

Consiglio regionale del Lazio

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma – 18 e 19 febbraio 2010

Le disposizioni della legge finanziaria 2010 in materia di beni immobili confiscati alla mafia (art. 2, comma 52) e le modifiche introdotte dal decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)

a cura di: Laura Bruni

Le disposizioni della legge finanziaria 2010 in materia di beni immobili confiscati alla mafia (art. 2, comma 52) e le modifiche introdotte dal decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata)

Il comma 52 dell'articolo 2 della legge finanziaria per il 2010 ha introdotto alcune modifiche all'articolo 2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), relativo alla disciplina della destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali. In particolare vengono inseriti alcuni commi (2-bis, 2-ter, 2-quater e 5-bis) e se ne sostituisce uno (il comma 4).

Tali disposizioni assumono rilevanza per le Regioni, quali enti possibili destinatari dei suddetti beni ai sensi dell'articolo 2-undecies, comma 2, lettera b) della l. 575/1965: "I beni immobili sono (...) b) trasferiti... per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato..., a cooperative sociali... o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti..., nonché alle associazioni ambientaliste riconosciute...."

La prima delle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria, il comma 2-bis, prevede che siano destinati alla vendita i beni immobili confiscati di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse entro i termini previsti dall'articolo 2-decies (novanta giorni, eventualmente prorogabili di ulteriori novanta giorni in caso di operazioni particolarmente complesse). Ai commi successivi si riconosce un diritto di opzione prioritaria in sede di acquisto alle cooperative edilizie costituite dal personale delle Forze armate e dal personale delle Forze di polizia (comma 2-ter) e un diritto di prelazione degli enti locali ove sono ubicati i beni destinati alla vendita (comma 2-quater).

Con la sostituzione del comma 4 si dettano norme sulla procedura di vendita dei beni immobili e sulle operazioni di destinazione dei beni aziendali: la relativa competenza viene attribuita al dirigente del competente ufficio del territorio dell'Agenzia del demanio, previo parere obbligatorio del Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose; è previsto anche che il dirigente del competente ufficio del territorio dell'Agenzia del demanio richieda al prefetto della provincia interessata, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, un parere obbligatorio e ogni informazione utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati ovvero da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata.

Con l'inserimento, infine, del comma 5bis si prevede la destinazione delle somme ricavate dalla vendita dei beni immobili (al netto delle spese per la gestione e per la vendita) al Fondo unico giustizia, con assegnazione nella misura del 50% al Ministero dell'Interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e nella restante misura del 50% al Ministero della Giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali.

Alcune delle suddette disposizioni sono state recentemente modificate a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, istitutivo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla

criminalità organizzata. Di tale provvedimento si illustreranno oltre alle modifiche riguardanti le disposizioni della legge finanziaria appena menzionate, anche il complesso delle disposizioni inerenti il profilo della **destinazione dei beni confiscati**, la cui mancata attuazione entro i termini previsti costituisce il presupposto per la destinazione dei suddetti beni alla vendita: il comma 2bis inserito dalla legge finanziaria precisa infatti che alla vendita si provvede solo nel caso in cui “non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per finalità di pubblico interesse...entro i termini previsti dall’articolo 2-decies”.

Nelle premesse del citato decreto legge, ove si illustrano le **motivazioni della necessità ed urgenza** di provvedere si sottolinea *“l’eccezionale incremento delle procedure penali e di prevenzione relative al sequestro ed alla confisca di beni sottratti alla criminalità organizzata e all’eccezionale numero di beni già confiscati e non ancora destinati a finalità istituzionali e di utilità sociale”* e si afferma la necessità e l’urgenza di *“istituire un organismo che assicuri l’unitaria ed efficace amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni mafiose, anche attraverso uno stabile raccordo con l’autorità giudiziaria e le amministrazioni interessate, al fine di garantire un rapido utilizzo di tali beni”*.

La necessità di procedere alla creazione di una struttura centrale che si occupasse della gestione e destinazione dei beni confiscati era stata sottolineata nella XV legislatura dalla Commissione parlamentare antimafia in un documento approvato all’unanimità (Doc. XXIII, n. 3) ed anche dal Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali nella sua relazione del 2009. Tale necessità è da ricondursi alle notevoli difficoltà emerse in sede di applicazione del procedimento di destinazione dei beni, alle quali si è parzialmente posto rimedio sia con l’introduzione di modifiche normative finalizzate a rendere più rapido ed efficace il suddetto procedimento¹ sia con l’istituzione del Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione di beni confiscati ad organizzazioni criminali, che ha operato a legislazione invariata e senza poteri speciali.²

Con particolare riguardo al profilo della destinazione dei beni confiscati, le disposizioni del decreto legge che disciplinano i compiti dell’Agenzia e dei relativi organi affidano all’Agenzia *“l’adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari ad acta”* (art. 1, comma 3, lett. f)); alla stessa Agenzia sono affidati i compiti di provvedere all’amministrazione dei beni sequestrati e confiscati e di adottare i provvedimenti di destinazione dei beni confiscati verso le primarie finalità istituzionali e sociali, secondo le modalità indicate dalla l. 575/1965 e successive modificazioni (art. 3, commi 2 e 3); infine l’Agenzia si sostituisce al dirigente del competente ufficio del territorio dell’Agenzia del demanio nel provvedimento di vendita

¹ Per un’ampia cognizione della evoluzione normativa in materia di gestione e destinazione dei beni confiscati e delle criticità emerse in sede applicativa si rinvia alla Relazione annuale 2009 del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali.

² Il Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali è stato istituito con d.p.r. del 6 novembre 2007 e rinnovato con d.p.r. del 20 gennaio 2009; il decreto legge 4/2010 ne prevede la cessazione dell’attività a decorrere dalla nomina del Direttore dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

dei beni (comma 4 dell'art. 2-undecies, già modificato dal comma 52 della legge finanziaria).

Relativamente al procedimento di adozione del provvedimento di destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali confiscati, la cui disciplina è contenuta nell'articolo 2-decies della l. 575/1965, si rammenta che la recente modifica recata dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), aveva già introdotto un iter più semplificato per la destinazione dei beni, assegnando il compito di disporla al Prefetto dell'ufficio territoriale del governo ove si trovano i beni o ha sede l'azienda, su proposta non vincolante del dirigente regionale dell'Agenzia del demanio... "sentite le amministrazioni di cui all' articolo 2-undecies interessate, eventualmente in sede di conferenza di servizi, nonché i soggetti cui è devoluta la gestione dei beni". A seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge si prevede che il provvedimento di destinazione sia adottato dall'Agenzia, previa delibera del Consiglio direttivo e vengono eliminati sia la proposta del dirigente regionale dell'Agenzia del demanio sia l'obbligo di sentire le amministrazioni interessate nonché i soggetti cui è devoluta la gestione dei beni.

Vi sono peraltro disposizioni del decreto nelle quali è espressamente previsto il coinvolgimento delle amministrazioni interessate al fine di assicurare la tempestiva destinazione dei beni confiscati. In particolare:

- la lettera h) del comma 4 dell'articolo 3, dove si prevede che *l'Agenzia sottoscriva convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni per le finalità del presente decreto;*
- il comma 5 dell'articolo 3 che prevede la possibilità che rappresentanti delle amministrazioni pubbliche possano essere chiamate a partecipare alle riunioni del Consiglio direttivo;
- il novellato comma 3 dell'articolo 2-septies della l. 575/1965 che così recita: *"L'Agenzia adotta tutte le determinazioni necessarie al fine di assicurare la tempestiva destinazione dei beni confiscati. A tal fine richiede alle competenti amministrazioni tutti i provvedimenti che si rendono necessari, previa comunicazione al giudice delegato".*

Si precisa in proposito che già precedentemente all'entrata in vigore del d.l. 4/2010 e delle modifiche introdotte dalla l. 94/2009 il Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali ha promosso la sottoscrizione di protocolli d'intesa con i diversi soggetti pubblici competenti, finalizzati alla diffusione della legalità, alla promozione dell'uso dei beni confiscati, nonché alla programmazione della destinazione e l'utilizzo dei suddetti beni, ed ha altresì promosso conferenze di servizi finalizzate a velocizzare le procedure di destinazione dei beni.

Lo strumento dei protocolli d'intesa si è rivelato particolarmente efficace anche ai fini del reperimento delle fonti di finanziamento per progetti di riutilizzo dei beni confiscati; per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Sicilia, Calabria, Campania e Puglia) sono state utilizzate le risorse del Programma Operativo Nazionale PON Sicurezza, Obiettivo operativo 2.5 che prevede un finanziamento per la riconversione/ristrutturazione dei beni confiscati, mentre sono in fase di attuazione i programmi relativi ai fondi comunitari a regia regionale (POR, FSE, PSR) e la programmazione delle risorse assegnate a valere sul Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) per il periodo 2007//2013, per interventi relativi alla riconversione ed al riutilizzo dei beni confiscati; le Regioni dell'Obiettivo Competitività (Lazio, Lombardia) hanno utilizzato le risorse a valere sui bilanci regionali.

Più limitato è stato l'intervento normativo delle Regioni interessate dalla presenza nel proprio territorio di beni confiscati. Alcune Regioni hanno istituito, con leggi regionali, fondi destinati al finanziamento di progetti di riutilizzo di beni confiscati. Si segnalano in particolare:

- legge della Regione Lazio 5 luglio 2001, n. 15 (Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), art. 5, comma 1, lett. b);
- legge della Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 23 (Interventi a favore dei comuni ai quali sono stati trasferiti i beni confiscati alla delinquenza organizzata, ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 109, articolo 3);
- legge della Regione Calabria 25 febbraio 2005, n. 3 (Piano degli interventi sugli immobili confiscati alla criminalità mafiosa);
- legge della Regione Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33 concernente l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, art. 7;
- legge della Regione Lazio 24 dicembre 2008, n. 31 (legge finanziaria regionale per l'esercizio 2009), art. 45.

Altre leggi hanno dettato una più ampia disciplina, diretta a promuovere la collaborazione e il coordinamento tra i vari soggetti pubblici interessati alle fasi di destinazione, gestione e assegnazione dei beni confiscati, ai fini del loro ottimale utilizzo sociale. Si segnalano in particolare:

- legge della Regione Piemonte 18 giugno 2007, n. 14 (Interventi a favore della prevenzione della criminalità e istituzione della "Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie"), artt. 4 e 7;
- legge della Regione Sicilia 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata), Titolo II;
- legge della Regione Lazio 20 ottobre 2009, n. 24 (Disposizioni per favorire l'uso sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. Istituzione dell'Agenzia regionale).