

LUISS



Corso di Laurea Magistrale in Governo, Amministrazione e Politica
Cattedra di Contabilità Pubblica

**Contabilità speciale e gestioni commissariali.
Funzioni e contabilità del Commissario straordinario per il
recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla
criminalità organizzata**

RELATORE

Prof.ssa Daniela Bolognino

CORRELATORE

Prof.ssa Marta Simoncini

CANDIDATO

Alessandro Scirocco (656832)

Anno Accademico 2024/2025

*“Esiste un solo modo per cambiare il mondo... Essere onesti!
...con sé stesso, con gli altri e con la vita. Siate affamati di giustizia”*

(Nicola Barbato, medaglia d'oro al valor civile)

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	6
CAPITOLO 1 – IL COMMISSARIO STRAORDINARIO	9
1.1 L'ISTITUZIONE DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO: LA NECESSITÀ DI UN GOVERNO DI EMERGENZA	9
1.2 L'EVOLUZIONE NORMATIVA E I TIPI DI COMMISSARIO STRAORDINARIO.....	13
1.3 I POTERI DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO.....	22
1.4 LA GESTIONE CONTABILE DEI COMMISSARI STRAORDINARI.....	29
CAPITOLO 2 – LA CONTABILITÀ DI STATO E LE GESTIONI FUORI BILANCIO	34
2.1 I PRINCIPI GENERALI DELLA CONTABILITÀ DI STATO	34
2.1.1 <i>La definizione e le funzioni del Bilancio dello Stato</i>	<i>34</i>
2.1.2 <i>Il quadro normativo del Bilancio dello Stato.....</i>	<i>37</i>
2.1.3 <i>La nuova governance europea e le prospettive di riforma dell'Ordinamento</i>	<i>44</i>
2.2 LA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO	47
2.3 LE CONTABILITÀ SPECIALI E LE GESTIONI FUORI BILANCIO	50
2.3.1 <i>La definizione delle gestioni fuori bilancio</i>	<i>50</i>
2.3.2 <i>L'evoluzione normativa delle gestioni fuori bilancio</i>	<i>51</i>
2.3.3 <i>Le gestioni fuori bilancio del PNRR.....</i>	<i>57</i>
2.4 I CONTROLLI DEL BILANCIO E DELLE CONTABILITÀ SPECIALI: IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI E IL CONTROLLO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO.....	59
2.4.1 <i>La Corte dei conti e i controlli sulle gestioni fuori bilancio.....</i>	<i>59</i>
2.4.2 <i>Il controllo successivo di gestione della Corte dei conti</i>	<i>61</i>
2.4.3 <i>Il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato nel sistema dei controlli del bilancio dello Stato e delle contabilità speciali.....</i>	<i>64</i>

CAPITOLO 3 – L’ISTITUTO DELLA CONFISCA DEI BENI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA 72

3.1 LA CONFISCA DEI BENI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA: ALLA RICERCA DI UNA DEFINIZIONE DI MAFIA.....	72
3.2 L’EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA CONFISCA DEI BENI.....	75
3.2.1 <i>Dall’obbligo di dimora alla confisca preventiva: le prime misure nella lotta alla mafia</i>	75
3.2.2 <i>“Le mafie restituiscono il maltolto”: L’avvento di Libera e la valorizzazione dei beni confiscati</i>	81
3.2.3 <i>I primi commissari straordinari per la valorizzazione dei beni confiscati</i>	85
3.2.4 <i>La nascita dell’Agenzia e l’adozione del codice antimafia nella valorizzazione dei beni confiscati</i>	90
3.2.5 <i>La direttiva 1260/2024, il codice antimafia modello per l’Unione Europea e il tentativo di regolamentazione comunale dei beni confiscati</i>	93
3.3 L’ATTUALE CONTESTO DEI BENI CONFISCATI: ANALISI QUANTITATIVA E TERRITORIALE DEI BENI ATTUALMENTE CONFISCATI.....	99

CAPITOLO 4: IL COMMISSARIO STRAORDINARIO PER IL RECUPERO E LA RIFUNZIONALIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA 107

4.1 LA NASCITA E LA DOTAZIONE DELLA STRUTTURA COMMISSARIALE	107
4.2 DAL PNRR ALLA STRUTTURA COMMISSARIALE.....	109
4.3 ANALISI DEI PROGETTI GESTITI DAL COMMISSARIO STRAORDINARIO	114
4.4 UN ESEMPIO DI PROGETTO GESTITO DALLA STRUTTURA COMMISSARIALE: PALAZZO TETI MAFFUCCINI	118
4.5 LA GESTIONE CONTABILE DELLA STRUTTURA COMMISSARIALE	120
4.5.1 <i>Le misure di attuazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti gestiti dal Commissario straordinario</i>	121
4.6 I CONTROLLI DELLA STRUTTURA COMMISSARIALE	132
4.6.1 <i>I controlli del commissario sui beneficiari</i>	132
4.6.2 <i>I controlli esterni a cui è sottoposta la struttura commissariale</i>	133

4.7 L'ESPERIENZA DIRETTA CON LA STRUTTURA COMMISSARIALE.....	135
CONCLUSIONI.....	137
BIBLIOGRAFIA	140

Introduzione

Il presente elaborato si propone di analizzare l'utilizzo della contabilità speciale nelle gestioni commissariali, con l'obiettivo di valutare se tale strumento avrebbe potuto rappresentare una soluzione più efficace per il Commissario straordinario per il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Il caso di questa struttura commissariale è particolarmente rilevante in quanto si occupa della gestione di 252 progettualità dal valore di 300 milioni di euro, fuoriuscite dal PNRR e rifinanziate con risorse dello Stato. Queste risorse sono inserite in un apposito capitolo di bilancio, di nuova istituzione, soggetto nell'ultima legge di bilancio, a un taglio del 10%, misura che genera conseguenze nell'attuazione completa dei progetti. Le fonti analizzate partono dalla letteratura scientifica, che offre un ampio spazio al tema dell'istituzione delle diverse forme di commissario straordinario e offre ampi spazi di riflessione relativamente all'evoluzione delle politiche relative ai beni confiscati. Inoltre, sono state analizzate importanti sentenze cardine nel ruolo del bilancio dello Stato e della sua concezione di bene pubblico, nonché una ricerca sulle varie fonti normative che disciplinano gli istituti oggetto dell'elaborato. Il caso preso in considerazione è stato analizzato durante un periodo di tirocinio curriculare all'interno della struttura commissariale che ha permesso di vedere come lavora la struttura, la sua articolazione e le sue funzioni trasversali, con l'aiuto di documentazione prodotta da quest'ultima e la possibilità di utilizzare la piattaforma di rendicontazione e di monitoraggio delle progettualità gestite. Un'ulteriore fonte utilizzata sono i dossier presentati dai centri studi di Camera e Senato, utili per avere un quadro completo sulle tante riforme avviate rispetto agli istituti trattati, in particolar modo sull'evoluzione del bilancio dello Stato. Nel primo capitolo viene trattata l'evoluzione dell'istituto del commissario straordinario, definendone la nascita, la normazione e la gestione contabile. Una particolare attenzione si è avuta nella descrizione della pluralità di commissari straordinari presenti nell'ordinamento, cercando, con l'aiuto della letteratura scientifica, di crearne una classificazione. Speciale attenzione è stata posta all'Unità di Missione Attrazione e Sblocco degli Investimenti, struttura presso la quale ho svolto un ulteriore tirocinio curriculare. Nella descrizione dell'istituto si è cercato di offrire una vasta quantità di esempi, utili per comprendere la diversificazione dei molteplici istituti commissariali e se ne definisce un quadro numerico d'insieme. Al termine del capitolo si offrono esempi dei casi di gestione contabile di commissari

straordinari sottoposti al regime di contabilità speciale. Nel secondo capitolo si analizza la contabilità di Stato partendo dall'analisi dei suoi principi e della funzione che ha nell'ordinamento il Bilancio dello Stato di cui si ripercorre la lunga evoluzione normativa e il suo intreccio con le riforme portate avanti a livello comunitario, tra cui si ricorda la riforma dell'articolo 81 della Costituzione che ha introdotto, con un iter avviato qualche mese prima rispetto al fiscal compact, il concetto di pareggio di Bilancio, interpretato in chiave più flessibile dal legislatore nazionale. Una particolare attenzione è stata attribuita alla nuova governance europea e sull'impatto che ha rispetto all'ordinamento nazionale, analizzando l'eventuale modifica o meno delle leggi chiave per la contabilità di Stato. In seguito, si analizza la struttura del bilancio dello Stato e il suo iter di approvazione. Questa analisi è propedeutica all'istituto delle gestioni fuori bilancio di cui si analizza l'iter normativo e si descrivono esempi esemplificatori dell'istituto, considerato sempre un'eccezione da attuare rispetto alla contabilità ordinaria per non ledere il principio di unità di bilancio. Un focus è stato fatto sulle gestioni fuori bilancio del PNRR, in quanto i progetti gestiti dalla struttura commissariale derivano da una misura del piano. Il terzo capitolo analizza l'istituto della confisca dei beni alla criminalità organizzata, oggetto della gestione attribuita al commissario straordinario. Prima di descrivere le tappe che hanno portato all'attuale disegno dell'istituto della confisca, si analizza la nascita della definizione del fenomeno mafioso, descrivendo l'assenza di una accezione comune rispetto al tema. Nel 1982, nel Codice penale italiano, si è giunti alla storica introduzione dell'art. 416-bis che disciplina il reato di associazione di tipo mafioso. Grazie a questa importante innovazione, il 16 dicembre 1987, con la sentenza di primo grado del Maxiprocesso di Palermo, Cosa Nostra è stata riconosciuta come associazione mafiosa. L'istituto della confisca dei beni alla criminalità organizzata ha avuto una svolta con l'approvazione della legge 7 marzo 1996, n. 109, approvata in seguito alla campagna adottata da Libera denominata "le mafie restituiscono il maltolto". Questa porterà ad una vera e propria rivoluzione nella gestione dei beni confiscati, dando spazio per la prima volta al terzo settore, in un'ottica di restituzione alla collettività del valore deturpato dai mafiosi. Per una funzione di raccordo tra le amministrazioni coinvolte, nel 1999, è stato nominato un commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, istituto estinto nel 2003, con il passaggio del testimone all'agenzia del demanio. Nel 2007 è stato reintrodotta un commissario

straordinario, fino alla nascita nel 2010, della già proposta Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati, disciplinata nel codice antimafia, ad oggi lo strumento modello per l'evoluzione delle politiche antimafia. Quest'ultimo ha ispirato anche l'Unione Europea con l'approvazione di una direttiva "Rognoni-La Torre" di tipo comunitario. Due comuni hanno adottato un proprio regolamento sulla gestione dei beni e ad oggi questo tema è centrale presso il comune di Napoli, dove si sta riflettendo sull'adozione di un regolamento comunale. Al termine del capitolo viene fornita un'analisi sulla distribuzione territoriale dei beni confiscati e sulla loro tipologia. Il quarto capitolo analizza la struttura commissariale, partendo dalla sua dotazione organica. Per la prima volta il commissario straordinario sul tema, il quarto dopo i due del periodo 1999-2003 e il commissario avuto nel periodo 2007-2009, è un prefetto. Dopodiché si ricostruisce l'iter della gestione dei progetti, partendo dal PNRR e dall'avviso pubblico dell'Agenzia per la coesione territoriale in cui sono state definite le caratteristiche per poter partecipare alla selezione e i criteri di valutazione che hanno portato al finanziamento di 252 progettualità. Di queste si analizza la distribuzione territoriale e i soggetti attuatori. Tra questi molti gestiscono più progettualità. Infine, si analizza la gestione contabile della struttura, dal PNRR all'istituzione di un apposito capitolo di bilancio e della fase di rendicontazione, monitoraggio e gestione delle risorse da parte della struttura commissariale. La sua attività porta ad una riflessione circa l'attuazione di un sistema di gestione dei beni confiscati.

Capitolo 1 – Il commissario straordinario

1.1 L'istituzione del commissario straordinario: la necessità di un governo di emergenza

L'ordinamento italiano prevede la possibilità di nominare commissari straordinari, ai quali sono conferiti poteri eccezionali in deroga alla normativa vigente. Le strutture commissariali non hanno un unico modello ma l'ordinamento ne disciplina varie tipologie. Il primo istituto nasce per far fronte a situazioni di "patologia" nell'organizzazione amministrativa degli enti territoriali o ausiliari dello Stato e questa è la ragione per la quale le prime figure di commissario straordinario siano state il commissario prefettizio e il commissario regio¹. Fin dagli albori della misura, queste prime forme commissariali hanno consentito allo Stato di garantire l'amministrazione straordinaria di comuni e province in caso di impossibilità, inefficienza o vacanza degli organi ordinari. Nonostante la varietà di tipologie, i commissari straordinari condividono alcune caratteristiche: sono organi temporanei, esterni al disegno organizzativo ordinario di un ente e privi di una collocazione stabile nell'assetto amministrativo. La proliferazione di diverse tipologie di gestioni commissariali riflette la varietà di esigenze a cui questa figura risponde: crisi, urgenze o situazioni in cui l'amministrazione ordinaria risulta impossibilitata ad agire². Una delle più importanti cause per cui nascono strutture commissariali è l'attribuzione a forma di "governo dell'emergenza". Questa nozione la distinzione tra due concetti fondamentali: l'amministrazione del rischio e quella dell'emergenza³. La prima allude all'azione diretta a ridurre i pericoli negli ambiti sociali e ambientali e si caratterizza per la prevedibilità dell'evento, ispirandosi al principio di precauzione. L'amministrazione di emergenza, tipica di alcune fattispecie di commissari straordinari, è fondata sull'indispensabilità di affrontare situazioni improvvise che richiedono un intervento tempestivo a causa di una condizione di necessità e

¹ Il commissario regio è disciplinato dall'art. 151 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 che dispone che "In caso di scioglimento del consiglio comunale l'amministrazione del comune verrà provvisoriamente affidata ad un delegato straordinario nominato dal Re a carico dell'erario comunale"

² G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Torino, Giappichelli, 2013.

³ C. FRANCHINI, *La Figura Del Commissario Straordinario Prevista Dall'art. 20 Del d.l. n. 185/2008*, in *Giornale di diritto amministrativo: mensile di legislazione, prassi e opinioni*, fascicolo 5, Milano, Ipsoa, 2009, 561.

imprevedibilità. Questa impostazione ha contribuito, nel tempo, a definire i commissari straordinari come figure dai connotati eterogenei, tanto per le funzioni esercitate quanto per i presupposti normativi⁴. Il diritto ha ampliato nel tempo il concetto di emergenza, inserendovi situazioni nelle quali non sono presenti i presupposti tipici della necessità e dell'imprevedibilità ma casi che hanno origine dall'incapacità o dall'inefficienza delle amministrazioni nell'affrontare problemi attraverso la gestione ordinaria. Il governo dell'emergenza richiede soluzioni rapide che vadano oltre la consueta ripartizione delle competenze e i normali tempi dell'azione amministrativa e il dispiegamento di strumenti giuridico-politici destinati alla gestione o alla prevenzione delle emergenze e non comporta necessariamente un irrigidimento dell'azione pubblica. Tuttavia, l'eccezione, intesa come tecnica di governo per affrontare situazioni imprevedibili, anche al costo di sospendere temporaneamente garanzie costituzionali, rischia di perdere il proprio carattere straordinario qualora se ne protragga l'applicazione nel tempo. In tal caso si corre il pericolo di normalizzare un regime giuridico eccezionale, alimentando un sistema parallelo e derogatorio rispetto all'ordinamento ordinario, rendendo i commissari straordinari, strutture parallele che rischiano un vero e proprio radicamento all'interno dei territori, sovrapponendosi alle funzioni degli organi ordinari. È dunque necessario contenere lo stato di eccezione tanto nel suo impiego quanto nei suoi effetti. In molte situazioni, come dimostrato da recenti esperienze amministrative, è possibile rispondere a condizioni di necessità e urgenza anche senza introdurre strumenti straordinari, preservando la coerenza e la funzionalità dell'ordinamento ordinario. In presenza di situazioni contingenti, lo Stato ha agito in modo diverso⁵, intervenendo attraverso la delega della gestione delle emergenze a figure di natura governativa o attraverso l'accentramento della gestione delle complessità. Per delineare correttamente il concetto di emergenza nell'ordinamento italiano, è necessario distinguere tra le diverse disposizioni costituzionali che, pur riferendosi a situazioni eccezionali, disciplinano istituti distinti. La Costituzione non richiama espressamente al concetto di emergenza ma si riferisce a due elementi: l'evento eccezionale e i casi straordinari di necessità e urgenza. L'evento eccezionale si rinviene all'Art. 81, comma 2, Cost. il quale dispone che “Il

⁴ D. CALDIROLA, *Il Commissario Straordinario Nell'emergenza*, in *Amministrare: rassegna internazionale di pubblica amministrazione*, fascicolo n.2, Milano, ISAP, 2010, 197-214.

⁵ M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fascicolo n.4, Milano, Giuffrè, 2022, 1149-1183.

ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali". Questa disposizione consente il ricorso all'indebitamento, e come stabilito dall'articolo 6 comma 2 lettera b della legge 24 dicembre 2012, n. 243, si definiscono eccezionali gli eventi "che sono fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese"⁶. L'art. 6 comma 5 della l. 243/2012 prevede inoltre la possibilità di poter aggiornare il piano di rientro con le stesse modalità al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora il Governo, in relazione all'andamento del ciclo economico, intenda apportarvi modifiche⁷. Un esempio di attuazione dello scostamento in via di eventi eccezionali si è avuto l'11 marzo 2020, durante il Governo Conte II, con l'approvazione della relazione da parte delle Camere per l'autorizzazione al Governo allo scostamento e all'aggiornamento del piano di rientro per fronteggiare le esigenze sanitarie e socioeconomiche derivanti dall'emergenza epidemiologica Covid-19, definita nella relazione un evento straordinario. L'ulteriore fattispecie citata in Costituzione è data dai casi straordinari di necessità e urgenza che si rinviene all'art. 13, comma tre Cost. per cui *"In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto"*. L'altro caso è l'art. 77, comma 2, Cost. per cui *"Quando, in casi straordinari di necessità e urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni"*. La straordinarietà coincide dunque con l'eccezionalità, intesa come intervento singolare e temporaneo. Come disposto dal testo Costituzionale il ricorso ai decreti-legge deve essere occasionale e sporadico, rientrando nei limiti dell'eccezionalità e della straordinarietà. Questa si pone come condizione di validità dell'atto e si traduce

⁶ D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2019.

⁷ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Ottava edizione, Bari, Cacucci, 2021.

nell'eccezionalità dell'utilizzo del decreto-legge⁸. La sua mancanza comporta l'invalidità del decreto e della sua legge di conversione. Questo è stato sancito con la sentenza 27 gennaio 1995, n. 29 della Corte costituzionale che ha definito il presupposto di necessità e urgenza quale requisito di validità costituzionale del decreto legge di modo che *“l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità, in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione”*⁹. Dall'analisi degli elementi presenti in Costituzione consegue che il concetto di emergenza può essere interpretato in senso ampio, riferendosi tanto all'eccezionalità della situazione quanto alla natura provvisoria degli strumenti impiegati per affrontarla e questa definizione ampia può essere applicata in questo caso, all'istituto commissariale a cui può essere ricondotto il carattere dell'eccezionalità e alla sua natura provvisoria. L'esperienza maturata attorno alla figura del commissario straordinario evidenzia come, nel tempo, l'azione pubblica abbia fatto sempre più ricorso a soluzioni fuori dall'ordinario per rispondere a difficoltà gestionali e amministrative. Quella che era nata come misura eccezionale, destinata a fronteggiare situazioni di emergenza, si è progressivamente affermata come strumento ordinario di intervento nei contesti più complessi. Questa evoluzione invita a riflettere sul ruolo effettivo della straordinarietà nell'amministrazione e sulla necessità di preservarne il carattere temporaneo e mirato, affinché non si traduca in una normalizzazione dell'eccezione.

⁸ F. MODUGNO and P. CARNEVALE, *Diritto pubblico*, Quinta edizione, Torino, Giappichelli, 2021.

⁹ Corte costituzionale, sentenza 27 gennaio 1995, n. 29

1.2 L'evoluzione normativa e i tipi di commissario straordinario

Per comprendere appieno l'evoluzione e l'ampliamento delle funzioni attribuite al commissario straordinario, è necessario esaminare le diverse fonti normative che regolano le varie forme dell'istituto, insieme ai tentativi di riordino che si sono succeduti nel tempo. Le prime nomine di commissari straordinari sul territorio italiano per la gestione delle emergenze risalgono al 1693, a seguito del terremoto della Val di Noto¹⁰. Fu nominato un commissario da parte del duca di Uzeda per gestire l'emergenza e la ricostruzione. L'incaricato fu Giuseppe Lanza, duca di Camastra e militare che riuscì nell'impresa, proiettando la Sicilia nell'età moderna. Questo e i primi commissari che vennero nominati erano principalmente militari, una prassi che si è mantenuta nei decenni successivi¹¹. Il primo tentativo di riordino e di disciplina di un istituto commissariale è stato introdotto con la legge 8 dicembre 1970, n. 996 con cui viene istituita la protezione civile e si disciplina la figura del commissario straordinario per la gestione delle emergenze. L'art. 5 della stessa legge indica che con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri “ *si provvede alla nomina di un commissario, che può anche essere scelto tra membri del Governo e del Parlamento, esperti o tecnici estranei alla pubblica amministrazione, amministratori regionali o di enti locali. Il commissario assume sul posto, ai fini della necessaria unità, la direzione dei servizi di soccorso, ed attua le direttive generali ed il coordinamento dei servizi, avvalendosi comunque della collaborazione degli organi regionali e degli enti locali interessati*”¹². Il ruolo del commissario è stato poi trasformato a seguito degli eventi sismici della Campania e del Friuli-Venezia Giulia che hanno portato all'ampliamento delle sue funzioni e trasformandolo in un vero e proprio organo operativo, dotato di poteri eccezionali¹³. Tali poteri sono disciplinati dall'art. 1 del Decreto-legge 18 settembre 1976,

¹⁰ M. BEVILACQUA, I problemi aperti cit.

¹¹ Un esempio famoso di militari che hanno assunto il ruolo di commissario è quello della nomina del Generale di Corpo d'Armata Francesco Paolo Figliuolo a Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19 e per l'esecuzione della campagna vaccinale nazionale. Il Gen. Figliuolo è stato nominato con DPCM 1° marzo 2021 succedendo Domenico Arcuri e terminando il suo mandato il 31 marzo 2022.

¹² Art. 5 Legge 8 dicembre 1970, n. 996

¹³ S. CURTO, *Gestioni commissariali e contabilità speciali* in *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3/2023, 2023, 149-163.

n. 648, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 1976, n. 730, il quale a seguito degli eventi sismici che hanno interessato il Friuli-Venezia Giulia, dispone che *“Il commissario straordinario, nominato ai sensi dell’art. 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, può prendere, sentita la regione Friuli-Venezia Giulia, ogni iniziativa ed adottare, anche in deroga alle norme vigenti, ivi comprese le norme sulla contabilità generale dello Stato, e con il rispetto dei principi generali dell’ordinamento giuridico, ogni provvedimento opportuno e necessario per il soccorso e l’assistenza alle popolazioni interessate e per gli interventi necessari per l’avvio della ripresa civile, amministrativa, sociale ed economica dei territori interessati. Il commissario, oltre alle funzioni previste dagli articoli 5 e 6 della citata legge, esercita a tale scopo tutte le funzioni attribuite ai singoli Ministeri, provvedendo altresì al coordinamento degli interventi urgenti delle pubbliche amministrazioni, anche per la riattivazione dei servizi pubblici, esclusi in ogni caso i piani e le procedure per la ricostruzione definitiva”*¹⁴. Con il tempo si è consolidata sempre l’autonomia di azione del commissario per l’emergenza fino all’inserimento di quest’ultimo in una prospettiva di strutture ministeriali. Con la legge 29 aprile 1982, n. 187, il commissario straordinario per le emergenze, disciplinato dalla legge 996/1970, viene sostituito dal neoistituito Ministro per il coordinamento della protezione civile. Questo poteva agire con ordinanze immediatamente esecutive rendendo superflua la dichiarazione dello stato di calamità ed estendendo l’ambito in cui si poteva agire attraverso una valutazione del tutto discrezionale. Il decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2001, n. 401, ha ampliato la casistica in cui è possibile nominare commissari straordinari, introducendo tra le facoltà quelle *“finalizzate alla tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio”*¹⁵. Inoltre, si ampliano ai grandi eventi che non comportano la deliberazione dello stato di emergenza, tale evoluzione ha determinato un incremento dei casi in cui si è ricorso all’istituto del commissario straordinario, superando definitivamente il requisito di eccezionalità che originariamente caratterizzava la figura commissariale e dando vita a diverse forme eterogenee di commissari

¹⁴ Decreto-legge 18 settembre 1976, n. 648, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 1976, n. 730

¹⁵ Decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2001, n. 401

straordinari. La proliferazione dell'istituto commissariale ha portato a casi in cui i commissari assorbono funzioni amministrative solo perché gli enti competenti sono inerti, non operano in modo adeguato o vengono ritenuti inadeguati ad operare. Tutto ciò fa sì che “si dia vita ad una amministrazione parallela che affianca o sostituisce gli apparati pubblici competenti”¹⁶. La tendenza poi ad usare il commissario straordinario per risolvere situazioni di pericolo derivanti da un cattivo esercizio dei poteri amministrativi porta ad un'alterazione del sistema costituzionale di allocazione delle competenze, soprattutto nelle fattispecie in cui il commissariamento sia di lungo periodo. In questi casi cade il carattere della temporaneità e della precarietà, andando oltre il carattere della straordinarietà del commissario e da vita ad una sua stabilizzazione. Un esempio chiaro della stabilizzazione delle gestioni commissariali è il commissario straordinario per la gestione dell'emergenza rifiuti in Campania. Lo stato di emergenza rifiuti fu dichiarato per la prima volta in Regione Campania nel 1994. Da lì ci fu la nomina del commissario al fine di predisporre il piano per lo smaltimento dei rifiuti ma tutto ciò che ne è conseguito ha stravolto la sua natura straordinaria. Il commissario in Campania, dopo ben 13 anni di gestione commissariale è trasformato in un sistema ordinario, contribuendo ad aggravare, piuttosto che ridimensionare, l'entità dell'emergenza. Il 24 febbraio 2004 la Regione Campania, tramite una nota del suo Presidente, invitò il Governo ad individuare un nuovo Commissario, a seguito delle dimissioni del commissario precedente. L'episodio delle dimissioni di un commissario straordinario sottolinea come fosse ormai impossibile poter gestire una situazione divenuta negli anni incontrollabile. “Il commissario straordinario ha affermato la sua presenza in maniera stabile e continuativa, sostituendosi, per un periodo eccessivamente lungo, ai soggetti deputati alla gestione di un servizio pubblico, trasformando un rimedio straordinario in uno ordinario”¹⁷. Accanto alle figure finora esaminate, l'ordinamento disciplina il commissario straordinario di governo, con la legge 23 agosto 1988, n. 400. L'art. 11 della legge 400/1988 disciplina la possibilità di nominare commissari straordinari del Governo *“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*

¹⁶ D.CALDIROLA, Il Commissario Straordinario cit.

¹⁷ F. D. PICCOLO, *La gestione dei rifiuti attraverso i poteri del Commissario Straordinario di Governo* in *Lexambiente* a cura di L. RAMUCCI, 2007.

esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali”¹⁸. L’atto di nomina del commissario è un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa sua deliberazione. Oltre alla nomina, il decreto determina i compiti del commissario, mezzi e personale nonché la durata dell’incarico. Il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro delegato deve poi riferire in Parlamento in merito all’attività svolta dalla figura commissariale, consentendo l’avvio dell’attività ispettiva da parte delle Camere¹⁹. La valutazione della nomina del commissario straordinario è operata in questo caso dal Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto di nomina e valutando il potenziale impatto dell’istituto commissariale sull’attività della pubblica amministrazione. Per garantire la pubblicità della nomina ne è data notizia nella Gazzetta Ufficiale, ai sensi dell’art. 11, comma 2, della legge 400/1988²⁰. Il commissario straordinario del Governo è un organo eventuale, di natura speciale e a competenza settorialmente definita, nominato quindi solo per la realizzazione di determinati obiettivi in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri oppure per far fronte a particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali o tra esse e le amministrazioni territoriali²¹. La sua natura richiama la figura dell’Alto commissario usato nella seconda metà del Novecento per far fronte ad esigenze di carattere temporaneo²². Altro aspetto importante da evidenziare è la possibilità di partecipare al Consiglio dei ministri senza diritto di voto, previa

¹⁸ Art. 11, Legge 23 agosto 1988, n. 400,

¹⁹ L’attività ispettiva delle Camere è l’attività di acquisizione di conoscenza da parte del Parlamento cui corrisponde un obbligo graduato di risposta da parte dei soggetti interrogati. Lo strumento ispettivo per eccellenza è l’inchiesta parlamentare, seguita da interrogazioni e interpellanze a cui il governo deve rispondere. Le commissioni parlamentari permanenti, nelle materie di competenza possono avvalersi di strumenti ispettivi come l’audizione di ministri, di dirigenti delle amministrazioni ministeriali e di enti pubblici, mentre altri mezzi meramente conoscitivi sono le indagini conoscitive in cui i soggetti da ascoltare sono invitati ad intervenire.

Per ulteriori informazioni vedi L. GIANNITI, N. LUPO. *Corso di diritto parlamentare*, Quarta edizione, Bologna, Il Mulino, 2023.

²⁰ Non è presente l’obbligo della pubblicazione dell’intero decreto di nomina così come avviene nel caso dei Sottosegretari e dei Ministri senza portafoglio

²¹ A. CONTALDO, *L’istituzione del Commissario straordinario governativo per l’attuazione dell’agenda digitale italiana: aspetti problematici e profili giuridici*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana: giornale ufficiale delle amministrazioni centrali e provinciali, dei comuni e degli enti pubblici di assistenza e beneficenza*, v. 168 n. 11/12, Torino, Società editrice rivista amministrativa della Repubblica, 2017, 563-577.

²² Un esempio di alto commissario usato nella seconda metà del Novecento è l’Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, istituito con il Decreto-legge 6 settembre 1982, n.629. L’istituzione della figura si ha a seguito della Strage di Via Carini, avvenuta il 3 settembre 1982 in cui persero la vita l’allora Prefetto di Palermo, Gen. Carlo Alberto Dalla Chiesa, la moglie Emanuela Setti Carraro e l’agente Domenico Russo. L’alto commissario su delega del Ministero dell’interno agisce ai fini della prevenzione e della lotta contro la delinquenza mafiosa.

convocazione da parte del Presidente del consiglio e limitatamente ai punti presenti all'ordine del giorno di sua competenza. Oltre i commissari straordinari di governo, l'ordinamento vigente prevede ulteriori forme di commissario straordinario, tra cui i commissari straordinari per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritari previo riconoscimento di uno stato d'urgenza. Tali commissari sono disciplinati dall'art. 4 comma 1 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55. Il dispositivo indica la possibilità di nominare uno o più commissari straordinari per la realizzazione o il completamento di *"interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico a livello nazionale, regionale o locale"*²³. I commissari sono nominati in ragione di normative speciali di settore e devono essere ricondotti nel novero degli strumenti adottati previa decretazione d'urgenza. L'istituzione di queste forme di commissario straordinario si inserisce nel potere di sostituzione e la ratio della loro nascita è data dal dover sopperire ad un'inefficienza amministrativa attraverso una gestione unitaria che abbia come obiettivo il miglioramento del sistema produttivo, ovvero per "dare un nuovo impulso alla realizzazione e al completamento delle opere già programmate e approvate, che, a causa di criticità amministrative non sono state avviate o completate"²⁴. L'intervento del legislatore ha così fornito la facoltà al Governo di poter individuare interventi prioritari per cui ricorrere all'adozione di un commissario straordinario, superando così gli impedimenti che hanno ostacolato la realizzazione di opere prioritarie e quelli relativi alla riassegnazione delle risorse stanziare e mai utilizzate. Questo viene poi tradotto nel dover individuare gli interventi per cui è necessario adottare la di un commissario straordinario entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione. Nell'analisi della pluralità dei commissari straordinari disciplinati dall'ordinamento la causa dello sviluppo del commissario disciplinato dal d.l. 32/2019 può ritrovarsi nel c.d. "Modello Genova".

²³ art. 4, comma 1 Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n.55

²⁴ A. D'ERCOLE, *Commissari straordinari e interventi sostitutivi. Commento agli artt. 4, 4-ter e 4 quinquies, D.L. n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2019*, in *I contratti pubblici dopo la conversione del decreto sblocca-cantieri*, a cura di D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, Milano, La Tribuna, 2019.

Questo modello nasce a seguito del crollo del Viadotto Polcevera, dell'autostrada A10 che ha causato 43 vittime, centinaia di sfollati e ingenti danni sulle infrastrutture viarie, ferroviarie e portuali. La peculiarità è data dalla contemporanea partecipazione di due differenti figure commissariali: il commissario delegato all'emergenza e il commissario straordinario per la ricostruzione. Il primo è stato nominato, a seguito dell'emanazione dello stato di emergenza, deliberato dal consiglio dei ministri nella riunione del 15 agosto 2018, classificando l'evento con la classificazione indicata dall'art. 7, comma 1, lettera c) del Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, ovvero "emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo"²⁵. Ciò ha portato alla nomina del Presidente pro tempore della Regione Liguria a commissario delegato, con ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile 20 agosto 2018, n. 539 con il compito di coordinare il piano degli interventi per il ripristino delle normali condizioni di vita della popolazione coinvolta, avvalendosi delle strutture regionali, comunali e periferiche dello Stato. Come stabilito dall'art. 25, comma 2, d.lgs. 1/2018, il commissario delegato provvede: a) *all'organizzazione e l'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'evento; b) al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture di reti strategiche, alle attività di gestione dei rifiuti, delle macerie, del materiale vegetale o alluvionale o delle terre e rocce da scavo prodotte dagli eventi e alle misure volte a garantire la continuità amministrativa nei comuni e territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea; c) all'attivazione di prime misure economiche di immediato sostegno al tessuto economico e sociale nei confronti della popolazione e delle attività economiche e produttive direttamente interessate dall'evento, per fronteggiare le più urgenti necessità; d) alla realizzazione di interventi, anche strutturali, per la riduzione del rischio residuo nelle aree colpite dagli eventi calamitosi, strettamente connesso all'evento e con gli strumenti di programmazione e pianificazione esistenti; e) alla ricognizione dei fabbisogni per il ripristino delle strutture e delle infrastrutture, pubbliche e private, danneggiate, nonché dei danni subiti dalle attività economiche e produttive, dai beni culturali e paesaggistici e dal patrimonio*

²⁵ Art. 7, comma 1, lettera c), decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1

edilizio, da porre in essere sulla base di procedure definite con la medesima o altra ordinanza; f) all'avvio dell'attuazione delle prime misure per far fronte alle esigenze urgenti, anche attraverso misure di delocalizzazione temporanea in altra località del territorio nazionale, entro i limiti delle risorse finanziarie e secondo le direttive dettate con apposita ulteriore delibera del Consiglio dei ministri, sentita la regione interessata²⁶”. In corrispondenza al commissario delegato è stato nominato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, un commissario straordinario per la ricostruzione. La figura è delineata dall'art.1 del Decreto-legge 28 settembre 2018, n.109, convertito con modificazioni dalla L. 16 novembre 2018, n. 130 il quale prevede la nomina di un commissario straordinario per la ricostruzione *“in conseguenza del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, avvenuto il 14 agosto 2018, al fine di garantire, in via d'urgenza, le attività per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario”*²⁷. La struttura di supporto è composta da venti unità, scelte tra il personale delle amministrazioni centrali o degli enti territoriali, da due subcommissari e cinque esperti e svolge le sue attività basandosi su canoni di celerità, efficacia, collaborazione istituzionale, trasparenza amministrativa e legalità. Questo modello, oltre alla fortunata nascita delle figure commissariali definite dall'art. 32/2019, ha condotto all'istituzione di un nuovo istituto commissariale, disciplinato dall'art. 13 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136²⁸. L'art. 13, comma 3 del D.L. 104/2023 fa in modo che sia possibile la nomina, *“con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il presidente della regione territorialmente interessata, di un commissario straordinario di governo per assicurare il coordinamento e l'azione amministrativa necessari per la tempestiva ed efficace realizzazione del programma di investimento individuato e dichiarato di preminente interesse strategico nazionale”*.²⁹ Questa nuova figura commissariale, per l'esercizio

²⁶ Art. 25, comma 2, decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1

²⁷ art 1, Decreto-legge 28 settembre 2018, n.109, convertito con modificazioni dalla L. 16 novembre 2018, n.130. il commissario nominato è l'allora sindaco di Genova, dott. Marco Bucci, attuale Presidente della giunta regionale della Liguria

²⁸ G. SAVINI, *Le più recenti innovazioni in materia di semplificazione per gli investimenti produttivi*.

²⁹ Art. 13, comma 3 Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104. Il comma 1 del suddetto articolo definisce la facoltà del Consiglio dei ministri, con propria deliberazione, su proposta del Ministro delle imprese e del made in Italy, di poter dichiarare il preminente interesse strategico nazionale di grandi programmi

delle sue funzioni si avvale, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, anche definita UMASI³⁰. La differenza tra le varie figure di commissario straordinario analizzate risiede nella tipologia di atto adottata per la nomina. Il commissario straordinario del governo ex l. 400/1988 ha come atto un decreto del Presidente della Repubblica che non necessita di una previa deliberazione dello stato di emergenza; pertanto, i poteri ad esso attribuiti non sono derogatori ed eccezionali. Per alcune figure commissariali viene utilizzato, quale atto di nomina, un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), determinando una deviazione rispetto alla previsione contenuta nell'art. 11 della legge 400/1988, normalizzata ad esempio dall'art. 9 del decreto-legge 76/2020, convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, il quale prevede espressamente la nomina dei commissari con dpcm. Nel caso del commissario per la ricostruzione del viadotto Polcevera, il decreto di nomina prevede la deroga alle disposizioni vigenti per poter far fronte all'emergenza. Questo fa in modo che il potere di emergenza sia legato all'attuazione e al coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza. La nomina tramite DPCM, in assenza di un formale stato di emergenza, configura un'ulteriore forma atipica di commissariamento, caratterizzata dall'iniziativa governativa diretta e dall'assimilazione tra urgenza ed emergenza. Nel corso del tempo si è sviluppata poi la prassi di attribuire incarichi commissariali anche in assenza di

d'investimento esteri sul territorio italiano, che richiedono per la loro realizzazione, procedimenti amministrativi integrati e coordinati di enti locali, regioni province autonome, amministrazioni statali e altri enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura. Il comma successivo definisce come grandi programmi d'investimento esteri quei programmi di investimento diretto sul territorio italiano dal valore complessivo non inferiore al miliardo di euro. Ad oggi è stato nominato un solo commissario straordinario ovvero il dott. Alessandro Canelli, sindaco pro tempore di Novara. Il 27 settembre 2024 ai sensi dell'art. 13 del d.l. 104/2023 il Consiglio dei ministri dichiarava l'interesse strategico nazionale del programma d'investimento per la realizzazione del progetto "Vulcan Project" sito in Novara. Il commissario straordinario in questo caso "provvede alla tempestiva ed efficace realizzazione del programma di investimento denominato Vulcan project, individuato e dichiarato di preminente interesse strategico" e nell'esercizio delle sue funzioni "si avvale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dell'Unità di Missione Attrazione e sblocco degli investimenti".

³⁰ L'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti, detta anche UMASI, è stata istituita con l'art. 30 comma 1-bis del Decreto-legge 17 maggio 2022, n.50, convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136. L'unità, oltre all'esercizio delle funzioni dei commissari ex art 13 d.l. 104/2023, ha tra le sue funzioni l'esercizio del potere sostitutivo nei procedimenti aventi ad oggetto investimenti per il sistema produttivo nazionale di valore superiore ai 25 milioni di euro e con significative ricadute occupazionali, in caso di inerzia o ritardo a soggetti diversi dalle regioni, province, comuni e città metropolitane. Altra funzione dell'UMASI è il supporto agli investitori esteri in riferimento a tutti gli adempimenti e alle pratiche utili alla realizzazione dell'investimento. Attualmente la struttura è guidata da un Direttore generale, il Dott. Giovanni Savini.

situazioni emergenziali ma in presenza di crisi dal carattere economico-sociale³¹. In tali circostanze, l'utilizzo del DPCM risulta problematico, in quanto atto amministrativo "ontologicamente privo di forza"³², se non ancorato ad un decreto-legge. Nei casi di emergenza, il dpcm assume una sua forza grazie al decreto-legge che lo precede in cui sono presenti le circostanze di necessità e urgenza. La tendenza alla nomina di commissari straordinari con DPCM anche in assenza di emergenze evidenzia un fenomeno di "amministrativizzazione" dell'eccezionalità ed attenua il rapporto di subordinazione dell'amministrazione alla legge. La conseguenza che ne deriva è un utilizzo improprio dei commissari straordinari di governo, i quali vengono nominati con funzioni attribuite loro fuori da contesti emergenziali, generando attorno alla figura del commissario un'aura di potere risolutivo quasi "taumaturgico", capace di affrontare qualsiasi disfunzione amministrativa. Il portale informatico della Presidenza del Consiglio dei ministri conta ad oggi sessantuno commissari straordinari, di cui quattro nominati ai sensi dell'art. 11 della legge 400/1988³³ e il resto nominato ai sensi di specifiche norme di settore³⁴. La costante nomina di commissari anche in ambiti privi di caratteristiche emergenziali rappresenta un sintomo evidente dell'eccessivo ricorso a questo modello amministrativo. Ciò determina, di fatto, una deroga alla normativa ordinaria anche per la gestione di situazioni che dovrebbero rientrare nella piena operatività dell'amministrazione ordinaria. A ciò si aggiunge l'incertezza generata dalla proliferazione di figure commissariali, la quale si riflette negativamente sull'efficacia e sulla chiarezza dell'azione amministrativa. Il frequente utilizzo dei commissari straordinari rischia di consolidare, in via impropria, la natura temporanea e straordinaria dello strumento commissariale, contribuendo a un'estensione indefinita degli stati di emergenza. In più

³¹ Un caso di commissario istituito a causa di una crisi sociale è il Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati a organizzazioni criminali, previsto dal combinato disposto tra l'art. 1 comma 3 del d.P.R. 6 novembre 2007 e l'art. 1 del d.P.R. 20 gennaio 2009. I commissari sono stati anche nominati con Dpcm come il commissario straordinario per sostenere la crescita economica e occupazionale per le regioni del Mezzogiorno, istituito con Dpcm del 17 settembre 2021 così come stabilito dal decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91.

³² M. BEVILACQUA, I problemi aperti cit.

³³ Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antisura; Commissario straordinario di Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse; Commissario straordinario del Governo per gli interventi di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano a Ventotene; Commissario straordinario del Governo ai fini della ricostruzione nei territori delle regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dall'evento sismico del 24 agosto 2016.

³⁴ Tra i numerosi commissari così nominati è importante sottolineare la presenza del Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi di recupero, rifunzionalizzazione e valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, caso studio di questo elaborato.

occasioni, l'istituto è stato attivato in assenza di eventi imprevedibili o repentini, tali da giustificare il ricorso, facendo emergere una tendenza all'utilizzo del commissariamento quale strumento surrogatorio per affrontare inefficienze strutturali dell'amministrazione. Una simile tendenza, se reiterata, rischia di compromettere l'equilibrio costituzionale del sistema di riparto delle competenze, in particolar modo quando la durata della gestione commissariale risulta prolungata ben oltre il necessario.

1.3 I poteri del commissario straordinario

Proseguendo l'analisi dell'istituto del commissario straordinario, e ricostruita la sua evoluzione normativa, è ora opportuno soffermarsi sui poteri che possono essergli attribuiti. Innanzitutto, è importante soffermare l'attenzione sulla possibilità di ricostruire un modello unico di gestione commissariale, nonostante le diverse nature disciplinate dall'ordinamento. L'elemento che accomuna tutte le gestioni commissariali è il carattere temporale limitato. I commissari straordinari operano durante un periodo limitato di tempo, che può variare in base all'attività che viene assegnata alle strutture commissariali. A causa del suo orizzonte temporale limitato, il commissario straordinario non è inserito nell'organigramma di un'amministrazione centrale o di un ente pubblico ma va di pari passo con la provvisorietà. Uno dei principali poteri che può essere attribuito al commissario straordinario è quello del controllo sostitutivo, utilizzato in diverse figure commissariali disciplinate dell'ordinamento e che può essere definito come il principale potere comune dei vari commissari nominati con decretazione d'urgenza. Con tale potere si identificano i casi in cui, in luogo di un organo ordinariamente competente, viene nominato un organo straordinario cui è attribuita la medesima competenza da parte dell'autorità. Ne derivano, dunque, due tipologie di attività esercitabili dal commissario: la vigilanza e l'esercizio sostitutivo di attività proprie dell'amministrazione attiva. Tali funzioni sono generalmente esercitate da organi straordinari nominati presso enti pubblici, in risposta a inefficienze, irregolarità, omissioni o gravi inadempienze da parte degli organi ordinari³⁵. In riferimento all'esercizio di poteri sostitutivi, è importante

³⁵ Un caso di istituto commissariale che ha come principale potere il controllo sostitutivo è la commissione nominata a seguito dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per condizionamento di tipo mafioso, come disciplinato dagli artt. 143 e ss. del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. La

richiamare la disposizione dell'art. 120 della Costituzione in merito alla facoltà del Governo di *“potersi sostituire a organi delle Regioni, delle città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica”*³⁶. Il testo normativo che attua la disposizione costituzionale è l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. La legge indica che nei casi delle finalità previste dall'Art. 120, comma 2 Cost. *“il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario”*³⁷. Un caso particolarmente significativo dell'utilizzo del potere sostitutivo e, in particolare, del ricorso alla figura del commissario si rinviene nella disciplina relativa all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza³⁸. In presenza di

commissione viene inviata a seguito di un accertamento sulla presenza di concreti, unici e rilevanti fattori che attestano il collegamento diretto o indiretto dell'amministrazione con la criminalità organizzata. Lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia. Il provvedimento comporta la cessazione dalla carica di tutti gli amministratori coinvolti ed è pubblicato in Gazzetta Ufficiale, con allegata la documentazione prefettizia e ministeriale, salvo le parti eventualmente riservate. In assenza dei presupposti per lo scioglimento, possono essere adottati provvedimenti correttivi o un decreto di archiviazione. La durata dello scioglimento è di 12 o 18 mesi, prorogabile fino a un massimo di 24 mesi in casi eccezionali

³⁶ Art. 120 comma 2 Cost.

³⁷ Articolo 8, legge 5 giugno 2003, n.131

³⁸ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR, nasce a seguito della crisi economico-sociale nata con la diffusione della Pandemia da COVID-19. La risposta alla crisi a livello europeo nasce con l'adozione del Next Generation EU, con cui si è creato per la prima volta un embrione di debito comune per finanziare la ripresa e quella crescita necessaria per riassorbire i debiti contratti durante la pandemia. La Recovery and Resilience Facility è il fulcro del piano ed è uno strumento creato per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e sostenere la ripresa dell'UE, rendendo le economie e le società europee più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide future. È stato creato uno strumento innovativo, basato sui risultati (performance-based) in cui i pagamenti vengono realizzati al momento della realizzazione di riforme e investimenti concordati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il PNRR italiano è stato approvato definitivamente il 13 luglio 2021. Nel piano originario si prevedevano 132 investimenti e 63 riforme cui corrispondevano 191,5 miliardi di euro suddivisi in 68,9 miliardi di euro di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di euro di prestiti da impiegare nell'attuazione del Piano. Il piano oggi è costituito di sette missioni: Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo (Missione 1); Rivoluzione verde e transizione ecologica (Missione 2); Infrastrutture per una mobilità sostenibile (Missione 3); Istruzione e ricerca (Missione 4); Coesione e inclusione (Missione 5); Salute (Missione 6); RepowerEU (Missione 7). Per approfondire vedi

inadempimenti da parte delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, delle Città metropolitane, delle Province, dei Comuni e degli ambiti territoriali sociali il legislatore ha previsto una procedura finalizzata a garantire il rispetto degli impegni assunti dai soggetti attuatori nell'ambito del PNRR. In particolare, qualora si verifichi un mancato rispetto degli obblighi, anche sotto forma di ritardi, inerzie o difformità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi, e ciò metta a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore un termine non superiore a quindici giorni per adempiere. In caso di persistente inerzia, e previa audizione del soggetto interessato al fine di accertare le cause del ritardo, il Consiglio dei ministri può individuare un'altra amministrazione, ente, organo o ufficio competente, oppure nominare uno o più commissari ad acta. Il potere sostitutivo emerge anche nelle strutture commissariali nominate sul modello dei commissari nominati con il d.l. 32/2019. L'esercizio del loro potere sostitutivo trova fondamento "nell'esigenza di tutelare quegli interessi pubblici messi in pericolo dall'impossibilità di procedervi tempestivamente e in via ordinaria"³⁹. Questo spiega come il potere sostitutivo, tipico delle strutture commissariali, nasca non per sanzionare l'amministrazione per la sua inerzia o per il mancato uso corretto dei poteri ma per il raggiungimento dell'interesse pubblico di riferimento. L'articolo 30 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2022, n. 91, introduce un potere sostitutivo specifico per i casi di inerzia o inadempimento nei procedimenti relativi a investimenti produttivi privati, inizialmente di valore superiore a 50 milioni di euro, poi ridotto a 25 milioni. Il potere è attribuito, in prima battuta, al Ministero delle imprese e del made in Italy, che può sostituirsi all'amministrazione inadempiente previa assegnazione di un termine non superiore a trenta giorni. In caso di mancato esercizio di tali poteri o se l'inerzia riguarda Regioni o enti locali, interviene il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, anche mediante la nomina di commissari che, per l'esercizio delle funzioni, si avvalgono dell'Unità di missione attrazione e sblocco degli investimenti. Un ulteriore

L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2024.

³⁹ A. D'ERCOLE, *Commissari straordinari e interventi sostitutivi. Commento agli artt. 4, 4-ter e 4 quinquies, D.L. n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2019*, in *I contratti pubblici dopo la conversione del decreto sblocca-cantieri*, a cura di D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, Milano, La Tribuna, 2019.

potere comune che emerge nell'analisi delle strutture commissariali nominate con decretazione d'urgenza è il potere di deroga, ovvero di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari, nonché di curare direttamente l'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi delle società a partecipazione pubblica o di altre amministrazioni espressamente individuate. Un esempio, già menzionato in precedenza, è il commissario istituito secondo il c.d. "modello Genova", introdotto a seguito della dichiarazione di interesse strategico nazionale. Questa figura commissariale ha poteri di ordinanza che vanno in deroga ad ogni disposizione di legge, salvo le disposizioni in materia di antimafia, quelle in materia di golden power e i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea. In particolare, il commissario rilascia la c.d. "autorizzazione unica" all'interno della quale confluiscono tutti gli atti di concessione, autorizzazione, assenso, intesa parere e nulla osta in relazione alle opere da eseguire. Questa autorizzazione sostituisce ad ogni effetto tutti i provvedimenti e ogni altra determinazione, concessione, autorizzazione, approvazione, assenso, intesa, nulla osta e parere comunque denominati e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel programma. L'autorizzazione unica ha anche effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti, tiene luogo dei pareri, dei nulla osta e di ogni eventuale ulteriore autorizzazione, comunque denominata, anche ambientale, igienico-sanitaria o antincendio, necessari ai fini della realizzazione degli interventi previsti nel programma d'investimento e della loro conformità urbanistica, paesaggistica e ambientale. Ed il relativo rilascio equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere necessarie, anche ai fini delle procedure di espropriazione⁴⁰. Ciò fa sì che il commissario rappresenti "un momento straordinario di semplificazione dell'azione amministrativa che permette di superare le complessità procedurali connesse alla particolare natura ed estensione degli interessi coinvolti, spesso frammentata tra i vari livelli di governo"⁴¹. Poiché il commissario è organo straordinario dell'amministrazione, il commissario ha autonomia organizzativa, salvo diverse disposizioni, amministrativa, contabile e finanziaria, operando sempre all'interno della cornice costituzionale secondo il principio del buon andamento. Un'ulteriore tipologia è rappresentata dal commissario straordinario per le emergenze, nominato a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza. Egli è

⁴⁰G. SAVINI, Le più recenti innovazioni cit.

⁴¹ S. CURTO, Gestioni commissariali cit.

nominato al fine di adottare tutti i provvedimenti necessari, anche in deroga, per poter affrontare la situazione emergenziale. Nel provvedimento di nomina vengono individuate ogni volta le nomine che possono essere derogate che principalmente riguardano settori come appalti pubblici, procedimenti urbanistici e di espropriazione, ambiente, rapporti di pubblico impiego, regole procedurali di settore⁴². Questo meccanismo fa in modo che “interi e cruciali ambiti di amministrazione, nei loro aspetti di normazione, programmazione, gestione, vengono sottratti all’applicazione del diritto comune per essere assoggettati ad un diritto speciale che il Governo, attraverso la nomina dei commissari, individua di volta in volta”⁴³. Le decisioni assunte nell’ambito delle gestioni commissariali incidono in misura crescente e duratura sulla regolazione e sull’attuazione delle principali politiche pubbliche. Il tema dei poteri derogatori attribuiti alle strutture commissariali rappresenta uno degli aspetti più controversi se considerato come una vera e propria forma di potere distorto. La deroga data alle figure commissariali non è di carattere generale e indeterminato ma, come nel caso dei commissari straordinari nominati a seguito del D.L. 32/2019 e dei commissari nominati con D.P.C.M. di previsioni derogatorie limitate e che rispondono puntualmente alle esigenze a cui il commissario straordinario nominato deve rispondere. I commissari di Governo, nominati ai sensi dell’Art. 11 della legge 400/1988, nascono per esigenze di coordinamento tra amministrazioni, svolgendo un ruolo diverso rispetto alle strutture commissariali fin qui analizzate. Il carattere che accomuna queste strutture con quelle di nomina con DPCM è il carattere della temporaneità ma non hanno poteri derogatori come invece sono stabiliti da tutti gli altri istituti commissariali. Un elemento che evidenzia le differenze tra le varie gestioni commissariali è rappresentato dalle strutture organizzative di supporto e dagli aspetti contabili. Relativamente alla dotazione di personale a supporto delle attività del commissario straordinario, emerge una netta distinzione tra le diverse tipologie. I commissari nominati ai sensi dell’art. 11 della legge n. 400/1988 dispongono, come indicato nei rispettivi decreti di nomina, di una dotazione di mezzi e personale funzionale allo svolgimento delle attività affidate. Un esempio emblematico riguarda il Commissario

⁴²V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari*, in *il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia: atti del 53° convegno di studi di scienza dell’Amministrazione*, Varese – Villa Monastero, 20-22 settembre 2007, Milano, Giuffrè, 2008.

⁴³ A. CARDONE, *La normalizzazione dell’emergenza: contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.

straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse⁴⁴, il quale, come confermato dal D.P.R. 2 dicembre 2024, all'art. 2 dispone che "il commissario straordinario si avvale della struttura posta alle sue dirette dipendenze determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 2008"⁴⁵. Diversamente, per i commissari straordinari istituiti ai sensi di specifiche normative settoriali, è il decreto-legge stesso a disciplinare in dettaglio l'organizzazione della struttura di supporto. Un esempio è la nomina del Commissario straordinario al fine di fronteggiare le situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile presenti nel territorio del Comune di Caivano⁴⁶. In tale contesto, il commissario *"predispone e attua un piano straordinario di interventi infrastrutturali o di riqualificazione funzionale al territorio del predetto comune, prevedendo, laddove occorra, anche una semplificazione per le procedure di concessione di immobili pubblici per fini sociali, con particolare riferimento al sostegno a enti del terzo settore operanti in ambito artistico e culturale, sociosanitario, sportivo, di contrasto alla povertà educativa e per l'integrazione"*⁴⁷. Per lo svolgimento di tali funzioni, il commissario si avvale di una struttura di supporto posta alle sue dipendenze e costituita con un relativo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, cosa che lo differenzia dai commissari nominati ex art. 11 della legge 400/1988. La struttura è composta da un contingente di cinque unità, di cui una di personale dirigenziale di livello non generale e quattro di personale non dirigenziale, dipendenti di pubbliche amministrazioni centrali e di enti territoriali, previa intesa con le amministrazioni e con gli enti, in possesso delle competenze e dei requisiti di

⁴⁴ Dal 9 dicembre 2024, è il Prefetto dott. Saverio Ordine. La struttura commissariale è stata istituita con il D.P.R. 31 luglio 2007 "ai fini di assicurare il coordinamento operativo tra le amministrazioni dello Stato interessate a vario titolo al fenomeno delle persone scomparse, curando il rapporto con le pertinenti strutture tecniche ed il monitoraggio delle attività istituzionali e dei soggetti impegnati sia con riguardo al numero dei casi registrati, sia con riguardo all'azione investigativa, assistenziale e sociale, analizzandone le relative informazioni anche al fine di individuare e proporre alle competenti autorità eventuali soluzioni e misure per rendere più efficace l'azione amministrativa e l'informazione nel settore".

⁴⁵ La struttura organizzativa è determinata con due unità di qualifica dirigenziale, di cui uno per l'espletamento delle funzioni vicarie del commissario straordinario; due unità con qualifica amministrativo-contabile e informatica; tre unità con qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

⁴⁶ L'incarico è stato affidato al dott. Fabio Ciciliano. È importante ricordare che per questo tipo di commissario straordinario la dicitura dell'incarico racchiude al suo interno le funzioni che il commissario andrà a svolgere. L'istituto commissariale in questo caso nasce, come disciplinato dal decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 "ai fini di fronteggiare le situazioni di degrado, vulnerabilità sociale e disagio giovanile presenti nel territorio del Comune di Caivano"

⁴⁷ Articolo 1, comma 1 Decreto-legge 15 settembre, 2023 n. 123, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 159

professionalità richiesti per il perseguimento delle finalità e l'esercizio delle funzioni⁴⁸. Un'importante menzione, per l'unicum che rappresenta nella sua struttura di supporto, è quella del Commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 13 del decreto legge 104/2023, il quale, per l'espletamento delle sue funzioni, come già ricordato, si avvale dell'UMASI.

La peculiarità di questo istituto commissariale consiste nell'impiego di un'unità di missione precostituita all'interno della pubblica amministrazione centrale, la quale non ha come unico scopo quello di supportare il Commissario straordinario, ma integra tale funzione in un ventaglio più ampio di competenze e finalità. Un ulteriore esempio, unico nel suo genere, è costituito dal Commissario straordinario per assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica del 2025 nella città di Roma⁴⁹. Il Commissario ha il compito di predisporre la proposta di programma dettagliato degli interventi, di coordinare la loro realizzazione, in particolare quelli funzionali all'accoglienza e alle celebrazioni, nonché di informare la cabina di coordinamento in caso di mancata adozione degli atti e provvedimenti necessari all'avvio degli interventi, ovvero di ritardi, inerzie o difformità nell'esecuzione dei progetti. In tali casi, il Commissario assegna un termine per provvedere, non superiore a trenta giorni, ai soggetti responsabili e, in caso di perdurante inerzia, può procedere alla nomina di uno o più commissari ad acta. Per l'esercizio delle sue funzioni il Commissario è coadiuvato da una società interamente controllata dal Ministero dell'economia delle finanze, denominata "Giubileo 2025"⁵⁰ e fa parte di una cabina di coordinamento⁵¹. La varietà delle strutture

⁴⁸ Questo riferimento normativo evidenzia la complessità delle funzioni attribuite alla struttura commissariale. Per rispondere efficacemente alle esigenze del territorio, è essenziale che il commissario possa avvalersi di personale qualificato, in grado di svolgere funzioni eterogenee e strategiche per il rilancio di un'area particolarmente delicata del Paese.

⁴⁹ Il commissario è il prof. Roberto Gualtieri, sindaco pro-tempore di Roma, fino al 31 dicembre 2026. La peculiarità sta nel fatto che l'istituzione della figura commissariale è inserita all'interno della legge di bilancio dell'anno 2022, ovvero la legge 30 dicembre 2021, n.234.

⁵⁰ La società "Giubileo 2025" cura le attività di progettazione e di affidamento nonché la realizzazione degli interventi, delle forniture e dei servizi. A tale scopo, la società può avvalersi, previa stipula di apposite convenzioni, delle strutture e degli uffici tecnici e amministrativi della regione Lazio, del comune di Roma Capitale, dell'Agenzia del demanio, dei provveditorati interregionali per le opere pubbliche, nonché dei concessionari di servizi pubblici

⁵¹ La Cabina di coordinamento è un organo collegiale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un Ministro o da un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri all'uopo delegato, ed è composto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti o da un suo delegato, dal Commissario straordinario, dal Sindaco del comune di Roma Capitale, dal Presidente della regione Lazio, da uno dei soggetti di vertice della società « Giubileo 2025 », dal prefetto di Roma, dal Capo del Dipartimento della protezione civile, dal presidente del Consiglio dei lavori pubblici e da un rappresentante della Santa Sede

di supporto rispecchia la molteplicità degli incarichi commissariali, rendendo necessario un adattamento funzionale che garantisca efficacia e coerenza all'azione amministrativa.

1.4 La gestione contabile dei commissari straordinari

Un focus specifico da sviluppare nell'ambito dell'analisi delle strutture commissariali riguarda le gestioni contabili, strumenti spesso utilizzati per rispondere in modo rapido ed efficace a situazioni di emergenza o complessità amministrativa. Per fronteggiare tali situazioni, che richiedono un presidio di governo tempestivo e incisivo, è autorizzata l'apertura di apposite contabilità speciali intestate al commissario straordinario, anche mediante il supporto di una struttura organizzativa dedicata. In tali contabilità confluiscono le risorse pubbliche appositamente destinate all'intervento. Questo istituto speciale è stato concepito per "agevolare al massimo la gestione contabile di risorse finanziarie finalizzate allo svolgimento di specifiche attività demandate ad uffici periferici e generalmente attinenti a molteplici tipologie di spesa"⁵². Le contabilità speciali autorizzate, delle quali si analizzerà il funzionamento nel capitolo successivo sono alimentate con diversi capitoli di bilancio appartenenti allo stesso stato di previsione. esse consentono al funzionario intestatario, in questo caso la gestione commissariale⁵³, di effettuare una pluralità di spese, usando indistintamente le disponibilità presenti, senza la necessità di imputare la spesa al capitolo di provenienza. I commissari straordinari possono disporre di questi fondi fino alla completa realizzazione degli interventi, potendoli mantenere oltre l'esercizio di assegnazione e rendicontare le spese sostenute in esercizi diversi. Possono utilizzare le disponibilità di un capitolo per coprire spese relative ad altri capitoli temporaneamente privi di stanziamento o con capienza insufficiente. Questo meccanismo garantisce una gestione unitaria delle risorse che si traduce nella redazione un rendiconto annuale, nel quale sono riportate le entrate e le uscite con i relativi giustificativi di spesa e della relazione del servizio di controllo interno. I commissari titolari di contabilità speciali sono tenuti a redigere e trasmettere periodicamente il conto amministrativo della gestione, sia al termine di ciascun esercizio

⁵² S. CURTO, Gestioni commissariali cit.

⁵³ Per la normativa relativa alla contabilità speciale e all'istituzione delle gestioni fuori bilancio si veda la l. 1041/1971. Per la rendicontazione delle gestioni il D.P.R. 11 luglio 1977, n. 689

finanziario, sia alla conclusione dell'intervento delegato, all'ufficio di controllo interno competente, cui spetta verificare l'attuazione del programma e dei risultati della gestione. Tali rendiconti esauriscono la propria funzione nell'ambito dell'amministrazione, secondo un modello analogo a quello delle scritture contabili ordinarie, e diventano definitivi a seguito del controllo da parte dell'amministrazione preposta, senza necessità di un giudizio contabile. In questo senso, si distinguono dai conti giudiziali, i quali divengono definitivi solo a seguito del positivo esito di un giudizio di conto, secondo le regole proprie della giurisdizione contabile. Nel capitolo successivo sarà approfondito in maniera dettagliata il tema delle gestioni fuori bilancio, con particolare attenzione al funzionamento delle contabilità speciali e ai relativi meccanismi di controllo.

Tra le gestioni commissariali sottoposte al regime di contabilità speciale un primo esempio è rappresentato dal Commissario straordinario per la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio. L'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 novembre 2021 autorizza per la struttura di supporto e la realizzazione degli interventi "l'apertura di un'apposita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, nella quale confluiscono le risorse pubbliche all'uopo destinate"⁵⁴. Un altro caso significativo è rappresentato dal "modello Genova" richiamato per alcune peculiarità all'interno dell'elaborato. Il decreto-legge 109/2018, nell'individuazione e la designazione del commissario straordinario, attribuisce a quest'ultimo, per la realizzazione degli interventi urgenti, l'autorizzazione dell'apertura di una contabilità speciale in cui "confluiscono le risorse pubbliche all'uopo destinate nonché quelle tempestivamente messe a disposizione dal soggetto concessionario al momento dell'evento"⁵⁵. Il caso Genova nella gestione della stessa contabilità speciale è un caso peculiare. In primis, il commissario delegato viene individuato come titolare della contabilità speciale, con il conseguente obbligo di rendicontazione. Successivamente, con l'art. 1, comma 2, del d.l. 109/2018 anche il commissario straordinario è stato dotato di una contabilità speciale. La vera fattispecie

⁵⁴ L'articolo 11-bis del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 164, individua nel Sindaco pro tempore di Napoli, oggi il Prof. Gaetano Manfredi, il Commissario straordinario. Inoltre, si definisce la struttura di supporto con un contingente massimo di personale pari a dieci unità di livello non dirigenziale e due unità di livello dirigenziale non generale appartenenti ai ruoli delle amministrazioni pubbliche in possesso delle competenze e dei requisiti di professionalità richiesti dal commissario straordinario per l'espletamento delle proprie funzioni

⁵⁵ Art. 1 comma 8 d.l. 109/2018

che rende però unico il caso è data dalle somme utilizzate per far fronte alla ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del sistema viario, poste in carico al concessionario come stabilito dall'art 1, comma 8, del d.l. 109/2018. Secondo l'art. 1, comma 6, del d.l. 109/2018, il concessionario, Autostrade per l'Italia S.p.a. in quanto *responsabile dell'evento*, è tenuto a far fronte alle di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario". Per far fronte alle spese indicate è tenuto entro trenta giorni dalla richiesta del commissario straordinario al versamento "*sulla contabilità speciale [...] delle somme necessarie al predetto ripristino e ad altre attività connesse [...] nell'importo provvisoriamente determinato dal commissario medesimo*". Si è poi l'autorizzazione alla spesa di 30 milioni di euro annui per il 2018-2019 da versare alla contabilità speciale del commissario⁵⁶. In caso di omesso versamento, "il commissario avrebbe dovuto individuare un soggetto per l'anticipo delle somme, con la cessione pro-solvendo della relativa quota di crediti dello Stato nei confronti di Autostrade per l'Italia S.p.a."⁵⁷ Al versamento da parte del Concessionario delle somme necessarie, il Fondo viene reintegrato anche con versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte del Commissario⁵⁸. Lo stesso decreto-legge, all'art. 19, introduce uno stesso regime di contabilità speciale per il Commissario straordinario per gli interventi di riparazione, di ricostruzione, di assistenza alla popolazione e di ripresa economica nei comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola d'Ischia interessati dagli eventi sismici il 21 agosto 2017. L'art. 19, già citato dispone che "al commissario straordinario è intestata apposita contabilità speciale aperta presso la tesoreria dello Stato"⁵⁹. I

⁵⁶ Questi fondi sono anticipati con riduzione del fondo stabilito dall'art. 1 comma 1072 della legge 27 dicembre 2017 (legge di bilancio 2018). Esso inoltre copre anche gli oneri ai fini della compensazione in termini di fabbisogno e indebitamento netto per 40 milioni di euro per il 2018 e 120 milioni di euro per il 2019. Inoltre, per 20 milioni di euro per il 2018, 40 milioni di euro per il 2019 e 20 milioni di euro per il 2020 mediante l'utilizzo del fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali.

⁵⁷ D. BOLOGNINO, *Il c.d. Decreto "Genova": tra intervento per la salvaguardia e la ripresa economica della città e l'implementazione sistemica della sicurezza per le infrastrutture nazionali*, in *Amministrazione in cammino*, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2020.

⁵⁸ Il ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare con suoi decreti le variazioni di bilancio

⁵⁹ Art 19 comma 1 decreto-legge 109/2018. Su questa contabilità speciale confluiscono le risorse del fondo di cui all'articolo 2, comma 6-ter del decreto-legge 16 ottobre 2017, n.148, pari inizialmente a 20 milioni di euro per il 2019 e 10 milioni di euro per il 2020. Inoltre, confluiscono le risorse del fondo per la ricostruzione nei territori nei comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno dell'isola d'Ischia, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disciplinato dall'articolo 1, comma 765 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018). La dotazione del fondo era di 9,69 milioni di euro per il 2018, 19,38 milioni di euro per il 2019 e 19,69 milioni di euro per il 2020. La tesoreria dello Stato è un sistema organizzato che effettua riscossioni e pagamenti per conto

commissari straordinari nominati con decretazione d'urgenza sono dunque titolari di contabilità speciali anche per fronteggiare tempestivamente le esigenze per cui vengono nominati, determinando così un modello contabile di riferimento. Questo modello non è però applicabile a tutte le strutture commissariali; le strutture che gestiscono fondi del PNRR o fuoriuscite da esso hanno un particolare regime contabile. Il primo esempio è dato dal caso di studio che verrà preso in esame in questo elaborato, ovvero il Commissario straordinario per il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Attraverso un'analisi approfondita della struttura commissariale e della sua gestione contabile, possibile grazie all'esperienza di tirocinio curriculare svolta al suo interno, si valuterà se, in ragione delle sue peculiarità, sia congruo che tale struttura non operi in regime di contabilità speciale. Un altro caso particolare da menzionare per i suoi aspetti contabili è relativo al già citato Commissario straordinario per assicurare gli interventi funzionali alle celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica del 2025 nella città di Roma. L'articolo 1, comma 420 della legge 30 dicembre 2021, n. 234, istituisce per la pianificazione e realizzazione delle opere e degli interventi funzionali all'evento, nonché per la realizzazione degli interventi di cui alla misura M1C3 – investimento 4.3, un capitolo di bilancio con una dotazione di 285 milioni di euro per il 2022, 290 milioni di euro per il 2023 e il 2024, 330 milioni per il 2025 e 140 milioni per il 2026⁶⁰. Esistono poi strutture commissariali “senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” tra cui i commissari nominati ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 17 maggio 2022, n.50. Uno di questi è il Commissario straordinario per la realizzazione delle opere finalizzate all'incremento della capacità di rigassificazione nazionale mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione da allacciare alla rete di trasporto esistente nella regione Toscana, il quale per l'esercizio delle sue funzioni “si avvale della amministrazione regionale e degli organi periferici delle amministrazioni centrali e territoriali competenti, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. Stesso esempio è dato dal Commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 13 del d.l. 104/2023, il dott. Alessandro Canelli. Per lo svolgimento delle sue

dell'amministrazione statale e di altre pubbliche amministrazioni. Il servizio è svolto, mediante apposite convenzioni, dalla Banca d'Italia con le proprie tesorerie territoriali coordinate dal Servizio di tesoreria dello Stato. La Banca d'Italia svolge quindi il ruolo di tesoriere dello Stato, provvedendo agli incassi e ai pagamenti relativi alla gestione del bilancio dello Stato e ad operazioni di incasso e pagamento relative a fondi gestiti sui conti aperti presso la tesoreria statale.

⁶⁰ Art.1 comma 420, legge 30 dicembre 2021, n.234

funzioni, si avvale come già citato dell'Unità di missione attrazione e sblocco investimenti, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In merito c'è da porre una riflessione, ovvero se il Commissario straordinario nominato ai sensi del suddetto articolo, poiché deve avvalersi dell'UMASI, possa disporre di un margine operativo, seppur ristretto, alla luce dei vincoli imposti dal bilancio ordinario, rispetto al capitolo dedicato alle attività in capo all'Unità di missione⁶¹.

La natura e la gestione delle contabilità speciali rappresentano uno strumento strategico, ma non esclusivo, nell'azione dei commissari straordinari. La scelta tra contabilità ordinaria e contabilità speciale, infatti, riflette una precisa valutazione di merito sull'autonomia operativa richiesta e sul grado di flessibilità contabile necessario rispetto agli obiettivi affidati. Nel capitolo successivo verranno analizzate le gestioni fuori bilancio, con l'obiettivo di comprenderne meglio il funzionamento e di evidenziarne le differenze rispetto al regime contabile ordinario.

⁶¹ È riservato alle attività dell'UMASI il capitolo di bilancio 2267 "Fondo per il potenziamento dell'attività di attrazione degli investimenti esteri"

Capitolo 2 – La contabilità di Stato e le gestioni fuori bilancio

2.1 I principi generali della contabilità di Stato

2.1.1 La definizione e le funzioni del Bilancio dello Stato

Per comprendere il funzionamento delle gestioni fuori bilancio e le ragioni che ne giustificano l'utilizzo in specifiche fattispecie, è necessario partire dall'analisi dei principi generali della contabilità di Stato, della sua evoluzione normativa e, in ultimo, della recente riforma europea relativa ai piani strutturali di bilancio di medio termine. Dal punto di vista contabile il bilancio dello Stato si configura come un bilancio a cadenza annuale⁶², preventivo e finanziario che definisce e registra tutte le entrate e le spese che si prevede saranno rispettivamente acquisite ed erogate dalle amministrazioni centrali⁶³. Dal punto di vista giuridico, è un atto con forma di legge con cui il Parlamento, sulla base degli stati di previsione dei singoli ministeri, autorizza il Governo allo svolgimento dell'attività amministrativa che ha comunemente bisogno di avvalersi delle risorse finanziarie. Attraverso queste chiavi di lettura del bilancio dello Stato, è possibile rinvenire le sue funzioni: la prima è la funzione politica, poiché il bilancio rappresenta “l'atto attraverso il quale l'indirizzo ed il programma politico dell'Esecutivo acquisiscono il consenso del Parlamento, che approva la legge di bilancio”⁶⁴. Altra funzione è la funzione giuridica di autorizzazione con cui “il Parlamento autorizza il Governo ad effettuare le spese ed a riscuotere le entrate”⁶⁵. Il bilancio ha poi una funzione economica grazie alla sua natura di strumento di programmazione “che permette di regolare l'andamento dei cicli economici e di valutare gli effetti dell'attività finanziaria sui vari aspetti della vita economico-sociale e consente di orientare gli interventi di politica economica verso gli obiettivi desiderati”⁶⁶. Infine, il bilancio ha una funzione di garanzia, in quanto ha forma e sostanza di legge. Ciò consente alla Corte costituzionale la

⁶² L'anno finanziario fu stabilito dalla prima legge di Contabilità, ovvero il titolo II del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440. Il comma 1 dell'art. 30 stabilì infatti che l'anno finanziario comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.

⁶³ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio cit.*

⁶⁴ D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2019.

⁶⁵ *Idibem*

⁶⁶ *Idibem*

possibilità di un controllo di costituzionalità⁶⁷. L'importanza e l'evoluzione delle funzioni assunte dal bilancio dello Stato è stata anche riconosciuta da due sentenze della Corte costituzionale. La prima sentenza di riferimento è la sentenza 14 giugno 1995, n. 244 con cui la Corte evidenzia che *“con la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo [...] e più in generale di politica economica e finanziaria”*⁶⁸. Questa sentenza si inserisce in un contesto politico-economico in via di trasformazione e segna un punto importante nella concezione che si ha del bilancio dello Stato. Il contesto economico e politico del tempo è dato dalla “liberalizzazione dei mercati finanziari, crisi internazionali caratterizzate dalla presenza di crescenti squilibri di finanza pubblica, crisi di fiducia nel modello di Stato fino ad allora vigente, ritenuto essersi trasformato da promotore ad ostacolo dello sviluppo economico: sono tutti fattori che hanno concorso a determinare un nuovo approccio al governo della finanza pubblica, maggiormente incentrato su un controllo della spesa in termini sia qualitativi che quantitativi, anche in relazione al contenimento dell'indebitamento in aderenza agli accordi di Maastricht”⁶⁹. Il bilancio prima del dispositivo della Corte costituzionale era considerato semplicemente come uno strumento per gli addetti ai lavori che distribuiva risorse tra i capitoli e asserviva affinché venissero erogate prestazioni. In base alla visione di questa parte della dottrina, come evidenziato dalla sentenza, il bilancio assume un ruolo chiave nel rapporto tra Governo e Parlamento; quest'ultimo deve sempre approvare con la legge di bilancio gli indirizzi socioeconomici elaborati dall'esecutivo. Inoltre, viene sottolineato l'elemento economico presente, evidenziando come con il bilancio si realizzino funzioni di politica economica e finanziaria.

⁶⁷ Per maggiori approfondimenti sulle nozioni delle funzioni del bilancio vedi: D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2019.

⁶⁸ Corte costituzionale, sentenza 14 giugno 1995, n. 244

⁶⁹ M. SCOGNAMIGLIO, *Gli equilibri del bilancio statale e regionale, tra obiettivi eterodeterminati e coordinamento della finanza territoriale: una rilettura dei principi costituzionali per una ricostruzione della natura del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale* in *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 4/2021, Roma, 2021, 7-21.

La stessa sentenza prosegue nella definizione dell'importanza del bilancio da cui si evidenzia che *“Tanto la Corte ha già avuto occasione di rilevare quando (sentenza n. 2 del 1994) ha posto in rilievo che la nuova articolazione della disciplina di bilancio si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti, non senza evidenziare, altresì, che essa persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione”*⁷⁰. Con ciò la Corte sottolinea come la legge di bilancio sia un articolato complesso, rispetto alle altre disposizioni di legge. Essa stabilisce il perimetro entro cui si possono programmare definire e controllare le attività, rispettando sempre il limite massimo stabilito dai principi definiti dall'art. 81 della Costituzione. Un ulteriore dispositivo della Corte costituzionale volto ad evidenziare la peculiarità del bilancio è la sentenza 21 giugno 2016, n. 184. In essa si legge come *“occorre ricordare che il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci”*⁷¹. Con questa sentenza la Corte costituzionale ha coniato una definizione di dominio pubblico, ovvero quella di bilancio quale bene pubblico. Esso, infatti, è lo strumento con cui l'elettore giudica il governante e deve per questo essere esaustivo e trasparente in modo tale che il cittadino possa capire se sono stati rispettati i programmi presentati agli elettori. Questo presuppone l'applicazione dei principi del bilancio,

⁷⁰ Corte costituzionale, sentenza n.244/1995

⁷¹ Corte costituzionale, sentenza 21 giugno 2016, n. 184. G. DELLEDONNE, *“Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata della legge costituzionale n.1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n.184/2016 della Corte Costituzionale”*, Osservatorio sulle fonti, fasc. 3/2016.

stabiliti dall'allegato 1 della legge 196/2009, tra cui in particolar modo il principio della chiarezza e della significatività e rilevanza. Ciò viene ribadito all'interno della sentenza Corte costituzionale 21 giugno 2016, n. 184, in cui si dice che *"Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche"*⁷². I principi per cui le gestioni fuori bilancio sono considerate una deroga sono i principi di unità e universalità del bilancio. Il principio di unità del bilancio stabilisce che il bilancio rappresenta una entità giuridica unica e unitaria mentre il principio di universalità indica che *"il sistema di bilancio comprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili a ciascuno stato di previsione, al fine di fornire un rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell'esercizio di riferimento"*⁷³. In riferimento alle gestioni fuori bilancio si precisa che *"sono incompatibili con questo principio le gestioni fuori bilancio non autorizzate da disposizione legislativa consistenti in gestioni contabili poste in essere dalla singola amministrazione o da sue articolazioni organizzative che non transitano per il bilancio"*⁷⁴.

2.1.2 Il quadro normativo del Bilancio dello Stato

Il primo riferimento normativo da citare in riferimento al bilancio dello Stato è l'art. 81 della Costituzione, oggetto di un'importante riforma stabilita con la Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n.1. L'Italia ha avviato l'iter il 15 settembre 2011 con la presentazione alla Camera del disegno di legge C.4620 relativo all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Questo poi si interseca con la riforma della governance europea, avviata successivamente all'avvio dell'iter italiano, con la stipula del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria, meglio conosciuto come Fiscal Compact⁷⁵. Questa riforma costituzionale è

⁷² Corte costituzionale, sentenza 21 giugno 2016, n. 184

⁷³ Allegato 1, legge 196/2009

⁷⁴ Allegato 1, legge 196/2009

⁷⁵ Il trattato fu stipulato il 2 marzo 2012 dai paesi dell'Unione Europea, ad eccezione della Gran Bretagna, della Repubblica Ceca e della Croazia al fine di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e

stata interpretata sia come “una delle manifestazioni delle profonde trasformazioni che muovono il sistema delle fonti, sia una delle concause di ulteriori trasformazioni”⁷⁶rendendo il quadro delle fonti normative ancor più dinamico e complesso. Tra le novità previste dal trattato è l'introduzione nel “quadro normativo vincolante (preferibilmente a livello costituzionale) per gli stati membri dell'obbligo di pareggio di bilancio”⁷⁷. Questa disposizione presente all'interno del Fiscal compact ha suscitato una riflessione circa il forte legame tra l'ordinamento comunitario e i vari ordinamenti nazionali, contribuendo alla formazione del concetto di Costituzione di tipo “composito” che attribuisce ad essa un carattere “italo-europeo”⁷⁸. Questo principio è evidenziato, con la modifica, all' Art. 81, comma 1 Cost. il quale dispone che “*lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*”. La prima osservazione da fare in merito al dettato costituzionale è riferita alla scelta lessicale dell'utilizzo del sostantivo “equilibrio” rispetto al termine “pareggio”, stabilito all'interno del trattato. Il concetto di pareggio “attiene ad una posizione contabile di statica uguaglianza tra entrate e uscite, il concetto di equilibrio non presuppone affatto tale uguaglianza, ma piuttosto la dinamica sostenibilità del bilancio nel medio termine in funzione della visione generale dello sviluppo economico e sociale del Paese e della situazione finanziaria dello Stato e delle amministrazioni pubbliche”⁷⁹. In riferimento a ciò si è espressa poi la Corte dei conti, la quale in merito dice che “ il nuovo primo comma raccoglie le indicazioni europee di un saldo elastico rispetto al ciclo, con esclusione quindi di una regola più semplice, ma più rigida, nel senso di un pareggio tout-court. Il pareggio di bilancio è, in realtà, rimasto solo in rubrica: nel testo; infatti, si

monetaria. Ciò avviene adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la governance della zona euro, sostenendo in tal modo il conseguimento degli obiettivi dell'Unione Europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

⁷⁶ N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata" o "organica"* in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del 58° convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero: 20,21,22 settembre 2012*, Milano, Giuffrè, 2013, 425-461.

⁷⁷ D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2019.

si definisce in pareggio il bilancio in cui il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese con un limite inferiore dello 0,5% del PIL ai prezzi di mercato.

⁷⁸ Per maggiori approfondimenti sul potere di revisione costituzionale dell'Unione vedi N. Lupo, “Il nuovo articolo 81 della Costituzione cit.

⁷⁹ A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Ottava edizione, Bari, Cacucci, 2021

fa riferimento all' "equilibrio fra le entrate e le spese". Ciò pone un duplice ordine di problemi: anzitutto se la formazione di cui al testo sia più o meno rigorosa rispetto a quella del pareggio e, in secondo luogo se essa sia totalmente aderente o meno alle prescrizioni dell'Unione Europea. La risposta sta nella visione dinamica del principio dell'equilibrio, grazie alla quale in caso di output gap negativo la regola è rispettata in presenza di un disavanzo, nell'ambito di un saldo strutturale di medio periodo in pareggio. Regola che sembra soddisfare anche l'esigenza di adeguarsi alle regole dell'Europa"⁸⁰. L'Art. 81, comma 2 Cost. inoltre consente il ricorso all'indebitamento *"al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali"*⁸¹. Il legislatore pertanto limita alla presenza di due condizioni la possibilità di poter ricorrere all'indebitamento, mediante una procedura di autorizzazione che prevede il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'una e dell'altra camera. Il rigore del bilancio trova espressione già al terzo comma che dispone l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi; ogni legge deve quantificare gli oneri che ne discendono ed indicare quelli che sono i mezzi con cui avviene la loro copertura finanziaria. Tale disciplina è regolata dal Titolo V della legge 31 dicembre 2009, n.196. La disposizione che attribuisce al bilancio il rango di legge è l'Art. 81, comma 6 Cost. il quale indica che *"il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale"*⁸². Questa disposizione rinvia quindi ad altre leggi la facoltà di stabilire il contenuto della legge di bilancio e tutti i criteri che devono essere utilizzati nella definizione dell'equilibrio e della sostenibilità dei bilanci, a condizione che siano approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera. Un'altra disposizione costituzionale oggetto della modifica apportata dalla Legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 è l'art. 97 Cost. a cui viene premesso che *"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano*

⁸⁰ Corte dei conti, sezioni Unite, parere 13 dicembre 2011, n. 3

⁸¹ Art. 81, comma 2, Cost.

⁸² Art. 81 comma 6, Cost.

l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"⁸³. Questa modifica fa sì che la "funzione organizzatrice"⁸⁴ delle amministrazioni pubbliche dall'attenersi ai soli principi di imparzialità e buon andamento deve implementare due ulteriori principi al suo interno: il principio del bilancio e il principio della sostenibilità del debito⁸⁵. Questa novella costituzionale implica che i due principi inseriti diventino autonomi, superando la concezione di essere semplici estensioni inesprese del principio di buon andamento. La modifica dell'art. 97 Cost. ha la funzione di "generalizzare l'obbligo di equilibrio di bilancio, rendendolo valido per tutte le pubbliche amministrazioni della Repubblica"⁸⁶. Il bilancio dello Stato è stato oggetto di vari interventi legislativi, a partire dalla prima legge di contabilità nazionale, il Regio Decreto 18 novembre 1923, n.2440. il primo importante intervento di riforma si è avuto con la legge 1° marzo 1964, n. 62, la quale procede all'introduzione di un nuovo articolo al R.D. 2440/1923 che crea per la prima volta una legge di bilancio unica. Negli anni '90, a seguito delle riforme c.d. Bassanini⁸⁷, è cambiato il paradigma della Pubblica Amministrazione ed ha determinato il passaggio da una "amministrazione produttrice di atti" a "soggetto erogatore di servizi". Una delle conseguenze causate dal cambio di paradigma all'interno dell'amministrazione pubblica è un'ulteriore riforma del bilancio, avuta con la legge delega 3 aprile 1997, n. 94 attuata

⁸³ Art. 97 Cost.; per definire le pubbliche amministrazioni è intervenuto l'articolo 2, comma primo, lettera a) della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Esso definisce amministrazioni pubbliche "gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, della normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei settori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale". La stessa legge all'art. 18, comma 6 dà una definizione più ampia della stessa. Parlando delle funzioni e competenze dell'Ufficio parlamentare di bilancio dice che quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni si rapporta con "tutte le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici"

⁸⁴ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.

⁸⁵ G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/2014, Milano, Giuffrè, 2014, 691-719.

⁸⁶ SENATO DELLA REPUBBLICA, servizio studi, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, n. 322, Roma, 2011.

⁸⁷ Le riforme Bassanini sono definite come uno dei più rilevanti interventi riformatori della pubblica amministrazione di tutta la storia d'Italia, portando ad un vero e proprio cambio di paradigma. Tra i vari interventi di riforma innanzitutto avviene una vera e propria scissione tra la politica e l'amministrazione in cui alla prima spetta la funzione di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione rispetto agli indirizzi impartiti". L'amministrazione ha tra le sue facoltà "l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essa è responsabile in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati". Altra cosa introdotta rilevante è la riforma dei controlli a seguito della mutazione dell'amministrazione che, erogando servizi, deve raggiungere determinati obiettivi. Ai fini della misurazione di quest'ultimi, essi devono essere misurabili e soggetti a valutazione.

con il decreto legislativo 7 agosto 1997, n.279. uno degli interventi più significativi si trova all'art. 10 del d.lgs. 279/1997 il quale dispone che le pubbliche amministrazioni adottano un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo *“al fine di consentire la valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti”*. Questo sistema *“collega le risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate con i risultati conseguiti e le connesse responsabilità dirigenziali, allo scopo di realizzare il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'azione svolta dalle singole amministrazioni”*⁸⁸. La più importante riforma del bilancio dello Stato, a seguito di una fase sperimentale nata con lo scopo di avere un bilancio articolato in missioni e programmi, si ha con l'adozione della legge 31 dicembre 2009, n. 196, definita *“Legge di contabilità e finanza pubblica”*. la legge *“ha inteso razionalizzare e potenziare il complesso delle regole e delle procedure che presiedono il sistema delle decisioni di bilancio, aggiornandolo alla luce delle novità emerse in tema di governance economica europea e del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali derivante dall'attuazione del federalismo fiscale”*⁸⁹. La riforma si muove lungo quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli⁹⁰ con l'obiettivo di revisionare inoltre le relazioni tra il Parlamento e il Governo sulla materia finanziaria *“lasciando al Parlamento prevalenti competenze di controllo ed indirizzo, e, riservando all'Esecutivo, tanto la potestà decisionale in materia di spesa pubblica quanto le connesse responsabilità sia politiche*

⁸⁸ Art. 10, comma 1 Decreto-legislativo 7 agosto 1997, n. 279

⁸⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio studi, XVI legislatura, *La nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, Roma, 2010. il federalismo fiscale è stato istituito con l'art. 5 della legge costituzionale 3/2001, novellando l'art. 119 della Costituzione. Il nuovo dispositivo dispone che l'autonomia finanziaria sia garantita a tutti gli enti locali che inoltre hanno risorse autonome, Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”. Lo stato d'altra parte, nel venire incontro agli enti con una capacità fiscale minore per abitante e garantire un livello essenziale delle prestazioni, istituisce al comma 3 un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione e *“per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti alla persona , o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*. Il modello del federalismo fiscale aveva poi una prima legge attuativa, mai attuata totalmente, la legge 5 giugno 2003, n. 131. È solo con la legge 5 maggio 2009, n. 42 che si provvede all'inizio del processo attuativo della riforma e del federalismo fiscale.

⁹⁰ C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 1/2011, Bologna, Il Mulino, 2011, 39-62.

sia a livello di pubbliche amministrazioni”⁹¹. La legge sostituisce, in termini di programmazione, il documento di programmazione economico finanziaria, disciplinato dalla legge 468/1978, con la Decisione di finanza pubblica, stabilita ai sensi dell’art. 10 della legge 196/2009. Essa ha come oggetto *“gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e definisce gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale”*⁹². Un ulteriore aspetto da considerare riguarda la nuova articolazione del bilancio. Ai sensi del comma due dell’art. 21 della legge 196/2009 il disegno di legge del bilancio di previsione adotta gli schemi *“unicamente raccordati alla nomenclatura COFOG, distinguendo programmi e missioni. I primi sono “aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell’ambito delle missioni” e i secondi “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”*. Il bilancio di previsione inoltre è *“costituito dallo stato di previsione dell’entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio”*⁹³. Questa importante riforma ha visto un immediato intervento di modifica della sua struttura programmatica causato dall’intersecarsi con le vicende riguardanti il processo di riforma svolto a livello comunitario. In particolar modo, in questo caso si fa riferimento all’introduzione del semestre europeo⁹⁴ che ha conseguito

⁹¹ R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 2/2010, 2010, 27.

⁹² Art. 10, comma 1 legge 31 dicembre 2009, n. 196 la stessa legge all’art. 7 comma 2 individua gli strumenti della programmazione in: a) la Relazione sull’economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno; b) lo schema di Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; c) il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa da inviare alle Camere; d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; e) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; f) i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di febbraio; g) l’aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare al Consiglio dell’Unione europea e alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea; h) gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

⁹³ Art. 21, comma 10 legge 196/2009

⁹⁴ Il semestre europeo è stato istituito dal consiglio ECOFIN il 7 settembre 2010, a seguito della proposta della Commissione europea del 3 marzo 2010. Nasce come “strumento di raccordo di tre processi di coordinamento che operano in parallelo: la sorveglianza sulle politiche di bilancio basata in larga misura

l'attuazione della legge 7 aprile 2011, n. 39 “Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 conseguenti alle nuove regole adottate dall’Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri”. Per uniformare la programmazione nazionale alle fasi della programmazione comunitaria la legge interviene modificando la struttura e la collocazione temporale dei documenti programmatici. Ai sensi dell’art. 2 della legge 7 aprile 2011, n. 39, il nuovo art. 7 della legge 196/2009 definisce gli strumenti della programmazione e le scadenze di presentazione in: “ a) il Documento di economia e finanza (DEF), da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; b) la nota di aggiornamento del DEF, da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno per le conseguenti deliberazioni parlamentari; c) il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno; e) il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; f) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno; g) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato”⁹⁵. Come già si è poi avuto modo di analizzare all’inizio di questo capitolo, nella prosecuzione di questo percorso storico-normativo si è avuta l’importante riforma dell’art. 81 della costituzione con la legge costituzionale 1/2012 e la legge di attuazione

sul patto di stabilità e crescita; la procedura per gli squilibri macroeconomici introdotta nel 2011 per sorvegliare le politiche che non sono state trattate dal GSP ma che sono rilevanti ai fini della disciplina delle finanze pubbliche; il monitoraggio delle riforme strutturali intraprese dagli stati membri nel quadro degli orientamenti integrati della strategia Europa 2020. Questo ha portato ad un coordinamento delle politiche a livello europeo da ex post a ex ante nella prospettiva di redigere a livello nazionale i bilanci con una visione allargata all’Europa e attenta all’integrazione con le riforme strutturali nel più ampio quadro degli eventuali squilibri macroeconomici”. Il ciclo ha inizio nel periodo tra dicembre e gennaio in cui la commissione presenta le priorità e gli orientamenti per l’anno successivo e la relazione sul meccanismo di allerta che identifica i paesi a rischio di squilibrio macroeconomico. A febbraio la Commissione pubblica le relazioni per Paese in cui valuta le politiche di bilancio e le riforme strutturali. A marzo avviene la discussione nel parlamento europeo e il consiglio europeo adotta linee guida di politica economica e di bilancio. Ad aprile gli stati membri sottopongono alla commissione i programmi nazionali di riforma e i programmi di stabilità o convergenza sulla base dell’obiettivo di medio termine e sulla base di essi a giugno la commissione europea elabora le raccomandazioni specifiche per Paese approvate dal consiglio ECOFIN a luglio. Nei mesi successivi gli stati membri recepiscono le raccomandazioni e approvano le rispettive leggi di bilancio nazionali. Per maggiori approfondimenti e critiche vedi: F. DI MASCIO, S. PIATTONI, *Il Semestre europeo in Italia, in Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, Rivista quadrimestrale* 2/2020, pp. 147-158, Bologna, Il Mulino, 2020.

⁹⁵ Art. 2 comma 1 della legge 7 aprile 2011, n.39 che novella l’art. 7 della legge 196/2009

24 dicembre 2012, n. 243. La sua peculiarità è essere una legge rinforzata ovvero che “può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione”⁹⁶.

2.1.3 La nuova governance europea e le prospettive di riforma dell’Ordinamento

Nell’analisi del quadro contabile nazionale, risulta opportuno richiamare, nell’ambito dell’analisi, la più recente riforma della governance economica europea avvenuta con l’introduzione nell’ordinamento comunitario di tre testi normativi: il regolamento (UE) 2024/1263, il regolamento (UE) 2024/1265 e la direttiva (UE) 2024/1265. La riforma nasce per far fronte alle sfide che attendono l’Unione Europea, in particolar modo, sulla cooperazione ed integrazione economica. Essa prevede una riforma sostanziale del braccio preventivo e fa in modo che il programma di stabilità e il programma nazionale di riforma vengano sostituiti dal piano strutturale di bilancio di medio termine che “definisce la programmazione economica e di bilancio per un orizzonte di quattro o cinque anni (a seconda della durata ordinaria delle legislature nazionali) e rafforza la titolarità nazionale della programmazione attraverso la definizione di percorsi di consolidamento fiscale specifici per ciascuno Stato membro”⁹⁷. Il piano viene presentato dagli stati membri al Consiglio e alla Commissione entro il 30 aprile dell’ultimo anno del piano in vigore e definisce un percorso di spesa netta, basato su ipotesi macroeconomiche, misure strutturali e giustificazioni economiche per garantire la conformità ai requisiti di bilancio⁹⁸. L’Unione Europea come strumento di monitoraggio del bilancio istituisce

⁹⁶ Art. 1, comma 2, legge 24 dicembre 2012, n. 243

⁹⁷ MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Piano strutturale di bilancio di medio termine Italia 2025-2029*, Roma, 2024.

⁹⁸ Come indicato dall’articolo 5 del regolamento (UE) 2024/1263, se gli stati membri hanno un debito pubblico superiore al 60% del PIL o un disavanzo superiore al 3%, la commissione trasmette una traiettoria di riferimento per la spesa netta, con l’obiettivo di eseguire un aggiustamento del debito per un periodo di quattro anni, prorogabili ad un massimo di sette anni. La traiettoria è specifica per ogni Stato membro, basata sul rischio stesso. L’obiettivo è che entro la fine del periodo di aggiustamento, il rapporto debito/PIL sia dato da una traiettoria di riduzione plausibile o che sia sotto al 60% del PIL nel medio termine. Altro aspetto è dato dal disavanzo pubblico, il quale deve essere al di sotto del 3% del pil durante la fase di aggiustamento e mantenuto tale nel medio termine. Tutto ciò con l’Ipotesi che non ci siano ulteriori misure di bilancio. La traiettoria, quindi, indica il tetto alla spesa pubblica dato ai singoli Stati, ai fini dell’elaborazione dei loro piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine. Il compito degli stati è di realizzare investimenti e riforme che sviluppino la crescita potenziale, lavorino sulla sostenibilità del debito

quindi un nuovo strumento: il tasso di crescita della spesa netta, definito dal paragrafo 2 dell'articolo 2 del regolamento (UE) 2024/1263 come *“la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale*. Questa riforma ha portato ad una riflessione sulla necessità di intervenire nell'ordinamento nazionale, sia in vista di una riforma costituzionale, sia in virtù di un intervento sulle leggi che disciplinano il bilancio. In merito ad una possibile riforma costituzionale in realtà non ritiene sia necessario attuarla, in particolar modo in riferimento alle norme sui principi e i procedimenti di finanza pubblica, già riscritti con la già citata legge costituzionale 1/2012. Sebbene la riforma europea introduca un parametro basato sulla spesa netta, ciò non modifica l'obiettivo della sostenibilità del debito pubblico, già sancito dalla Costituzione. Un altro punto dibattuto è relativamente alla procedura di indebitamento, già analizzata in questo elaborato, disciplinata dall'art. 81, comma 2 della Costituzione. In riferimento ad essa, in un primo momento può sembrare una procedura superflua ma *“richiedere un coinvolgimento specifico delle due Camere e una qualche responsabilizzazione di uno spettro di parlamentari un po' più ampio della maggioranza semplice nei casi in cui si intenda ricorrere a forme di indebitamento pubblico straordinarie, pure in risposta a circostanza eccezionali, appare a tutt'oggi – persino a prescindere dalle dinamiche europee – in linea con le esigenze costituzionali di garanzia dei valori dell'equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, anche a tutela delle future generazioni, cui sono ispirate le norme costituzionali introdotte nel 2012”*⁹⁹. Se non è opportuna la necessità di ricorrere ad un processo di revisione costituzionale, la riforma suggerisce di attuare importanti interventi normativi. In primo luogo, è indispensabile una revisione tempestiva della legge 243/2012, nella quale ancora oggi all'articolo 3, comma due si fa riferimento all'obiettivo di medio termine, non più presente nell'ordinamento comunitario a seguito della riforma attuata. Un ulteriore intervento da attuare è la revisione della legge 196/2009, *“ripensando le tempistiche e gli orizzonti temporali di riferimento dei diversi strumenti di finanza*

in linea con le priorità definite dall'Unione. La traiettoria assicura così che il rapporto debito/PIL previsto, si riduca annualmente e in media minimo dell' 1% del PIL se il rapporto è superiore o uguale al 90% mentre dello 0,5% del PIL se esso è compreso tra il 60% e il 90%.

⁹⁹ N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni in Bilancio comunità persona*, n. 1/2024, 2024, 170-184 .

pubblica”, prendendo in considerazione un quinquennio, per far sì che ci sia davanti un orizzonte di legislatura. Conseguenza di ciò può essere la previsione di “un bilancio pluriennale con una gittata quinquennale e, in ogni caso, prestare maggiore attenzione agli anni successivi al primo rispetto a quanta non se ne sia dedicata finora”. altro intervento suggerito è l’aggiornamento dei regolamenti parlamentari per migliorare il controllo sulla finanza pubblica, potenziando il ruolo dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio e della Corte dei conti attraverso nuovi protocolli e l’adeguamento delle procedure esistenti. Come si evince da questo lungo percorso normativo, per arrivare ad avere l’attuale struttura del bilancio sono stati fatti nel corso del tempo vari interventi, anche per adeguare l’ordinamento nazionale alle sfide dell’Unione Europea.

2.2 La struttura del bilancio dello Stato

Il bilancio dello Stato, dall'intervento del 2016, è costituito da quelle che erano definite la legge di stabilità e la legge di bilancio. Questo processo di unificazione delle due fa sì che le previsioni di entrata e di spesa della seconda sezione della seconda sezione della legge abbiano all'interno anche le variazioni causate dagli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione. In questo modo la seconda sezione indica per ogni unità di voto le previsioni integrate sulle scelte allocative presenti nei programmi di spesa, i. quali costituiscono le unità di voto. Prima dell'intervento del 2016 e della riforma del 2012 era la legge finanziaria, adottata con l'art. 11 della l. 468 del 1978, ad avere il carattere sostanziale in grado di "modificare i precetti di entrata e autorizzazione di spesa della legislazione vigente per adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi programmatici in modo da incidere sui risultati della legge di bilancio"¹⁰⁰. La funzione innovatrice è stata poi attribuita, con la riforma del 2012, alla legge di stabilità mentre la legge di bilancio aveva solo un carattere formale. Con l'attuale struttura, figlia dell'intervento del 2016, la legge di bilancio diventa una "legge a carattere sostanziale in grado di innovare la legislazione vigente"¹⁰¹. L'attuale legge di bilancio è composta da due sezioni, la prima, di carattere normativo, con lo scopo di "disporre la regolazione annuale e triennale del livello quantitativo delle entrate e delle spese, in modo tale da assicurare che i relativi effetti siano coerenti con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica"¹⁰². La seconda sezione "contiene il vero e proprio bilancio di previsione in quanto riporta le previsioni di entrata e le autorizzazioni di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base del criterio della legislazione vigente, quindi in assenza di modifiche alla vigente normativa"¹⁰³. Il contenuto della prima sezione della legge di bilancio è definito dall'art. 21, comma 1-bis della legge 196/2009 e dispone che *"la prima sezione del disegno di legge di bilancio dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario*

¹⁰⁰ D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2019.

¹⁰¹ D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2019.

¹⁰² A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Ottava edizione, Bari, Cacucci, 2021

¹⁰³ Ibidem

e provvede alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi”¹⁰⁴. L’art. 1, comma 1-ter della legge 196/2009 dispone gli elementi presenti nella prima sezione della legge di bilancio, volti a realizzare effetti finanziari che si esauriscano o inizio a decorrere nel triennio di riferimento. Essi sono: “ a) la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza e di cassa, per ciascun anno del triennio di riferimento, in coerenza con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche; b) norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica, attraverso la modifica, la soppressione o l’integrazione dei parametri che regolano l’evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla normativa vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi; c) norme volte a rafforzare il contrasto e la prevenzione dell’evasione fiscale e contributiva ovvero a stimolare l’andamento spontaneo degli obblighi fiscali e contributivi; d) gli importi dei fondi speciali previsti dall’articolo 18 e le corrispondenti tabelle; e) l’importo complessivo massimo destinato, in ciascun anno del triennio di riferimento, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego e alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Il suddetto importo, per la parte non utilizzata al termine dell’esercizio, è conservato nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro o all’emanazione dei provvedimenti negoziali; f) eventuali norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi con previsioni di spesa e, qualora si rendano necessarie a garanzia dei saldi di finanza pubblica, misure correttive degli effetti finanziari derivanti dalle sentenze definitive, anche della Corte costituzionale, il cui contenuto sia in grado di determinare maggiori oneri a carico della finanza pubblica statale; g) le norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica”¹⁰⁵. L’ordinamento, nell’articolare la definizione dei contenuti della prima sezione della legge di bilancio, fa anche riferimento agli elementi che non deve contenere. Ai sensi dell’art. 21 quinquies della l. 196/2009 “la prima sezione del disegno

¹⁰⁴ Articolo 21, comma 1-bis, legge 196/2009

¹⁰⁵ Art. 21, comma 1-ter, legge 196/2009

di legge di bilancio non deve in ogni caso contenere norme di delega¹⁰⁶, di carattere ordinamentale o organizzatorio¹⁰⁷, né interventi di natura localistica o microsettoriale¹⁰⁸ ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del predetto disegno di bilancio”¹⁰⁹. La seconda sezione della legge di bilancio rappresenta l’aspetto contabile del disegno di legge di bilancio ed è formata sulla base della legislazione vigente dell’aggiornamento delle previsioni per le spese per oneri inderogabili e fabbisogno e delle rimodulazioni proposte ed evidenza, per ciascuna unità di voto parlamentare gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione. Con l’attuale struttura della legge di bilancio, la modifica dei parametri sottostanti l’andamento delle entrate e delle spese, ed in particolare della spesa obbligatoria, è riservata alla prima sezione mentre tutta la funzione di rideterminazione degli stanziamenti è affidata alla possibilità di intervento nella sezione a legislazione vigente. “La seconda sezione del disegno di legge di bilancio è costituita dallo stato di previsione dell’entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, e dal quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio”¹¹⁰. Per ogni unità di voto, ai sensi del comma 3 della legge 196/2009, sono indicati: “a) l’ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell’esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce; b) l’ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell’anno cui il bilancio si riferisce; c) le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale; d) l’ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell’anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto

¹⁰⁶ Non contiene norme di delega poiché la legge di delega si limita ad indicare i principi e i criteri direttivi cui deve attenersi il Governo nell’esercizio della sua funzione legislativa, sicché al momento dell’emanazione della legge di delega, mancano sia la definizione puntuale delle misure e dei relativi effetti finanziari che entrerebbero a far parte della manovra sia la possibilità per tali misure di incidere direttamente e immediatamente sul livello delle entrate e delle spese pubbliche; gli effetti finanziari della legge di delega si verificheranno solo con l’emanazione dei successivi decreti legislativi

¹⁰⁷ Non contiene norme di carattere ordinamentale o organizzatorio poiché esse non impattano in via diretta sulle finanze pubbliche. In effetti, non può escludersi l’esistenza di norme che, seppur di pura organizzazione, di fatto introducano elementi di efficientamento del sistema che potrebbero avere un impatto finanziario diretto

¹⁰⁸ Questo limite è stato introdotto per evitare che una legge destinata a definire gli obiettivi generali di finanza pubblica disponga in merito a situazioni in cui si verificano impatti finanziari non significativi e di evitare fattispecie in cui può esservi uno scambio di favori da parte dei parlamentari per poter ottenere l’approvazione di provvedimenti di interesse reciproco.

¹⁰⁹ Art. 21, comma 1- quinquies, legge 196/2009

¹¹⁰ Art. 21, comma 10, legge 196/2009

competenza ed in conto residui”¹¹¹. Il comma 9 dell’art. 21 della legge indica inoltre che “formano oggetto di approvazione parlamentare solo le previsioni relative alle lettere b), c) e d) del comma 3 e le previsioni di spesa di cui alle lettere b) e d) costituiscono, rispettivamente, i limiti per le autorizzazioni di impegno e di pagamento”¹¹².

2.3 Le contabilità speciali e le gestioni fuori bilancio

2.3.1 La definizione delle gestioni fuori bilancio

L’istituto principalmente utilizzato per l’aspetto finanziario delle strutture commissariali è la contabilità speciale e le gestioni fuori bilancio, oggetto dell’elaborato. Con il termine ci si riferisce a “gestioni finanziarie che rientrano nella competenza delle amministrazioni centrali ed i cui flussi di entrata e di spesa, pur essendo finalizzati allo svolgimento di compiti istituzionali, non sono registrati nel bilancio dello Stato, né risultano assoggettati alle ordinarie procedure di controllo”¹¹³. C’è da evidenziare che tali procedure rappresentano una “deroga ai principi di universalità e di unità del bilancio che, ai sensi dell’art. 24 comma 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 costituiscono profili attuativi dell’art. 81 della Costituzione”¹¹⁴. In funzione del principio di universalità, pertanto è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi stabiliti dalla legge. I fondi iscritti in contabilità speciale possono essere alimentati mediante ordini di pagamento o di accreditamento commutabili in quietanza. Ciò che distingue la gestione di una contabilità speciale è il fatto che, una volta che i titoli di spesa sono giunti in tesoreria e registrati come entrate, essi perdono la loro individualità, confluendo in un

¹¹¹ Art. 21, comma 3, legge 196/2009

¹¹² Art 21, comma 9, legge 196/2009

¹¹³ CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023*, Volume I, tomo II, 2024

¹¹⁴ Ibidem.

Il principio di unità del bilancio definisce che “il bilancio dello Stato rappresenta una entità giuridica unica e unitaria, articolata in uno stato di previsione dell’entrata e tanti stati di previsione della spesa corrispondenti al numero dei Ministeri, e, il bilancio di previsione e il Rendiconto generale dello Stato non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune entrate alla copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione legislativa”. Il principio di universalità dispone che “il sistema di bilancio comprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili a ciascuno stato di previsione, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell’esercizio di riferimento”.

unico fondo indistinto. Questo fondo, che include anche le eventuali giacenze pregresse, costituisce una massa spendibile unica. Ai fini del bilancio, i titoli di spesa risultano estinti già al momento del versamento in contabilità speciale, poiché la tesoreria ne considera completato il ciclo. La sezione di tesoreria provvede a inviare ogni mese un riepilogo dettagliato dei movimenti registrati, sia in entrata che in uscita, articolati per amministrazione di provenienza e capitolo, con evidenza anche della situazione complessiva aggiornata all'intero esercizio finanziario. I funzionari responsabili della gestione rendono il conto amministrativo alla Ragioneria territoriale competente entro 40 giorni, allegando, diversamente da quanto previsto per la contabilità ordinaria, anche i titoli di spesa originari, restituiti dalla tesoreria a seguito della loro estinzione.

2.3.2 L'evoluzione normativa delle gestioni fuori bilancio

La normativa di riferimento è molto complessa e parte dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041 denominata proprio "Gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato" la quale ha avuto il compito di distinguere le gestioni autorizzate da leggi speciali dalle gestioni non autorizzate. Come si può vedere, l'art. 1 della normativa dispone che *"tutte le somme – comprese quelle che affluiscono a contabilità speciali o a particolari gestioni – che, indipendentemente o separatamente dalla gestione del bilancio dello Stato, siano percepite, sotto qualsiasi denominazione o a qualsiasi titolo, dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato per lo svolgimento di compiti istituzionali diretti o indiretti, qualora la loro percezione dia luogo a gestioni fuori bilancio, devono essere versate in tesoreria, nel termine inderogabile di trenta giorni, con imputazione al capitolo dello stato di previsione dell'entrata al quale si riferiscono ovvero al nuovo capitolo da istituire appositamente, qualora la natura delle entrate non ne consenta l'attribuzione a capitoli già esistenti"*¹¹⁵.

Queste entrate, per le quali non intervengano poi apposite disposizioni legislative entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, non possono essere acquisite né utilizzate per erogazioni di qualsiasi natura. Mentre in corrispondenza e nei limiti del versamento indicato in tesoreria, si prevedeva la disposizione di *"apposite assegnazioni*

¹¹⁵ Art. 1 legge 25 novembre 1971, n.1041

di fondi negli stati di previsione della spesa dei Ministeri o delle Amministrazioni ed aziende autonome interessate, per la parte necessaria al perseguimento delle finalità alla quali era diretta la percezione delle relative somme”¹¹⁶. L’art. 9 della legge 1041/1971 poi prevedeva che *“tutte le gestioni fuori bilancio, comunque denominate ed organizzate, compresi i fondi di rotazione, regolate da leggi speciali fossero condotte con le modalità stabilite dalle particolari disposizioni che le disciplinano, salvo quanto disposto in materia di controllo e di rendicontazione*”¹¹⁷. Per le gestioni fuori bilancio, il bilancio consuntivo o il rendiconto annuale era oggetto di controllo della Ragioneria centrale e della Corte dei conti¹¹⁸. A seguito di questo intervento normativo, con il Decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689, è stato introdotto il “Regolamento per la rendicontazione ed il controllo delle gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali, ai sensi dell’art. 9 della legge 25 novembre 1971, n.1041”. Tra le disposizioni, il regolamento introduce l’obbligo di rendicontazione annuale per le gestioni fuori bilancio regolate da leggi speciali, per quelle condotte da commissioni ed altri organi in seno all’amministrazione. Per le gestioni condotte poi con il sistema di competenza vi è l’obbligo di compilare un documento definito “bilancio consuntivo finanziario” mentre per le gestioni condotte con il sistema di cassa il documento da compilare è definito “rendiconto finanziario” da inviare alla ragioneria centrale entro la fine di marzo dell’anno successivo rispetto all’esercizio di riferimento, affiancati da una relazione. Quest’ultima ha l’obbligo di definire l’andamento della gestione, i movimenti finanziari più rilevanti e le procedure adottate per l’acquisizione delle entrate e per l’erogazione delle spese. In assenza di fatti finanziari di gestione nell’esercizio in considerazione, l’organo gestore è tenuto a comunicarlo, in sostituzione del bilancio o rendiconto, dalla Corte dei conti e alla ragioneria centrale negli stessi termini stabiliti per gli atti sostituiti. Il successivo intervento normativo si è avuto poi con la legge 5 agosto 1978, n. 468, il quale, come già indicato, vietava le gestioni fuori bilancio ma disciplinava i casi in cui le gestioni fuori bilancio sono autorizzate da leggi speciali, il cui elenco era allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro. Le leggi speciali, ad eccezione di quelle relative poi a gestioni aventi natura di fondo di rotazione, stabiliscono il termine della

¹¹⁶ Art. 4, legge 1041/1971

¹¹⁷ Art. 9, legge 1041/1971

¹¹⁸ Lo stesso controllo era previsto anche per i comitati, le commissioni e gli organi in seno alle amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamenti autonomo che gestivano fondi anche in parte non stanziati nel bilancio dello Stato

durata della gestione fuori bilancio, in cui il ministro del tesoro poi è competente per lo svolgimento degli adempimenti relativi alla chiusura. La legge 23 dicembre 1993, n. 559 è intervenuta successivamente con la soppressione delle gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato, ad eccezione di quelle indicate dall'art. 20 della stessa legge¹¹⁹. Oltre alla soppressione, la legge ha istituito una disciplina relativa ai fondi di rotazione in cui *“gli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato sono tenuti a trasmettere annualmente alle Amministrazioni vigilanti e alla Corte dei conti una relazione sull'attività della gestione svolta, ai fini della predisposizione da parte della Corte dei conti di un unico referto da inserire in apposita sezione della relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato”*¹²⁰. Sulla scia della soppressione effettuata, in merito è intervenuta poi la legge 27 dicembre 2002, n. 289 la quale ha indicato che *“al fine di ricondurre all'unitario bilancio dello Stato le gestioni che comunque interessano la finanza statale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con uno o più decreti da emanare [...] individua le gestioni fuori bilancio per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione”*¹²¹. Le altre gestioni fuori bilancio ¹²² sono ricondotte poi al bilancio dello Stato alla cui entrata sono versate le relative disponibilità per poi essere riassegnate alle unità previsionali di base pertinenti. A seguito dell'emanazione di questa disposizione è intervenuto il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, illustrando i criteri utili ad individuare le gestioni fuori bilancio con le caratteristiche dei fondi di rotazione. Questi sono indicati nella circolare 30 giugno 2004, n. 29 e sono: “a) natura pubblicistica dei fondi: le risorse finanziarie devono essere di provenienza dello Stato e/o delle altre Pubbliche Amministrazioni, ivi comprese l'Unione Europea ed altre istituzioni sovranazionali. Nell'ipotesi di provenienza mista va considerata la prevalenza

¹¹⁹ “Alle gestioni fuori bilancio menzionate nella presente legge le cui entrate derivano prevalentemente da contribuzioni da parte degli associati ovvero dalla cessione a pagamento, a carico degli utenti o degli acquirenti, di beni e servizi, con esclusione di quelle di cui all'articolo 5, e non superano annualmente, per ciascun organo gestorio, l'importo di lire 100 milioni, escluse le partite di giro, nonché alle gestioni dei beni confiscati ai sensi del decreto-legge 14 giugno 1989, n.230, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 1989, n.282, non si applica il disposto di cui all'art. 4, comma 8, decreto legge 2 marzo 1989, n.65, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 aprile 1989, n. 155

¹²⁰ Art. 23, legge 23 dicembre 1993, n. 559. Uno dei fondi gestiti da organi esterni all'amministrazione statale è il “fondo per la produzione, distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica”, gestito dall'Istituto Luce Cinecittà S.P.A.

¹²¹ Articolo 97, comma 8 della legge 27 dicembre 2002, n. 289

¹²² Ad eccezione dei casi previsti dagli artt. 1 ss. della legge 559/1993

pubblicistica dei fondi; b) autoalimentazione e vincolo di destinazione: i “rientri” costituiscono fonte di autoalimentazione e sono vincolati al perseguimento delle finalità del fondo; c) natura dei rientri: i rientri del fondo provengono dai beneficiari dei provvedimenti, a titolo di parziale o totale restituzione; d) rotatività parziale: nell’ipotesi di fondi misti il fondo va considerato rotativo soltanto per la parte relativa alle erogazioni per le quali è previsto il “rientro”; e) specialità del fondo: nell’ipotesi che il fondo sia sorretto da speciali disposizioni, che ne determinano in ambito ordinamentale e/o istituzionale l’ordinarietà della gestione, lo stesso va considerato rotativo”¹²³. A seguito dell’individuazione dei criteri sono stati individuati i fondi di rotazione presso il Ministero dell’ambiente e tutela del territorio¹²⁴; il Ministero dell’istruzione, università e ricerca¹²⁵; il ministero delle attività produttive¹²⁶; il Ministero dell’economia e finanze¹²⁷; il Ministero delle politiche agricole e forestali¹²⁸ e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹²⁹ e per cui i decreti autorizzano la gestione in contabilità speciale. I fondi che non rispettano le caratteristiche indicate dalla circolare sono ricondotti al bilancio dello Stato, indicando nel versamento la contabilità speciale di provenienza, la causale completa della legge, articolo e tipo di intervento per la riassegnazione¹³⁰. Il divieto di gestioni fuori bilancio è stato poi confermato dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 ad eccezione dei casi indicati dall’art. 40, comma 2, lettera p) ovvero la “*gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, le gestioni fuori bilancio istituite dalla legge 1041/1971, delle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati nonché nei casi di urgenza e necessità*”¹³¹. Le gestioni fuori bilancio attive hanno poi, ai sensi della stessa legge,

¹²³ Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Circolare 30 giugno 2004, n. 29

¹²⁴ D.P.C.M. 25 novembre 2003

¹²⁵ D.P.C.M. 4 giugno 2003

¹²⁶ D.P.C.M. 25 novembre 2003

¹²⁷ Ibidem

¹²⁸ D.P.C.M. 4 giugno 2003

¹²⁹ D.P.C.M. 16 gennaio 2004

¹³⁰ Per i versamenti sono di nuova istituzione: il capitolo n. 3501 per i versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero dell’economia e delle finanze; il capitolo 3585 per i versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle politiche agricole e forestali; il capitolo 3610 per i versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle attività produttive; il capitolo 3625 per i versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca; il capitolo 3655 per i versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti; il capitolo 3678 per i versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

¹³¹ Art. 40 comma 2 lettera p) della legge 196/2009

l'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate con schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato, al fine di consentire “la lettura dei dati di spesa in termini di consolidato con quelli contenuti in bilancio, relativi ad interventi compresi nella medesima politica pubblica, evitando il rischio di sovrapposizioni o di spese improduttive, nell'ipotesi di concorso di interventi aventi analoghe finalità, finanziati con fondi di bilancio e fuori bilancio”¹³². Una conferma della tutela dell'integrità del bilancio è stata poi confermata dall'art. 15 comma 8 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il quale dispone “*il progressivo superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato*”¹³³. In tutto ciò c'è stato un intervento comunitario che si è intrecciato con il percorso fin qui descritto relativamente alle gestioni fuori bilancio. Quest'ultimo è dato dalla direttiva 8 novembre 2011, n. 85 del Consiglio dell'Unione Europea, il quale, all'art. 14 dispone che “*Nel quadro dei processi di bilancio annuali gli Stati membri identificano e presentano tutti gli organismi e i fondi dell'amministrazione pubblica che non rientrano nei bilanci ordinari a livello di sottosettori, unitamente ad altre informazioni pertinenti. L'incidenza combinata sui saldi e il debito dell'amministrazione pubblica di tali organismi e fondi dell'amministrazione pubblica è presentata nel quadro dei processi di bilancio annuali e dei piani di bilancio a medio termine*”¹³⁴. L'ordinamento comunitario ha così portato all'introduzione dell'art. 31-bis della legge 196/2009, attraverso il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, il quale dispone l'obbligo di pubblicazione delle informazioni relative ai fondi che non rientrano nei bilanci ordinari da parte delle pubbliche amministrazioni. Queste sono poi disponibili tramite un allegato conoscitivo presente nel bilancio dello Stato, relativo ad ogni stato di previsione della spesa dei Ministeri interessati nel disegno di legge di bilancio. Le modalità poi sono stabilite tramite un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. La riforma del bilancio, intersecata alle vicende normative relative alla gestione fuori bilancio si ritrovano poi nell'art. 7 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, mediante il quale si introduce alla legge 196/2009, l'art. 44-ter con cui si conferma il divieto di istituire

¹³² Corte dei conti, Sez. riunite in sede di controllo, “Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2023”, Volume I, tomo II, 119-210, 2024

¹³³ Art. 15, comma 8 della legge 243/2012

¹³⁴ Direttiva (UE) 2011/85

ulteriori gestioni fuori bilancio, la riconduzione alla contabilità ordinaria di queste ultime ad eccezione “*della gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, le gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 1041/1971, le gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, i programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati e i casi di urgenza e necessità*”¹³⁵. In attuazione di questa disposizione, si è intervenuti con l’emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 febbraio 2017 il quale individua le gestioni operanti su contabilità speciale da ricondurre al regime di contabilità ordinaria e quelli da sopprimere in via definitiva, tra cui le contabilità speciali afferenti alla gestione di eventi calamitosi¹³⁶. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 febbraio 2020, individua le contabilità speciali per cui operare la soppressione¹³⁷, da effettuarsi con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze e le contabilità speciali escluse dalla soppressione¹³⁸. La disciplina di questo decreto è stata poi rivista dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 febbraio 2022, che ha prorogato la data di soppressione di alcune contabilità speciali oggetto del decreto,¹³⁹ l’esclusione dalla soppressione della contabilità speciale 5456¹⁴⁰ e la chiusura della contabilità speciali nn. 3990, 1231 e 3912. Ulteriori soppressioni si sono avute con l’interno del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare che ha agito in riferimento alle contabilità speciali nn. 5642, 3270 e 5349¹⁴¹.

¹³⁵ Art. 44-ter, comma 4, legge 196/2009

¹³⁶ Tra le contabilità speciali da ricondurre alla contabilità ordinaria abbiamo i conti di tesoreria delle forze armate, gestite dal Ministero della difesa. In particolar modo ci si riferisce ai conti di tesoreria 0001252 – comando generale carabinieri; 0001254 direzione di amministrazione esercito; 0001406 – direzione di amministrazione aeronautica militare; 0001253 comando generale guardia di finanza

¹³⁷ Le contabilità da sopprimere sono le nn. 1231, 2761, 2764, 3006, 3020, 3261, 3270, 3912, 3990, 5261, 5263, 5268, 5332, 5349, 5455, 5456 e 5642. Per le contabilità speciali 1231, 3006, 3270, 3912, 5261, 5332 e 5349 le risorse residue sono versate all’entrata del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri per essere riassegnate al fondo per le emergenze nazionali

¹³⁸ Le contabilità escluse sono le nn. 1386, 1683, 1923, 3209, 5142, 5148, 5262, 5340, 5390, 5437, 5447 e 5622

¹³⁹ Nello specifico in riferimento alle contabilità speciali nn. 3270, 5349, 5642 prorogata al 31 dicembre 2022

¹⁴⁰ Esclusione concessa poiché il soggetto attuatore, provveditore interregionale per la Campania, Molise, Puglia e Basilicata ha rappresentato la necessità di utilizzare la suddetta contabilità speciale permanendo un contenzioso con la Regione Molise

¹⁴¹ Le risorse della contabilità speciale 5642 sono state trasferite sul bilancio della Regione Siciliana per il completamento delle attività; le risorse della contabilità speciale 3270 sul bilancio del comune di Bonorva e le risorse della contabilità speciale 5349 sono trasferite al fondo per le emergenze nazionali

2.3.3 Le gestioni fuori bilancio del PNRR

La struttura commissariale che verrà analizzata in questo elaborato ha come oggetto la gestione di progettualità inserite all'interno della prima versione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Pertanto, è importante parlare della gestione contabile relativa ad esso, in particolar modo delle gestioni fuori bilancio. La legge 30 dicembre 2020, n. 178 istituisce per l'attuazione del programma Next Generation EU il "fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU"¹⁴² quale anticipazione rispetto ai contributi provenienti dall'Unione Europea. Questo fondo è istituito come per garantire alle amministrazioni centrali e ai soggetti attuatori degli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza la liquidità necessaria al conseguimento dei milestone e dei target previsti dal cronoprogramma. Le risorse sono poi depositate su due conti aperti presso la Tesoreria centrale: il conto n. 25091 "Attuazione del Next Generation EU-Italia – Contributi a fondo perduto" e il conto n. 25092 "Attuazione del Next Generation EU-Italia – Contributi a titolo di prestito". L'art. 5 del Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021 definisce inoltre che "le risorse erogate dall'Unione europea in favore dell'Italia per la realizzazione del Next Generation EU sono accreditate sul conto corrente di tesoreria centrale n. 23211 intestato "Ministero del tesoro – fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie – finanziamenti CEE". Da lì le risorse riservate al PNRR vengono successivamente versate presso i due conti correnti appositamente istituiti. Gli accrediti imputabili al PNRR sono versati al bilancio dello Stato, specificamente confluendo nei capitoli 3515¹⁴³ e 5064¹⁴⁴. Dopodiché le risorse vanno ripartire tra le amministrazioni centrali titolari di intervento come stabilito dal Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021¹⁴⁵. Le amministrazioni assegnatarie delle risorse per l'attuazione del PNRR hanno il compito di "attivare le procedure per gli interventi di rispettiva competenza, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale ed europea vigente, promuovendo ed adottando i relativi

¹⁴² Disciplinato dall'art. 1, comma 1037 della legge 30 dicembre 2020, n. 278

¹⁴³ Somme prelevate dal conto corrente di tesoreria intestato al Ministero dell'economia e delle finanze su cui affluiscono i contributi a fondo perduto erogati dall'Unione europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza ai sensi dell'articolo 1, comma 1041, della legge n.178/2020

¹⁴⁴ Somme prelevate dal conto corrente di tesoreria intestato al Ministero dell'economia e delle finanze su cui affluiscono i contributi a titolo di prestito erogati dall'Unione europea per l'attuazione del dispositivo di ripresa e resilienza ai sensi dell'articolo 1, comma 1041, della legge n.178/2020

¹⁴⁵ L'allegato A al decreto illustra dettagliatamente i criteri di ripartizione da effettuare

provvedimenti, ivi compresi quelli relativi all'individuazione dei soggetti attuatori e all'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti nei confronti dei terzi"¹⁴⁶. Un'ottima rappresentazione per comprendere la portata e il carattere di tempestività che devono avere le amministrazioni nella realizzazione degli interventi del rivoluzionario PNRR si rinviene quindi all'art. 1, comma 4 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021 in cui si imputa alle amministrazioni il dovere di "adottare ogni iniziativa necessaria ad assicurare l'efficace e corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e la tempestiva realizzazione degli interventi secondo il cronoprogramma previsto dal PNRR, ivi compreso il puntuale raggiungimento dei relativi traguardi e obiettivi". L'evoluzione contabile del PNRR si interseca con la riforma effettuata a quest'ultimo¹⁴⁷ che ha portato ad alcuni interventi. Il primo è stato l'aggiornamento delle assegnazioni finanziarie alle amministrazioni centrali titolari di interventi, avvenuta con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 8 aprile 2024 e con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 maggio 2024. Dopo aver visto il quadro della contabilità, va sottolineato che ogni amministrazione centrale è titolare di una contabilità speciale presso la Tesoreria dello Stato da utilizzare per la gestione finanziaria degli interventi del PNRR di cui l'amministrazione risulta responsabile¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Art. 1 comma 2 Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 6 agosto 2021

¹⁴⁷ La riforma del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si è avuta con l'approvazione del consiglio dell'UE l'8 dicembre 2023 della decisione di esecuzione che riprogramma il piano italiano. A seguito della modifica la dotazione del piano ammonta a 194,4 miliardi di euro, di cui 122,8 miliardi di prestiti e 71,8 miliardi di sovvenzioni. Il piano è articolato in 66 riforme, 7 in più rispetto alla versione precedente, e 150 investimenti, articolati in 618 tra milestone e target. Nel piano revisionato è stata anche introdotta una nuova missione: la missione 7, "RepowerEU". Essa ha l'obiettivo di potenziare le infrastrutture e le strategie per favorire una transizione verso un'economia più sostenibile e prevede una dotazione di 11,18 miliardi di euro. Questa rimodulazione ha portato una diversa erogazione delle risorse da parte della commissione a causa dello spostamento in avanti di alcuni obiettivi. Inoltre, è stata avviata un'opera di definanziamento che include i progetti di gestione della struttura commissariale presa in esame.

¹⁴⁸ Gruppo 286 "gestione finanziaria degli interventi PNRR" che, al 2024, si compone di 40 conti

2.4 I controlli del bilancio e delle contabilità speciali: il ruolo della Corte dei conti e il controllo della Ragioneria Generale dello Stato

2.4.1 La Corte dei conti e i controlli sulle gestioni fuori bilancio

La funzione di controllo è una delle più importanti attribuite alla Corte dei conti e sono un istituto fondamentale per garantire il corretto funzionamento delle gestioni fuori bilancio. Il sistema è disciplinato dall'art. 100, comma 2, Cost. il quale disciplina l'istituto del controllo preventivo di legittimità. *“La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”*¹⁴⁹. Questa disposizione che fa sì che il controllo possa essere effettuato senza un particolare limite sul campo di applicazione, se non quello degli atti del Governo, è stata soggetta ad un intervento dato dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20. Il primo intervento adottato è dato dall'individuazione di un parametro in cui è possibile esercitare il controllo preventivo di legittimità. Quest'ultimo *“si esercita esclusivamente sui seguenti atti del Governo non aventi forza di legge: a) provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri; b) atti del Presidente del Consiglio dei ministri e atti dei Ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l'indirizzo e per lo svolgimento dell'azione amministrativa; c) atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie; d) provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi; f) provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare; f-bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze; g) decreti che approvano contratti delle Amministrazioni dello Stato, escluse le aziende*

¹⁴⁹ Art 100, comma 2, Costituzione

autonome; h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi; i) atti per il cui corso sia stato impartito l'ordine scritto dal Ministro; l) atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo"¹⁵⁰. Il legislatore ha individuato con questa disposizione gli atti su cui la Corte effettua il controllo preventivo, ridimensionando i controlli preventivi di legittimità. Il ridimensionamento del campo d'azione della corte è una conseguenza "dell'affermazione del principio di distinzione tra politica ed amministrazione, della c.d. managerializzazione della dirigenza pubblica e della nuova configurazione di amministrazione che opera per obiettivi"¹⁵¹. Il controllo preventivo di legittimità ha come scopo il verificare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti all'esame della Corte dei conti, ponendosi in una fase antecedente alla produzione degli effetti dell'atto sottoposto al controllo. Esso viene esercitato dagli Uffici della Sezione centrale del controllo di legittimità se ne sono oggetto atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e delle altre Amministrazioni centrali mentre viene effettuato dalle Sezioni regionali di controllo, relativamente agli atti delle Amministrazioni statali aventi sede nel territorio. Il procedimento deve concludersi entro sessanta giorni, termine interrotto solo se l'ufficio richiede chiarimenti elementi integrativi di giudizio. Il suo esito positivo determina la registrazione dell'atto con apposizione del visto, facendo sì che esso acquisisca efficacia. La legge 20/1994 ha poi "generalizzato a tutte le amministrazioni il controllo successivo sulla gestione, da svolgere sulla base di appositi programmi elaborati dalla Corte dei conti, che riferisce al Parlamento nazionale ed ai Consigli regionali sull'esito dei controlli eseguiti"¹⁵². Un ulteriore effetto è l'attribuzione alla Corte dei conti il compito di verificare la funzionalità dei controlli interni all'amministrazione. La struttura dei controlli è stata architettata al fine di raggiungere due risultati: "da una parte, una più responsabile gestione delle risorse da parte degli amministratori pubblici; dall'altra, verifiche ed analisi incentrate

¹⁵⁰ Art. 3 comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20

¹⁵¹ M. DI LULLO, *Contributo allo studio delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, Torino, Giappichelli, 2024.

¹⁵² M. DI LULLO, *Contributo allo studio delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, Torino, Giappichelli, 2024.

soprattutto sui risultati conseguiti, sulla congruenza fra questi ed i programmi stabiliti, sui costi e sulla qualità dei servizi, sulla soddisfazione degli utenti”¹⁵³. Nel perimetro stabilito è facilmente individuabile la non applicabilità del controllo preventivo di legittimità sulle gestioni fuori bilancio, in quanto non esplicitamente previsto dall’art. 3, comma 1 della legge 20/1994 ma sottoposto a controllo successivo. Questo porta a dover stabilire se il controllo preventivo su atti relativi alle gestioni fuori bilancio sia da considerare in conflitto o in alternativa al controllo successivo. La riflessione ha portato la dottrina ad un’analisi da cui deriva che le disposizioni relative alle due fattispecie di controllo “non si pongano in alternativa tra loro, nel senso che la previsione di un controllo successivo sulla complessiva gestione non fa venir meno la assoggettabilità di singoli provvedimenti, di cui la gestione si compone, al controllo preventivo, laddove sussistano i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa in materia di controllo preventivo”¹⁵⁴.

2.4.2 Il controllo successivo di gestione della Corte dei conti

Uno dei principali strumenti di controllo sulle gestioni fuori bilancio è il controllo successivo, operato dalla Corte dei conti. Essa, come stabilito dall’art. 3, comma 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 *“svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo alla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione”*¹⁵⁵. È la stessa Corte, inoltre, a stabilire ogni anno *“ i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di*

¹⁵³ Ibidem

¹⁵⁴ Corte dei conti, Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, delibera 6 luglio 2012, n. 16

¹⁵⁵ Articolo 3, comma 4, legge 14 gennaio 1994, n.20

controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico”¹⁵⁶. Il controllo successivo è effettuato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, dalla Sezione generale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, dagli uffici centrali di controllo, dalla Sezione del controllo sugli enti, dalla Sezione autonomie, dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali e dalle Sezioni regionali di controllo. Oggetto del controllo successivo sono non solo singoli atti, oggetto del controllo preventivo ma intere gestioni, tra cui, in particolar modo, le gestioni fuori bilancio. Lo scopo del controllo successivo è “accertare il conseguimento da parte dell’amministrazione controllata degli obiettivi prefissati dalla legge o dal programma e le caratteristiche dell’attività posta in essere per realizzarli, con particolare riguardo ai profili dell’efficienza e dell’economicità dell’azione amministrativa”¹⁵⁷. Questo fa sì che non sia solo oggetto di controllo la conformità della gestione ai principi contabili stabiliti dall’Ordinamento ma fa sì che siano frutto di controllo anche tutti i processi operativi realizzati per perseguire gli obiettivi. Il controllo è articolato in varie fasi: programmazione; istruttoria; referto e verifica degli effetti. La fase di programmazione è stabilita dall’art. 4, comma 3 della legge 20/1994. Annualmente la corte è tenuta a definire i programmi e i criteri di riferimento dei controlli. I programmi annuali sono così il fondamento della legittimazione dei magistrati addetti al controllo ad avviare le istruttorie. La seconda fase del controllo è l’istruttoria, di primaria importanza nello svolgimento del controllo di gestione. Durante l’istruttoria, il magistrato acquisisce tutti gli elementi utili attraverso gli strumenti informativi a disposizione della Corte e attraverso audizioni, ispezioni, documenti e informazioni richieste al soggetto sottoposto a controllo. Al termine di questa fase, il magistrato istruttore elabora una bozza di referto che contiene i dati considerati, le criticità eventuali emerse e le proprie valutazioni. Quest’ultima viene esaminata preventivamente dal Presidente della sezione e di un collegio di alcuni magistrati designati dal Presidente, per poi inviare la bozza di relazione alle amministrazioni controllate, le quali possono inviare memorie nella fase antecedente alla discussione in contraddittorio. Successivamente, il Collegio dei magistrati, in Camera di consiglio, definisce eventuali integrazioni da apportare e delega al magistrato istruttore la redazione

¹⁵⁶ Ibidem

¹⁵⁷ R. RUMMO, *Il controllo successivo come strumento di verifica di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione* in *Rivista della Corte dei conti*, numero speciale, 2021, 73-77

del testo finale comprensivo di raccomandazioni finali. Il referto così viene depositato per l'invio alla Presidenza di Camera e Senato, alle Commissioni bilancio delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché alle amministrazioni interessate che comunicano, entro sei mesi dal ricevimento, le misure adottate a seguito del controllo. L'ultima fase consiste nella verifica degli effetti a seguito del controllo successivo, i cui esiti sono oggetto del referto annuale pubblicato dalla Corte dei conti, il quale contiene gli effetti derivanti dall'attività di controllo svolta nell'anno e la valutazione delle misure correttive adottate. In una apposita sezione della Relazione, la Corte riferisce sui fondi di rotazione e sulle gestioni fuori bilancio. Ciò viene effettuato attraverso analisi sui dati finanziari e sulle attività svolte dalle Amministrazioni vigilanti, verificando la sussistenza dei requisiti per il mantenimento delle gestioni fuori bilancio in relazione alle finalità individuate dalle norme istitutive e all'innovato apparato normativo che le disciplina. In merito alla natura del controllo successivo è intervenuta la Corte costituzionale indicando che “il controllo successivo sulla gestione, così come risulta oggi positivamente configurato, non è tale da poter assumere le connotazioni di un controllo assimilabile alla funzione giurisdizionale [...] anche quando venga, incidentalmente o occasionalmente, a comportare un giudizio sulla legittimità dei singoli atti”. Questo porta a far sì che il controllo sulla gestione sia “un controllo di carattere empirico ispirato, più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza che trovano la loro razionalizzazione nelle conoscenze tecnico-scientifiche proprie delle varie discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa”¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 1995, n. 335

2.4.3 Il ruolo della Ragioneria Generale dello Stato nel sistema dei controlli del bilancio dello Stato e delle contabilità speciali

Un ulteriore controllo a cui sono sottoposte le gestioni fuori bilancio è il controllo di regolarità amministrativo-contabile. Come stabilito dall'art. 1, comma 1 del Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, il controllo di regolarità amministrativo-contabile ha l'obiettivo di "garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa"¹⁵⁹. L'art 2, comma 1 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 ne dispone l'oggetto, ovvero "gli atti aventi riflessi finanziari sui bilanci dello Stato, delle altre amministrazioni pubbliche e degli organismi pubblici"¹⁶⁰. Il controllo di regolarità amministrativo-contabile può essere preventivo o successivo. Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. 123/2011 il controllo preventivo viene effettuato su *"tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per il bilancio dello Stato, ad eccezione di quelli posti in essere dalle amministrazioni, dagli organismi e dagli organi dello Stato dotati di autonomia finanziaria e contabile"* e ne sono soggetti: *"a) atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti; b) decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito; c) provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo; d) atti relativi alle modifiche della posizione giuridica o della base stipendiale del personale statale in servizio; e) accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, intervenuti ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale; atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti o organismi; g) atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio; g-bis) contratti passivi, convenzioni decreti ed altri provvedimenti riguardanti interventi a titolarità delle Amministrazioni centrali dello Stato, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'Unione europea, ovvero aventi carattere di complementarità rispetto alla programmazione dell'Unione europea, giacenti sulla contabilità del fondo di rotazione"*¹⁶¹. Il controllo è suddiviso, nella sua fase

¹⁵⁹ Art. 1, Comma 1 decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286

¹⁶⁰ Art 2. Comma 1 decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123

¹⁶¹ Art 2, comma 2, decreto legislativo 123/2011

procedimentale, in due fasi: il controllo contabile e il controllo di regolarità amministrativa. Il primo con cui l'ufficio di controllo effettua la registrazione contabile delle somme relative agli atti di spesa, con conseguente effetto di rendere indisponibili ad altri fini le somme ad essa riferite. Non è possibile effettuare la registrazione se: a) gli atti di spesa siano pervenuti oltre il termine perentorio di ricevibilità del 31 dicembre ad eccezione degli atti direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno, quelli relativi a risorse iscritte in bilancio a seguito dell'adozione, nell'ultimo mese dell'anno, di decreti di riassegnazione di entrate di scopo, nonché di quelli relativi alla attribuzione delle risorse di fondi la cui ripartizione, tra le unità elementari di bilancio interessate, è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, a seguito dell'emanazione di un provvedimento amministrativo che ne stabilisce la destinazione; b) la spesa ecceda lo stanziamento dell'unità elementare di bilancio, ovvero dell'articolo, qualora essa ne sia suddivisa; c) l'imputazione della spesa sia errata rispetto all'unità elementare di bilancio o all'esercizio finanziario, o alla competenza piuttosto che ai residui; d) siano violate le disposizioni che prevedono specifici limiti a talune categorie di spesa; e) non si rinviene la compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio; e-bis) i relativi provvedimenti di impegno non risultino conformi a quanto stabilito dall'art. 34, comma 2, della legge 196/2009, ovvero, nel caso in cui dispongano l'utilizzo di risorse destinate ad altre finalità, i corrispondenti decreti di variazione di bilancio non risultino registrati dalla Corte dei conti. A seguito della prima fase, si procede con il controllo di regolarità amministrativa con cui l'ufficio di controllo procede all'esame degli stessi atti di spesa sotto il profilo della regolarità amministrativa al termine del quale può richiedere chiarimenti o comunicare eventuali osservazioni. In caso di esito negativo, gli atti non producono effetti a carico del bilancio dello Stato. Il controllo amministrativo-contabile deve essere effettuato entro 30 giorni dal ricevimento degli atti. Controllo fondamentale che ha ad oggetto le gestioni fuori bilancio è, in particolar modo, il controllo successivo di regolarità amministrativo contabile. Esso, come disciplinato dall'art. 11, comma 1 del d.lgs. 123/2011 ha per oggetto: *“a) i rendiconti amministrativi, resi dai funzionari delegati titolari di contabilità ordinaria e speciale alimentate con fondi di provenienza del bilancio dello Stato; b) rendiconti amministrativi resi dai commissari delegati titolari di contabilità speciale, nonché da ogni altro soggetto gestore, comunque denominato; c)*

*rendiconti amministrativi afferenti a un'unica contabilità speciale alimentata con fondi di provenienza statale e non statale per la realizzazione di accordi di programma; c-bis) rendiconti di contabilità speciale concernenti i pagamenti degli interventi europei o della programmazione complementare; d) ogni altro rendiconto previsto da specifiche disposizioni di legge; e) conti giudiziali; e-bis) spese fisse telematiche relative alle competenze fisse ed accessorie del personale centrale e periferico dello Stato. La legge, inoltre, disciplina l'articolazione dei rendiconti e indica che i rendiconti amministrativi hanno una sezione finanziaria nella quale sono inserite "tutte le entrate e le uscite riguardanti l'intervento o le spese delegate, con indicazione della provenienza dei fondi, dei soggetti beneficiari e della tipologia delle spese sostenute, secondo lo schema predisposto con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze"*¹⁶². In particolar modo il ministro dell'economia determina i criteri con cui individuare i rendiconti da includere nel programma di controllo. Ciò è stato effettuato con il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 25 gennaio 2019 che stabilisce come criteri: "a) rilevanza delle irregolarità riscontrate nell'esame dei rendiconti dei precedenti esercizi finanziari o in occasione delle verifiche alla cassa ed alle scritture dei funzionari delegati; b) elevato importo complessivo delle somme gestite dal funzionario delegato; c) tipologia della spesa, posto che il controllo a campione può essere esercitato solo sui rendiconti relativi ai capitoli di spese di funzionamento"¹⁶³.

Diversa disposizione è data per i rendiconti dei commissari delegati straordinari i quali presentano una sezione dimostrativa della situazione analitica dei crediti, distinti in certi, esigibili e di difficile riscossione, nonché dei debiti derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate assunte a qualsiasi titolo, con l'indicazione della relativa scadenza. Altra differenza data rispetto agli altri la facoltà "per particolari tipologie di spese effettuate da commissari delegati o straordinari o funzionari delegati, fermo restando l'obbligo di rendicontazione"¹⁶⁴ di svolgere controlli concomitanti secondo criteri e modalità definite dal Ministro dell'economia e delle finanze. I rendiconti vengono presentati all'ufficio di controllo entro venticinque giorni dal termine dell'esercizio finanziario a cui si riferiscono, corredati dalla documentazione giustificativa della spesa. Caso eccezionale è rappresentato dalle prefetture, il cui termine è di quaranta giorni.

¹⁶² Art 11, comma 1 d.lgs. 123/2011

¹⁶³ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, 25 gennaio 2019

¹⁶⁴ Ibidem

Tramite questo controllo gli uffici verificano l'effettiva dimostrazione delle aperture di credito ricevute, dei titoli estinti e delle somme restanti, nonché, delle somme prelevate in contanti entro l'esercizio finanziario successivo alla presentazione dei rendiconti. Alla fine del controllo, se il rendiconto non presenta irregolarità viene restituito al funzionario delegato munito di visto di regolarità amministrativo-contabile, unitamente alla documentazione originale; nel caso in cui siano accertate irregolarità, gli uffici di controllo non scaricano i rendiconti e inviano una nota di osservazione al funzionario delegato, il quale deve rispondere entro trenta giorni. Se poi le osservazioni formulate non trovano riscontro o non vengono ritenute idonee a superare i rilievi formulati, si procede al non scaricare i rendiconti, restituendoli al funzionario delegato responsabile e informando l'amministrazione che ha disposto l'apertura di credito. Nel caso in cui non ci sia una presentazione del rendiconto entro i termini indicati, l'ufficio di controllo diffida il funzionario delegato inadempiente assegnandogli un termine per la presentazione, e ne informa l'amministrazione centrale di appartenenza. Decorso senza esito tale termine, il rendiconto è predisposto d'ufficio a cura dell'amministrazione che ha disposto l'apertura di credito, con oneri finanziari a carico del funzionario delegato inadempiente. L'ufficio di controllo, in caso di ritardo o assenza di presentazione del rendiconto informa la competente sezione di controllo della Corte dei conti. Entro il mese di febbraio di ciascun anno gli uffici di controllo trasmettono all'amministrazione interessata, alla Corte dei conti e all'ispettorato generale di finanza, una relazione sintetica sulle principali irregolarità riscontrate nell'esercizio del controllo preventivo e successivo relativo all'anno precedente, elencando i casi in cui non è stato apposto il visto di regolarità e dando particolare attenzione all'attività di monitoraggio svolta, evidenziando, con riferimento a ciascuna clausola di salvaguardia, l'andamento effettivo degli oneri rispetto alle previsioni di spesa. Dopo aver visto il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, a cui deve attenersi il regime di contabilità speciale, è bene delineare un ulteriore quadro sul sistema dei controlli. Un importante quadro stabilito è dato dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 4 agosto 2005, il quale indica che "il riscontro amministrativo-contabile dei competenti uffici di ragioneria sui rendiconti di contabilità ordinaria e di contabilità speciale dei capitoli concernenti le spese di funzionamento di ciascuna amministrazione, presentati dai funzionari delegati di

contabilità speciali, può essere esercitato a campione¹⁶⁵”. Nello schema dei controlli effettuati assume particolare rilevanza il ruolo di questo sistema sulle gestioni fuori bilancio, in cui si evidenzia che “dal controllo della Corte dei conti, eventuale in quanto necessariamente legato al programma delle attività predisposte anno per anno, sfuggono la maggior parte delle contabilità speciali afferenti alle gestioni commissariali, sulle quali continuano a confluire ogni anno rilevanti risorse pubbliche, anche a fronte di programmazione di interventi pari a zero, tanto che per alcuni di questi, i fondi non spesi risulteranno irrimediabilmente perduti¹⁶⁶”. Ciò deriva dalla compresenza di alcuni fattori che generano un vero e proprio stallo su cui versano le gestioni commissariali: la presenza di vari enti coinvolti per la realizzazione di singoli interventi; fenomeni di sovrapposizione di azioni delle strutture commissariali con gli enti territoriali interessati che fa sì che modifichi l’avanzamento delle attività. Ulteriori difficoltà vengono rappresentate dall’aspetto organizzativo delle strutture di supporto alle gestioni commissariali che, in alcuni casi, sono appartenenti alla stessa amministrazione cui fa capo il soggetto attuatore, facendo sì che non ci sia un monitoraggio coordinato delle attività necessarie e non assicurando la piena operatività, non in grado di garantire l’ottimale raggiungimento degli obiettivi prefissati nel rispetto dei tempi indicati dal cronoprogramma. Questo fa riflettere sul limite in cui le gestioni commissariali possano davvero discostarsi dall’applicazione ordinaria delle regole sul bilancio dello Stato, finalizzato a conseguire i risultati. “in presenza di un continuo ricorso alle deroghe legislative ai principi di integrità, universalità e unità di bilancio o con l’istituzione di nuove gestioni fuori bilancio, infatti, non pare che con riferimento all’istituto delle contabilità speciali sussistano ragioni convincenti e insuperabili per privare di adeguata garanzia i principi generali (e fondamentali) di sana e corretta gestione delle risorse pubbliche che trovano il loro fondamento negli articoli 81 e 97 della Costituzione, non potendo ragionevolmente sottrarsi a un sindacato che ne possa intercettare situazioni di contrasto con il principio di ragionevolezza e di buon andamento”¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Art. 1 Decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, 4 agosto 2005

¹⁶⁶ S.CURTO, Gestioni commissariali cit.

¹⁶⁷ S. CURTO, Gestioni commissariali cit.

2.4.4 I controlli delle gestioni del PNRR

Una particolare attenzione va attribuita al controllo a cui devono essere sottoposte le gestioni relative ai progetti del PNRR, sottoposte, come già visto, a regime di contabilità speciale come disciplinato dall'art. 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178. Il primo intervento in materia è dato dall'art. 9, comma 1 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 ottobre 2021, il quale dispone che *“agli interventi realizzati nell'ambito dell'iniziativa Next generation EU a titolarità delle amministrazioni centrali si applica l'art. 5, comma 2, lettera g-bis, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, in base al quale sono soggetti a controllo preventivo i contratti passivi, le convenzioni, i decreti e gli altri provvedimenti riguardanti interventi a titolarità delle Amministrazioni centrali, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'Unione europea. Ai predetti interventi si applicano, altresì, gli articoli 11 e 12 del medesimo decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123”*¹⁶⁸. Al controllo preventivo di regolarità amministrativo contabile vengono sottoposti i contratti passivi, le convenzioni, i decreti e gli altri provvedimenti relativi ad interventi realizzati nel quadro del PNRR, soggetti a titolarità delle Amministrazioni centrali. La circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato 4 luglio 2022, n. 28, disciplina ulteriormente la procedura dei controlli relativi alle gestioni PNRR. In particolar modo risolve ogni dubbio circa un eventuale contrasto con i controlli preventivi e le norme di semplificazione in materia di esecuzione dei contratti pubblici. A riguardo l'art. 50, comma 3 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 dispone che *“il contratto diviene efficace con la stipulazione e non trova applicazione l'art. 32, comma 12, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*. Questo non confligge con la possibilità di attuare controlli preventivi *“che trovano fondamento nell'imprescindibile esigenza di legalità, quanto, piuttosto, a semplificare e accelerare le procedure, consentendo in ogni caso la tempestiva segnalazione da parte degli organi di controllo, di eventuali vizi degli atti”*¹⁶⁹. In riferimento al controllo preventivo di legittimità dei decreti di approvazione di contratti

¹⁶⁸ Art. 9, comma 1, Decreto del ministro dell'economia e delle finanze

¹⁶⁹ Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Circolare 4 luglio 2022, n.28

stipulati dalle amministrazioni statali in attuazione di interventi inerenti al PNRR si è espressa anche la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato con la deliberazione 1/2022 con cui ha riconosciuto l'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità di questi ultimi. Un'ulteriore peculiarità tipica del PNRR è la facoltà di attribuire l'attuazione di alcuni suoi interventi ad enti periferici delle Amministrazioni centrali e, in questa fattispecie, il controllo preventivo di regolarità amministrativo contabile verrà effettuato dalle Ragionerie territoriali. In merito alle contabilità speciali aperte per la gestione del PNRR si applicano i controlli successivi, così come previsto dall'Ordinamento nazionale. Le amministrazioni titolari di contabilità speciali relative a progetti del PNRR, pertanto devono presentare il rendiconto all'ufficio di controllo competente. Nel caso delle amministrazioni centrali, esso deve essere presentato presso l'Ufficio centrale di bilancio dello stesso ministero mentre se si tratta di uffici periferici la rendicontazione deve essere presentata alle Ragionerie territoriali competenti. Nel caso dei Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, il rendiconto va presentato alla Ragioneria territoriale di Roma. Le indicazioni relative ai controlli relativi agli atti di gestione del PNRR sono state successivamente integrate con ulteriori indicate fornite dalla Ragioneria generale dello Stato. La circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato 2 gennaio 2023, n. 1, precisa che “laddove l'amministrazione centrale dello Stato gestisca risorse comunque finalizzate all'attuazione di progetti del PNRR, operando in qualità di amministrazione titolare, soggetto attuatore e/o, a titolo puramente esemplificativo e non esaustivo, in qualità di stazione appaltante, è tenuta ad utilizzare la medesima apposita contabilità speciale di cui è intestataria e sarà pertanto assoggettata ai controlli di regolarità amministrativa e contabile da parte del competente ufficio del sistema delle ragionerie”¹⁷⁰. La circolare 2 gennaio 2023, n.1, inoltre aggiunge alcune precisazioni in merito al controllo preventivo dei contratti relativi ad interventi del PNRR disponendo che trattandosi di atti sottoposti a controllo preventivo, le amministrazioni sono tenute, in ogni caso, a inviare gli atti ai competenti uffici del sistema delle ragionerie per il controllo di regolarità amministrativo contabile e alla Corte dei conti per il controllo di legittimità, prima del completamento

¹⁷⁰ Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, circolare 2 gennaio 2023, n. 1

dell'esecuzione della prestazione. La Ragioneria generale dello Stato è successivamente intervenuta per fornire ulteriori precisazioni in merito ai controlli che hanno ad oggi gli interventi del PNRR. La circolare 13 marzo 2023, n. 10 sottolinea come il PNRR, nella sua piena operatività, abbia presentato casi in cui si prevede la partecipazione di diverse amministrazioni nella fase di attuazione. Il caso posto in essere dalla Ragioneria generale è dato da una fattispecie in cui "l'Amministrazione titolare della misura PNRR, ad esempio la Presidenza del Consiglio dei ministri, si avvale di un soggetto attuatore che a sua volta affida la realizzazione di un intervento/progetto a un'Amministrazione centrale, ad esempio un Ministero, in qualità di soggetto attuatore di secondo livello ovvero di stazione appaltante"¹⁷¹. Per il sistema dei controlli, il provvedimento con cui la Presidenza del Consiglio dei ministri assegna le risorse al soggetto attuatore è soggetto al controllo preventivo operativo dall'Ufficio di bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri mentre gli atti adottati dalle Amministrazioni in qualità di soggetti attuatori sono soggetti al controllo dell'Ufficio del sistema delle ragionerie competente. La circolare 13 marzo 2023, n. 10, inoltre, disciplina ulteriormente il controllo sui rendiconti delle contabilità speciali del PNRR, indicando che "il controllo successivo sul rendiconto, demandato agli uffici del sistema delle ragionerie non investe lo stato di avanzamento della realizzazione degli interventi/progetti, che rileva ai fini dell'erogazione delle risorse e la cui verifica viene effettuata dalle Amministrazioni coinvolte nel relativo procedimento"¹⁷². Per supportare poi le Amministrazioni centrali nella formazione del rendiconto, le amministrazioni interessate possono adottare un format definito dalla Ragioneria generale dello Stato che si compone di cinque sezioni: 1) il frontespizio contenente gli elementi che identificano l'Amministrazione e la contabilità speciale di riferimento, un quadro riassuntivo di entrate e spese, con evidenza del saldo disponibile al termine dell'esercizio finanziario di riferimento; 2) la seconda sezione in cui inserire una sintesi delle entrate e delle uscite della contabilità speciale che evidenzia la formazione del saldo disponibile al termine dell'esercizio finanziario di riferimento; 3) la terza sezione che analiticamente illustra i movimenti in entrata e uscita per l'esercizio di riferimento e individua il risultato complessivo; 4) la quarta sezione con il dettaglio delle entrate; 5) la quinta sezione con il dettaglio delle uscite.

¹⁷¹ Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato
Circolare 13 marzo 2023, n. 10

¹⁷² Ibidem

CAPITOLO 3 – L’istituto della confisca dei beni alla criminalità organizzata

3.1 La confisca dei beni alla criminalità organizzata: alla ricerca di una definizione di mafia

Prima di analizzare nello specifico l’istituto del commissario straordinario per il recupero e la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, è importante soffermarsi sull’istituto cardine di questa struttura commissariale: la confisca dei beni alla mafia. Di quest’ultimo termine, mafia, ad oggi non è ancora presente una definizione univoca. In parte è definita come “un complesso di associazioni criminali, sorte in Sicilia nel XIX secolo, diffuse su base territoriale, rette dalla legge dell’omertà e strutturate gerarchicamente”¹⁷³. Definizione questa che attribuisce alla mafia uno stampo territoriale radicato in una sola regione, non allargando l’orizzonte verso quello che è diventato nel corso del tempo il fenomeno della criminalità organizzata. Ad oggi, oltre questa definizione, si parla di una sociologia del fenomeno mafioso, la quale si avvicina al tema delle mafie mediante quattro metodologie: l’analisi sociologica, la critica sociale e la sociologia applicata facendo sì che “ogni tipo si riferisce all’intenzione di descrivere, spiegare, interpretare, applicare”¹⁷⁴. Da questa definizione sociologica è partito un filone di letteratura scientifica che ancora oggi confligge nella percezione che ha l’opinione pubblica con i media, con i commenti e atti di inquirenti e magistrati e con le testimonianze dei parenti delle vittime. L’ordinamento italiano ha visto l’ingresso della prima definizione di mafia al suo interno solo nel 1982, con la legge 13 settembre 1982, n. 646¹⁷⁵. Questa legge è stata una chiave di volta nel definire per la prima volta l’associazione di tipo mafioso e lo fa con l’articolo 1 il quale introduce al Codice penale l’articolo 416-bis. Quest’ultimo dice che “*L’associazione è di tipo mafioso quando coloro*

¹⁷³ Enciclopedia Treccani, “Mafia”

¹⁷⁴ V. METE, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in *Stato e mercato*, fascicolo 3/2016, Bologna, Il Mulino, 391-424.

¹⁷⁵ La normativa, definita anche legge “Rognoni-La Torre”, ebbe origine in una proposta di legge presentata alla Camera dei deputati il 31 marzo 1980 da Pio La Torre a cui hanno contribuito anche i giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Fu approvata a seguito di due veri e propri attentati della mafia allo Stato: l’omicidio del segretario regionale siciliano del Partito comunista italiano Pio La Torre e a seguito della strage di via Carini del 3 settembre 1982 in cui furono uccisi l’allora prefetto di Palermo, il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, la moglie Emanuela Setti Carraro e l’agente di scorta Domenico Russo

che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per gli altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali”¹⁷⁶. Come si legge dalla disposizione, può essere ben evidenziato come l’articolo 416-bis “stabilisca con sufficiente precisione che cosa debba intendersi per associazione di tipo mafioso e fissa i suoi elementi costitutivi. A oltre quarant’anni dall’entrata in vigore della norma, non si può dare atto che il tentativo di dare una definizione dell’organizzazione mafiosa è riuscito ed ha avuto il pregio di saper tradurre normativamente una categoria criminologica di notevole complessità, ancorandola a parametri sufficientemente caratterizzanti e obiettivi”¹⁷⁷. La prima applicazione di questa nuova “definizione” per identificare le associazioni mafiose si è avuta durante il c.d. Maxiprocesso di Palermo¹⁷⁸, in cui in forza della nuova norma, Cosa Nostra viene definita come “associazione mafiosa [...] con una struttura militarmente e verticisticamente organizzata, sostanzialmente unitaria, riconosciuta come contropotere in opposizione a quello dello Stato”¹⁷⁹. A seguito di questo primo riconoscimento, la conferma dell’identificazione di Cosa Nostra come associazione di stampo mafioso avviene con la Corte di cassazione che la definisce “un’organizzazione piramidale delle aggregazioni mafiose [...] e per essa dell’organo centrale denominato commissione o cupola”¹⁸⁰. A partire da quel momento e da questa definizione il termine mafia assume quindi una connotazione ben precisa ma ancora non riesce a separarsi dall’influenza degli altri soggetti coinvolti nelle politiche di contrasto alla mafia. Un processo tipico della non unitarietà concettuale della mafia si rinviene nel processo della circolarietà delle fonti in cui “le conoscenze e le asserzioni sulle mafie (anche quelle prive di fondamento) una volta prodotte o esposte in pubblico da soggetti differenti (magistrati, giornalisti, attivisti

¹⁷⁶ Art. 416-bis, comma tre, Codice penale

¹⁷⁷ G. TURONE, F. BASILE, *Il delitto di associazione mafiosa*, 4. ed. rivista e aggiornata, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024.

¹⁷⁸ Il Maxiprocesso di Palermo è lo storico processo contro Cosa Nostra, celebrato in primo grado tra il 10 febbraio 1986 e il 16 dicembre 1987. Esso coinvolse 475 imputati e tra i capi d’accusa si annovera l’associazione a delinquere di stampo mafioso

¹⁷⁹ Corte di Assise di Palermo, sentenza 16 dicembre 1987, n. 39

¹⁸⁰ Corte di Cassazione, sentenza 30 gennaio 1992, n. 80

antimafia, scienziati sociali, mafiosi, parenti delle vittime) intraprendono un viaggio (sui quotidiani, nelle trasmissioni televisive in prima serata, nei documenti ufficiali delle agenzie di contrasto, su Wikipedia e, dunque, nelle tesi di laurea) per cui risulta arduo risalire alla fonte originaria” facendo sì che “tali fonti sono spesso maneggiate con disinvoltura al di fuori del circuito giuridico e giudiziario. Esse, pertanto, finiscono per costruire una realtà circolare del crimine organizzato che forgia i criteri legittimi attraverso i quali diventa possibile riconoscere i mafiosi, distinguendoli da coloro che mafiosi non sono. Criteri che, più spesso di quanto si creda, i mafiosi stessi fanno propri”¹⁸¹. Per conoscere quindi le mafie realmente è essenziale “accedere al composito campo dell’antimafia per decodificarne le logiche di azione, la dislocazione degli attori in campo, gli strumenti di cui essi dispongono, le interazioni con l’opinione pubblica, col campo politico e dei decisori pubblici. Esplorare l’antimafia permette di capire, addirittura, le ricadute che le sue azioni hanno sull’identità stessa dei mafiosi e degli aspiranti tali”¹⁸². Questo porta a far sì che per conoscere la mafia sia necessario conoscere il campo dell’antimafia, il quale si presenta vasto e articolato, con politiche che, come nel caso dell’art. 416-bis, sono spesso nate come reazione dello Stato all’attacco sferrato dalla mafia, assumendo una connotazione prettamente emergenziale. Le politiche antimafia a loro volta si distinguono in dirette e indirette. Le prime definite come “strumenti adottati come reazione ad eventi specifici, quali omicidi, stragi e in genere attacchi condotti dalle organizzazioni mafiose contro lo Stato”¹⁸³. Le seconde sono istituti con cui si tenta di “promuovere una cultura della legalità e la reazione della società civile contro la mafia, o di rendere le pubbliche amministrazioni e le loro attività più impermeabili ad essa, o infine di potenziare le capacità e il rendimento delle forze di polizia”¹⁸⁴. Altra classificazione che può essere effettuata è in politiche antimafia esplicite e implicite in cui le prime sono quegli strumenti di policy con una finalità esplicita dichiarata dal legislatore stesso nel

¹⁸¹ V. METE, *La costruzione istituzionale* Cit.

¹⁸² Ibidem

¹⁸³ A. LA SPINA, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Un esempio di politica diretta è dato dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 in cui tra tutte si è avuta l’introduzione della misura del soggiorno obbligato dei sospetti mafiosi in località distanti dalle loro residenze abituali, approvata dopo la strage di Ciaculli, a Palermo.

¹⁸⁴ Ibidem

contrasto alla mafia¹⁸⁵; le seconde hanno finalità diverse ma con ricadute sulla lotta alle mafie¹⁸⁶.

3.2 l'evoluzione normativa della confisca dei beni

3.2.1 Dall'obbligo di dimora alla confisca preventiva: le prime misure nella lotta alla mafia

Il lungo percorso che ha portato alla definizione dell'associazione mafiosa è stato accompagnato dall'evoluzione normativa delle politiche antimafia utilizzate nel tempo. Una delle più importanti, fondamentale per questo elaborato è la confisca dei beni alla criminalità organizzata. Il primo tentativo di introduzione di misure di prevenzione per contrastare la criminalità organizzata nell'ordinamento nazionale è stato con la legge 15 agosto 1863, n. 1409, anche conosciuta come “legge Pica” con cui si dispone la “procedura per la repressione del brigantaggio e dei camorristi nelle province infette”¹⁸⁷. Il primo vero e proprio intervento normativo contro la mafia è dato dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 “disposizioni contro la mafia”, con cui vengono introdotte nuove politiche per il contrasto alla mafia, tra cui l'ampliamento agli appartenenti alla mafia di misure di prevenzione della sorveglianza speciale e del divieto o obbligo di soggiorno in un determinato Comune diverso da quello di residenza. A seguito di questa prima fase, ci si rese conto che l'ordinamento aveva bisogno di un punto di volta nel fornire allo Stato strumenti adeguati nella lotta alla criminalità organizzata, definendo l'associazione di tipo mafioso e fornire un istituto per poter “aggreddire le organizzazioni criminali nella loro componente economico-finanziaria, connessa all'esercizio di attività criminali, al riciclaggio di denaro sporco e al reimpiego dei proventi illeciti, attraverso provvedimenti tendenti al sequestro e alla confisca del patrimonio illecitamente ottenuto. Questo porta ad una svolta avuta con l'introduzione della l. 646/1982, frutto di un cambio di percezione del contrasto alla mafia avuto grazie all'avvento di un vero e proprio cambio di paradigma

¹⁸⁵ Un esempio è dato dall'introduzione di un regime carcerario speciale destinato ai detenuti per reati di mafia, introdotto come misura emergenziale, con l'introduzione nell'ordinamento del

¹⁸⁶ Un esempio è dato dalla normativa sul riciclaggio di denaro o dalle politiche adottate contro la dispersione scolastica

¹⁸⁷ Con questa legge per la prima volta furono istituiti reati di brigantaggio e di camorristo e per contrastarli furono proposti il domicilio coatto e pene come il lavoro forzato a vita

nella lotta. Questo si è avuto con la nascita e la diffusione del c.d. metodo Falcone basato sulla concezione che “il vero tallone d’Achille delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro, connessi alle attività criminose più lucrose” e di conseguenza “lo sviluppo di queste tracce, attraverso un’indagine patrimoniale che segua il flusso di denaro proveniente dai traffici illeciti, è quindi la strada maestra, l’aspetto decisamente da privilegiare nelle investigazioni in materia di mafia, perché è quello che maggiormente consente agli inquirenti di costruire un reticolo di prove obiettive, documentali, univoche, insuscettibili di distorsioni, e foriere di conferme e riscontri ai dati emergenti dall’attività probatoria di tipo tradizionale”¹⁸⁸. La legge, oltre ad aver introdotto per la prima volta, come già analizzato, il reato di associazione di stampo mafioso, inserisce nell’ordinamento un nuovo istituto di prevenzione nei confronti di individui sospettati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso per impedire, attraverso l’acquisizione allo Stato del patrimonio illecitamente costituito, la prosecuzione dell’attività delittuosa ed evitare che l’investimento degli ingenti prodotti dalle mafie in attività d’impresa possa proliferare all’interno di importanti settori dell’economia legale. Il primo elemento da analizzare è dato dal comma 7 dell’art. 416-bis in cui si dispone che “*nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l’impiego*”¹⁸⁹. Quest’ultima, obbligatoria nei confronti di tutto il patrimonio causa o effetto della fattispecie di reato. Sembra dover essere considerata “non tanto come una misura di sicurezza patrimoniale, quanto come una vera e propria pena accessoria, avente come tale una funzione afflittiva e general-preventiva”¹⁹⁰. Analizzando nello specifico questo primo istituto accessorio si può desumere che, come strumenti del reato, vanno intesi “tutti quei beni, mobili o immobili, destinati ad essere utilizzati ai fini dell’attività dell’associazione: ad esempio beni di trasporto, terreni, edifici che appiano essere strumentali ai fini del sodalizio”¹⁹¹. Il prezzo, il prodotto e il profitto del reato sono invece “tutti quei beni in

¹⁸⁸ G. FALCONE, G. TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia in Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso, Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, Roma, 1983

¹⁸⁹ Art. 416-bis, comma 7, Codice penale

¹⁹⁰ A. LAUDATI, *La tutela penale nei confronti della ricchezza mafiosa*, in *L’attività di contrasto alla criminalità organizzata*, a cura di C. PARANO e A. CENTONZE, Milano, Giuffrè, 2005.

¹⁹¹ Un caso è dato da un immobile dotato di una cella per la custodia di persone sequestrate, ovvero ad un fondo in cui l’associazione si riunisce per deliberare, ovvero ad un’imbarcazione equipaggiata per il

cui si concretizzano le varie utilità indebite che siano state realizzate dall'associazione attraverso l'attuazione del suo ampio e peculiare programma criminoso: "prezzo", "prodotto" e "profitto", del reato associativo coincidono quindi, da un lato, con "prezzo", "prodotto" e "profitto", dei singoli delitti-fine rientranti nella prima finalità, ma ricomprendono, d'altro lato, i profitti ingiusti derivanti dalle attività di "mafia imprenditrice" riconducibili alla seconda finalità, nonché gli altri profitti indebiti¹⁹². Con questo quindi il legislatore ha fatto in modo che questo istituto possa essere finalizzato ad estendere la confisca a ogni reinvestimento effettuato con i profitti delittuosi e con gli utili della stessa impresa mafiosa di cui tutti i beni che ne fanno capo possono essere considerati come strumenti del reato associativi, per cui la confisca obbligatoria si estende anche a questi ultimi. Il carattere dell'obbligatorietà di questo istituto di confisca fa sì che il pubblico ministero estenda le indagini alle ricchezze che possono essere ricondotte al sodalizio criminoso, a seguito della dimostrazione che questi beni siano legati ovviamente all'attività illecita. Altro tipo di confisca che viene introdotto, importante nell'evoluzione della legislazione relativa ai beni confiscati è dato dall'introduzione dell'art. 2-ter alla legge 31 maggio 1965, n. 575 con cui si dispone che *"il tribunale, anche d'ufficio, ordina con decreto motivato il sequestro dei beni dei quali la persona nei confronti della quale è stato indiziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, e che sulla base di sufficienti indizi, come la notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati si ha motivo di ritenere siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego"* e *"con l'applicazione della misura di prevenzione il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza"*¹⁹³. Di questo istituto, il primo presupposto soggettivo è dato dall'applicazione della misura di prevenzione personale "perché la persona è ritenuta

trasporto di merci di contrabbando, ma anche ai locali ove ha sede un'impresa mafiosa, con le relative attrezzature

¹⁹² G. TURONE, F. BASILE, Il delitto cit.

Da riprendere in merito le parole di Carlo Alberto Dalla Chiesa, il quale, in un'intervista a Giorgio Bocca dell'agosto 1982, disse che "La mafia ormai sta nelle maggiori città italiane dove ha fatto grossi investimenti edilizi, o commerciali e magari industriali. A me interessa conoscere questa accumulazione primitiva del capitale mafioso, questa fase di riciclaggio del denaro sporco, queste lire rubate, estorte che architetti o grafici di chiara fama hanno trasformato in case moderne o alberghi e ristoranti à la page. Ma mi interessa ancora di più la rete mafiosa di controllo, che grazie a quelle case, a quelle imprese, a quei commerci magari passati a mani insospettabili, corrette, sta nei punti chiave, assicura i rifugi, procura le vie di riciclaggio, controlla il potere".

¹⁹³ comma 2 ter, art. 416-bis, R.D. 1398/1930

indiziata di appartenenza all'associazione di tipo mafioso"¹⁹⁴ ma non occorre la certezza della sua partecipazione ad essa. Ciò è possibile proprio per il carattere preventivo che assume la misura. Una volta accertato il presupposto soggettivo, il tribunale specializzato delle misure di prevenzione competente in sede distrettuale accerta la presenza dei presupposti oggettivi che consentono sequestro e confisca del bene: prima di tutto va accertata la disponibilità, diretta o indiretta, del bene in capo all'indiziato appartenente all'associazione di tipo mafioso¹⁹⁵. A seguito dell'avvenuta prova della disponibilità dei beni va accertata la provenienza illecita dei beni, sulla base di indizi che sono principalmente attraverso un vero e proprio giudizio di sproporzione tra valore dei beni e redditi dichiarati o attività svolta lecitamente. Il procedimento si svolge davanti a un tribunale collegiale, appellabile in corte d'appello e ricorribile, se accertata una violazione di legge, in Cassazione. "Quale misura preventiva si tratta di una vera e propria rivoluzione copernicana nelle strategie di contrasto alla criminalità organizzata, in quanto è consentito da parte del tribunale il sequestro dei beni ritenuti frutto di attività illecite, o che ne costituiscano il reimpiego, con il solo presupposto che questi siano nella disponibilità dell'indiziato di mafia, anche se intestati a prestanome. Con una sostanziale inversione dell'onere della prova in capo all'indiziato, sarà questo a dover dimostrare la lecita provenienza"¹⁹⁶. Questo istituto ha visto un primo suo perfezionamento con il decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 1989, n. 282 recante "disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575". Per prima cosa, il decreto-legge introduce la figura dell'amministratore con lo stesso provvedimento con cui è disposto il sequestro. "*L'amministratore ha il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione, sotto la direzione del giudice delegato*" ed è "*scelto tra gli*

¹⁹⁴ E. CICONTE, *La Legge Rognoni-La Torre Tra Storia e Attualità*, Rubbettino Editore, 2022.

¹⁹⁵ Possono quindi essere colpiti dalla misura non solo i beni di cui è formalmente titolare il presunto mafioso ma quelli nella sua disponibilità indiretta, ovvero con titolarità formale attribuita a dei prestanome, comunemente chiamati teste di legno. Per superare quindi le modalità elusive tipiche dell'agire criminale assume una particolare rilevanza la disponibilità effettiva, ovvero il potere reale di determinare la sua destinazione e di trarne utili. Una importante prova che viene usata per verificare la reale disponibilità effettiva è la verifica della disponibilità dei beni in capo a coniugi, figli, conviventi dell'indiziato; intestazioni gratuite o onerose in favore di parenti entro un certo grado.

¹⁹⁶ S. PELLEGRINI, *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Roma, Aracne, 2016.

iscritti negli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri del distretto” mentre “non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi, né le persone condannate ad una pena che importi l’interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione”¹⁹⁷. L’amministratore, inoltre, non può stare in giudizio, contrarre mutui, stipulare transazioni, compromessi, fidejussioni, concedere ipoteche, alienare immobili e compiere altri atti di straordinaria amministrazione senza un’autorizzazione scritta a cura del giudice delegato. A quest’ultimo, l’amministratore ha il dovere di presentare entro un mese dalla sua nomina, “una relazione particolareggiata sullo stato e sulla consistenza dei beni sequestrati e successivamente, con la frequenza stabilita dal giudice, una relazione periodica sull’amministrazione, esibendo, se richiesto, i documenti giustificativi; deve altresì segnalare al giudice delegato l’esistenza di altri beni, che potrebbero formare oggetto di sequestro, di cui sia venuto a conoscenza nel corso della sua gestione”¹⁹⁸. La disposizione introdotta disciplina poi anche le spese per la conservazione e l’amministrazione dei beni le quali sono sostenute dall’amministratore mediante prelevamento da somme da lui riscosse a qualunque titolo. Nel caso in cui non sia ricavabile denaro sufficiente per il pagamento delle spese allora queste sono anticipate dallo Stato, con diritto di recupero nei confronti del titolare del bene in caso di revoca del sequestro. Nel caso invece in cui si passi alla confisca dei beni, le somme per il pagamento del compenso dell’amministratore, per il rimborso delle spese sostenute sono inserite nel conto della gestione; se quest’ultimo non ha abbastanza fondi allora sarà lo Stato a farsi carico delle spese senza però acquisire diritti di recupero nei confronti del titolare dei beni. Al rimborso e all’anticipazione delle spese, alla liquidazione dei compensi che non presentano copertura nelle risorse di gestione, provvede l’intendente di finanza avvalendosi di apposite aperture di credito disposte a suo favore sui fondi dello specifico capitolo istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze. La novità più importante portata da questo decreto, prima della rivoluzione del 1996, è data dall’art. 4 in cui si dispone che i beni confiscati sono devoluti allo Stato. Il passaggio cruciale che fa capire la situazione prerivoluzionaria si ha nella fase se vede definita dopo

¹⁹⁷ Art. 2-sexies, legge 31 maggio 1965, n. 575

¹⁹⁸ Art. 2 septies, legge 31 maggio 1965, n. 575

aver devoluto i beni allo Stato, ovvero “se tra i beni confiscati sono comprese somme di danaro, l’amministratore provvede senza ritardo al loro versamento all’ufficio del registro, salvo che le stesse debbano essere utilizzate per la gestione di altri beni confiscati. Se sono stati confiscati crediti, titoli o beni mobili non costituiti in azienda, l’amministratore provvede al recupero dei crediti o alla vendita degli altri beni, anche a trattativa privata, provvedendo al versamento delle relative somme all’ufficio del registro”¹⁹⁹. Per i beni immobili e beni costituiti in azienda, l’istituto antecedente alla svolta della valorizzazione, prevedeva la destinazione dei beni. A tale fine “l’intendente di finanza, acquisita dall’ufficio tecnico erariale la stima del valore dei beni, ne informa il prefetto il quale, sentito il comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica integrato dall’intendente di finanza e dal sindaco del comune in cui si trova l’immobile o ha sede l’azienda e con la partecipazione dell’amministratore, formula al Ministro delle finanze proposte motivate in ordine alla destinazione medesima. La proposta può riguardare la conservazione del bene al patrimonio dello Stato e la relativa utilizzazione, il trasferimento a titolo gratuito ad altro ente pubblico per essere destinato al perseguimento dei fini istituzionali o, per i beni costituiti in azienda, la cessione anche a titolo gratuito a società e imprese a partecipazione pubblica per la continuità produttiva e occupazionale. La proposta può infine riguardare, se ritenuta di maggiore utilità per l’interesse pubblico, la vendita, per un corrispettivo determinato nella proposta medesima e non inferiore alla stima dell’ufficio tecnico erariale, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, ovvero la liquidazione dei beni”²⁰⁰. Al recepimento della proposta, il Ministro delle finanze con proprio decreto, dispone la destinazione dei beni. Se il bene resta nel patrimonio dello Stato, il ministro può stabilirne la concessione in uso ad enti che operano, senza fini di lucro, nel campo sociale o educativo. Altra misura emergenziale introdotta nell’ordinamento è stata il decreto-legge 8 giugno 1992²⁰¹, n. 306, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 con cui fu istituita la confisca allargata con cui si consente nell’ambito di un processo penale, in caso di

¹⁹⁹ Art 4, comma 4 decreto-legge 230/1989

²⁰⁰ Art 4, comma 5 decreto-legge 230/1989

²⁰¹ Il carattere emergenziale emerge anche dalla data in cui viene approvato il decreto-legge ovvero nei 57 giorni trascorsi tra la strage di Capaci del 23 maggio 1992 in cui persero la vita il magistrato Giovanni Falcone, la moglie Francesca Morvillo e gli agenti Vito Schifani, Rocco Dicillo e Antonio Montinaro e la strage di via D’Amelio del 19 luglio 1992 in cui furono uccisi il giudice Paolo Borsellino e gli agenti Emanuela Loi, Agostino Catalano, Walter Eddie Cosina, Vincenzo Li Muli e Claudio Traina.

condanna o patteggiamento per alcuni delitti, la confisca di tutti i beni nella disponibilità diretta o indiretta, del condannato di valore sproporzionato rispetto al reddito dichiarato a meno che non venga giustificata la sua provenienza. La giurisprudenza si è poi espressa sulla differenza dell'istituto della confisca allargata e della confisca di prevenzione considerandole “provvedimenti ablatori che agiscono in campi che hanno diverse latitudini”. La prima misura infatti “mira principalmente ad impedire la commissione di nuovi reati”²⁰² mentre la seconda è una misura di prevenzione dal carattere amministrativo che ha la finalità di impedire che i beni sottoposti alla confisca di prevenzione possano essere rimpiegati al fine di realizzare o trarre ulteriori vantaggi, alterando il sistema legale con accumuli anomali di ricchezza.

3.2.2 “Le mafie restituiscono il maltolto”: L’avvento di Libera e la valorizzazione dei beni confiscati

Il commissario straordinario preso in esame in questo elaborato ha tra i suoi compiti quello della valorizzazione dei beni confiscati. Questa funzionalità, destinata ai beni confiscati, avviene con una vera e propria rivoluzione nelle politiche del contrasto alla mafia, una seconda rivoluzione dopo quella avvenuta con la definizione del reato di associazione di tipo mafioso. Dopo le innumerevoli stragi, culminate con la morte di tanti simboli della lotta alla mafia: da Rocco Chinnici a Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, passando per Carlo Alberto Dalla Chiesa, Rosario Livatino e tutti gli uomini e le donne che hanno dato la vita per difendere lo Stato e la legalità, arriva nel campo delle politiche antimafia un nuovo attore: il terzo settore. Nel 1994 a Roma si svolge la conferenza stampa di inaugurazione dell'associazione “Libera” , definita dalla stampa “cartello di associazioni contro le mafie”, annunciata da don Luigi Ciotti a cui aderiscono sin dagli albori tante associazioni con storia e identità proprie e diverse ma accomunate dalla consapevolezza che opporsi alle mafie è un compito politico, sociale, culturale ed etico che riguarda l'intera società civile. Nel 1994 Libera lancia la campagna popolare “le mafie restituiscono il maltolto” con cui chiede “l'utilizzo a scopi sociali dei beni confiscati ai mafiosi”. La proposta assume un valore molto simbolico in quanto “il potere mafioso si esprime e riproduce non tanto per via militare quanto attraverso il controllo

²⁰² Corte di Cassazione, sezioni unite, sentenza 29 maggio 2014, n. 33451

del territorio, il rapporto di scambio e complicità con uomini e, talvolta, con settori dello Stato e della politica, con l'infiltrazione del tessuto economico e produttivo legale. Per questo indebolire economicamente la criminalità è decisivo; una mafia povera è una mafia non più capace di procurarsi compensi, complicità e impunità". Questa petizione porterà darà il sostegno al disegno di legge presentato da Giuseppe Di Lello il quale richiedeva, in materia, modifiche all'art. 2 sexies della legge 31 maggio 1965, n. 575 in materia di gestione dei beni sequestrati e confiscati e dell'art. 4 della legge 4 agosto 1989, n. 282, in materia di destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Le prime cinquecentomila firme furono consegnate all'allora Presidente della Camera dei deputati, on. Irene Pivetti, il 19 luglio 1995, a tre anni dalla strage di via D'Amelio. Da lì il processo culminò con l'approvazione della legge 7 marzo 1996, n. 109 "Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati", avvenuta in sede deliberante dalla commissione giustizia a legislatura finita. La legge non si è limitata ad apportare innovazioni sostanziali e procedurali in tema di amministrazione dei beni confiscati, ma ha anche recepito l'esigenza di attuare un monitoraggio permanente dei beni, al fine di redigere una relazione semestrale del Governo al Parlamento. "La legge ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nell'ambito delle azioni positive che possono essere introdotte per contrastare le mafie. Fino alla sua approvazione, l'intervento dello Stato nell'ambito dei patrimoni accumulati illecitamente è stato soprattutto di carattere repressivo". "Un tal stato di cose, se da un lato rappresentava l'esito tangibile dell'azione repressiva che lo Stato conduceva contro la criminalità organizzata, dall'altro sottolineava, altrettanto concretamente, l'incapacità dello stesso di passare ad una fase costruttiva e di progettazione di azioni positive in favore delle comunità locali"²⁰³. Ciò porta a definire la legge 109/1996 come uno degli strumenti più avanzati nelle politiche di contrasto alla criminalità organizzata nel campo culturale, sociale ed economico, prevedendo la restituzione alla collettività di grandi patrimoni accumulati illecitamente e colpendo le mafie nella loro creazione del consenso sociale. Tra le novità introdotte dalla legge, la prima è la possibilità di nomina nel ruolo di amministratore dei beni confiscati anche tra persone che, pur non munite delle suddette qualifiche professionali, abbiano comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli sequestrati.

²⁰³ P. TANCREDI, *I beni confiscati alla criminalità organizzata: aspetti giuridici e sociologici*, in ADIR, *l'altro diritto*, Pisa, Pacini Giuridica Editore, 2010.

Con l'adozione del provvedimento di confisca, come già stabilito, i beni entrano nel patrimonio dello Stato e da qui la vera rivoluzione si attua sulla destinazione che deve essere data ai beni, i quali in base alla loro natura, hanno un diverso processo di destinazione. I beni immobili possono essere: *“a) mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile; b) trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, per finalità istituzionali o sociali. Il comune può amministrare direttamente il bene o assegnarlo in concessione a titolo gratuito a comunità, ad enti, ad organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti. Se entro un anno dal trasferimento il comune non ha provveduto alla destinazione del bene, il prefetto nomina un commissario con poteri sostitutivi; c) trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'articolo 74 del testo unico approvato con dpr 9 ottobre 1990, n. 309. Il comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile”*²⁰⁴. Una analisi possibile è la volontà del legislatore che favorire l'utilizzo del bene confiscato da parte degli enti locali in quanto cerca una vera e propria limitazione finalistica dei beni mantenuti nel patrimonio statale in giustizia, ordine pubblico e protezione civile. La scelta di queste tre finalità può essere legata ad “ambiti in qualche modo collegati all'esigenza di rafforzare la visibilità dello Stato in quelle zone del territorio nazionale particolarmente soggette al condizionamento mafioso”²⁰⁵. La normativa invece fa sì che i beni devoluti ai comuni non siano limitati a finalità istituzionali ma sono chiamati a scegliere tra la gestione diretta del bene e la destinazione a fini sociali, coinvolgendo il terzo settore creando così valore sociale che può essere restituito alla cittadinanza dopo che le è stato sottratto violentemente dalla criminalità organizzata. Per i beni aziendali invece esiste un diverso percorso e, diversamente dai beni immobili, sono sempre mantenuti al patrimonio dello Stato. Essi sono destinati: *“a)*

²⁰⁴ Comma 2, art. 2-undecies, legge 31 maggio 1965, n. 575

Come si può notare, la rivoluzione avviene per la destinazione del bene e per il coinvolgimento degli enti locali

²⁰⁵ N. GULLO, *Il procedimento amministrativo di destinazione dei beni confiscati alla mafia: aspetti problematici della normativa vigente e prospettive di riforma* in *Il Foro Italiano*, volume 126, fascicolo 3/2003, Milano, 2003, 71-84.

all'affitto, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo oneroso, previa valutazione del competente ufficio del territorio del Ministero delle finanze, a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. Nella scelta dell'affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali. I beni non possono essere destinati all'affitto alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata se taluno dei relativi soci è parente, coniuge, affine o convivente con il destinatario della confisca; b) alla vendita, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima del competente ufficio del territorio del Ministero delle finanze, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico. Nel caso di vendita disposta alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni alla comunicazione della vendita del bene da parte del Ministero delle finanze; c) alla liquidazione, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico”²⁰⁶. Seppur rivoluzionaria ovviamente la legge presenta qualche profilo di criticità sin dai suoi albori, tra cui sicuramente va annoverata la lunghezza dei tempi per la conclusione del procedimento di destinazione degli immobili e la loro consegna che ha una “durata media di almeno quattro o cinque anni, ben oltre i quattro mesi previsti”²⁰⁷. Altro fattore critico emerso, è l'allora inadeguatezza dell'agenzia del demanio nella gestione dei beni confiscati, migliaia presenti su tutto il territorio nazionale ma, la più delicata risulta essere legata alla ponderazione degli interessi pubblici e collettivi al fine della destinazione migliore da attribuire al bene confiscato. “La progettualità sociale, che dovrebbe costituire il motore dell'attività di destinazione, viene relegata ai margini della procedura, in quanto i progetti sociali che possono presentare le associazioni e le cooperative devono riguardare soltanto quelle modalità di utilizzazione del bene che sono già state prefissate”²⁰⁸. Un altro aspetto da sottolineare è la pluralità di attori istituzionali coinvolti nelle varie fasi di destinazione del bene e la compresenza delle associazioni di volontariato.

²⁰⁶ Art. 2-undecies, comma 3, legge 575/1965

²⁰⁷ N. GULLO, Il procedimento amministrativo cit.

²⁰⁸ Ibidem

3.2.3 I primi commissari straordinari per la valorizzazione dei beni confiscati

Per garantire una sinergia tra tutti i soggetti coinvolti si è adottata come soluzione la nomina di un commissario straordinario, potremmo dire il primo vero antenato dell'attuale struttura commissariale considerata nell'elaborato. Con il Decreto del Presidente della Repubblica, 28 luglio 1999, *“tenuto conto delle molteplici problematiche e degli aspetti connessi alla pratica applicazione delle procedure amministrative e della normativa disciplinanti la destinazione e la gestione dei beni confiscati, ritenuto necessario proporre modifiche ed integrazioni alla procedure amministrative e della normativa al fine di rendere più snella ed efficace l'azione amministrativa e valutata la necessità di assicurare il coordinamento operativo tra le amministrazioni interessate alla destinazione e alla gestione dei beni confiscati al fine di assicurare la loro effettiva destinazione sociale”*²⁰⁹, nomina il generale di brigata Castore Palmerini, commissario straordinario di governo, ai sensi della già citata legge 400/1988. Il commissario è stato nominato per *“a) assicurare il coordinamento operativo tra le amministrazioni interessate alla destinazione e alla gestione dei beni confiscati; b) assicurare il necessario collegamento tra le amministrazioni interessate alla destinazione e alla gestione dei beni confiscati e i soggetti di cui all'art. 2-duodecies, comma 2, lettera b), della legge 7 marzo 1996, n. 109, anche per la prospettazione e soluzione di problematiche generali inerenti la destinazione medesima; c) segnalare la necessità dell'adozione dei provvedimenti amministrativi necessari ad assicurare la correttezza della gestione dei beni confiscati e l'effettività della destinazione sociale dei beni stessi, anche con diffida agli organi competenti; d) formulare proposte al Presidente del Consiglio dei Ministri riguardanti le modifiche e le integrazioni alle procedure amministrative e alla normativa vigente, disciplinanti la destinazione e la gestione dei beni confiscati, al fine di rendere più snella ed efficace l'azione amministrativa; e) procedere al monitoraggio, anche attraverso l'accesso alle basi di dati disponibili, dei beni confiscati avvalendosi dell'Osservatorio permanente sui beni confiscati”*²¹⁰. Per l'esercizio poi della sue funzioni il commissario si avvale dell'Osservatorio permanente sui beni confiscati e di una struttura, posta alle sue dipendenze, con sede presso il

²⁰⁹ Decreto del Presidente della Repubblica, 28 luglio 1999

²¹⁰ Decreto del Presidente della Repubblica, 28 luglio 1999

ministero delle finanze composta da personale tecnico e amministrativo appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche e con una dotazione organica non superiore a trenta unità di cui almeno tre dirigenti o ufficiali superiori della Guardia di Finanza o dell'Arma dei Carabinieri e questori della Polizia di Stato. Con il Decreto del Presidente della Repubblica in data 19 gennaio 2001, la dott.ssa Margherita Vallefucio viene nominata ai sensi dell'art. 11 della legge 400/1988, commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali²¹¹, rimasto in carica fino al 2003 con gli stessi compiti attribuiti dal D.P.R. 28 luglio 1999. Il 23 dicembre 2003 il Governo ha deciso di affidare i compiti della struttura commissariale all'agenzia del Demanio, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri. La Camera dei deputati, in seguito allo scioglimento della struttura commissariale suggerisce che quella del commissario straordinario era una struttura utile al coordinamento e alla sollecitazione delle procedure per la destinazione e l'assegnazione dei beni. Ciò non di meno si è deciso di cancellarla senza prevedere alcuna struttura che in qualche modo si facesse carico delle sue funzioni, con personale specializzato e adeguatamente formato. Inoltre, si sottolinea che l'inadeguatezza di questa Amministrazione è stata denunciata dal mondo delle associazioni; si è detto che essa non era stata in grado di reggere un ruolo che non poteva essere interpretato in modo burocratico per la complessità delle sue caratteristiche finendo per costituire più un freno per il successo dei progetti di utilizzo dei beni confiscati che una risorsa. Difficoltà nel passaggio alla gestione dei beni confiscati da parte dell'agenzia del Demanio sottolineato anche dalla Corte dei conti, la quale attraverso un'istruttoria condotta presso la stessa Agenzia del demanio ed il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero degli interni ha fatto emergere difficoltà nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e problematiche che richiedono una riflessione per interventi normativi, che verranno successivamente applicati. Nella ricostruzione è importante sottolineare quali sono state le criticità affrontate prima di arrivare alla riforma che ha visto l'introduzione del codice antimafia. Tra le più frequenti nell'iter procedurale ,che va dal provvedimento di confisca alla destinazione e consegna del bene per l'uso finale, ci sono: a) difficoltà connesse a non corrette o incomplete procedure nella fase giurisdizionale del sequestro e della

²¹¹ Da notare come per la gestione i primi commissari straordinari nominati siano appartenenti alle forze dell'ordine o agenti di pubblica sicurezza; nel primo caso si tratta di un generale della Guardia di Finanza, nel secondo di un dirigente superiore della Polizia di Stato

confisca. Tra queste un esempio è dato dal fatto che “i decreti di sequestro e/o 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”. Queste problematiche incidono nelle fasi poi di competenza dell’agenzia del demanio, ostacolando la definizione del processo; b) difficoltà nel corso della gestione di un immobile. Quest’ultimo in alcune fattispecie risulta occupato, costruito abusivamente senza la presenza di un’istanza di condono edilizio o sussistono diritti di terzi sul bene. Il procedimento, quindi, rallenta poiché “la destinazione dei beni confiscati è subordinata ad un preliminare accertamento tecnico, finalizzato a verificare le condizioni dell’edificio e a fornire indicazioni di massima sulle caratteristiche tecniche delle costruzioni; c) problematiche relative alla fase di utilizzazione dell’immobile confiscato. Le prefetture, in quegli anni, evidenziano il disinteresse degli amministratori nella gestione da cui consegue il dover effettuare ulteriori controlli e interventi che fanno sì che venga posticipato l’utilizzo del bene. Questi problemi, quindi, 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”²¹². Questo è stato sottolineato anche dalla letteratura che suggerisce a quel tempo tra le soluzioni per colmare le lacune presenti “la creazione di un’apposita agenzia che dovrebbe sostituire il commissario straordinario e subentrare all’amministrazione finanziaria nella gestione dei beni confiscati prendendoli in carico dal momento del sequestro fino a quello dell’assegnazione, in modo da evitarne il degrado pressoché sistematico”²¹³. Dopo una fase di assenza del commissario straordinario, il D.P.R. 6 novembre 2007 nomina il Dott. Antonio Maruccia Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali.

²¹² Corte dei conti, Sezione centrale di controllo, deliberazione 6 luglio 2005, n. 17

²¹³ N. GULLO. Il procedimento cit.

Il D.P.C.M. 29 novembre 2007 istituisce una struttura commissariale di supporto costituita da un dirigente di prima fascia dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e quindici unità di personale di cui cinque appartenenti alla Presidenza del Consiglio dei ministri o al comparto ministeri ivi comprese due unità della carriera prefettizia e dieci unità appartenenti alle Forze di polizia²¹⁴. Ulteriore novità rispetto alla struttura precedente è la possibilità di avvalersi di tre esperti²¹⁵. La reintroduzione della figura commissariale avviene in quanto l'allora frammentazione delle procedure tra i vari soggetti coinvolti ha portato ad un incremento delle difficoltà, coadiuvate all'epoca da alcune carenze normative. Con il decreto, si torna all'istituzione di un'autorità centrale di coordinamento operativo tra tutti i soggetti coinvolti, con il compito di promuovere intese con le autorità giudiziarie al fine di raccordare i procedimenti amministrativi di destinazione con i procedimenti giudiziari e contribuire ad una proficua gestione. Un elemento che accomuna la struttura del 2007 con la struttura presa in esame è la responsabilità di progetti derivanti dell'Unione Europea: la struttura guidata dal Dott. Maruccia ha tra i suoi compiti quello di gestire l'obiettivo 2.5 "Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata" del programma operativo nazionale "Sicurezza per lo sviluppo obiettivo convergenza" con un finanziamento di 91.546.293,00 milioni di euro per il finanziamento di interventi sui beni confiscati. questo progetto fa sì che si superino le attribuzioni previste per un commissario straordinario di governo, dando piena autorità gestionale alla struttura relativamente all'obiettivo citato. Quest'ultimo ha previsto come attività: a) progetti di ristrutturazione di immobili confiscati alla criminalità organizzata; b) progetti finalizzati alla riconversione di beni confiscati alla criminalità organizzata, al fine del loro reinserimento nel circolo produttivo anche attraverso il coinvolgimento di associazioni di promozione sociale e di cooperative sociali per la realizzazione di iniziative a beneficio di categorie deboli (minori, donne vittime di tratta o di sfruttamento, detenuti ed ex detenuti, comunità di recupero per tossico dipendenti, soggetti discriminati). Il commissario inoltre ha a sua volta suggerito alcune riforme relativamente al procedimento di destinazione dei beni e ad assetti organizzativi. Relativamente al primo tema il commissario ha ritenuto di proporre una

²¹⁴ Il dirigente di prima fascia è il dott. Mauro Papi; inoltre, si hanno il vice prefetto dott.ssa Maria Luisa Latella, il vicequestore dott. Leonardo Saggiocco, la dott.ssa Enrica Maria Santacroce e tre ispettori della Guardia di Finanza

²¹⁵ Gli esperti individuati sono la dott.ssa Giuliana Merola magistrato ordinario; il dott. Paolo Luigi Rebecchi, magistrato della Corte dei conti e il dott. Luigi Lochi, economista

cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui attribuire funzioni di monitoraggio, impulso, coordinamento e controllo dell'intera materia. Inoltre, si suggerisce che “al prefetto vada la competenza sulla destinazione, all'agenzia del demanio la gestione²¹⁶”. In questo modo si promuove un processo di razionalizzazione in cui il Prefetto si definisce come l'autorità maggiormente idonea alla valutazione complessiva del contesto socioeconomico unitamente alle esigenze di sicurezze connesse alla migliore destinazione del bene, mentre l'agenzia del demanio con questa proposta si concentra esclusivamente sugli aspetti gestionali. Per la struttura di regia in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, il commissario suggerisce due soluzioni: il primo è dato dall'istituzione di una vera e propria agenzia possibilmente denominata “Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità” posta come soggetto unico con competenza esclusiva e generale nella materia dei beni confiscati e dei beni sequestrati, vigilata dalla Presidenza del Consiglio. L'agenzia, secondo l'ipotesi del commissario dovrebbe poi avere il compito di seguire la gestione del bene in tutto l'iter procedimentale e avrebbe una diretta responsabilità della gestione successivamente alla confisca definitiva del bene. In questo modo dal minimo i tempi dello svolgimento dell'intero iter e, a seguito della destinazione, eserciterebbe compiti di coordinamento e supporto oltre a quelli di finanziamento finalizzato ad agevolare l'effettivo utilizzo del bene da parte dell'amministrazioni locali. La seconda soluzione proposta prevede l'istituzione di una struttura stabile che possa disporre anche di un sindacato ispettivo ed intervento diretto, tra cui la possibilità di avere un potere sostitutivo. Ad essa viene affidato il monitoraggio dei beni al fine di costituirne un'unica banca dati superando le due banche dati presenti al tempo della proposta ovvero quelle in capo al Ministero della giustizia e all'agenzia del demanio²¹⁷.

²¹⁶ Presidenza del Consiglio dei ministri, relazione annuale del commissario straordinario dott. Antonio Maruccia ai sensi dell'art. 3 del d.p.r. 6.11.2007, Roma, novembre 2008

²¹⁷ Presidenza del Consiglio dei ministri, relazione annuale del commissario straordinario dott. Antonio Maruccia ai sensi dell'art. 3 del d.p.r. 6.11.2007, Roma, novembre 2008

3.2.4 La nascita dell'Agenzia e l'adozione del codice antimafia nella valorizzazione dei beni confiscati

Queste proposte fanno da apripista verso l'ulteriore processo di riforma avvenuto nella legislazione antimafia con la nascita dell'agenzia, così come richiesta dal commissario straordinario e dall'avvento del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, considerato come “il punto di approdo di una lunga e controversa evoluzione legislativa che si è proposta, attraverso vari tentativi e sperimentazioni intermedie, di rimodellare alcuni profili del procedimento di prevenzione originariamente introdotto dalla legge “Rognoni – La Torre”, e al contempo di perfezionare il modello di amministrazione di destinazione dei beni sequestrati e confiscati, raccogliendo le sollecitazioni di ampi settori politici e sociali a favore di una gestione più centralizzata e specialistica del patrimonio sottratto alla criminalità organizzata”²¹⁸. Il decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni dalla L. 31 marzo 2010, n. 50, ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata a cui ha attribuito le seguenti funzioni: “a) *acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione; b) amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione; c) amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali; d) amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito del procedimento di prevenzione; e) amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito al procedimento penale per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale; f) adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la*

²¹⁸ N. GULLO, *La Destinazione Dei Beni Confiscati Nel Codice Antimafia Tra Tutela e Valorizzazione*, In *Il Diritto dell'economia*, Modena, STEM Mucchi Editore, 2014, 55-130.

*nomina, ove necessario di commissari ad acta*²¹⁹. Il decreto inoltre individua gli organi della stessa agenzia in: a) direttore²²⁰; b) consiglio direttivo²²¹; c) collegio dei revisori²²² a cui si aggiunge il comitato consultivo di indirizzo²²³. Per la sua contabilità si prevede la separazione finanziaria e contabilità della gestione dell'Agenzia, rispetto all'attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati. Le disposizioni normative relative all'Agenzia sono poi confluite nel Codice antimafia che per la prima volta opera una razionalizzazione dell'ordinamento e diventando la principale fonte delle politiche del campo dell'antimafia. La prima cosa importante da sottolineare è evidenziata all'art. 117 del d.lgs. 159/2011 con cui si dispone che *“a decorrere dalla nomina del direttore dell'Agenzia, cessa l'attività del commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali e vengono contestualmente trasferite le funzioni e le risorse strumentali e finanziarie già attribuite allo stesso Commissario. L'Agenzia subentra nelle convenzioni, nei protocolli e nei contratti di*

²¹⁹ Art. 1, comma 3, decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4

²²⁰ Il direttore è un prefetto, nominato su proposta del ministro dell'interno, con decreto del presidente della Repubblica. Dal 1° settembre 2024 a ricoprire la carica è il Prefetto dott.ssa Maria Rosaria Laganà, già Prefetto di Treviso e Brescia, nonché dirigente della Direzione Beni Confiscati dell'Agenzia.

²²¹ Il consiglio direttivo, presieduto dal direttore è composto: a) da un rappresentante del ministero dell'interno; b) da un magistrato designato dal ministero della giustizia; c) da un magistrato designato dal procuratore nazionale antimafia; d) due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoni designati, di concerto, dal ministro dell'interno e dal ministro dell'economia e delle finanze; e) un qualificato esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali designato dalla Presidenza del Consiglio o dal Ministro delegato per la politica di coesione. Attualmente il consiglio direttivo è composto da: Prefetto Maria Rosaria Laganà, Cons. Francesco Menditto, Cons. Maria Vittoria De Simone, Prefetto Giancarlo Di Vincenzo, Dott. Giuseppe Parise, Gen. Francesco Attardi e la Dott.ssa Rosa Valentino

²²² Il collegio dei revisori, costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti, è nominato con decreto del ministro dell'interno fra gli iscritti all'albo ufficiale dei revisori. Un componente effettivo e uno supplente sono designati dal ministro dell'economia e delle finanze. Il collegio è attualmente composto da: Dott. Fabio Italia, Dott. Roberto Andracchio, Dott.ssa Deborah Guerrucci, Dott. Roberto Pezzella (supplente) e Dott. Ilario Buttari (supplente).

²²³ Presieduto dal Direttore dell'agenzia è composto: da un qualificato esperto in materia di politica di coesione territoriale, designato dal Dipartimento per le politiche di coesione; da un rappresentante del ministero delle Imprese e del Made in Italy, designato dal medesimo ministro; da un rappresentante del ministero del lavoro e delle politiche sociali, designato dal ministro medesimo; da un responsabile dei fondi del programma operativo nazionale sicurezze, designato dal ministro dell'interno; da un rappresentante del Ministero dell'istruzione designato dal medesimo ministro; da un rappresentante delle regioni, designato dalla conferenza delle regioni e delle province autonome; da un rappresentante dei comuni designato dall'ANCI; da un rappresentante delle associazioni che possono essere destinatarie o assegnatarie dei beni sequestrati o confiscati, designato dal ministro del lavoro e delle politiche sociali sulla base di criteri di trasparenza, rappresentatività e rotazione semestrale; da un rappresentante delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, da un rappresentante delle cooperative e da un rappresentante delle associazioni dei datori di lavoro, designati dalle rispettive associazioni. Attualmente il comitato è composto da: Dott. Enrico Tedesco, Dott.ssa Simona De Luca, Dott.ssa Valentina D'Urso, Dott.ssa Simona Montesarchio, Dott. Antonio Ragonesi, Dott.ssa Vanessa Pallucchi, Dott. Paolo Acciai, Ing. Gaetano Mancini, Prof. Antonio Gullo, Avv. Fabrizio Maria Formicola, Dott. Antonio Cuoco

*collaborazione stipulati dal Commissario straordinario*²²⁴. Questo fa sì che tutte le funzioni attribuite ad una struttura commissariale vengano assorbite da una nuova struttura e rese quindi ordinarie. L'agenzia, così come introdotto dal nuovo codice è responsabile del procedimento di destinazione dei beni immobili e aziendali in quanto essa avviene con delibera del suo consiglio direttivo. Il codice inoltre conferma la procedura di destinazione precedentemente introdotta, aggiungendovi alcune modifiche. I beni mantenuti al patrimonio dello Stato, con le modifiche del codice, possono essere utilizzati, oltre ai fini già delineati, per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali, salvo che si debba prima procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. Un'ulteriore modifica del procedimento è data dalla possibilità, previa autorizzazione del Ministro dell'interno, di utilizzo del bene per finalità economiche da parte dell'Agenzia, i cui proventi affluiscono al fondo unico giustizia, per essere versati all'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato e riassegnati allo stato di previsione del Ministero dell'interno al fine di assicurare il potenziamento dell'agenzia. I beni trasferiti agli enti territoriali sono essere iscritti in un apposito elenco, periodicamente aggiornato in cui vanno inseriti dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'uso dei beni. I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro. Il codice antimafia è stato poi soggetto ad ulteriori processi di revisione, tra cui la legge 17 ottobre 2017, n. 161, la quale introduce, tra le altre, novità relativamente all'amministrazione, gestione e destinazione dei beni confiscati e al regime di tutela dei terzi. Al fine di favorire un coordinamento tra le istituzioni, le associazioni e le organizzazioni sindacali, la riforma istituisce presso le prefetture, tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate con il compito di: *“a) favorire la continuazione dell'attività produttiva e salvaguardare i livelli occupazionali; b) dare ausilio all'amministratore giudiziario, sulla base delle direttive impartite dal giudice delegato, e all'Agenzia nella fase dell'amministrazione, della gestione e della destinazione delle aziende; c) favorire la collaborazione degli operatori economici del territorio con le aziende sequestrate e confiscate nel percorso di emersione alla legalità; d) promuovere lo scambio di informazioni con gli amministratori giudiziari coinvolti nella gestione delle aziende*

²²⁴ Art. 117, comma 4, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

sequestrate e confiscate, tenendo conto delle disposizioni impartite dal giudice delegato anche al fine di salvaguardare le esigenze del procedimento di confisca; e) esprimere un parere non vincolante sulle proposte formulate dall'amministratore giudiziario e dall'Agenzia"²²⁵. Inoltre, viene introdotta la facoltà dell'agenzia, nel caso di occupazione dell'immobile anche dopo il provvedimento definitivo di confisca, di differire l'esecuzione dello sgombero o dell'allontanamento. Relativamente alle attribuzioni date all'Agenzia, la riforma incrementa la dotazione organica a 200 unità di personale, introduce il comitato consultivo di indirizzo e determina una distribuzione territoriale con una sede principale a Roma, una sede secondaria a Reggio Calabria ed è posta sotto la vigilanza del Ministero dell'interno.

3.2.5 La direttiva 1260/2024, il codice antimafia modello per l'Unione Europea e il tentativo di regolamentazione comunale dei beni confiscati

La criminalità organizzata rappresenta una minaccia non solo a livello italiano ma anche a livello comunitario, “con proventi stimati tra 92 e 188 miliardi di euro l'anno. Questi guadagni vengono spesso riciclati nell'economia legale, minando il mercato interno e alimentando la corruzione”²²⁶. A livello europeo viene confiscato solo il 2% dei beni considerati illeciti. Questo quadro ha portato all'adozione di quella che potrebbe essere considerata una legge “Rognoni-La Torre” di matrice europea, per la sua portata e per aver adottato come modello di riferimento la legislazione nazionale italiana. Questa è la direttiva (UE) 2024/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni con l'obiettivo di “stabilire norme minime riguardanti il reperimento e l'identificazione, il congelamento, la confisca e la gestione di beni nel quadro di un procedimento in materia penale”. *“A tal fine dovrebbero essere stabilite norme volte a potenziare le capacità di reperimento e di identificazione come pure di congelamento dei beni, a migliorare la gestione dei beni congelati e confiscati fino alla loro destinazione a seguito di un provvedimento definitivo*

²²⁵ Art. 41-ter, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159

Il tavolo permanente è composto da: a) un rappresentante dell'Agenzia; b) un rappresentante del Ministero delle Imprese e del Made in Italy; c) un rappresentante della Regione; d) un rappresentante delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale; e) un rappresentante delle organizzazioni dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale; f) un rappresentante della sede territorialmente competente dell'ispettorato del lavoro; g) un rappresentante delle associazioni; h) un rappresentante della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura

²²⁶ Libera, Le pratiche di riutilizzo sociale dei beni confiscati alle mafie, 2025

di confisca, a rafforzare gli strumenti di confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato e dei beni derivanti da attività di organizzazioni criminali, e a migliorare l'efficienza generale del sistema di recupero dei beni".²²⁷ La direttiva definisce l'istituzione di uffici per il recupero dei beni con il compito di agevolare la cooperazione transfrontaliera e aventi le seguenti funzioni: *"a) reperire e identificare beni strumentali, proventi o beni ove necessario per coadiuvare altre autorità competenti nazionali responsabili delle indagini per il reperimento dei beni; b) reperire e identificare beni strumentali, proventi o beni che sono o potrebbero diventare oggetto di un provvedimento di congelamento o confisca emesso da un'autorità competente in un altro Stato membro; c) cooperare e scambiare informazioni con gli uffici per il recupero dei beni di altri Stati membri e la Procura europea nel reperimento e nell'identificazione di beni strumentali, proventi, o beni che sono o potrebbero diventare oggetto di un provvedimento di congelamento o confisca"*²²⁸. Inoltre, istituisce strumenti per regolare un celere scambio di informazioni tra Paesi. Gli artt. 12 ss. della direttiva (UE) 2024/1260 disciplinano la confisca che viene divisa in quattro tipologie: la confisca nei confronti di terzi, la confisca estesa, la confisca non basata sulla condanna e la confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose. La confisca nei confronti di terzi si applica su proventi da reato o di altri beni di valore corrispondente a detti proventi, trasferiti da un indagato o imputato a terzi o se da questi sono stati acquisiti da un indagato o imputato. Essa avviene nel momento in cui un organo giurisdizionale nazionale abbia accertato che i terzi sapevano o avrebbero dovuto sapere che il trasferimento aveva lo scopo di evitare la confisca. La confisca estesa si applica a beni che appartengono a una persona condannata per un reato qualora esso possa produrre un vantaggio economico e nel caso in cui un organo giurisdizionale nazionale sia convinto che i beni derivino da condotte criminose. Una delle prove a supporto è l'eventuale sproporzione tra il valore dei beni e il reddito legittimo del condannato. La confiscata non basata sulla condanna si applica nel caso in cui un procedimento penale sia stato avviato ma non è stato possibile farlo proseguire a causa di aspetti come la malattia, la fuga o il decesso dell'indagato con la condizione che il processo avrebbe potuto portare a una condanna penale per i reati che possono produrre un vantaggio economico considerevole e se i beni strumentali, i proventi o i beni da

²²⁷ Direttiva (UE) 2024/1260

²²⁸ Ibidem

confiscare derivino dal reato in questione o ad esso legati. La confisca di patrimonio ingiustificato collegato a condotte criminose ove non possano essere applicate le condizioni degli altri istituti di confisca disciplinati ma riguardanti beni derivanti da condotte criminose commesse in un'organizzazione criminale e possano aver causato vantaggi. Tra gli elementi da valutare: a) il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito legittimo; b) l'interessato è legato a persone appartenenti o connesse ad un'organizzazione criminale; c) non è presente una lecita fonte dei beni. Compito degli stati membri è consentire l'utilizzo dei beni per scopi di interesse pubblico e sociali. La direttiva inoltre istituisce un ufficio per la gestione dei beni incaricato di gestire i beni congelati e confiscati fino alla destinazione a seguito di un provvedimento di confisca. Ad essi sono attribuite le funzioni di: a) provvedere all'efficiente gestione dei beni congelati e confiscati, o gestendoli direttamente o fornendo sostegno e competenze alle altre autorità competenti responsabili della loro gestione; b) cooperare con le altre autorità competenti responsabili del reperimento e dell'identificazione, del congelamento e della confisca di beni; c) cooperare con le altre autorità competenti responsabili della gestione dei beni nei casi transfrontalieri. La direttiva prevede poi l'adozione di una strategia nazionale per il recupero dei beni da aggiornare entro e non oltre cinque anni. Oltre il caso comunitario, in cui si possono annoverare molte analogie con il modello italiano, è possibile trovare nei vari ordinamenti regionali italiani leggi relative alla valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Tra queste la legge regionale 16 aprile 2012, n. 7 della regione Campania. Con questa legge, la regione Campania istituisce un fondo per la valorizzazione dei beni confiscati, utilizzato: a) per nuove iniziative volte all'utilizzo sociale e di pubblica utilità di beni confiscati ed effettivamente assegnati, così da garantire il perseguimento delle finalità previste dalla normativa sul riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità; b) per il rafforzamento e l'ampliamento di attività già avviate sui beni confiscati alla criminalità organizzata, già assegnati ed effettivamente riutilizzati per scopi sociali e di pubblica utilità, così da garantire un più efficace utilizzo del bene confiscato ed assegnato. Le azioni finanziate devono essere incisive sul tessuto culturale, sociale ed economico in termini di partecipazione attiva, miglioramento della qualità della vita e della salute, occupazione, integrazione sociale e lavorativa, lotta alla criminalità organizzata e promozione della legalità. La stessa legge, inoltre, istituisce un fondo di rotazione per la redazione di piani di utilizzo e studi di

fattibilità per il riuso e la fruizione sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Oltre ad essi è prevista l'istituzione di un osservatorio regionale sull'utilizzo dei beni confiscati con la funzione di promozione, consultazione e supporto delle attività di programmazione, monitoraggio e controllo nelle azioni di valorizzazione dell'utilizzo dei beni confiscati. esso è composto dalle associazioni in tema di riutilizzo sociale dei beni confiscati, integrazione sociale e contrasto alla criminalità, da rappresentanti delle autonomie locali, delle organizzazioni sindacali e da esperti in materia di beni confiscati e dal presidente del comitato consultivo regionale per il pieno inserimento nella vita sociale dei portatori di handicap. Per l'accesso al fondo, la regione Campania ha emanato con il decreto dirigenziale n. 7 del 7 marzo 2025, le modalità di accesso all'annualità 2024 del fondo stabilito dalla legge 7/2012. Ad esso possono partecipare progetti che dovranno essere realizzati nel bene confiscato e devono prevedere uno o più dei seguenti interventi: a) start-up che il soggetto sociale affidatario del bene intende realizzare sullo stesso al fine di avviare e/o innovare ed ampliare il novero delle attività e dei servizi previsti dalla convenzione con cui gli è stato affidato il bene confiscato; b) innovazioni di tipo gestionale, tecnologico, organizzativo, commerciale e produttivo volte ad accrescere la competitività, la diversificazione, l'ampliamento e l'incremento dell'offerta dei prodotti e/o servizi; c) digitalizzazione e conseguimento di adeguati standard qualitativi di produzione e prestazione; d) promozione e/o rafforzamento della presenza su mercati diversi da quello regionale, anche esteri con i correlati interventi di internazionalizzazione; e) promozione e implementazione di pratiche e filiere d'economia sociale attraverso l'uso dei beni confiscati in un'ottica di rete; f) definizione di marchi di qualità volti a costruire una filiera dei prodotti agroalimentari coltivati e prodotti sui terreni sottratti alle mafie; g) eventi, fiere, festival, manifestazioni da realizzarsi sui beni confiscati e inerenti ai temi della legalità, dell'economia sociale della giustizia sociale, anche nell'ottica di arricchire l'offerta culturale e turistica della Campania in una prospettiva di turismo sociale e/o esperienziale. Tali eventi dovranno garantire la partecipazione gratuita e avere una durata non inferiore ai due giorni; h) promozione della cultura della legalità, della cittadinanza attiva, degli scambi culturali, del volontariato attraverso concrete esperienze educative e di partecipazione; i) realizzare e/o migliorare l'inclusione delle persone con disabilità; realizzare l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. Questi ultimi due progetti sono valorizzati con un

punteggio maggiore rispetto alle altre finalità. L'esempio della regione Campania mostra l'impegno degli enti territoriali a seguito dell'evoluzione normativa, nello sviluppo di strategie di valorizzazione regionali dei beni confiscati. Lo stesso territorio campano è protagonista del primo regolamento comunale che disciplina la gestione dei beni confiscati²²⁹, ovvero quello approvato il 27 dicembre 2017 dal comune di Casal di Principe, poi modificato il 28 novembre 2023. Il regolamento del comune innanzitutto indica che il comune può usare i beni confiscati appartenenti al suo patrimonio indisponibile per finalità istituzionali, sociali, di emergenza abitativa o per fini lucrativi. All'inizio di ogni esercizio finanziario la giunta adotta un atto in cui stabilisce le linee programmatiche dell'amministrazione in ordine all'utilizzo dei beni immobili confiscati facenti parte del patrimonio indisponibile dell'ente. Il comune può amministrare i beni a fini istituzionali e sociali anche consorziandosi o associandosi con altri enti territoriali pubblici. Il regolamento istituisce un albo di tutti beni in cui vanno rese note tutte le generalità del soggetto destinatario della confisca del bene immobile, la natura, l'estensione, il valore e la destinazione d'uso del bene. Nel caso di gestione diretta del comune del bene il responsabile della gestione è l'ufficio patrimonio del comune che deve provvedere alla custodia, conservazione e al mantenimento del grado di funzionalità del bene in relazione alla sua destinazione. I beni destinati a finalità sociali sono concessi in uso con atto del responsabile dell'ufficio patrimonio dopo aver dato atto ad una procedura pubblica a cui possono accedere comunità giovanili, enti pubblici, associazioni maggioritarie rappresentative degli enti locali e organizzazioni del terzo settore. I beni che non possono essere utilizzati per finalità istituzionali, sociali o di emergenza abitativa vengono utilizzati per finalità di lucro i cui introiti dovranno confluire in un apposito capitolo da usare prioritariamente per la ristrutturazione dei beni confiscati ad uso istituzionale. Il 31 marzo 2025, presso la sala dei Baroni del Maschio Angioino, si è tenuto il seminario "Beni confiscati alla criminalità organizzata: opportunità e limiti dell'attuale quadro normativo" a cura del Comune di Napoli e dell'ANCI con l'obiettivo di pubblicare delle linee guida in tutti i comuni per la gestione dei beni confiscati. Durante l'incontro ha preso la parola il Prefetto Antonio De Iesu, assessore alla legalità del comune di Napoli, il quale ha rimarcato la necessità di redigere un regolamento comunale per poter condividere delle linee di governo del bene. L'assessore ha evidenziato che è

²²⁹ L'unico comune ad esserne dotato oltre Casal di Principe è Partinico, dal 2019.

fondamentale non solo affidare un bene ma verificarne il ciclo di vita e l'efficacia del riuso sociale. all'evento è inoltre intervenuto l'assessore alla legalità della regione Campania Mario Morcone, il quale indica il tema dei beni confiscati come grande occasione di sviluppo economico per il territorio. La direttiva 2024/1260 adottata dall'Unione Europea è un primo passo per l'adozione di misure antimafia a livello comunitario. L'assessore Morcone sottolinea la necessità di sostenere i piccoli comuni, molto spesso senza una dotazione economica adeguata allo sviluppo di attività di riuso dei beni confiscati. un importante poi punto di vista rispetto al tema è stato introdotto dal Prefetto di Napoli, il Dott. Michele Di Bari, il quale definisce la legislazione sul tema all'avanguardia che fa in modo che possa avvenire la confisca a tutti livelli ma, nella pratica, presenta un grande problema nel momento in cui avviene il trasferimento del bene ad enti locali o associazioni in quanto prive di fondi. La filiera istituzionale fa fatica e il guado va superato solo con una collaborazione proficua. Il più importante punto di vista utile nell'analisi è dato dalla Dott.ssa Nunzia Ragosta, dirigente del comune di Napoli, che evidenzia il ruolo nevralgico del comune, il quale è protagonista già nelle fasi di verifica di conformità edilizia fino alla valorizzazione e al monitoraggio dei beni nel suo patrimonio. Con la valorizzazione del bene si contribuisce alla crescita del territorio, assumendo funzione di prevenzione contrasto e sensibilizzazione alla lotta alla criminalità organizzata. Il problema che si presenta in alcuni casi è l'affidamento ai comuni di immobili che versano in condizioni precarie, con la presenza, come anche evidenziato dalla Corte dei conti, di abusivismi edilizi nonché l'assenza di risorse. Per poter gestire al meglio quindi i beni assegnati ai comuni, questi devono munirsi di un regolamento con cui possono essere disciplinate la fase di gestione, nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, e la fase del trasferimento del bene. Per la gestione sociale di un bene, c'è il bisogno di definire una manifestazione di interesse e di partecipazione, confronto, ascolto, coinvolgendo con assemblee pubbliche tutta la cittadinanza, definendo così un percorso di co-programmazione. Altro punto di vista presente è dell'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata, la quale pone l'attenzione sul fatto che solo la metà dei beni che giungono all'agenzia possono essere effettivamente riutilizzati mentre l'altra metà è soggetta ad accertamenti che li rendono non utilizzabili. Altra ragione del mancato utilizzo dei beni è la loro destinazione in comuni piccoli, situati in contesti depressi in cui vige un regime di alto tasso di povertà e analfabetizzazione,

nonché la presenza di situazioni di dissesto finanziario all'interno dei comuni coinvolti. Pertanto, si ritiene utile la stesura di regolamenti comunali fondamentali nella programmazione degli interventi. Questa visione complementare porta a poter comprendere una visione più ampia ad opera dei vari soggetti istituzionali coinvolti nella gestione e nella valorizzazione dei beni confiscati.

3.3 L'attuale contesto dei beni confiscati: analisi quantitativa e territoriale dei beni attualmente confiscati

Dopo aver sviluppato il percorso che ha portato alla definizione dell'intera regolamentazione multilivello sulla gestione e la valorizzazione dei beni confiscati, è utile fornire un quadro circa l'attuale situazione di questi su territorio nazionale. Per farlo verrà presa in analisi la piattaforma unica delle destinazioni realizzata dall'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati. Sulla piattaforma, le associazioni del terzo settore possono registrarsi, visionare i beni confiscati e partecipare, in maniera telematica, all'intera fase di destinazione dei beni, potendo avanzare eventuali proprie proposte. Queste possono essere effettuate sia per i beni immobili che per i beni mobili registrati; per i primi avviene un'assegnazione tramite una concessione temporanea di dieci anni che può essere rinnovata una volta sola mentre per i beni mobili avviene una destinazione diretta all'ente del terzo settore, facendo sì che diventi di sua proprietà. Le richieste effettuate dagli enti del terzo settore vengono considerate solo dopo sessanta dalla pubblicazione; il periodo antecedente è dedicato ad una fase riservata in cui enti statali e territoriali possono inoltrare una richiesta di utilizzo.

Secondo i dati della piattaforma unica delle destinazioni i beni immobili destinati ad oggi sono:

numero beni immobili destinati per regione	
ABRUZZO	148
BASILICATA	28

CALABRIA	3146
CAMPANIA	3406
EMILIA-ROMAGNA	253
FRIULI VENEZIA GIULIA	69
LAZIO	933
LIGURIA	237
LOMBARDIA	1735
MARCHE	24
MOLISE	6
PIEMONTE	298
PUGLIA	1751
SARDEGNA	160
SICILIA	7276
TOSCANA	252
TRENTINO-ALTO ADIGE	3
UMBRIA	15
VALLE D'AOSTA	30
VENETO	249
TOTALE BENI DESTINATI	20019

FONTE DATI: PIATTAFORMA UNICA DELLE DESTINAZIONI

La classificazione territoriale fa emergere un dato importante: le regioni tradizionalmente definite a stampo mafioso, Calabria, Campania e Sicilia, ad oggi sono sede di più del 50% dei beni totali destinati sul territorio nazionale. La regione settentrionale in cui sono situati il maggior numero di beni immobili destinati è la Lombardia, con 1735 beni.

numero beni immobili in amministrazione situati per regione	
ABRUZZO	262
BASILICATA	38
CALABRIA	1715

CAMPANIA	2687
EMILIA-ROMAGNA	816
FRIULI VENEZIA GIULIA	32
LAZIO	2370
LIGURIA	204
LOMBARDIA	1278
MARCHE	127
MOLISE	11
PIEMONTE	894
PUGLIA	1085
SARDEGNA	232
SICILIA	8304
TOSCANA	321
TRENTINO-ALTO ADIGE	1
UMBRIA	111
VALLE D'AOSTA	9
VENETO	197
TOTALE BENI IMMOBILI IN AMMINISTRAZIONE	20694

FONTE: PIATTAFORMA UNICA DELLE DESTINAZIONI

Anche per i beni in amministrazione viene confermata la tendenza presente con i beni destinati ovvero che Campania, Calabria e Sicilia sono sede di più del 50% dei beni in amministrazione. Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria hanno un numero di beni in amministrazione rispetto ai beni destinati.

Prima di analizzare la situazione delle aziende sul territorio, può essere utile per l'analisi avere un quadro circa la tipologia dei beni immobili confiscati.

Tipologia beni immobili confiscati destinati e in amministrazione	
TERRENO AGRICOLO	14742
APPARTAMENTO IN CONDOMINIO	8498
BOX, GARAGE, RIMESSA AUTO	4816
ABITAZIONE INDIPENDENTE	2760
MAGAZZINO, LOCALE DI DEPOSITO	1675
ALTRO	1402
NEGOZIO, BOTTEGA	1075
VILLA	952
FABBRICATO INDUSTRIALE	845
TERRENO CON FABBRICATO RURALE	835
UFFICIO O STUDI PRIVATI	816
TERRENO EDIFICABILE	740
FABBRICATO RURALE	382
FABBRICATO IN CORSO DI COSTRUZIONE	272
ALBERGO, PENSIONE	179
LABORATORIO PER ARTI E MESTIERI	179
STALLA, SCUDERIA	161
TETTOIA CHIUSA O APERTA	52
OPIFICIO	39
FABBRICATO/LOCALE PER ESERCIZI SPORTIVI	25
UFFICIO PUBBLICO	22
PALAZZO DI PREGIO ARTISTICO E STORICO	21
FABBRICATO ANNESSO A SPECIALI ESIGENZE COMMERCIALI	16
COLLEGIO E CONVITTO, EDUCANTATO, RICOVERO, ORFANOTROFIO, OSPIZIO, CONVENTO, SEMINARIO	12
SCUOLA, LABORATORIO SCIENTIFICO	8
TEATRO, CINEMATOGRAFO, SALA PER CONCERTI, SPETTACOLI E SIMILI	5
STABILIMENTO BALNEARE O DI ACQUE CURATIVE	4

CASA DI CURA, OSPEDALE	3
BIBLIOTECA, MUSEO, GALLERIA	1
CAPPELLA, ORATORIO	1
ISTITUTO DI CREDITO, CAMBIO ED ASSICURAZIONE	1

ELABORAZIONE PROPRIA BASATA SUI DATI DELLA PIATTAFORMA UNICA DELLE DESTINAZIONI

Quello che emerge dalle tipologie di beni è la prevalenza di terreni e appartamenti rispetto agli altri e la presenza di beni come cappelle e oratori, così come beni veicolo della cultura come scuole, teatri, biblioteche e collegi.

Dopo aver definito un quadro quantitativo e qualitativo dei beni immobili, si fornisce una fotografia delle aziende, destinate e in amministrazione, presenti sul territorio nazionale.

numero aziende destinate per regione	
ABRUZZO	1
BASILICATA	3
CALABRIA	201
CAMPANIA	342
EMILIA-ROMAGNA	48
FRIULI VENEZIA GIULIA	0
LAZIO	247
LIGURIA	18
LOMBARDIA	116
MARCHE	2
MOLISE	0
PIEMONTE	15
PUGLIA	106
SARDEGNA	9

SICILIA	509
TOSCANA	23
TRENTINO-ALTO ADIGE	1
UMBRIA	2
VALLE D'AOSTA	0
VENETO	15
TOTALE AZIENDE DESTINATE	1658

FONTE DATI: PIATTAFORMA UNICA DELLE DESTINAZIONI

In questo caso, una prima analisi interessante è come sia notevolmente concentrata la distribuzione territoriale delle aziende destinate in alcune regioni. Emerge in questo caso il Lazio, superando la Calabria nel dato. Tra le regioni settentrionali, emergono due delle aree più ricche del Paese, Lombardia e Emilia-Romagna.

numero aziende in amministrazione situate per regione	
ABRUZZO	28
BASILICATA	1
CALABRIA	306
CAMPANIA	494
EMILIA-ROMAGNA	105
FRIULI VENEZIA GIULIA	4
LAZIO	486
LIGURIA	21
LOMBARDIA	226
MARCHE	8
MOLISE	3
PIEMONTE	81
PUGLIA	140
SARDEGNA	11
SICILIA	900

TOSCANA	65
TRENTINO-ALTO ADIGE	2
UMBRIA	13
VALLE D'AOSTA	0
VENETO	20
TOTALE AZIENDE IN AMMINISTRAZIONE	2914

FONTE DATI: PIATTAFORMA UNICA DELLE DESTINAZIONI

Il primo dato a cui va prestata attenzione nell'analisi è la notevole differenza nel rapporto tra le aziende in amministrazione e le aziende destinate rispetto alla relazione tra beni immobili in amministrazione e beni immobili destinati. Nel primo caso, come evidenziato, le aziende in amministrazione sono nettamente superiori rispetto alle imprese destinate, mentre nel caso dei beni immobili vige una situazione quantitativa vicina all'uguaglianza tra i beni immobili destinati e in amministrazione. In questo caso emerge ancora una volta il dato del Lazio, terza regione italiana per aziende in amministrazione e la Lombardia, quinta nel panorama nazionale.

In conclusione, è utile fornire una panoramica relativa alla tipologia di aziende sottoposte a confisca.

Tipologia beni immobili confiscati destinati e in amministrazione	
SOCIETÀ A RESPONSABILITÀ LIMITATA	2716
IMPRESA INDIVIDUALE	934
SOCIETÀ IN ACCOMANDITA SEMPLICE	419
SOCIETÀ IN NOME COLLETTIVO	171
SOCIETÀ COOPERATIVA	83
CONSORZIO	68
SOCIETÀ PER AZIONI	61
ALTRO	34
SOCIETÀ COOPERATIVA A RESPONSABILITÀ LIMITATA	28

ASSOCIAZIONE	20
SOCIETÀ SEMPLICE	17
SOCIETÀ IN ACCOMANDITA PER AZIONI	4
SOCIETÀ DI FATTO	1

ELABORAZIONE PROPRIA DEI DATI DELLA PIATTAFORMA NAZIONALE DELLE
DESTINAZIONI

Il dato evidente è la netta prevalenza delle società a responsabilità limitata rispetto alle altre, seguita dall'impresa individuale. Da notare anche la presenza di associazioni tra la natura delle aziende confiscate.

CAPITOLO 4: IL COMMISSARIO STRAORDINARIO PER IL RECUPERO E LA RIFUNZIONALIZZAZIONE DEI BENI CONFISCATI ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

4.1 La nascita e la dotazione della struttura commissariale

Il Commissario straordinario per il recupero e la rifunionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata è stato istituito a seguito delle disposizioni definite dalla nuova governance del PNRR, attraverso il decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 convertito con modificazioni della legge 29 aprile 2024, n. 56. Il Commissario straordinario nasce per assicurare la rapida realizzazione degli interventi di recupero, rifunionalizzazione e valorizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata, al fine di aumentare l'inclusione sociale, supportare la creazione di nuove opportunità di lavoro per i giovani e le persone esposte al rischio di emarginazione, aumentare i presidi di legalità e sicurezza del territorio e creare nuove strutture per l'ospitalità, la mediazione e l'integrazione culturale. Il Commissario viene nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e opera presso il Ministero dell'interno. I compiti affidati al commissario sono quelli stabiliti dall'art. 12, comma 1 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 ovvero di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari o di provvedere all'esecuzione di progetti o di interventi, assicurando il coordinamento tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti. Nello svolgimento delle sue funzioni il Commissario può avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, delle amministrazioni centrali dello Stato, dell'agenzia del demanio, delle amministrazioni locali e degli altri enti territoriali. Per il raggiungimento delle predette finalità, l'art. 2-ter del decreto-legge 1° dicembre 2024, n. 208, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2025, n. 20, attribuisce al commissario il potere di *“adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari, compresi quelli inerenti ai procedimenti relativi alle funzioni di cui all'articolo 50, comma 1, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023,*

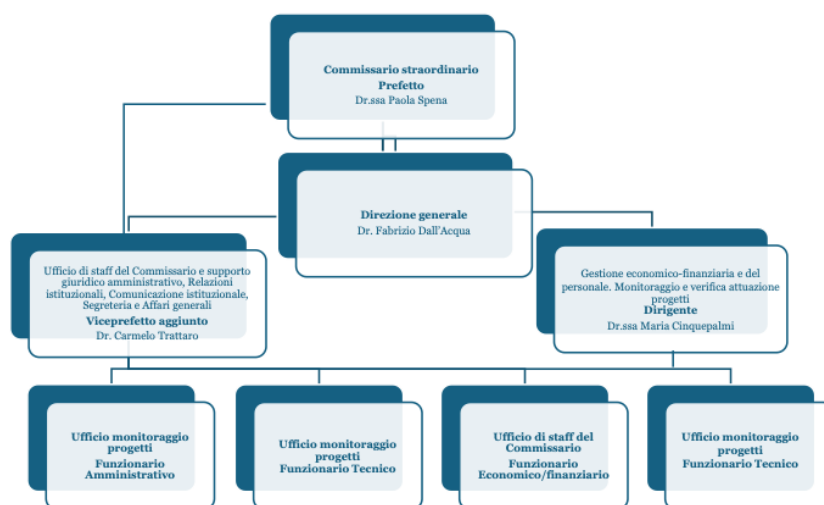
n. 41”²³⁰. Il commissario straordinario resta in carica fino al 31 dicembre 2029, avvalendosi di una struttura commissariale costituita da una dotazione massima di dodici unità di personale. Tra queste vengono individuate un’unità di personale dirigenziale di livello generale, due di personale dirigenziale di livello non generale e nove di personale non dirigenziale, appartenenti alle pubbliche amministrazioni centrali e agli enti territoriali. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 maggio 2024 ha nominato il Prefetto dott.ssa Paola Spena commissario straordinario. L’attuale organigramma della struttura commissariale, oltre al Commissario straordinario Prefetto Dott.ssa Paola Spena²³¹, un direttore generale, il Dott. Fabrizio Dall’Acqua²³², due dirigenti non generali, la Dott.ssa Maria Cinquepalmi, per la gestione economico-finanziaria, del personale e per il monitoraggio e la verifica dell’attuazione dei progetti. L’altro titolare di incarico è il Viceprefetto aggiunto Dott. Carmelo Trattaro, ufficio di staff del Commissario straordinario con funzioni di supporto giuridico amministrativo, relazioni e comunicazione istituzionali, segreteria e affari generali. La struttura, inoltre, si articola in due uffici di livello non dirigenziale: l’ufficio monitoraggio progetti, con un funzionario amministrativo, la Dott.ssa Eleonora Albanese e un funzionario tecnico, l’Arch. Daniela

²³⁰ Art 2-ter, decreto-legge 1°dicembre 2024, convertito con modificazioni dalla L. 28 febbraio 2025, n. 20

²³¹ Il Prefetto Paola Spena è entrato nei ruoli dell’Amministrazione del Ministero dell’interno nel 1987, inizialmente assegnata alla Prefettura di Pistoia con le funzioni di funzionario addetto al servizio elettorale, enti locali. In seguito, ha prestato servizio presso la Prefettura di Napoli dove, tra gli altri, ha diretto l’Ufficio Antimafia e beni confiscati e ha ricoperto i ruoli di Vicecapo di Gabinetto e a seguire di Capo di gabinetto fino al 17 aprile 2017. A decorrere dal 18 aprile 2017 ha ricoperto le funzioni di viceprefetto vicario presso la Prefettura di Torino e, successivamente, le funzioni di Vicecapo di Gabinetto della Giunta regionale della Campania. Il 1°aprile 2019, è stata nominata Prefetto, svolgendone le funzioni a Sondrio prima di essere stata nominata, il 25 novembre 2019 Prefetto di Avellino. Dal 2 maggio 2024 ricopre l’incarico di Commissario straordinario per il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Tra gli ulteriori incarichi ricoperti durante la sua carriera si ricordano in particolar modo quelli di commissario straordinario in diversi comuni; componente di commissioni straordinarie per la gestione di comuni sciolti per condizionamenti da parte della criminalità organizzata; coordinatrice delle commissioni di accesso presso alcuni comuni della città metropolitana di Napoli.

²³² Il Dott. Fabrizio Dall’Acqua è entrato nei ruoli dell’Amministrazione del Ministero dell’interno dal 1997 con la nomina a segretario comunale del comune di Mornico al Serio (BG). Successivamente ha svolto la funzione di segretario generale presso i comuni di Sclafani Bagni (PA); Aliminusa (PA); Campofelice di Roccella (PA); Belmonte (PA), Monreale (PA). Il 17 ottobre 2007 è stato nominato Segretario generale del Comune di Trapani, incarico ricoperto fino al 17 gennaio 2010 per poi ricoprire lo stesso incarico presso il comune di Palermo fino al febbraio 2017. Durante questa fase ha svolto le sue funzioni durante la gestione commissariale avuta dal febbraio al maggio 2012. Dal 1°marzo 2017 ha ricoperto l’incarico di segretario generale del Comune di Milano. Tra le altre attività svolte va ricordata l’attività di commissario ad acta svolta a Cinisi e a Palermo, nonché quella di Segretario Direttore del consorzio trapanese per la legalità e lo sviluppo.

Petrone. In aggiunta, la struttura dispone di un ufficio di staff del Commissario straordinario dotato di un funzionario economico-finanziario, il Dott. Raffaele Barbato.



Organigramma della struttura commissariale: fonte Ministero dell'interno

4.2 Dal PNRR alla struttura commissariale

I progetti gestiti dalla struttura commissariale hanno origine nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il tutto rientra nella missione 5, inclusione e coesione²³³ che, prima della riforma del 2023, era suddivisa in tre componenti: politiche per il lavoro; infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore e la terza componente, interventi speciali per la coesione territoriale. Quest'ultima è suddivisa in quattro investimenti, tra cui l'investimento due, Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, a cui sono stati assegnati 300 milioni di euro per la realizzazione di duecento progetti situati nelle otto

²³³ L'obiettivo della missione, con una dotazione di 16,92 miliardi di euro, è facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, e rafforzare le politiche attive del lavoro; favorire l'inclusione sociale.

Investe nelle infrastrutture sociali, rafforza le politiche attive del lavoro e sostiene il sistema duale e l'imprenditoria femminile. Migliora il sistema di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica, per le famiglie, per la genitorialità. Promuove inoltre il ruolo dello sport come fattore di inclusione. Un'attenzione specifica è riservata alla coesione territoriale e soprattutto al sud. Potenzia il Servizio Civile Universale e promuove il ruolo del terzo settore nelle politiche pubbliche.

regioni del Mezzogiorno²³⁴, con un massimo da poter richiedere di 2,5 milioni di euro per singolo progetto. Tramite un avviso pubblico, l'Agenzia per la coesione territoriale, ha indetto una procedura di valutazione al fine di individuare proposte relative al recupero, rifunzionalizzazione e valorizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata, attraverso opere di demolizione e ricostruzione, di ristrutturazione e adeguamento per le finalità descritte nel decreto di destinazione per la restituzione alla collettività e il reinserimento dei beni nel circuito legale dei territori. Queste proposte hanno come sede delle progettualità previste beni immobili già destinati e iscritti al patrimonio indisponibile dell'ente assegnatario. Le proposte progettuali dovevano avere come finalità: la creazione di strutture, residenze sociali/sanitarie, centri diurni, coabitazione sociali a sostegno delle persone che vivono in condizioni di esclusione; riqualificazione di spazi pubblici volta a migliorare i servizi sociali per i cittadini; creazione di spazi di incontro socioculturale per i giovani gestiti da associazioni di volontariato; utilizzo di beni per fini istituzionali. La valutazione delle proposte progettuali è basata su tre criteri di valutazione, a loro volta suddivisi in componenti di valutazione aventi un determinato peso specifico.

I primi sono i criteri generali così ripartiti:

Criteri generali	Peso %
Dimostrazione della rilevanza dell'intervento rispetto alle sfide del PNRR	20%
Esperienza del Soggetto proponente in materia di gestione e valorizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata in termini di anni e beni valorizzati	25%
Coinvolgimento del partenariato istituzionale, economico e sociale e delle organizzazioni del territorio nel processo di valorizzazione del bene confiscato proposto	20%
Integrazione della proposta con altri interventi di valorizzazione	15%
Chiara rilevanza della proposta rispetto alla qualità della vita, allo sviluppo sostenibile e alla non discriminazione	20%

²³⁴ Abruzzo, Campania, Calabria, Basilicata, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna

Elaborazione propria su dati forniti dal bando presentato dall'Agenzia per la coesione territoriale

I criteri generali mostrano quali sono le prospettive legate alla valorizzazione dei beni confiscati, reagire alle sfide poste dal PNRR con soggetti che siano esperti della materia, pronti a creare una proposta che possa veder partecipi tutti i soggetti coinvolti, dalle associazioni territoriali alle istituzioni con chiaro riferimento alla qualità della vita, allo sviluppo sostenibile e alla non discriminazione, valori che possono far sì che il bene coinvolto sia veicolo per la restituzione alla cittadinanza di cultura in opposizione alla vecchia immagine data a questi beni, spesso simbolo del potere in opposizione allo Stato. I criteri successivi nella fase di valutazione sono i criteri specifici ripartiti nelle seguenti categorie:

Criteri specifici	Peso %
Completezze, chiarezza e rispondenza della presentazione del progetto in aderenza alle indicazioni del modulo di presentazione	30%
Adeguatezze e completezza della metodologia e delle procedure di attuazione dell'intervento	25%
Significatività del progetto in termini di storia criminale e valore sociale	20%
Sostenibilità gestionale successiva alla valorizzazione per i successivi cinque anni in termini di: a) grado analitico della descrizione delle fonti di finanziamento a cui si farà ricorso per la fase di gestione; b) congruità della previsione costi; c) numero e tipologia delle figure professionali coinvolte; d) presenza di pre-accordi con pubbliche amministrazioni per l'eventuale fornitura di servizi ovvero per finalità istituzionali	25%

Elaborazione propria su dati forniti dal bando presentato dall'Agenzia per la coesione territoriale

I criteri specifici evidenziano la necessità di una progettualità chiara sia rispetto alla presentazione che rispetto all'attuazione. Aspetti di notevole rilevanza sono poi quelli relativi alla definizione di un orizzonte di medio termine rispetto alla gestione del bene e l'importante attenzione affidata alla storia criminale e al valore sociale del bene, proprio in un'ottica di riscatto della comunità locale rispetto agli orrori del malaffare mafioso.

Ultimo criterio che viene preso in analisi nelle progettualità è quello premiale, in cui tra i criteri, vengono definite anche alcune idee di valorizzazione.

Criteri premiali	Peso %
Livello di progettazione approvato	35%
Valorizzazione con finalità Centro antiviolenza (CAV) per donne e bambini e case rifugio	40%
Valorizzazione con finalità nidi e micronidi 0-36 mesi	10%
Completamento opera con lavori già avviati	5%
Cofinanziamento per la valorizzazione con risorse proprie del soggetto proponente	10%

Elaborazione propria su dati forniti dal bando presentato dall'Agenzia per la coesione territoriale

In questo caso si evidenzia come l'agenzia, nell'elaborazione del bando abbia dato priorità assoluta al tema della violenza di genere e, in aggiunta, alle politiche per la natalità con la valorizzazione territoriale per asili nidi e micronidi. Nella graduatoria finale, oltre ai progetti ammessi al finanziamento, fino all'esaurimento della copertura finanziaria sono inserite le progettualità ritenute idonee ma non ammesse a finanziamento per mancanza di coperture finanziarie, le quali, entro un anno, possono essere ammesse a causa di eventuali rinunce, revoche o economie. La graduatoria finale, resa pubblica con il decreto del Direttore generale dell'agenzia per la coesione territoriale 473/2022 ha determinato 242 progetti vincitori soggetti a finanziamento, 355 idonei e 114 progetti non ammissibili. Oltre a questi sono stati indicati ulteriori 12 progetti ammessi a finanziamento sulla procedura concertativo negoziale. Il cambio di rotta rispetto alla gestione dei beni avviene con la riforma del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in

cui si sono avute alcune modifiche dello stesso²³⁵. Tra le proposte presentate per la riforma del PNRR, è inclusa la proposta di definanziamento integrale della misura 5 componente 3 investimento 1.2 “valorizzazione dei beni confiscati alle mafie” , con l’impegno di portare a compimento tutti i progetti ammessi a finanziamento ricorrendo a risorse nazionali, al fine di liberare e destinare le corrispondenti risorse PNRR ad una nuova misura nell’ambito della stessa componente, ovvero la ZES unica nel mezzogiorno²³⁶ a cui sono stati affidati 1,025 miliardi di euro, tra cui i 300 milioni

²³⁵ Le richieste di modifica possono essere distinte in tre categorie:

1. La prima tipologia mira a confermare la misura, superando le formulazioni del CID (*Council Implementing Decision*) che potrebbero comportare difficoltà nella rendicontazione alla rispettiva scadenza. In generale, si chiarisce la terminologia descrittiva della Riforma o dell’Investimento, o si rendono più flessibili i meccanismi di verifica e i parametri di rendicontazione. Le proposte incluse in questa categoria prevedono, pertanto, adattamenti e rimodulazioni contenutistiche volti a dare una più solida garanzia del completamento dei relativi investimenti entro il 2026. In alcuni casi, si propone, altresì, una riduzione dei *target* quantitativi associati alla singola misura, giustificata sulla base di circostanze qualificate come oggettive, quali l’incremento dei prezzi, o sulla base di riscontrati ritardi nell’attuazione, che non consentirebbero il rispetto delle scadenze previste dal Piano, o si propone la sostituzione delle opere direttamente indicate nella descrizione dell’intervento. Per le proposte di revisione relative alle Riforme, in molti casi si propone uno slittamento dei tempi di attuazione o una riduzione dei *target* previsti, sulla base di argomenti simili a quelli adottati con riguardo agli Investimenti – ritardi nell’attuazione o mutamenti del quadro economico complessivo – pur nel dichiarato mantenimento del grado di ambizione della singola Riforma;
2. La seconda tipologia riguarda modifiche e riprogrammazioni delle misure che, a fronte di una impossibilità o forti criticità a raggiungere alcuni obiettivi e soprattutto target fisici, le Amministrazioni hanno proposto di riprogrammare a favore di interventi coerenti di natura settoriale. In questa categoria rientrano gli interventi relativi all’Alta velocità, per i quali in sede attuativa sono emerse criticità archeologiche, geologiche e di natura autorizzativa che non consentono il rispetto dei tempi previsti. Analogamente per le misure della transizione digitale, a fronte di alcune criticità, le Amministrazioni propongono il rafforzamento degli interventi attraverso l’impiego delle economie maturate in sede di gara. Anche in questo caso, tenuto conto dell’ambizione del Piano che individua la transizione digitale quale priorità, le proposte costituiscono un rafforzamento delle misure esistenti;
3. L’ultima categoria di modifica riguarda, invece, le misure che si propone di definanziare dal PNRR e di salvaguardare attraverso la copertura con altre fonti di finanziamento, come il Piano nazionale complementare al PNRR e i fondi delle politiche di coesione. Si tratta di 9 misure per un ammontare totale di 15,9 miliardi di euro. Si tratta per lo più di progetti in essere che sono confluiti nel PNRR e che in sede di attuazione e rendicontazione hanno scontato rilevanti criticità. Per tali progetti, in particolare, la maggiore problematica è rappresentata dal rispetto delle importanti condizionalità imposte dal Piano, che includono quelle specifiche per ciascuna misura nonché quelle relative agli elementi informativi necessari per la rendicontazione e quelle riconducibili al principio del ‘Non Arrecare Danno Significativo’ (Do-No-Significant-Harm, DNSH). Quest’ultimo, in particolare, richiede di impostare i progetti di investimento secondo requisiti stringenti di rispetto dell’ambiente e di sostenibilità.

²³⁶ La ZES unica per il mezzogiorno è stata istituita con il decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 162. Per Zona Economica Speciale si intende una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l’esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende operative e per quelle che si insedieranno sul territorio, può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e all’attività di sviluppo d’impresa. I territori

dell'intervento legato alle progettualità dei beni confiscati. l'8 dicembre 2023 il consiglio ECOFIN, su proposta favorevole della Commissione UE del 24 novembre 2023 ha approvato la proposta di revisione del PNRR, definanziando formalmente la misura della valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. A seguito del definanziamento della misura dal PNRR, si è provveduto, come già citato, alla creazione della struttura commissariale, affidandole tutti i progetti relativi al bando effettuato dall'estinta Agenzia per la coesione territoriale. È importante citare qui, l'intervento della Corte dei conti in merito all'importante scelta effettuata dal Governo nel dequalificare la misura. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con la deliberazione 53/2024/G indica che "riguardo all'impegno ad attuare egualmente i progetti esaminati con "risorse proprie di bilancio" può solo considerarsi che la loro assenza o scarsità, nel tempo, sono state fra le ragioni che avevano spinto ad individuare nei fondi del PNRR la fonte del finanziamento dei progetti esaminati. Non è fuor d'opera, dunque, nella situazione di temporaneo stallo venuta a determinarsi, l'auspicio che le nuove risorse vengano reperite e poste a disposizione in tempi brevi, sia per consentire il raggiungimento delle finalità oggetto della misura, da considerarsi di primaria importanza, sia per non disperdere l'impiego di tempo e risorse umane ad essa sin qui dedicate, con ciò evitando che i beni confiscati, compresi nel progetto, vengano lasciati, ancora una volta ad un triste e dannoso abbandono".

4.3 Analisi dei progetti gestiti dal Commissario straordinario

La struttura commissariale, oggi, si occupa della gestione di 252 progetti approvati dall'Avviso pubblico dell'Agenzia per la coesione territoriale. Essi hanno un valore totale di 306.486.373,65 euro e una media per progetto di 1.216.215,77 euro. La loro distribuzione territoriale è così sviluppata:

Distribuzione territoriale dei progetti		TOTALE VALORE(€)
ABRUZZO	13	8.875.288,10
BASILICATA	3	3.371.000,00

compresi sono quelli delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

CALABRIA	59	58.967.106,53
CAMPANIA	74	112.986.679,55
MOLISE	0	-
PUGLIA	39	37.730.971,07
SICILIA	64	84.555.328,30
SARDEGNA	0	-

Elaborazione propria con dati della struttura commissariale

La prima cosa da evidenziare è la tendenza che si conferma rispetto ai beni in amministrazione e confiscati, analizzati dalla piattaforma unica delle destinazioni, in cui c'è una netta supremazia di Calabria, Campania e Sicilia. Inoltre, va sottolineata l'assenza di progettualità appartenenti a territori di ben due regioni sulle otto destinatarie della misura ovvero, Molise e Sardegna. Dei 252 progetti, quello dal valore minore è legato alla manutenzione di un bene da destinare ad attività sociali, gestito dal comune di Melito di Porto Salvo con un valore di 20.000 euro, mentre quello con il valore maggiore è la ristrutturazione di Palazzo Teti Maffuccini, gestito dal comune di Santa Maria Capua Vetere con un valore di 16.966.203,82 euro. Questo evidenzia la grande diversificazione delle proposte progettuali che possono essere ricondotte anche ai diversi enti destinatari dei finanziamenti dei progetti risultati vincitori. Tra essi troviamo 228 progetti gestiti da 155 comuni, 10, progetti gestiti da città metropolitane²³⁷, 9 progetti gestiti da una società consortile a responsabilità limitata²³⁸, un progetto gestito da un ente provinciale²³⁹ e 4 progetti gestiti da enti regionali²⁴⁰. Per comprendere meglio la fase di gestione ad opera dei comuni, è utile fornire quale dato. La popolazione media dei 155 comuni coinvolti è di 36.795 abitanti, nella categoria quindi dei medi comuni. Il comune più grande che gestisce progettualità è Napoli, con 907.573 abitanti, mentre il più piccolo è Basicò con

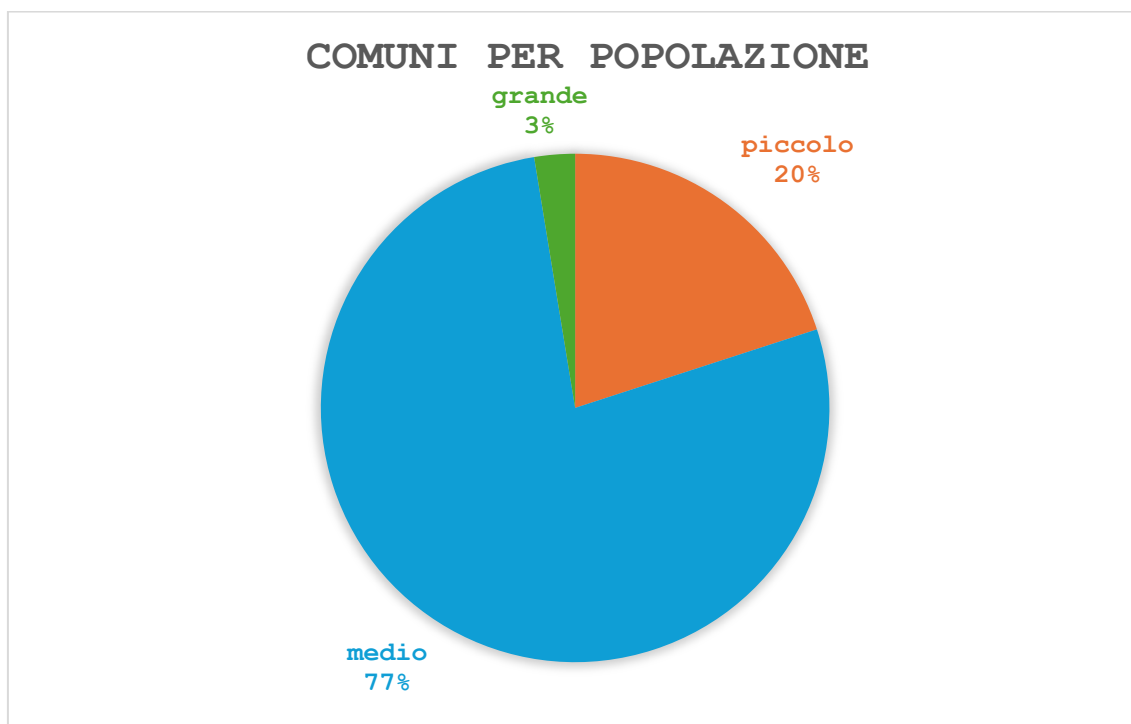
²³⁷ Città metropolitana di Napoli e di Reggio Calabria

²³⁸ Agrorinasce s.c.r.l. – agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio è una società consortile con capitale interamente pubblico costituito nel mese di ottobre del 1998 dai comuni di Casal di Principe, Casapesenna, San Cipriano d'Aversa e Villa Literno allo scopo di rafforzare la legalità in un'area definita ad alta densità criminale. Nel 2005 hanno aderito i comuni di San Marcellino e Santa Maria La Fossa. Le sue principali attività sono: 1) la diffusione della cultura della legalità; 2) promozione e sviluppo dell'impresa; 3) infrastrutture sociali e attività culturali, 4) recupero e gestione di beni confiscati alla camorra

²³⁹ Provincia di Avellino

²⁴⁰ Si tratta del Dipartimento finanze e credito della Regione Sicilia e dell'ufficio di piano ambito territoriale della Regione Puglia

appena 660 abitanti. 16 dei 155 comuni, ovvero il 10,3%, è capoluogo di provincia, città metropolitana o di Libero consorzio comunale²⁴¹.



Elaborazione propria

Dal grafico si evidenzia come ben il 77% dei comuni titolari dei progetti sia un medio comune, compreso tra i 5.000 e i 250.000 abitanti; il 20% è un piccolo comune, sotto i 5.000 abitanti e appena il 3% sono grandi comuni. 38 dei progetti sono soggetti a cofinanziamento dell'ente con risorse proprie, criterio di premialità, con un totale di 1.552.852,45 e una media di 40.864,54 per progetto. Altra risorsa che è parte di alcune progettualità analizzate e gestite dalla struttura commissariale è il Fondo opere indifferibili²⁴², di cui beneficiano 45 progetti. Altra caratteristica fondamentale è la pluralità di progetti in capo a vari enti beneficiari:

²⁴¹ Nello specifico i comuni sono: Agrigento, Bari, Barletta, Benevento, Brindisi, Caltanissetta, Catania, Lecce, Matera, Napoli, Palermo, Pescara, Reggio Calabria, Siracusa, Taranto, Trapani. Da ricordare che Bari, Napoli e Palermo sono capoluogo di provincia.

²⁴² Il fondo opere indifferibili è stato istituito per fronteggiare l'eccezionale aumento dei materiali da costruzione negli appalti pubblici che rende difficoltoso l'avvio delle gare per nuove opere.

Enti con pluralità di progetti		TOTALE VALORE(€)
COMUNE DI SANTA MARIA CAPUA VETERE	2	17.047.185,22
AGRORINASCE S.C.R.L.	9	15.966.312,83
COMUNE DI PALERMO	6	10.027.698,24
REGIONE SICILIA	3	9.813.351,76
COMUNE DI BATTIPAGLIA	4	5.180.817,00
COMUNE DI BARI	2	5.100.000,00
COMUNE DI CERIGNOLA	3	4.661.190,13
COMUNE DI MONREALE	3	4.422.920,00
CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA	7	4.146.549,60
COMUNE DI SANNICANDRO DI BARI	2	3.832.266,51
COMUNE DI CASTELVETRANO	2	3.717.131,16
COMUNE DI CORIGLIANO-ROSSANO	2	3.633.203,10
COMUNE DI CAMPAGNA	2	3.419.561,00
COMUNE DI ROSARNO	6	3.385.600,00
COMUNE DI RIZZICONI	2	3.130.000,00
COMUNE DI POMPEI	2	3.065.807,29
COMUNE DI MESAGNE	2	3.057.043,94
COMUNE DI PARETE	2	3.045.633,10
COMUNE DI CASAL DI PRINCIPE	3	2.935.000,00
COMUNE DI PESCARA	7	2.850.155,49
COMUNE DI CASTELLAMMARE DI STABIA	4	2.745.361,77
COMUNE DI CITTANOVA	2	2.350.000,00
COMUNE DI CATANIA	6	2.337.800,00
COMUNE DI PARTINICO	3	1.799.469,01
COMUNE DI BARLETTA	4	1.565.000,00
COMUNE DI NAPOLI	6	1.528.447,53
COMUNE DI MELITO DI PORTO SALVO	6	1.488.510,54
COMUNE DI SAN FERDINANDO	3	1.349.200,93

COMUNE DI MANDURIA	2	1.313.417,41
COMUNE DI RIESI	2	1.236.918,89
COMUNE DI LAMEZIA TERME	2	1.169.900,00
COMUNE DI TRABIA	2	1.155.000,00
CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI	3	1.007.677,23
COMUNE DI BRINDISI	3	990.000,00
COMUNE DI ADRANO	2	965.842,00
COMUNE DI AFRAGOLA	2	935.000,00
COMUNE DI SAN DONACI	2	718.130,86
COMUNE DI PALMI	2	673.995,48
COMUNE DI LATERZA	2	465.000,00

Da questa analisi emerge sicuramente il caso del comune di Santa Maria Capua Vetere, il quale si ritrova, come anticipato, a gestire il progetto con il più alto valore. È immediatamente seguito da AGRORINASCE S.C.R.L. la quale, per la sua natura societaria consortile, mostra l'efficacia della sua formazione nella gestione dei beni confiscati. altro dato che emerge dall'analisi è la pluralità di piccoli progetti, con una dotazione inferiore al milione di euro. Una caratteristica ulteriore da prendere in esame è data dalla presenza di sei proposte progettuali attualmente gestite da comuni sottoposti allo scioglimento per condizionamento di tipo mafioso²⁴³.

4.4 Un esempio di progetto gestito dalla struttura commissariale: Palazzo Teti Maffuccini

Il progetto con il valore più alto tra quelli gestiti dalla struttura commissariale è palazzo Teti Maffuccini, gestito dal comune di Santa Maria Capua Vetere. La prima peculiarità del progetto è l'essere già stato inserito nel Piano Operativo Nazionale (PON) "sicurezza per lo sviluppo-obiettivo convergenza 2007-2013 con lo scopo di rendere la struttura un

²⁴³ I comuni in esame sono Melito di Napoli, sciolto il 12 marzo 2024; Quindici, sciolto il 27 marzo 2024; Tropea, sciolto il 24 aprile 2024; Calvi Risorta, sciolto il 29 luglio 2024; Tremestieri Etneo e Poggiomarino, sciolti il 27 marzo 2025.

polo culturale di riferimento per la città. Tuttavia, non è mai stata ultimata l'opera anche a seguito di inchieste giudiziarie relative all'attribuzione dell'appalto per la progettazione e l'esecuzione dei lavori a imprese vicine alla criminalità organizzata. Il palazzo, centro culturale per la città, è stato costruito sull'area dell'antico Capitolium nei pressi del teatro, dell'anfiteatro romano e di altre testimonianze della città romana di Capua. Esso è un classico esempio di architettura locale dei primi dell'Ottocento, confermato dalla sua costruzione, fatta risalire al 1839. Il palazzo è stato un simbolo nel Risorgimento capuano poiché fu utilizzato da Giuseppe Garibaldi come sede per condurre le operazioni militari che hanno portato alla resa dell'esercito borbonico nella battaglia del Volturno e fu sede per la firma della resa della Piazzaforte di Capua. Il palazzo si sviluppa su quattro livelli, lasciati nel corso del tempo nell'incuria, frutto anche dei saccheggi effettuati al suo interno, tra cui l'avervi trafugato i pavimenti e i rivestimenti in marmo che riconducono alla torre, parte più alta dell'edificio, con funzioni di controllo sul territorio. L'intero complesso immobiliare consta di tre edifici adiacenti e di un giardino. A causa della sua ubicazione e delle particolari caratteristiche architettoniche, l'immobile è sottoposto a vincolo architettonico.



la targa celebrativa per la presenza di Giuseppe Garibaldi. Fonte: Casertanews

Oltre ad essere stato oggetto della Risorgimento italiano, purtroppo il palazzo è stato oggetto di una lunga storia criminale. L'immobile entra nel patrimonio del comune a seguito del sequestro effettuato a Nicola Di Muro, sulla carta un semplice impiegato che ha deciso le sorti della storia del territorio per molti anni. Il palazzo era parte di un patrimonio ingiustificato di cento miliardi di lire, frutto di attività illecite effettuate con imprenditori legati al clan Nuvoletta. L'individuazione del bene si è avuta dopo una lunga attività della sezione anticrimine di Caserta, che ha dovuto ricostruire la storia dei beni, che al momento del sequestro erano in mano a prestanome. L'amministrazione di Santa Maria Capua Vetere, con il progetto, prevede la valorizzazione del bene, al fine di restituire alla città un museo, una pinacoteca e la biblioteca cittadina. Ciò attraverso il recupero della struttura esistente e un efficientamento dei consumi energetici, seguendo lo sviluppo sostenibile. Per la creazione poi dell'offerta culturale da restituire alla cittadinanza, si prevede il coinvolgimento di tutte le associazioni culturali locali, con uno spazio apposito per la loro attività.

4.5 La gestione contabile della struttura commissariale

La gestione contabile della struttura commissariale rappresenta un caso peculiare tra quelli istituiti mediante decreto-legge, nei quali, come visto, ricorre l'utilizzo della contabilità speciale per rispondere tempestivamente alle esigenze operative, offrendo maggiore flessibilità nella gestione finanziaria. L'eccezionalità della struttura commissariale risiede nelle progettualità gestite, iniziate con una dotazione di 250 milioni di euro assegnata alla Missione 5, Componente 3, Investimento 2, a cui si sono aggiunti ulteriori 50 milioni a seguito della fase concertativa e negoziale. A seguito della dequalificazione della spesa dal PNRR, approvata con la decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, il decreto-legge n. 19/2024 ha autorizzato nuovi stanziamenti, per complessivi: 684 milioni di euro nel 2024, 785 milioni nel 2025, 765 milioni nel 2026, 548,8 milioni nel 2027, 400 milioni nel 2028 e 260 milioni nel 2029. Di queste risorse, 60 milioni di euro annui sono stati destinati all'intervento "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie" per ciascuno degli anni dal 2024 al 2027, 40 milioni per il 2028 e 20 milioni per il 2029.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2024, n. 47968, è stato istituito il capitolo di bilancio 7623, denominato "Fondo per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie per investimenti non più finanziati con le risorse del PNRR". Il decreto ha inoltre istituito specifici capitoli e azioni per coprire: compensi per lavoro straordinario del personale della struttura commissariale, risorse decentrate, spese di missione, cancelleria e altri costi di funzionamento degli uffici. La legge di bilancio 30 dicembre 2024, n. 207, ha previsto una riduzione trasversale del 10% delle risorse, portando la dotazione del fondo per il triennio 2025-2027 a 54 milioni di euro annui, con una riduzione complessiva di 18 milioni. In origine, nell'ambito del PNRR, i fondi erano gestiti tramite un regime di contabilità speciale, con risorse allocate nel fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU. Le somme venivano successivamente trasferite ai conti di tesoreria e ripartite con decreto del MEF. L'allegato 1 del decreto ministeriale del 6 agosto 2021 assegnava tali fondi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, individuando il Ministro per il Sud e la coesione territoriale come soggetto titolare. Con la dequalificazione della spesa, la gestione è passata alla struttura commissariale, che opera attraverso il capitolo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno. Il commissario straordinario è responsabile della gestione del capitolo di bilancio, utilizzando decreti per disporre i pagamenti relativi ai progetti. Tuttavia, il regime contabile attuale non consente al commissario di gestire integralmente la dotazione iniziale di 300 milioni di euro: la disponibilità è vincolata alle assegnazioni previste annualmente dalla legge di bilancio. Questo vincolo si scontra con la nuova scadenza prevista per i soggetti attuatori, i quali potranno completare i progetti non più entro il 2026, come inizialmente previsto, ma entro il 31 dicembre 2029.

4.5.1 Le misure di attuazione, monitoraggio e rendicontazione dei progetti gestiti dal Commissario straordinario

L'intervento di rimodulazione della spesa ha portato a dover definire un quadro di riferimento per la disciplina relativa all'attuazione, al monitoraggio, alla rendicontazione e al controllo degli interventi. Questo ha richiesto un accurato lavoro da parte della struttura commissariale che ha portato alla redazione di un manuale delle procedure, tenendo conto della disciplina vigente indicata dal decreto del Ministro dell'economia e

delle finanze 6 dicembre 2024, in cui si dispone che le procedure disposte per il PNRR siano attuate, in quanto compatibili, ai progetti non più finanziati in tutto o in parte dalle risorse del PNRR. Quello che emerge da questa disposizione è una volontà di non disallineare la logica che era presente dietro al PNRR, ovvero di progetti performance-based in cui la fase economico-finanziaria andasse di pari passo con l'effettiva esecuzione di tutte le fasi previste per l'attuazione dei progetti. Come per il PNRR, anche i progetti definanziati operano all'interno del sistema ReGIS, il quale, nel caso di specie, deve essere aggiornato dai soggetti attuatori per garantire il monitoraggio dello stato di avanzamento fisico, procedurale e finanziario. Il corretto e tempestivo aggiornamento del sistema è requisito necessario per l'erogazione delle risorse. Per la piena attuazione degli interventi, il Commissario straordinario, se richiesto con motivazione dal soggetto attuatore, può autorizzare un differimento del termine di attuazione del progetto, nel caso in cui risulti funzionale alla piena realizzazione dell'intervento. Con il decreto del commissario straordinario del 16 luglio 2024, è stato disposto il differimento del termine dal 30 giugno 2024 al 30 settembre 2024 per le progettualità per cui risulta esser stata perfezionata l'aggiudicazione provvisoria. Lo stesso decreto ha disposto il differimento al 31 dicembre 2024 per le progettualità in cui le procedure di individuazione dei contraenti era in una fase antecedente all'aggiudicazione provvisoria. Relativamente alle risorse erogate, le spese ammissibili sono quelle necessarie alla realizzazione delle progettualità e possono essere: a) spese tecniche di progettazione, direzione lavori, coordinamento della sicurezza e collaudi, opere d'ingegno, incentivi per funzioni tecniche; b) spese per la pubblicazione dei bandi di gara; c) spese per la realizzazione di studi e/o ricerche propedeutiche; d) imprevisti inclusi nel quadro economico; e) allacciamenti, sondaggi e accertamenti tecnici. La fase più importante nella nostra analisi è quella relativa alle procedure di erogazione delle risorse ai soggetti attuatori. Questa è divisa in tre fasi: anticipazione, pagamento intermedio e saldo finale. L'anticipazione può essere richiesta per il 15% dell'importo finanziabile, anche in anticipo rispetto all'avvio della fase di affidamento delle progettualità. Inoltre, può essere richiesta fino alla concorrenza del 30% nel caso in cui si sia stipulato il contratto o si sia arrivati alla consegna dei lavori. La struttura commissariale prevede, in casi eccezionali, la possibilità di erogare anticipazioni superiori al 15% e massimo del 25%, a condizione che sia stata già effettuata l'aggiudicazione dei lavori. Dal suo insediamento il Commissario

straordinario ha emesso vari decreti di anticipazione. Il primo è il decreto del commissario straordinario 6 agosto 2024 con cui è stato disposto il pagamento di anticipazioni su 83 progetti per un importo pari a 15.818.109,84 euro impegnate dal capitolo 7623. Di questi 83, 79 sono progetti tramite avviso pubblico e 4 tramite procedura negoziata.

Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	Importo anticipo del 15%
1	Comune di Adrano	757.842,00 €	113.676,30
2	Comune di Adrano	208.000,00 €	31.200,00
3	Comune di Agrigento	999.380,00 €	149.907,00
4	Comune di Altavilla Milicia	1.886.503,24 €	282.975,49
5	Comune di Augusta	2.491.211,33 €	373.681,70
6	Provincia di Avellino	2.146.354,95 €	321.953,24
7	Comune di Bagheria	1.857.875,79 €	278.681,37
8	Comune di Battipaglia	530.000,00 €	79.500,00
9	Comune di Battipaglia	450.000,00 €	67.500,00
10	Comune di Battipaglia	385.000,00 €	57.750,00
11	Comune di Brancalione	299.964,00 €	44.994,60
12	Comune di Brindisi	320.000,00 €	48.000,00
13	Comune di Brindisi	330.000,00 €	49.500,00
14	Comune di Brindisi	400.000,00 €	60.000,00
15	Comune di Campobello di Mazara	949.000,00 €	142.350,00
16	Comune di Carinola	981.108,20 €	147.166,23
17	Comune di Casaluce	582.434,00 €	87.365,10
18	Comune di Casamassima	300.000,00 €	45.000,00
19	Comune di Casoria	2.500.000,00 €	375.000,00
20	Comune di Castellana	2.500.000,00 €	375.000,00
21	Comune di Città S. Angelo	353.088,10 €	52.963,22
22	Comune di Cittanova	2.000.000,00 €	300.000,00
23	Comune di Cittanova	350.000,00 €	52.500,00
24	Comune di Davoli	1.330.597,51 €	199.589,63
25	Comune di Giffoni Valle Piana	600.000,00 €	90.000,00
26	Comune di Grazzanise	2.500.000,00 €	375.000,00
27	Comune di Lamezia Terme	570.000,00 €	85.500,00
28	Comune di Lanciano	1.490.000,00 €	223.500,00
29	Comune di Limbadi	2.500.000,00 €	375.000,00

30	Comune di Manduria	934.665,33 €	140.199,80
31	Comune di Marina di Gioiosa Ionica	2.324.500,00 €	348.675,00
32	Comune di Matera	360.000,00 €	54.000,00
33	Comune di Molfetta	250.000,00 €	37.500,00
34	Comune di Monreale	1.092.429,00 €	163.864,35
35	Comune di Monreale	2.500.000,00 €	375.000,00
36	Comune di Monreale	830.491,00 €	124.573,65
37	Comune di Motta S.Anastasia	326.990,02 €	49.048,50
38	Comune di Nicotera	2.484.335,50 €	372.650,33
39	Comune di Paceco	2.440.000,00 €	366.000,00
40	Comune di Palazzo San Gervasio	2.500.000,00 €	375.000,00
41	Comune di Palermo	2.498.751,22 €	374.812,68
42	Comune di Palermo	2.273.434,83 €	341.015,22
43	Comune di Pedara	1.380.000,00 €	207.000,00
44	Comune di Pescara	505.155,49 €	75.773,32
45	Comune di Pescara	555.000,00 €	83.250,00
46	Comune di Pescara	450.000,00 €	67.500,00
47	Comune di Pescara	355.000,00 €	53.250,00
48	Comune di Pescara	360.000,00 €	54.000,00
49	Comune di Pescara	315.000,00 €	47.250,00
50	Comune di Pescara	310.000,00 €	46.500,00
51	Comune di Pomigliano D'Arco	2.484.279,52 €	372.641,93
52	Comune di Pompei	1.958.364,24 €	293.754,64
53	Comune di Pompei	1.107.443,05 €	166.116,46
54	Comune di Quindici	2.440.922,81 €	366.138,42
55	Comune di Rizziconi	1.600.000,00 €	240.000,00
56	Comune di Rizziconi	1.530.000,00 €	229.500,00
57	Comune di Roccalumera	146.000,00 €	21.900,00
58	Comune di San Donaci	388.772,90 €	58.315,94
59	Comune di San Donaci	329.357,96 €	49.403,69
60	Comune di San Fili	371.458,00 €	55.718,70
61	Comune di San Gennaro Vesuviano	672.418,56 €	100.862,78
62	Comune di San Gregorio di Catania	595.000,00 €	89.250,00
63	Comune di San Pancrazio Salentino	100.000,00 €	15.000,00
64	Comune di San Vito dei Normanni	300.000,00 €	45.000,00
65	Comune di Scafati	1.500.000,00 €	225.000,00
66	Comune di Serradifalco	345.000,00 €	51.750,00
67	Comune di Serradifalco	345.000,00 €	51.750,00
68	Regione Sicilia	2.008.769,36 €	301.315,40
69	Comune di Taranto	188.500,00 €	28.275,00
70	Comune di Taurianova	741.108,80 €	111.166,32
71	Comune di Torchiarolo	1.000.000,00 €	150.000,00
72	Comune di Trani	2.500.000,00 €	375.000,00
73	Comune di Trapani	257.000,00 €	38.550,00
74	Comune di Triggiano	2.325.063,01 €	348.759,45
75	Comune di Triggiano	1.236.783,80 €	185.517,57
76	Comune di Tropea	250.000,00 €	37.500,00
77	Comune di Ugento	85.000,00 €	12.750,00
78	Comune di Vibo Valenzia	800.000,00 €	120.000,00
79	Comune di Vitulazio	1.595.000,00 €	239.250,00

		86.815.353,52 €	13.022.303,03
	Soggetto		
80	Comune di Battipaglia	3.815.817,50 €	572.372,63
81	Comune di Caltanissetta	8.118.309,65 €	1.217.746,45
82	Comune di Cerignola	1.400.002,56 €	210.000,38
83	Regione Sicilia	5.304.582,40 €	795.687,36
		18.638.712,11 €	2.795.806,82
		105.454.065,63 €	15.818.109,84

Elenco soggetti attuatori a cui è stato erogato il 15% di anticipazione con il decreto 6 agosto 2024. Fonte:
Commissario straordinario per il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità
organizzata

Il commissario straordinario è successivamente intervenuto con un ulteriore decreto il 18 settembre 2024 disponendo il pagamento di anticipazioni dall'importo totale di 4.797.456,27 euro relative a 27 progettualità

Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	Importo anticipo del 15%
1	Città Metropolitana di Napoli	451.636,47 €	67.745,47
2	Città Metropolitana di Napoli	185.281,40 €	27.792,21
3	Città Metropolitana di Napoli	268.984,51 €	40.347,68
4	Comune di Drapia	1.077.445,59	161.616,84
5	Comune di Fisciano	1.500.000,00 €	225.000,00
6	Comune di Matino	600.000,00	90.000,00
7	Comune di Melito di Napoli	330.618,77 €	49.592,82
8	Comune di Piedimonte Etneo	1.725.000,00	258.750,00
9	Comune di Quarto	1.463.787,00 €	219.568,05
10	Comune di Rieti	713.410,69 €	107.011,60
11	Comune di Rieti	523.508,20 €	78.526,23
12	Comune di Roghudi	1.785.000,00 €	267.750,00
13	Comune di San Calogero	881.000,00 €	132.150,00
14	Comune di San Cipirello	1.115.931,77 €	167.389,77
15	Comune di San Gregorio D'Ippona	497.500,00 €	74.625,00
16	Comune di Santa Maria Capua Vetere	75.981,40 €	11.397,21
17	Comune di Sant'Angelo di Brolo	1.100.000,00 €	165.000,00
18	Comune di Trecase	1.935.338,43 €	290.300,76
19	Comune di Trentola Ducenta	987.939,24	148.190,89
20	Comune di Torretta	1.800.000,00	270.000,00
21	Comune di Afragola	320.000,00	48.000,00
22	Comune di Afragola	530.000,00	79.500,00

23	Regione Sicilia	2.500.000,00	375.000,00
		22.368.363,47	3.355.254,52
Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	Importo anticipo del 15%
24	Comune di Basicò	450.000,00 €	67.500,00
25	Comune di Giugliano in Campania	2.500.000,00 €	375.000,00
26	Comune di Palermo	2.494.729,92 €	374.209,49
27	Comune di Valderice	4.156.615,05 €	623.492,26
		9.601.344,97 €	1.440.201,75
TOTALE AVVISO VBM + NEGOZIATA		31.969.708,44	4.797.456,27

Elenco soggetti attuatori a cui è stato erogato il 15% di anticipazione con il decreto 18 settembre 2024.

Fonte: Commissario straordinario per il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Una terza fase di anticipazioni è stata effettuata con il decreto del 24 settembre 2024, con cui sono stati autorizzati anticipi dall'importo di 650.316,86 euro in favore di 9 progettualità. In questo caso si è provveduto ad anticipazioni del 20% per due progettualità e di integrazione di un ulteriore 5% per 7 progetti che avevano già ricevuto un anticipo del 15%.

		ANTICIPI AL 20%		
Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	Importo anticipo del 20%	
1	Comune di San Cipriano Picentino	105.118,90 €	21.023,78 €	
2	Comune di Santa Lucia del Mela	1.440.000,00 €	288.000,00 €	
			TOTALE	309.023,78 €

	INTEGRAZIONI FINO AL 20% DI PRECEDENTI RICHIESTE				
Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	% anticipo già concesso	percentuale integrazione	importo integrazione
3	Comune di Brindisi	400.000,00 €	15%	5%	20.000,00 €
4	Comune di Brindisi	330.000,00 €	15%	5%	16.500,00 €
5	Comune di Catania	466.000,00 €	15%	5%	23.300,00 €
6	Comune di Gioiosa Ionica	1.800.000,00 €	10%	10%	180.000,00 €
7	Comune di Pompei	1.107.443,05 €	15%	5%	55.372,15 €
8	Comune di San Gennaro Vesuviano	672.418,56 €	15%	5%	33.620,93 €

INTEGRAZIONI FINO AL 30% DI PRECEDENTI RICHIESTE

progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	% anticipo già concesso	percentuale integrazione	importo integrazione
17	Agrorinasce	513.274,72 €	15%	15%	76.991,21 €
18	Agrorinasce	1.200.000,00 €	15%	15%	180.000,00 €
19	Agrorinasce	678.238,11 €	15%	15%	101.735,67 €
20	Provincia di Avellino	2.146.354,95 €	15%	15%	321.953,24 €
21	Comune di Bagheria	1.857.875,79 €	15%	15%	278.681,37 €
22	Comune di Battipaglia	3.815.817,50 €	15%	15%	572.372,63 €
23	Comune di Brindisi	330.000,00 €	20%	10%	33.000,00 €
24	Comune di Brindisi	400.000,00 €	20%	10%	40.000,00 €
25	Comune di Brindisi	320.000,00 €	15%	15%	48.000,00 €
26	Comune di Cancellò ed Arnone	2.420.000,00 €	15%	15%	363.000,00 €
27	Comune di Casal di Principe	1.245.000,00 €	15%	15%	186.750,00 €
28	Comune di Casal di Principe	445.000,00 €	15%	15%	66.750,00 €
29	Comune di Casal di Principe	1.245.000,00 €	15%	15%	186.750,00 €
30	Comune di Castel Volturno	2.490.000,00 €	15%	15%	373.500,00 €
31	Comune di Città S. Angelo	353.088,10 €	15%	15%	52.963,22 €
32	Comune di Domanico	355.000,00 €	15% (calcolato con FOI)	15% (residuo senza FOI)	47.925,00 €
33	Comune di Lamezia Terme	570.000,00 €	15%	15%	85.500,00 €
34	Comune di Lanciano	1.490.000,00 €	15%	15%	223.500,00 €
35	Città Metropolitana di Napoli	451.636,47 €	15%	15%	67.745,47 €
36	Città Metropolitana di Napoli	185.281,40 €	15%	15%	27.792,21 €
37	Città Metropolitana di Napoli	268.984,51 €	15%	15%	40.347,68 €
38	Comune di Partinico	722.000,00 €	15%	15%	108.300,00 €
39	Comune di Partinico	577.469,01 €	15%	15%	86.620,35 €
40	Comune di Partinico	500.000,00 €	15%	15%	75.000,00 €
41	Città Metropolitana di Reggio Calabria	126.248,03 €	15%	15%	18.937,20 €
42	Città Metropolitana di Reggio Calabria	393.701,78 €	15%	15%	59.055,27 €
43	Città Metropolitana di Reggio Calabria	260.934,00 €	15%	15%	39.140,10 €
44	Città Metropolitana di Reggio Calabria	46.065,22 €	15%	15%	6.909,78 €
45	Città Metropolitana di Reggio Calabria	554.690,52 €	15%	15%	83.203,58 €
46	Città Metropolitana di Reggio Calabria	388.451,00 €	15%	15%	58.267,65 €
47	Comune di Roccalumera	146.000,00 €	15%	15%	21.900,00 €
48	Comune di San Calogero	881.000,00 €	15%	15%	132.150,00 €
49	Comune di San Vito dei Normanni	300.000,00 €	15%	15%	45.000,00 €
50	Comune di Sant'Angelo in Brolo	1.100.000,00 €	15%	15%	165.000,00 €
51	Comune di Santa Lucia del Mela	1.440.000,00 €	20%	10%	144.000,00 €
52	Comune di Torchiarello	1.000.000,00 €	15%	15%	150.000,00 €

53	Comune di Trapani	257.000,00 €	15%	15%	38.550,00 €
54	Comune di Triggiano	2.325.063,01 €	15%	15%	348.759,45 €
55	Comune di Tropea	250.000,00 €	20%	10%	25.000,00 €
56	Comune di Ugento	85.000,00 €	15%	15%	12.750,00 €

TOTALE	4.993.801,07 €
COMPLESSIVO	7.746.929,91€

Elenco soggetti attuatori a cui è stato erogato il 15% di anticipazione, il 30% di anticipazione e l'integrazione fino al 30% con il decreto 28 novembre 2024. Fonte: Commissario straordinario per il recupero e la rifunionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Le anticipazioni sono proseguite con il decreto del commissario straordinario 6 dicembre 2024 in cui si è provveduto alla disposizione di 44 anticipazioni dal valore di 8.428.317,41 euro. 23 delle 44 sono anticipazioni del 15%, 10 del 30% e 11 sono integrazioni fino al 30% di precedenti richieste. Successivamente è stata disposta con il decreto del 12 dicembre 2024 un'integrazione del 10% dal valore di 1.498.161,30 euro a favore del comune di Santa Maria Capua Vetere, con riferimento al già citato progetto di riqualificazione di Palazzo Teti Maffuccini.

	anticipi al 15%		
Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	Importo anticipo del 15%
1	Comune di Bagnara Calabria	950.000,00 €	142.500,00 €
2	Comune di Barletta	1.130.000,00 €	169.500,00 €
3	Comune di Barletta	215.000,00 €	32.250,00 €
4	Comune di Barletta	110.000,00 €	16.500,00 €
5	Comune di Barletta	110.000,00 €	16.500,00 €
6	Comune di Cerignola	2.500.000,00 €	375.000,00 €
7	Comune di Cesa	1.370.000,00 €	205.500,00 €
8	Comune di Gioia Tauro	2.040.000,00 €	306.000,00 €
9	Comune di Melito Porto Salvo	970.000,00 €	145.500,00 €
10	Comune di Melito Porto Salvo	310.979,00 €	46.646,85 €
11	Comune di Melito Porto Salvo	25.000,00 €	3.750,00 €
12	Comune di Melito Porto Salvo	106.982,00 €	16.047,30 €
13	Comune di Melito Porto Salvo	20.000,00 €	3.000,00 €
14	Comune di Nocera Terinese	1.935.000,00 €	290.250,00 €
15	Comune di Palermo	619.747,23 €	92.962,08 €
16	Comune di Palermo	1.257.012,21 €	188.551,83 €
17	Comune di Parabita	2.233.000,00 €	334.950,00 €
18	Comune di Pozzallo	2.381.330,53 €	357.199,58 €
19	Comune di Santo Stefano in Aspromonte	1.130.710,57 €	169.606,59 €
20	Comune di Stilo	1.450.000,00 €	217.500,00 €
21	Comune di Trabia	984.000,00 €	147.600,00 €
22	Comune di Trabia	171.000,00 €	25.650,00 €

23	Comune di Tremestieri Etneo	663.788,63 €	99.568,29 €
TOTALE		3.402.532,53 €	

ANTICIPI AL 30%			
Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	Importo anticipo del 30%
24	Comune di Acicastello	600.000,00 €	180.000,00 €
25	Comune di Arzano	600.000,00 €	180.000,00 €
26	Comune di Bolognetta	599.397,97 €	179.819,39 €
27	Comune di Campofelice di Roccella	99.500,00 €	29.850,00 €
28	Comune di Cerignola	761.187,57 €	228.356,27 €
29	Comune di Lecce	390.000,00 €	117.000,00 €
30	Comune di Melito Porto Salvo	55.549,54 €	16.664,86 €
31	Comune di Misterbianco	180.000,00 €	54.000,00 €
32	Comune di San Vito Chietino	2.300.000,00 €	690.000,00 €
33	Comune di Santa Maria Imbaro	1.084.000,00 €	325.200,00 €
TOTALE		2.000.890,52 €	

INTEGRAZIONI FINO AL 30% DI PRECEDENTI RICHIESTE					
Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	% anticipo già concesso	percentuale integrazione	importo integrazione
34	Comune di Agrigento	999.380,00 €	15%	15%	149.907,00 €
35	Agrorinasce	2.500.000,00 €	15%	15%	375.000,00 €
36	Agrorinasce	1.350.000,00 €	15%	15%	202.500,00 €
37	Comune di Basicò	450.000,00 €	15%	15%	67.500,00 €
38	Comune di Casoria	2.500.000,00 €	15%	15%	375.000,00 €
39	Comune di Catania	885.000,00 €	15%	15%	132.750,00 €
40	Comune di Cinquefrondi	2.500.000,00 €	15%	15%	375.000,00 €
41	Comune di Corleone	2.500.000,00 €	15%	15%	375.000,00 €
42	Comune di Rosarno	440.000,00 €	15%	15%	66.000,00 €
43	Comune di Rosarno	737.000,00 €	15%	15%	110.550,00 €
44	Regione Sicilia	5.304.582,40 €	15%	15%	795.687,36 €
TOTALE					3.024.894,36 €
TOTALE					8.428.317,41 €

Elenco soggetti attuatori a cui è stato erogato il 15% di anticipazione, il 30% di anticipazione e l'integrazione fino al 30% con il decreto 6 dicembre 2024. Fonte: Commissario straordinario per il recupero e la rifunionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

L'ultima ondata di anticipazioni effettuata dalla struttura è stata disposta con il decreto 11 aprile 2025 per un importo complessivo di 4.529.301,95 euro in favore di 22 progettualità. In questo caso si è trattato per tutti i progetti di integrazioni ad anticipi già ricevuti per arrivare al 30%.

DECRETO ANTICIPI					
Progressivo	Soggetto attuatore	Importo finanziamento	% anticipo già concesso	Percentuale anticipo	Importo anticipo
1	AGRORINASCE	2.300.000,00 €	15%	15%	345.000,00 €
2	BRANCALEONE	299.964,00 €	15%	15%	44.994,60 €
3	CAMPAGNA	2.347.801,99 €	0%	30%	704.340,60 €
4	CAMPAGNA	1.071.760,00 €	0%	15%	160.764,00 €
5	CAPODRISE	1.194.087,47 €	0%	15%	179.113,12 €
6	CATANIA	466.000,00 €	20%	10%	46.600,00 €
7	DAVOLI	1.330.597,51 €	15%	15%	199.589,63 €
8	DRAPIA	1.077.445,59 €	15%	15%	161.616,84 €
9	GIOIOSA IONICA	1.800.000,00 €	20%	10%	180.000,00 €
10	MARINA DI GIOIOSA IONICA	2.324.500,00 €	15%	15%	348.675,00 €
11	NICOTERA	2.484.335,50 €	15%	15%	372.650,33 €
12	OPPIDO MAMERTINA	1.900.000,00 €	0%	30%	570.000,00 €
13	PARETE	690.430,00 €	0%	30%	207.129,00 €
14	POMPEI	1.107.443,05 €	20%	10%	110.744,31 €
15	REGGIO CALABRIA	2.400.000,00 €	15%	15%	360.000,00 €
16	ROSARNO	357.000,00 €	15%	15%	53.550,00 €
17	ROSARNO	750.000,00 €	15%	15%	112.500,00 €
18	ROSARNO	120.600,00 €	15%	15%	18.090,00 €
19	SAN CIPRIANO D'AVERSA	640.000,00 €	10%	20%	128.000,00 €
20	SAN CIPRIANO PICENTINO	105.118,00 €	20%	10%	10.511,80 €
21	SAN GENNARO VESUVIANO	672.418,56 €	20%	10%	67.241,86 €
22	TRENTOLA DUCENTA	987.939,24 €	15%	15%	148.190,89 €
TOTALE					4.529.301,95 €

Elenco soggetti attuatori a cui sono state erogate integrazioni fino al 30% con il decreto 11 aprile 2025.

Fonte: Commissario straordinario per il recupero e la rifunionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

In seguito alla fase di anticipazioni si procede con l'erogazione dei pagamenti intermedi che devono avere una quota massima del 70% dell'importo ammesso, considerando le precedenti anticipazioni già ricevute. La quota minima dei pagamenti intermedi è del 10% del totale dell'importo ammesso a finanziamento. Per poter ottenere il pagamento intermedio è obbligatorio che il soggetto attuatore abbia caricato in ReGiS le fatture pagate e un'autodichiarazione in cui, oltre a richiedere il pagamento intermedio si attesta, tra le altre dichiarazioni di aver provveduto costantemente all'aggiornamento dei dati sulla piattaforma ReGiS. Il Commissario straordinario, con il decreto del 10 dicembre 2024 ha disposto i pagamenti intermedi a beneficio di 14 interventi, dall'importo totale di 2.783.989,87 euro, impegnando le risorse disponibili sul capitolo 7623 "Fondo per

la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie per investimenti non più finanziati con le risorse del PNRR”.

AVVISO							
Progressivo	Soggetto	Importo finanziamento	Giustificativi di Spesa al 29/11/2024	% spesa su importo finanziato	Spese quietanzate	70% IMPORTO DI FINANZIAMENTO	Importo da erogare
1	Agrorinasce Scrl	513.274,72 €	57.742,38 €	11,25	57.742,38 €	359.292,30 €	57.742,38 €
2	Battipaglia	450.000,00 €	84.265,19 €	18,73	84.265,19 €	315.000,00 €	84.265,19 €
3	Battipaglia	3.815.817,50 €	980.934,18 €	25,71	980.934,18 €	2.671.072,25 €	980.934,18 €
4	Benevento	2.500.000,00 €	372.560,58 €	14,90	372.560,58 €	1.750.000,00 €	372.560,58 €
5	Brindisi	330.000,00 €	187.224,52 €	56,73	187.224,52 €	231.000,00 €	132.000,00 €
6	Brindisi	400.000,00 €	280.905,23 €	70,23	280.905,23 €	280.000,00 €	160.000,00 €
7	Cancello ed Arnone	2.420.000,00 €	304.281,31 €	12,57	72.467,20 €	1.694.000,00 €	72.467,20 €
8	Casamassima	300.000,00 €	167.610,40 €	55,87	167.610,40 €	210.000,00 €	165.000,00 €
9	Catania	466.000,00 €	106.097,33 €	22,77	43.574,23 €	326.200,00 €	43.574,23 €
10	Lanciano	1.490.000,00 €	583.650,47 €	39,17	209.388,91 €	1.043.000,00 €	209.388,91 €
11	Martinsicuro	332.000,00 €	327.907,15 €	98,77	327.907,15 €	232.400,00 €	232.400,00 €
12	San Pancrazio Salentino	100.000,00 €	101.728,00 €	101,73	71.128,00 €	70.000,00 €	55.000,00 €
13	Santa Lucia del Mela	1.440.000,00 €	161.257,20 €	11,20	161.257,20 €	1.008.000,00 €	161.257,20 €
14	Surbo	82.000,00 €	82.466,03 €	100,57	82.466,03 €	57.400,00 €	57.400,00 €
						TOTALE DA EROGARE	2.783.989,87 €

Pagamenti intermedi: fonte commissario straordinario

I soggetti attuatori sono tenuti a procedere alla presentazione del rendiconto del progetto a seguito del pagamento di tutte le spese previste nel quadro economico entro sei mesi dal termine dei lavori.

4.6 I controlli della struttura commissariale

4.6.1 I controlli del commissario sui beneficiari

Un'altra attività svolta dalla struttura è quella di controllo, finalizzata a garantire la regolarità e la completezza dei dati, della documentazione amministrativa, tecnica e contabile fornita, attraverso il sistema ReGiS, dai soggetti attuatori. Prima di analizzare i controlli effettuati dalla struttura, è da menzionare l'obbligo in capo agli enti beneficiari del rispetto della normativa nazionale ed europea vigente in materia di contratti pubblici e le regole di sana gestione finanziaria, anticorruzione, trasparenza, documentazione antimafia e tracciabilità dei flussi finanziari. Al momento della presentazione di richieste di pagamento o in sede di presentazione di rendiconto, l'ente beneficiario è tenuto a presentare una dichiarazione sostitutiva che attesta: l'importo delle spese maturate e delle relative fatture allegate; l'importo del saldo richiesto, l'avvenuta conclusione dell'intervento e le economie maturate; l'aggiornamento e la coerenza dei dati risultanti

dal sistema di monitoraggio con lo stato di attuazione del progetto; la regolarità amministrativo-contabile delle procedure di individuazione dei progettisti esterni e di ogni altro soggetto di cui l'Ente si avvalga per la realizzazione delle attività progettuali e delle procedure di affidamento dei lavori e delle forniture; di aver provveduto alla raccolta dei dati riferiti alla titolarità effettiva dei destinatari dei fondi in esito allo svolgimento delle procedure previste; l'assenza di conflitti di interesse; l'assenza di doppio finanziamento; il mantenimento, in ogni fase della procedura, degli impegni assunti in sede di presentazione della domanda con riferimento al rispetto dei vincoli DNSH, della normativa ambientale nazionale ed europea, nonché dei requisiti ambientali previsti dai CAM di riferimento del progetto; il rispetto della normativa sulla sicurezza sui luoghi di lavoro; il rispetto della normativa relativa alla raccolta, al trasporto e allo smaltimento dei rifiuti; l'acquisizione della documentazione antimafia prevista, con riferimento a tutti gli operatori economici aggiudicatari e/o affidatari degli appalti. Queste autodichiarazioni sono soggette al controllo formale della struttura commissariale che controlla la completezza e la correttezza delle informazioni e attestazioni fornite rispetto a ciò che è stato caricato dai soggetti attuatori sulla piattaforma. Il controllo formale viene effettuato nel momento in cui procede all'erogazione delle risorse, nelle fasi di anticipazione, pagamento intermedio e saldo finale. Ulteriori controlli effettuati dalla struttura sono i controlli sostanziali effettuati attraverso un'attività d'ispezione sul posto. Al momento dell'ispezione si procede con l'analisi della documentazione prodotta e non più solo delle autodichiarazioni come previsto dal controllo formale, con la verifica dello stato di avanzamento dell'esecuzione delle opere e delle forniture e la loro conformità agli atti prodotti. Solitamente questo controllo viene effettuato in riferimento ad enti i quali presentato gravi difformità rispetto al cronoprogramma iniziale o a particolari condizioni a cui sono sottoposti.

4.6.2 I controlli esterni a cui è sottoposta la struttura commissariale

Dopo il sistema di controlli interni effettuati dalla struttura commissariale nei confronti dei soggetti beneficiari, è opportuno indicare l'attività di controllo effettuata sulla struttura commissariale. Va evidenziato che i decreti di spesa emanati dal commissario sono sottoposti a controllo di regolarità amministrativo contabile. Inoltre, la struttura ha

una peculiarità vista la natura dei progetti da essa gestiti ovvero quella di essere sottoposta a controllo di gestione da parte della Corte dei conti e in particolar modo della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con la deliberazione n. 40/2025/G. Quest'ultima inserisce tra le indagini intersettoriali ed orizzontali, oggetto della programmazione del 2025 gli interventi totalmente o parzialmente espunti dal PNRR e rifinanziati con il decreto-legge 19/2024 di cui è parte l'intervento "Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie". La relazione evidenzia poi il motivo per cui è avvenuta la dequalificazione della spesa, ovvero "l'intervento, di ammontare pari a 300 milioni di euro, è stato espunto dal Piano per le criticità riguardanti la realizzazione di almeno 100 progetti entro il 30 giugno 2025 e di altrettanti entro il 30 giugno 2026, tuttavia ne è stato previsto il rifinanziamento integrale mediante fondi nazionali²⁴⁴". In particolar modo l'indagine si propone, in ottica intersettoriale di definire il quadro delle risorse complessivamente destinate alla misura, valutare la sostenibilità finanziaria e verificare le attività realizzate dalle amministrazioni interessate per il reperimento di fonti di finanziamento, diverse da quelle a carico del bilancio, da destinare alla realizzazione degli interventi. Ulteriore aspetto che ne fornisce un aspetto peculiare, vista la natura dei progetti ex PNRR, è dato dal fatto che gli enti destinatari sono a loro volta delle Pubbliche amministrazioni. Questo porta ad un'articolazione dei controlli preventivi più articolata, fattispecie già riportata e descritta dalla Circolare RGS 4 luglio 2022, n. 28. I controlli sugli atti del commissario sono svolti dalla Ragioneria generale dello Stato mentre i controlli relativi alle procedure di individuazione dei progettisti esterni e di ogni altro soggetto di cui l'Ente beneficiario si avvale per la realizzazione delle attività progettuali e delle procedure di affidamento dei lavori e delle forniture sono sottoposti a controllo amministrativo-contabile delle ragionerie territoriali e l'attestazione di tale controllo, come già indicato, è oggetto di controllo formale della struttura commissariale.

²⁴⁴ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibb. N. 40/2025/G

4.7 L'esperienza diretta con la struttura commissariale

Grazie alla cattedra di Contabilità pubblica ho avuto la possibilità di analizzare la struttura del Commissario straordinario per il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata attraverso un tirocinio curriculare iniziato il 17 marzo 2025. Nello specifico sono stato guidato dalla Dott.ssa Maria Cinquepalmi, dirigente che si occupa della gestione economico-finanziaria e del personale, nonché del monitoraggio e della verifica dell'attuazione dei progetti. Vivere la struttura commissariale dall'interno mi ha permesso di rendermi conto di quanto sia un punto di riferimento per i tanti comuni che supporta. Questo è evidenziato soprattutto dalla dotazione del personale, costituito da figure con una grande esperienza negli enti locali, creando una struttura amministrativa centrale che ha nel suo bagaglio la visione di un ente locale. Le personalità all'interno della struttura riflettono le tante diverse competenze utili; per la prima volta una struttura commissariale che si occupa di gestione di beni confiscati è gestita da un Prefetto e questo può essere considerato un gran punto di forza vista l'esperienza del Prefetto Paola Spina nella gestione di comuni sciolti per condizionamento di tipo mafioso, nella gestione dell'ufficio beni confiscati di una delle amministrazioni locali più importanti d'Italia, il comune di Napoli e le sue esperienze da Prefetto, con le competenze trasversali che comporta. Nella mia esperienza ho inoltre avuto modo di seguire le fasi di controllo formale effettuate dalla struttura. In particolar modo ho analizzato le autodichiarazioni fornite dagli enti beneficiari e ne ho verificato la regolarità rispetto a quanto caricato sulla piattaforma ReGiS. L'esito di questa procedura ha portato ad evidenziare come molte amministrazioni locali non riescano a mantenere una costanza nell'aggiornamento della Piattaforma ReGiS, cruciale per le attività della struttura commissariale. Un'altra attività svolta è stata seguire la struttura durante le fasi di redazione del manuale delle procedure di attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi, con un coinvolgimento nella fase di revisione finale. Ulteriormente, grazie alla documentazione prodotta dalla struttura commissariale, ho sviluppato un'analisi sugli enti beneficiari degli interventi, classificandoli secondo una serie di parametri, i quali hanno determinato la costruzione di vari elaborati grafici di sintesi, riportati nell'elaborato. Ho partecipato, grazie all'esperienza di tirocinio, al seminario di ANCI organizzato a Napoli circa le proposte di modifica dell'attuale regolamentazione delle procedure relative alla gestione

dei beni confiscati e alla necessità di un regolamento comunale, di cui ho riportato alcune osservazioni. La struttura oggi, nello svolgimento delle sue funzioni, è un importante pilastro nell'implementazione delle politiche antimafia relative alla gestione e alla valorizzazione dei beni confiscati ed in alcuni casi, colmando un vuoto dato dalla non totale efficienza dell'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati. Pertanto, ritengo che sia utile far confluire questo modello in un sistema permanente di gestione dei beni confiscati, in cui ci sia una collaborazione continua tra l'agenzia, a cui affidare competenze rispetto alla destinazione e l'attuale commissario straordinario a cui affidare competenze di raccordo tra gli enti territoriali coinvolti e le amministrazioni centrali, vista l'elevata competenza del suo personale.

Conclusioni

L'obiettivo dell'elaborato è valutare se l'adozione della contabilità speciale nel caso della struttura del commissario straordinario per il recupero e la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata potesse garantire un maggior margine operativo rispetto al vigente regime di contabilità ordinaria a cui la struttura è sottoposta. L'istituto del commissario straordinario nasce per colmare un'inerzia dell'amministrazione titolare e nel corso del tempo sono state istituite diverse forme di commissario straordinario che non riescono a definire un modello unico di struttura commissariale e di regime contabile a cui sottoporre le gestioni commissariali. Le gestioni fuori bilancio sono un regime contabile adottato per ricorrere ad esigenze tempestive con la peculiarità avere una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse, previamente depositate presso un fondo istituito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Elemento cardine è la possibilità di rimodulazione di tutte le risorse disponibili, in competenza e in conto residui, in piena autonomia fermo restando l'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate al fine di consentire la lettura dei dati di spesa in termini di consolidato con quelli contenuti in bilancio, relativi ad interventi compresi nella medesima politica pubblica, evitando il rischio di sovrapposizioni o di spese improduttive, nell'ipotesi di concorso di interventi aventi analoghe finalità, finanziati con fondi di bilancio e fuori bilanci. Il PNRR, di cui facevano parte i progetti gestiti dalla struttura commissariale è sottoposto ad un regime di contabilità speciale gestita dal fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU, appositamente istituito e due conti aperti presso la Tesoreria centrale: il conto n. 25091 "Attuazione del Next Generation EU-Italia – Contributi a fondo perduto" e il conto n. 25092 "Attuazione del Next Generation EU-Italia – Contributi a titolo di prestito". La struttura commissariale, inoltre, figlia dei progetti del PNRR ha come oggetto la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Durante il lungo iter di evoluzione della normativa sui beni confiscati, per facilitare il raccordo tra le amministrazioni coinvolte è stato istituito un Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, che può essere considerato il primo antenato della struttura commissariale presa in esame. La prima struttura commissariale, guidata da un generale di brigata della guardia di finanza, aveva una composizione prettamente legata a membri di forze dell'ordine o militari, dando un taglio competenziale diverso rispetto a quello

attuale. La struttura è stata dismessa nel 2003, anno in cui la gestione è passata all'agenzia del demanio. Scelta criticata dalla Corte dei conti per la mancanza delle competenze necessarie, in un'ottica più ampia di gestione non solo di un patrimonio ma di un'elaborazione di una politica antimafia che ha bisogno di personale altamente qualificato. Nel 2007 è stato reintrodotta il commissario straordinario, secondo antenato della struttura e affidato ad un magistrato, il Dott. Antonio Maruccia il quale, a differenza della prima struttura commissariale, poteva disporre, oltre alle forze di polizia di due unità della carriera prefettizia. Questa nuova articolazione riflette il bisogno di "esperti dell'antimafia" nello sviluppo di adeguati strumenti di contrasto alla criminalità organizzata. Una nota peculiare della struttura commissariale è data dal compito di gestire progetti in capo a un programma di matrice comunitaria, nello specifico, l'obiettivo 2.5 "Migliorare la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata" del programma operativo nazionale "Sicurezza per lo sviluppo obiettivo convergenza" con un finanziamento di 91.546.293,00 milioni di euro per il finanziamento di interventi sui beni confiscati. Il commissario straordinario nella sua relazione annuale ha più volte suggerito la nascita di un'agenzia che si occupasse della gestione dei beni fino alla sua assegnazione. Ciò ha portato nel 2010 alla nascita dell'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati, con l'obiettivo di creare una struttura permanente ad hoc per l'attuazione di una continua politica di gestione di beni, senza dover ricorrere allo strumento temporaneo di un commissario straordinario. Il PNRR aveva inserito al suo interno un investimento per la valorizzazione dei beni confiscati dalla dotazione di 300 milioni di euro. A seguito di ciò l'agenzia per la coesione territoriale ha pubblicato un avviso pubblico in cui, attraverso una selezione, si provvede al finanziamento di progetti relativi alla valorizzazione e la rifunzionalizzazione con specifici criteri premiali. La graduatoria finale ha visto la valutazione positiva di 252 progettualità, gestite da soggetti attuatori dalla diversa natura: dai piccoli comuni alle regioni passando per una società consortile. La riforma del PNRR ha portato alla dequalificazione della spesa e al rifinanziamento con fondi del bilancio dello Stato della misura e alla nascita di una struttura commissariale per il recupero e la rifunzionalizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, prima volta dal 2009 e all'istituzione di un capitolo di bilancio, 7623, come "fondo per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie per investimenti non più finanziati con le risorse del PNRR", sottoponendo la struttura ad un regime di

contabilità ordinaria. Per la prima volta il commissario è un Prefetto, la Dott.ssa Paola Spena che ha il compito di gestire i progetti già risultati ammessi a finanziamento. L'ammissione al finanziamento ha autorizzato gli enti territoriali titolari delle progettualità ad accertare in bilancio le relative entrate e, conseguentemente assumere impegni di spesa per il totale dell'importo richiesto. La fuoriuscita dal PNRR ha determinato una proroga dei termini di completamento dei progetti al 2029, termine in cui la struttura commissariale è tenuta al pagamento del saldo finale di progetti, previa presentazione del rendiconto. L'allocazione delle risorse stabilite nel periodo 2024-2029 potrebbe non risultare in linea con il cronoprogramma delle progettualità che attualmente concentra il termine dei lavori sul biennio 2026-2027. Il termine non può essere considerato una previsione certa in quanto i comuni possono aggiornare i cronoprogrammi, anticipando o posticipando il termine fino al 2029. Questa ampia flessibilità si contrappone alla rigidità imposta dalla contabilità ordinaria a cui la struttura è sottoposta. Un altro fattore da considerare è la riduzione della dotazione del capitolo 7623 operata con tagli trasversali disposti dalla legge di bilancio 2025 ai fini del concorso delle amministrazioni centrali dello Stato al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029. Questo porta ad una scarsità di fondi che, nel tempo, come suggerito dalla Corte dei conti, è stata una delle ragioni che avevano spinto ad individuare nei fondi del PNRR la fonte del finanziamento dei progetti esaminati, anche vista la flessibilità garantita dal suo meccanismo contabile. L'ipotesi di attribuzione di un regime di contabilità speciale avrebbe consentito una maggiore flessibilità degli interventi della struttura commissariale, andando di pari passo con il differimento dei termini operato dai comuni, non costringendoli a situazioni in cui si trovino costretti ad eseguire anticipazioni di cassa. Altra ragione è la possibilità di non sottoporre la struttura a tagli di dotazione finanziaria, cuore dell'intera attività del commissario straordinario.

BIBLIOGRAFIA

G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Torino, Giappichelli, 2013.

L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2024.

C. BERGONZINI, *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale* 1/2011, Bologna, Il Mulino, 2011, 39-62.

M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fascicolo n.4, Milano, Giuffrè, 2022, 1149-1183.

D. BOLOGNINO, *Il c.d. Decreto "Genova": tra intervento per la salvaguardia e la ripresa economica della città e l'implementazione sistemica della sicurezza per le infrastrutture nazionali*, in *Amministrazione in cammino*, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", 2020.

D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2019.

G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.3/2014, Milano, Giuffrè, 2014, 691-719.

D. CALDIROLA, *Il Commissario Straordinario Nell'emergenza*, in *Amministrare: rassegna internazionale di pubblica amministrazione*, fascicolo n.2, Milano, ISAP, 2010, 197-214.

A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza: contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino, Giappichelli, 2011.

M. CECCHETTI, *Il sistema dei controlli di legittimità regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull'autonomia degli enti controllati* in *I controlli della corte dei conti e i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, Federalismi.it, n. 28/2022, 2022, 77-120.

D. CENTRONE, *il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali* in *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla corte dei conti: analisi sistematica di tutte le tipologie di controllo spettanti alla Corte dei conti*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2020, 201-271.

V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari*, in *il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia: atti del 53° convegno di studi di scienza dell'Amministrazione*, Varenna – Villa Monastero, 20-22 settembre 2007, Milano, Giuffrè, 2008.

E. CICONTE, *La Legge Rognoni-La Torre Tra Storia e Attualità*, Rubbettino Editore, 2022.

A. CONTALDO, *L'istituzione del Commissario straordinario governativo per l'attuazione dell'agenda digitale italiana: aspetti problematici e profili giuridici*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana: giornale ufficiale delle amministrazioni centrali e provinciali, dei comuni e degli enti pubblici di assistenza e beneficenza*, v. 168 n. 11/12, Torino, Società editrice rivista amministrativa della Repubblica, 2017, 563-577.

S. CURTO, *Gestioni commissariali e contabilità speciali* in *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3/2023, 2023, 149-163.

A. D'ERCOLE, *Commissari straordinari e interventi sostitutivi. Commento agli artt. 4, 4-ter e 4 quinquies, D.L. n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2019*, in *I contratti pubblici dopo la conversione del decreto sblocca-cantieri*, a cura di D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO, Milano, La Tribuna, 2019.

M. DI LULLO, *Contributo allo studio delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, Torino, Giappichelli, 2024.

F. DI MASCIÒ, S. PIATTONI, *Il Semestre europeo in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, *Rivista quadrimestrale* 2/2020, pp. 147-158, Bologna, Il Mulino, 2020.

R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello Stato e degli enti pubblici*, in *federalismi.it*, n. 2/2010, 2010, 27.

G. FALCONE, G. TURONE, *Tecniche di indagine in materia di mafia* in *Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*, *Quaderni del Consiglio superiore della magistratura*, Roma, 1983.

C. FRANCHINI, *La Figura Del Commissario Straordinario Prevista Dall'art. 20 Del d.l. n. 185/2008*, in *Giornale di diritto amministrativo: mensile di legislazione, prassi e opinioni*, fascicolo 5, Milano, Ipsoa, 2009, 561.

L. GIANNITI, N. LUPO. *Corso di diritto parlamentare*, Quarta edizione, Bologna, Il Mulino, 2023.

N. GULLO, *La Destinazione Dei Beni Confiscati Nel Codice Antimafia Tra Tutela e Valorizzazione*, In *Il Diritto dell'economia*, Modena, STEM Mucchi Editore, 2014, 55-130.

N. GULLO, *Il procedimento amministrativo di destinazione dei beni confiscati alla mafia: aspetti problematici della normativa vigente e prospettive di riforma* in *Il Foro Italiano*, volume 126, fascicolo 3/2003, Milano, 2003, 71-84.

A. LA SPINA, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005.

A. LAUDATI, *La tutela penale nei confronti della ricchezza mafiosa*, in *L'attività di contrasto alla criminalità organizzata*, a cura di C. PARANO e A. CENTONZE, Milano, Giuffrè, 2005.

N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni in Bilancio comunità persona*, n. 1/2024, 2024, 170-184 .

N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge "rinforzata" o "organica" in Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità: atti del 58° convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, Villa Monastero: 20,21,22 settembre 2012*, Milano, Giuffrè, 2013, 425-461.

V. METE, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in *Stato e mercato*, fascicolo 3/2016, Bologna, Il Mulino, 391-424.

F. MODUGNO and P. CARNEVALE, *Diritto pubblico*, Quinta edizione, Torino, Giappichelli, 2021.

A. MONORCHIO, L. G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Ottava edizione, Bari, Cacucci, 2021.

M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.

S. PELLEGRINI, *L'aggressione dei patrimoni mafiosi e il riutilizzo dei beni confiscati*, Roma, Aracne, 2016.

F. D. PICCOLO, *La gestione dei rifiuti attraverso i poteri del Commissario Straordinario di Governo in Lexambiente* a cura di L. RAMUCCI, 2007.

R. RUMMO, *Il controllo successivo come strumento di verifica di efficienza ed efficacia della pubblica amministrazione* in *Rivista della Corte dei conti*, numero speciale, 2021, 73-77

G. SAVINI, *Le più recenti innovazioni in materia di semplificazione per gli investimenti produttivi*.

P. TANCREDI, *I beni confiscati alla criminalità organizzata: aspetti giuridici e sociologici*, in *ADIR, l'altro diritto*, Pisa, Pacini Giuridica Editore, 2010.

G. TURONE, F. BASILE, *Il delitto di associazione mafiosa*, 4. ed. rivista e aggiornata, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024.

DOCUMENTAZIONE ISTITUZIONALE

CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio studi, XVI legislatura, *La nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, Roma, 2010.

CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVIII legislatura, *Norme di contabilità e finanza pubblica*, Roma, 2019.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Piano strutturale di bilancio di medio termine Italia 2025-2029*, Roma, 2024.

SENATO DELLA REPUBBLICA, servizio studi, XVI legislatura, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, n. 322, Roma, 2011.