immobili statali di una speciale targa che indichi le informazioni principali sul bene interessato

¹² In attuazione alla proposta formulata dall'Agenzia l'11 luglio 2007, è stato stipulato un atto aggiuntivo al contratto di servizi 2006-2008 per l'attività svolta dall'Ente per la liquidazione dei debiti pregressi per oneri di custodia dei veicoli confiscati in via amministrativa.

(a ciascun immobile è anche associato un codice, che consentirà di ottenere, dal portale Demanio Re, attivo dal 2006, una scheda descrittiva più ampia). Il progetto, per la conclusione del quale sono previsti quattro anni, riguarderà circa 5.000 immobili.

In ordine alla tematica della conoscenza del patrimonio immobiliare dello Stato, che costituisce l'imprescindibile presupposto per la gestione e la valorizzazione dello stesso, va evidenziato che, mentre per il "patrimonio disponibile" (immobili, uffici commerciali, terreni, ecc.) la gestione (e quindi, "a monte", la conoscenza) da parte dell'Agenzia è piena, non altrettanto può affermarsi per i beni del "patrimonio indisponibile" (foreste¹³; miniere¹⁴; dotazione del Presidente della Repubblica¹³; ambasciate e consolati all'estero¹³) e per i "beni demaniali" (demanio marittimo¹⁴; idrico¹⁴; militare¹⁵; stradale¹³; aeronautico¹⁵; artistico¹⁶).

E' così a dirsi che, nonostante la notevole quantità di dati raccolti, l'Ente non è attualmente in grado di fornire un panorama completo del patrimonio immobiliare dello Stato, essendo, per più di un settore, privo di informazioni esaustive ed aggiornate.

Da ciò l'esigenza dell'individuazione per il sistema immobiliare pubblico di un soggetto unico — quale ben potrebbe essere l'Agenzia — che, disponendo di informazioni generali e complete, sia in grado di impostare politiche unitarie e coordinate, di indicare standard di riferimento (sui costi, sull'utilizzo degli spazi, ecc.) generali ed omogenei, di ottimizzare gli usi governativi e l'impiego delle risorse finanziarie per gli interventi edilizi, di pianificare gli interventi per la razionalizzazione dell'utilizzazione degli immobili, ecc.

¹³ Beni relativamente ai quali l'Agenzia non svolge alcun ruolo.

¹⁴ Il ruolo dell'Agenzia è limitato alla tutela della proprietà.

¹⁵ Il ruolo dell'Agenzia è solo marginale.

¹⁶ Ricompresi nel c.d. "demanio accidentale": beni che sono demaniali solo se appartengono allo Stato; l'Agenzia gestisce solo gli immobili non in consegna al Ministero per i beni e le attività culturali.

2.2. Incremento della redditività del portafoglio

Nel 2007 è stata intensificata l'azione condotta dall'Agenzia per la generazione di entrate per lo Stato mediante la messa a reddito e la regolarizzazione di beni del patrimonio dello Stato dati in gestione e la vendita dei beni, c.d. "marginali" (relitti, opere di urbanizzazione, ecc).

In particolare, nell'esercizio all'esame, sono stati riscossi, sui codici tributi che concorrono alla maturazione dei corrispettivi per l'Agenzia¹⁷, circa 249 milioni di euro (superando del 62% l'obiettivo pianificato); sono stati stipulati o rinnovati 1.384 contratti di locazione e 1.259 atti di concessione (a fronte dell'obiettivo annuale, rispettivamente, di 1.100 contratti e 800 concessioni).

La legge finanziaria per il 2007 ha dettato disposizioni sull'adeguamento dei canoni e sull'accertamento di irregolarità sul demanio marittimo ed imposto agli enti gestori di riscuotere tempestivamente i canoni. L'Agenzia, nei primi mesi del 2007, ha diramato linee guida di carattere operativo e fornito chiarimenti sulla portata della nuova normativa e per un'uniforme applicazione della stessa su tutto il territorio nazionale.

Non sempre, peraltro, gli enti gestori (Regioni e Comuni) hanno puntualmente applicato tali disposizioni, il che ha fatto sì che si sia verificato il mancato introito delle maggiori entrate che era previsto scaturissero dalla riscossione dei canoni per concessioni demaniali marittime turistico-ricreative e per nautica da diporto¹⁸.

Per ciò che concerne i diritti di prospezione e ricerca mineraria, nel 2007 sono stati incassati circa 3,5 milioni di euro dei 60 previsti dalla legge di bilancio. Tale scostamento è dall'Ente riconnesso alle indicazioni della legge n. 40 del 2007 (di conversione del D.L. n. 7 del 31 gennaio 2007) e del Decreto del Ministro per lo sviluppo economico in data 12 luglio 2007. Ciò in quanto, mentre la normativa precedente (art. 19 del decreto legislativo 625 del 25 novembre 1996) prevedeva che il titolare della concessione corrispondesse annualmente all'Erario il valore di un'aliquota del prodotto pari al 7% della quantità di idrocarburi liquidi e gassosi estratti, la citata legge 40/2007 dispone ora invece che le aliquote di prodotto dovute allo Stato siano cedute dai concessionari sul mercato e che gli introiti ricavati dalla vendita siano incassati dall'Erario. Nel 2007 non si è realizzata la vendita delle aliquote

¹⁷ Relativi, tra l'altro, ad interessi di mora su entrate demaniali, a proventi da miniere e sorgenti termali; a canoni di beni patrimoniali sul demanio idrico, storico artistico, militare e marittimo.

¹⁸ In concreto, sono stati incassati solo 87 milioni di euro (sul codice tributo 842T) rispetto ai 223 milioni previsti dalla legge di bilancio. Di ciò l'Agenzia ha dato informazione al MEF, ai Ministeri dei trasporti ed alla Procura della Corte dei conti.

di prodotto (prevista dal D.M. tra i mesi di ottobre e marzo) e non è stato neanche emanato il decreto interministeriale (Ministeri Sviluppo economico e Economia e finanze) indicante le modalità di versamento.

2.3. Gestione dei beni fuori portafoglio. Beni confiscati alla criminalità organizzata. Beni confiscati iscritti nei pubblici registri.

Sulla tematica dei beni confiscati alla criminalità organizzata, sui profili critici del settore e sulla complessità delle procedure fissate dalla legge per la gestione degli stessi, la Corte ha più volte riferito. Si fa, pertanto, rinvio, in particolare, a quanto segnalato nei precedenti referti sulla gestione dell'Agenzia per gli esercizi 2004, 2005 e 2006 e nella deliberazione della Sezione centrale del controllo n. 17 del 1° luglio 2005.

La gestione dei beni di cui trattasi è seguita con molta attenzione anche dal Parlamento, al quale l'Agenzia ha più volte direttamente riferito. In particolare, si è già ricordato nella precedente Relazione che dettagliati elementi di valutazione sull'attività condotta dall'Agenzia nel settore sono stati forniti dall'Ente stesso nel "Rapporto sugli immobili ed aziende definitivamente confiscati alla criminalità organizzata" redatto il 31 dicembre 2006, nonché, nel corso dell'audizione in data 27 marzo 2007 del Direttore dell'Agenzia presso la VI Commissione Finanze del Senato della Repubblica e nella "Relazione sullo stato della gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata" tenuta dal Direttore dell'Ente il 17 aprile 2007 presso la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare.

Ciò premesso, basti, in questa sede, rammentare che, al 31 dicembre 2007:

- erano stati destinati 756 beni (391 nel 2006) confiscati alla criminalità organizzata (684 immobili, di cui 30 già destinati al 31 dicembre 2006 e per i quali è stata variata la destinazione e 72 aziende), dal valore complessivo superiore ai 100 milioni di euro. Gli Enti destinatari sono stati i Comuni (611 immobili per la maggior parte destinati a finalità sociali) e lo Stato (73 immobili, prevalentemente assegnati alle Forze dell'Ordine);
- rimanevano da destinare n. 3812 immobili e n. 257 aziende¹⁹;
- erano stati rottamati/alienati 35.008 veicoli (27.448 nel 2006) di cui: 32.643 unità confiscate/abbandonate, smaltite tramite la cosiddetta "procedura temporanea"; 2.365 destinati alla rottamazione straordinaria (di cui all'art. 38, comma 2 del D.L.

¹⁹ Al 31 dicembre 2006 erano in gestione all'Agenzia 3.835 immobili e 227 Aziende. Le variazioni dei dati nei due esercizi sono da riconnettersi, prevalentemente, a nuove confische ed a riclassificazioni dei vari beni.

- 269/03, convertito in L. 326/03) per la gestione dei quali sono state istituite apposite commissioni provinciali²⁰;
- dovevano ancora essere alienati/rottamati 9.847 veicoli (soggetti alla c.d. "procedura temporanea"); di questi, per 299 unità l'iter di smaltimento è stato sospeso a seguito di ricorsi presentati dai proprietari, 3.153 veicoli sono custoditi dai proprietari. Per queste due categorie di veicoli non si determinano oneri di custodia;
 - quanto alla liquidazione dei debiti pregressi, per oneri di custodia, a fronte di 3.972 accordi quadro complessivamente notificati, erano state chiuse 730 posizioni, per rinunce, annullamenti d'ufficio e cessazioni d'impresa; si erano avute 2.607 adesioni alla transazione; erano stati stipulati 2.344 atti transattivi con le depositarie;²¹;
 - era stato aggiornato ed implementato il "data base beni confiscati" per il monitoraggio dell'attività realizzata dall'Agenzia dal momento della confisca a quello della destinazione dei beni.

Peraltro, l'attività dell'Agenzia nel settore deve essere anche analizzata alla luce dell'azione svolta dai Commissari straordinari del Governo succedutisi sin dal 1999.

La gestione e la destinazione dei beni confiscati costituiscono, infatti, attività di grande complessità nell'ambito delle quali si intersecano competenze di Amministrazioni diverse (magistratura penale, Ministero dell'Interno, Agenzia del Demanio ecc.).

Delicati sono anche i profili giuridici del settore, per i riflessi d'ordine penale, civilistico, amministrativo e contabile connessi con l'attività in questione.

Questa stessa Corte ha avuto modo di rappresentare come l'obiettivo di ottenere "ritorni" di carattere sociale ed economico dalla gestione dei beni confiscati postuli, "a monte", una specifica disciplina normativa organica e chiarificatrice di ruoli e competenze ed, "a valle", un'efficace azione di coordinamento delle varie Amministrazioni interessate.

Proprio per soddisfare quest'ultima esigenza, il Governo ha proceduto alla nomina, nel 1999²², di un "Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali". Il Commissario, nominato

²⁰ Sono state istituite tutte le commissioni provinciali (103); di queste, nel 2007, 53 hanno completato i lavori; 41 erano ancora attive e 9 non erano ancora divenute operative

²¹ Si è già segnalato che l'11 luglio 2007 è stato stipulato l'atto aggiuntivo al contratto di servizi 2006-2008, richiesto nel novembre 2006 dall'Agenzia per lo svolgimento della suddetta attività.

²² Formalizzata con D.P.R. del 28 luglio; la nomina è stata disposta ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988 n. 400.

per un anno, ha avuto il compito di assicurare il coordinamento operativo tra le varie Amministrazioni e tra queste e le associazioni di volontariato, le comunità terapeutiche, ecc., nonché di monitorare i beni confiscati, di segnalare la necessità dell'adozione di provvedimenti amministrativi volti ad assicurare la correttezza della gestione e di proporre modifiche alle procedure ed alla normativa di settore.

Nel 2001²³ è stato nominato, per un biennio, un nuovo Commissario straordinario, "considerato il perdurante interesse al conseguimento degli obiettivi di cui al decreto del 28 luglio 1999" (di nomina del precedente Commissario).

Le attività dei due Commissari sono state rivolte, prevalentemente, all'acquisizione della documentazione necessaria per l'espletamento dell'incarico (con accessi ad uffici dell'ex Direzione generale del Demanio dell'Agenzia) ed alla creazione di un apposito "data base", nonché, a verificare, tramite sopralluoghi, lo stato di manutenzione e di utilizzazione dei beni.

Infine, nel 2007²⁴, è stato nominato, per un anno, un terzo Commissario straordinario, per il quale sono stati ribaditi gli obiettivi e le competenze che erano stati demandati ai precedenti due Commissari.

Con il nuovo incarico, è stata anche focalizzata l'attenzione sull'esigenza di assicurare il raccordo tra i procedimenti amministrativi di destinazione e quelli giudiziari, e, oltre ad attribuire al nuovo Commissario compiti analoghi a quelli riconosciuti ai precedenti, è stata conferita al medesimo anche la facoltà di pervenire a protocolli di intesa con i soggetti pubblici e privati interessati, per il reperimento di risorse, per la valorizzazione dei beni confiscati e per l'elaborazione di progetti per l'inserimento di tali beni nei programmi di sviluppo economico locali o nazionali.

Il terzo Commissario, oltre alle, ormai consuete, richieste di informazioni rivolte alle varie Amministrazioni interessate, si è fatto promotore dell'indizione di tavoli tecnici presso le Prefetture e per l'avvio dell'impostazione di un protocollo nazionale d'intesa tra i vari soggetti istituzionali interessati (prefetture, autorità giudiziarie, Agenzia, associazioni) per la più celere destinazione dei beni.

Proprio il succedersi delle nomine, dal 1999, di Commissari straordinari va ad indiretta conferma di quanto anche dalla Corte osservato sulla complessità della materia e sui numerosi, delicati risvolti dell'attività di gestione e destinazione dei beni in discorso, che coinvolge diverse Amministrazioni, che non sempre è agevole coordinare, in mancanza di una chiara, organica e completa disciplina normativa.

²³ Con D.P.R. n. 52 del 3 marzo

²⁴ Con D.P.R. del 28 novembre.

Tale carenza ha fatto sì che l'azione dei vari Commissari sia sinora risultata, nella sostanza, poco incisiva ed efficace.

La Corte ha già in passato rappresentato, e le ora cennate esperienze della costituzione ripetuta di organi straordinari lo confermano, che il sistema più idoneo, se non l'unico, per addivenire ad un'efficiente gestione dei beni in discorso – che costituiscono anche un patrimonio di elevato valore, suscettivo, se idoneamente utilizzato, di produrre non solo risorse, ma anche favorevoli riflessi d'ordine economico e sociale – è quello di disciplinare la materia con un'apposita normativa che consenta di efficacemente coordinare le varie istituzioni interessate al settore, attraverso una precisa definizione delle competenze e la temporizzazione dell'esercizio di queste e che individui strumenti più adeguati ed incisivi anche dal punto di vista economico, che siano idonei a superare la logica di estemporanee, poco significative ed efficaci, iniziative straordinarie d'ordine amministrativo.

Proprio lungo tale linea si era mosso, nel 2003, il Governo, avendo il Consiglio dei Ministri, con deliberazione del 22 dicembre di quell'anno, avviato l'esame di un disegno di legge di delega volto al riordino della frammentaria disciplina del settore. Il provvedimento, che era stato concordato con il Presidente pro-tempore della Commissione parlamentare antimafia, era rivolto ad individuare mezzi più efficaci per la lotta alla mafia anche dal punto di vista economico. Era, in particolare, prevista l'attribuzione dei beni sequestrati o confiscati ad una sezione specializzata dell'Agenzia perché li valorizzasse sotto il profilo economico e ne incentivasse l'utilizzazione pubblica.

2.4. Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Nel precedente referto si è segnalato che, essendo stati ridotti di 150 milioni di euro gli stanziamenti inizialmente disponibili per il triennio 2006-2008, l'Ente ha dovuto procedere alla revisione del Piano per gli investimenti immobiliari 2006-2008.

Come in ogni esercizio, nel 2007 si è proceduto alla rimodulazione delle previsioni degli investimenti immobiliari sulla base delle risorse disponibili in seguito alla revisione dei programmi immobiliari del periodo 2001-2006 (168,4 milioni di euro) dei fondi stanziati per il 2007 sul capitolo 7754 del bilancio del MEF (24,6 milioni di euro) e delle previsioni di bilancio per gli esercizi 2008 e 2009 (pari a 49,2 milioni di euro). E' stato quindi elaborato il Piano per gli investimenti immobiliari per il triennio 2007-2009, per un valore complessivo di 242,1 milioni di euro. Tale piano prevede la disponibilità di 94,3 milioni di euro per il 2007; di 75,6 milioni di euro per il 2008 e di 72,2 milioni di euro per il 2009²⁵.

Quanto agli interventi di valorizzazione disposti nel 2007, può riferirsi che l'Agenzia ha agito, prevalentemente, attraverso la stipula di protocolli d'intesa con gli Enti locali volti alla valorizzazione degli immobili di proprietà dello Stato, mediante i c.d. "Programmi Unitari di Valorizzazione" (PUV).

Il PUV, introdotto dalla legge finanziaria per il 2007, costituisce uno strumento per la pianificazione e l'attuazione di interventi su di una pluralità di immobili pubblici dello Stato ed anche di Enti territoriali e di altri soggetti pubblici volti a realizzare ipotesi di sviluppo e di trasformazione territoriale, razionalizzando l'utilizzazione dei patrimoni pubblici allocati in un determinato territorio attraverso permuta, concessioni, trasferimenti, ecc. e rendendo disponibili gli immobili per lo sviluppo di attività economiche²⁶.

Oltre ai PUV, concernenti interventi più articolati e complessi, l'Agenzia è solita stipulare appositi protocolli di intesa per la valorizzazione e la razionalizzazione dell'uso di immobili dello Stato²⁷.

La legge finanziaria 2007 ha introdotto anche un ulteriore strumento operativo: la "concessione di valorizzazione di lungo periodo", che consente di utilizzare immobili

²⁵ Le riduzioni delle risorse per gli investimenti operate dal D.L. n. 112 del 26 giugno 2008, hanno determinato l'esigenza della rimodulazione anche del piano approntato dall'Agenzia il 31 gennaio 2008 per il triennio 2008-2010. In particolare, con la rimodulazione di tale piano affrontato dal Comitato di gestione il 4 luglio 2008, le risorse per il 2008 sono state ridotte da 24,6 a 21,5 milioni di euro; quelle per il 2009 da 24,6 a 18,9 milioni di euro e quelle per il 2010 da 24,6 a 19 milioni di euro.

²⁶ Nel 2007 sono stati stipulati quattro PUV con i Comuni di Bologna e di Ferrara e con le Regioni Liguria e Lazio.

²⁷ Nel 2007 sono stati stipulati protocolli d'intesa con i Comuni di Firenze, Brescia, Fano, Follonica, Pescara e Torino; nei primi mesi del 2008 sono stati sottoscritti protocolli con i Comuni di Alessandria, Novara e Molfetta.