



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



L'AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI AL CRIMINE ORGANIZZATO

Il presente contributo mira a fornire un quadro sistematico di quello che, nelle originarie intenzioni del legislatore, doveva fungere da organismo specializzato nella complessa attività di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, mirando a bilanciare, per quanto possibile, il variegato complesso di interessi in gioco. Inoltre, si avrà cura di esaminare la legislazione di settore facendo un focus sulla organizzazione amministrativa dell'ente, le funzioni svolte da ciascun organo all'interno dell'architettura istituzionale dell'Agenzia, le criticità gestionali sul piano dell'esigua dotazione organica di personale, le modalità di tutela giurisdizionale ed i profili attinenti alla sua controversa natura giuridica.

di **Gabriele Alessandro**
IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO
Estratto dal n. 9/2020 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Giovedì 3 Settembre 2020



Abstract ENG

The purpose of this contribution is to provide a systematic overview of what, in the original intentions of the legislator, was to act as a body specialised in the complex activity of administration and destination of assets seized and confiscated from organised crime, aiming to balance, as far as possible, the varied complex of interests at stake. In addition, it will take care to examine the legislation of the sector by focusing on the administrative organization of the body, the functions performed by each body within the institutional architecture of the Agency, the critical management issues at the level of the small staff, how to protect jurisdiction and the profiles related to its controversial legal nature.

Sommario: 1. Coordinate di sistema dell'assetto organizzativo precedente alla nascita dell'Agenzia nazionale; 2. La nascita dell'Agenzia nazionale con il codice antimafia del 2011; 2.1. Segue... La natura giuridica dell'Agenzia nazionale: un inquadramento assai dibattuto; 3. L'organizzazione amministrativa dell'Agenzia nazionale. Gli organi e le competenze esercitate; 4. Il personale in servizio presso l'Agenzia nazionale; 5. Profili di giurisdizione amministrativa sulle controversie aventi ad oggetto l'attività esercitata dall'Agenzia nazionale.

1. Coordinate di sistema dell'assetto organizzativo precedente alla nascita dell'Agenzia nazionale

Nell'ambito della legislazione previgente al codice delle leggi antimafia¹, sono state diverse le formule organizzative adottate al fine di assicurare un'efficace ed efficiente gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, dando maggior peso, inizialmente, al versante procedurale anziché a quello organizzativo.

Infatti, la principale caratteristica della legge n. 575 del 1965 - successivamente modificata nel 1989 ed ulteriormente novellata dalla legge n. 109 del 1996 - era quella di avere introdotto un regime giuridico fortemente limitativo delle tradizionali potestà organizzative della Pubblica Amministrazione poiché, le decisioni in ordine alle modalità di utilizzo dei beni confiscati, dovevano essere assunte seguendo un procedimento amministrativo speciale e nel rispetto di una serie di vincoli di destinazione previsti espressamente per ciascuna tipologia di beni confiscati², con ciò derogando in parte alle regole generali sui beni pubblici; così facendo, dal quadro normativo emergente tra il d.l. n. 230 del 1989 e la successiva legge n. 109 del 1996, si evince che la gestione dei beni confiscati è stata progressivamente attratta nella sfera di competenze del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Con l'avvento del d.lgs. n. 300 del 1999 - a seguito del quale è intervenuta la riforma dei Ministeri che ha portato alla nascita delle agenzie fiscali - si è registrata un'ulteriore ed importante modifica in questo assetto organizzativo: l'Agenzia del demanio ha provveduto a sostituire l'amministrazione finanziaria - del Ministero dell'Economia e delle Finanze - nell'esercizio dell'attività di gestione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata³.

In merito, l'Agenzia del demanio è stata destinataria di due funzioni fondamentali: 1. La prima, consistente nella gestione del bene dalla confisca fino alla successiva sua destinazione, avvalendosi, in questo frangente, della preziosa collaborazione dell'amministratore giudiziario chiamato a vigilare su di esso; 2. La seconda attribuzione, consistente nel potere di decisione in ordine alla destinazione da imprimere ai beni immobili e ai complessi aziendali sottoposti a confisca. Per onorare tali compiti, è stata istituita una struttura interna specializzata denominata Direzione dei beni confiscati, cui sono state attribuite, in origine, n. 60 unità di personale, articolata al suo interno in una direzione generale e in alcune filiali disseminate nel territorio.

Proseguendo in questo itinerario ricostruttivo che porterà alla nascita dell'Agenzia nazionale, merita una notazione l'intermezzo sviluppatosi nel corso degli anni Novanta con l'istituzione della figura del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata⁴. Questo organo amministrativo straordinario ha vissuto una storia fortemente travagliata. Preliminarmente istituito nel 1999 in applicazione dell'art. 11 della legge n. 400 del 1988, è stato successivamente soppresso con Decreto del 23.12.2003, per poi ulteriormente rivivere, in circostanze temporali differenti, per altre due volte: rispettivamente con il D.P.R. 19.01.2001 e, successivamente, con il D.P.R. 06.11.2007.

I compiti spettanti a tale organo erano molto diversificati ed eterogenei; tanto è vero che si spaziava dal generale coordinamento di tutte le amministrazioni operanti nel settore dei beni confiscati, passando per il potere di formulare proposte al Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine alle modifiche ed integrazioni da apportare alle procedure amministrative e alla legislazione vigente a quel tempo, fino al monitoraggio dei beni confiscati, avvalendosi in merito dell'ausilio dell'Osservatorio permanente sui beni confiscati istituito con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 03.02.1999.

2. La nascita dell'Agenzia nazionale con il codice antimafia del 2011

Le diverse proposte che si sono evolute via via nel tempo con l'obiettivo di creare un

meccanismo accentrato di gestione dell'intera procedura coinvolgente i beni confiscati, partendo da premesse non sempre convergenti, erano comunque unite dallo stesso file conduttore proteso a superare le criticità presenti ancora sul tempo, mirando ad accelerare la successiva e altrettanto importante fase della destinazione dei beni confiscati coniugando al meglio, per quanto possibile, la tutela dei beni confiscati ad un'efficace ed efficiente gestione patrimoniale degli stessi⁵.

Pertanto, è con il decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 - convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 2010, n. 50 - che si giunge alla creazione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (acronimo di ANBSC), la quale è stata rimodulata con il codice antimafia del 2011 (d.lgs. n. 159 del 06.09.2011) ed ulteriormente rivisitata in molteplici aspetti con la novella antimafia del 2017.

Peraltro, su questo medesimo solco interpretativo, anche lo stesso giudice delle leggi⁶ ha sottolineato che, l'istituzione dell'Agenzia nazionale, risponde alla primaria esigenza di <<un'autorità specializzata di rilevanza nazionale>> che eserciti in modo accentrato le competenze in materia di beni sequestrati e confiscati; a maggior ragione, una soluzione di questo tipo, è stata ritenuta pienamente compatibile con la legislazione di matrice europea di cui alla Direttiva 2014/42/UE.

Una volta abrogata la normativa del 2010, tutti i profili organizzativi e di funzionamento dell'Agenzia nazionale sono stati interamente riversati nella legislazione antimafia del 2011 - successivamente modificata nel 2017 - benché, ai sensi dell'art. 113, comma 1 del codice antimafia, la compiuta definizione del quadro organizzativo dell'Agenzia nazionale sia stata demandata all'emanazione di appositi regolamenti governativi di settore⁷.

Inoltre, merita una notazione di fondo la disposizione di apertura del sistema da cui si evince l'inquadramento giuridico di fondo dell'ente. Infatti, ai sensi dell'art. 110 del codice antimafia, l'Agenzia nazionale si qualifica come un'amministrazione dello Stato, avente personalità giuridica di diritto pubblico, dotata di autonomia organizzativa e contabile oltre ad essere posta sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno; proprio su tale ultimo aspetto, specie a seguito della riforma antimafia intervenuta nel 2017, sono rimaste aperte alcune perplessità operative.⁸ In linea di carattere generale, si evince che la ratio con cui si è giunti alla creazione dell'Agenzia nazionale, è da ricercare nella volontà di conferire funzioni amministrative a strutture organizzative sempre più flessibili e dinamiche, quali per l'appunto sono le Agenzie⁹, dando vita a dei modelli organizzativi dai tratti peculiari.

Nondimeno, dal punto di vista genetico, l'ANBSC si può considerare come il naturale precipitato logico della precedente figura del Commissario straordinario del Governo per

la gestione e la destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, nonché, dall'altro lato, il polo verso il quale sono state attratte le competenze e i poteri delle altre amministrazioni coinvolte a vario titolo nel procedimento.

Peraltro, tale rapporto di stretta derivazione, si può altresì scorgere dalla lettera dell'art. 117, comma 4 del codice antimafia il quale ha disposto che, a decorrere dalla nomina del (primo) Direttore dell'Agenzia nazionale, cessassero tutte le attività fino a quel momento poste in essere dal Commissario straordinario del Governo prevedendo, al contempo, il progressivo trasferimento in capo all'ANBSC di tutte le funzioni e le risorse umane, strumentali ed economico-finanziarie in precedenza attribuite allo stesso Commissario.

Ulteriormente sono state trasferite in capo all'ANBSC la stragrande maggioranza delle funzioni operative e gestionali in precedenza disimpegnate da altri soggetti istituzionali, quali l'Agenzia del demanio e le prefetture, che sino a quello specifico momento partecipavano al procedimento amministrativo di gestione e destinazione del patrimonio confiscato alla criminalità organizzata. Parallelamente, a fronte del sostanziale assorbimento delle competenze di settore verso l'Agenzia nazionale, essa è inoltre subentrata all'Agenzia del demanio in tutti i rapporti giuridici preesistenti, anche di tipo processuale.¹⁰ Infine, va ricordato che, a norma dell'art. 110, comma 3 del codice antimafia <<3. L'Agenzia è sottoposta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni.>>

2.1. Segue... La natura giuridica dell'Agenzia nazionale: un inquadramento assai dibattuto

Appare utile, in questa sede, formulare alcune considerazioni circa la fisionomia giuridica di questo ente. Ebbene, nonostante la progressiva devoluzione di funzioni e responsabilità a questo organismo di settore, deve tuttavia rilevarsi che, l'Agenzia nazionale, a tutt'oggi si presenta come una struttura organizzativa "ibrida" dagli incerti connotati istituzionali.

Tra l'altro, nonostante la riforma legislativa del 2017 (legge n. 161/2017), la configurazione organizzativa di quest'organo risente ancora della sovrapposizione, giudicata fortemente indebita da un significativo orientamento dottrinale¹¹, tra la funzione giurisdizionale e la funzione amministrativa, la quale si declina nell'assolvimento dei compiti di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

In questo contesto, la scelta di adottare il paradigma funzionale dell'agenzia, prescindendo

dalle specifiche tipologie delineate dalla legislazione di settore del d.lgs. n. 300 del 1999¹², risponde certamente a due importanti ragioni giuridico-amministrative:

1. La prima, nel senso di fornire un supporto tecnico-specialistico, oppure, parallelamente ma da un angolo visuale parzialmente divergente, la possibilità di svolgere delle attività in nome e per conto di altre amministrazioni pubbliche (come ad esempio è il caso dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici);
2. Dall'altro lato, invece, l'esigenza di creare una nuova e differente sede all'interno della quale si concertino gli interessi dello Stato e delle Regioni o degli altri enti territoriali (al riguardo, si pensi al caso dell'AGENAS - Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali - ente pubblico non economico di rilevanza nazionale istituito con il d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266 e successive modifiche ed integrazioni, chiamato a dare supporto al Ministero della Salute e alle Regioni al fine di definire le strategie di sviluppo e innovazione del Servizio Sanitario Nazionale).

Neppure l'esame del dato normativo offre idonei spunti per chiarire l'inquadramento giuridico correttamente attribuibile all'Agenzia nazionale; infatti, sulla scorta dell'art. 8, comma 1 del d.lgs. n. 300 del 1999 secondo cui: <<1. Le agenzie sono strutture che, secondo le previsioni del presente decreto legislativo, svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici. Esse operano al servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali>>, un certo orientamento giurisprudenziale¹³ tende a classificare in senso estensivo l'ANBSC al pari di tutti gli altri organismi centrali dello Stato, prescindendo dalla composizione dei loro organi di vertice e da quali siano i rapporti con il Governo nonché col più ampio sistema delle autonomie territoriali.

Pur tuttavia, bisogna restare assai cauti: poiché, affermare lapidariamente che le agenzie nazionali, tra cui l'ANBSC, siano interamente sic et simpliciter qualificabili come organismi dello Stato, non equivale di per sé sempre comunque ad assurgerle ad organi dello Stato in senso stretto.

Ancora, seppure sotto altra angolazione visuale, appare in questa sede non condivisibile l'orientamento che mira a qualificare l'Agenzia nazionale alla stessa stregua di un ente pubblico economico; non soltanto perché non c'è un'espressa indicazione legislativa sul punto - la quale, tuttavia, sembrerebbe ricavabile indirettamente de facto - ma anche, sotto ben altrettanto importante aspetto, perché l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla mafia non svolge alcuna attività propriamente imprenditoriale.

Su questa medesima lunghezza d'onda, anche la giurisprudenza di legittimità¹⁴ offre

elementi di primario rilievo che rafforzano la tesi de quo. Infatti, in base alle previsioni normative del R.D. 16 giugno 1938 e delle leggi 20 maggio 1970, n. 300 e 6 dicembre 1971, n. 1034, gli enti pubblici economici sono espressamente definiti come <<enti pubblici, comunque denominati, operanti nel campo della produzione e dediti all'esercizio di attività esclusivamente o prevalentemente economica.>>

A conclusione di questo percorso ricostruttivo sulla natura giuridica dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, fortemente intriso di profili controversi, l'unica opzione degna di nota e, come tale, meritevole di essere condivisa benché solo parzialmente, poiché maggiormente conforme al quadro normativo oggi vigente, è quella che riconduce l'Agenzia nazionale nell'ambito degli <<enti strumentali>>.

Secondo autorevole dottrina amministrativistica¹⁵, questo interessante argomento trova la sua legittimazione nel complesso delle funzioni attribuite all'Agenzia in tema di amministrazione e destinazione dei beni del patrimonio statale - cui peraltro si aggiungono i singolari compiti di ausilio all'autorità giudiziaria - trovandosi, di conseguenza, in un rapporto di servizio con lo Stato.

Orbene, nonostante la timida adesione a tale impostazione, avuto riguardo al principio dell'atipicità dei modelli organizzativi, quale concreta riproduzione del principio di matrice costituzionale enunciato all'art. 97 Cost. secondo il quale <<(…) i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge>>, purché venga pienamente salvaguardata la necessaria e indefettibile correlazione tra le funzioni da svolgere e il modello organizzativo prescelto, non è del tutto trascurabile un evidente deficit di adeguatezza dell'assetto organizzativo instaurato col codice antimafia del 2011, soltanto parzialmente rivisitato a cavallo tra il 2012 e il 2017.

Da questo punto di vista, almeno due sono i profili maggiormente critici che a tutt'oggi investono la dimensione organizzativa e di funzionamento dell'Agenzia nazionale:

1. In primo luogo, le evidenti carenze organizzative dell'Agenzia nazionale, hanno e continuano ad incidere negativamente sull'espletamento delle ordinarie funzioni ad essa assegnate. Ad esse, si è cercato in qualche misura di porre rimedio con la novella antimafia del 2017 che ha determinato un ampliamento della pianta organica¹⁶;
2. Dall'altro lato, le criticità operative legate al sistema decisionale dell'Agenzia nazionale, con particolare riferimento alle modalità di coinvolgimento di tutte le amministrazioni che, direttamente e/o indirettamente, si rivelano interessate ad incidere fattivamente sul procedimento di destinazione dei beni dapprima in sequestro e, successivamente,

sottoposti a confisca.

Nonostante all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/2011 e successive modifiche ed integrazioni siano stati adottati differenti modelli organizzativi - passando da una soluzione più accentrata sino ad un assetto organizzativo maggiormente proteso a valorizzare la partecipazione degli enti territoriali interessati alla destinazione dei beni - va messo in luce che, finora, l'ANBSC non ha mai di fatto pienamente esercitato il potere di direzione e/o di coordinamento, ricollegabile all'istituto dell'avvalimento, né rispetto agli uffici del Prefetto, i quali con i loro nuclei di supporto hanno offerto un apporto considerato come <<assolutamente marginale¹⁷>>, né rispetto all'Agenzia del demanio, con la quale, di contro, non si è realizzata alcuna forma di stabile e continuativa collaborazione istituzionale.

Alla luce di quanto predetto, sono comunque pregevoli i risultati raggiunti sul fronte dell'utilizzo del patrimonio di illecita provenienza benché, dall'altro lato, sono rimasti pendenti innumerevoli criticità legate ai tempi eccessivamente lunghi entro cui si deve concludere il procedimento di destinazione.

Giova comunque precisare che, le altre autorità amministrative, possono decidere di collaborare con l'ANBSC stipulando apposite convenzioni attraverso le quali andare a determinare sia gli interventi amministrativi da porre in essere che i profili di rilevanza economica. Il tutto a piena conferma e riprova delle sembianze "ibride" connaturate all'ANBSC.

3. L'organizzazione amministrativa dell'Agenzia nazionale. Gli organi e le competenze esercitate

L'attuale organizzazione amministrativa dell'Agenzia nazionale trova la sua compiuta collocazione nell'ambito degli artt. 110-114 del codice antimafia (Titolo II)¹⁸. Inoltre, con l'avvento della legge n. 161/2017 - di riforma del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione del 2011 - la fase cruciale dell'amministrazione dei patrimoni sottratti al crimine organizzato, sino alla confisca di secondo grado, è stata riattratta all'interno del perimetro di competenza del processo di prevenzione; correlativamente, all'Agenzia nazionale, è stata assegnata una funzione accessoria e di supporto all'operato del giudice della prevenzione.

Prendendo le mosse dal quadro organizzativo così come si è consolidato a seguito della riforma antimafia del 2017¹⁹, ai sensi dell'art. 111, comma 1 del codice antimafia si prevede che:

<<1. Sono organi dell'Agazia e restano in carica per quattro anni rinnovabili per una sola volta: a) Il Direttore; b) Il Consiglio direttivo; c) Il Collegio dei revisori; d) Il Comitato consultivo di indirizzo.>>

Entrando nel merito dei singoli organi, preliminarmente si deve rilevare che, le procedure di nomina del Direttore (incarico attualmente rivestito dal Prefetto Bruno Corda) e dei componenti del Consiglio direttivo dell'Agazia nazionale, riflettono la scelta di campo di orientare l'azione dell'Agazia verso la salvaguardia dell'ordine pubblico, in stretta correlazione con la fase giurisdizionale di diretta competenza del Tribunale Sezione misure di prevenzione. D'altro canto, al momento, un'attenzione assai scarsa se non addirittura nulla si evidenzia per tutte quelle implicazioni di carattere economico-aziendale che derivano dalla gestione dei beni confiscati con modalità cosiddette "manageriali".

In particolare, a mente dell'art. 111, comma 2 del codice antimafia <<2. Il Direttore è scelto tra figure professionali che abbiano maturato esperienza professionale specifica, almeno quinquennale, nella gestione dei beni e delle aziende: prefetti, dirigenti dell'Agazia del demanio, magistrati che abbiano conseguito almeno la quinta valutazione di professionalità o delle magistrature superiori. Il soggetto scelto è collocato fuori ruolo o in aspettativa secondo l'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza. All'atto del collocamento fuori ruolo, è reso indisponibile un numero di posti equivalente dal punto di vista finanziario. Il Direttore è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.>>

Con il collocamento fuori ruolo o in aspettativa, secondo l'ordinamento dell'amministrazione di appartenenza, del soggetto designato a ricoprire il ruolo di Direttore dell'Agazia nazionale, viene meno quel collegamento esclusivo dapprima esistente con il Ministero dell'interno; ciò consente di aprire una maglia verso figure riconducibili, in tutto e/o in parte, alla componente squisitamente giudiziaria oppure alla componente di estrazione aziendalistica.

Con riferimento alla composizione del Consiglio direttivo dell'Agazia nazionale, rileva l'art. 111, comma 3 del codice antimafia secondo cui: <<3. Il Consiglio direttivo è presieduto dal Direttore dell'Agazia ed è composto: a) Da un magistrato designato dal Ministro della giustizia; b) Da un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia; c) Da un rappresentante del Ministero dell'interno designato dal Ministro dell'interno; d) Da due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali, designati, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze; e) Da un qualificato esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali designato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per la politica di coesione.>>

Il successivo comma 4 prevede che: <<4. I componenti del Consiglio direttivo, designati ai sensi del comma 3, sono nominati con decreto del Ministro dell'interno.>> L'inciso del comma 4 postula interessanti novità poiché, nel regime previgente, il Ministro dell'interno disponeva soltanto di un mero potere di proposta²¹.

Per quanto concerne il Collegio dei revisori, il comma 5 dell'art. 111 prevede che: <<5. Il Collegio dei revisori, costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti, è nominato con decreto del Ministro dell'interno fra gli iscritti nel Registro dei revisori legali. Un componente effettivo e un componente supplente sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze.>> Inoltre, ai sensi del comma 8 dell'art. 111 <<8. I compensi degli organi sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sono posti a carico del bilancio dell'Agenzia. Per la partecipazione alle sedute degli organi, non spettano gettoni di presenza o emolumenti a qualsiasi titolo dovuti.>>

In ordine al Comitato consultivo di indirizzo, organo dai tratti misti consociativi e vagamente assembleari con una composizione assai articolata, la base giuridica di riferimento è contenuta nel comma 6 dell'art. 111 ai sensi del quale: <<6. Il Comitato consultivo di indirizzo è presieduto dal Direttore dell'Agenzia ed è composto: a) Da un qualificato esperto in materia di politica di coesione territoriale, designato dal Dipartimento per le politiche di coesione; b) Da un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico, designato dal medesimo Ministro; c) Da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, designato dal medesimo Ministro; d) Da un responsabile dei fondi del Programma operativo nazionale "sicurezza", designato dal Ministro dell'interno; e) Da un rappresentante del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, designato dal medesimo Ministro; f) Da un rappresentante delle Regioni, designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; g) Da un rappresentante dei Comuni, designato dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI); h) Da un rappresentante delle associazioni che possono essere destinatarie o assegnatarie dei beni sequestrati o confiscati, di cui all'articolo 48, comma 3, lettera c) ^[del presente codice], designato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali sulla base di criteri di trasparenza, rappresentatività e rotazione semestrale, specificati nel decreto di nomina; i) 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.>>

La complessità del quadro istituzionale così come fin qui rappresentato, specie a seguito dell'introduzione del Comitato consultivo di indirizzo, investe anche il sistema di ripartizione delle competenze tra i vari organi dell'Agenzia²².

La norma di riferimento che evidenzia le attribuzioni degli organi dell'Agenzia è contenuta nell'art. 112 del codice antimafia. Tale disposizione di legge è assai articolata e, come tale, al fine di inquadrare schematicamente gli aspetti più salienti, è meritevole di essere esaminata per parti separate. Ai sensi del comma 1 dell'art. 112 del codice antimafia <<1. Il Direttore dell'Agenzia ne assume la rappresentanza legale, può nominare uno o più delegati anche con poteri di rappresentanza, convoca con frequenza periodica il Consiglio direttivo e il Comitato consultativo di indirizzo e stabilisce l'ordine del giorno delle sedute. Provvede altresì all'attuazione degli indirizzi e delle linee-guida di cui al comma 4, lettera d), e presenta al Consiglio direttivo il bilancio preventivo e il conto consuntivo. Il Direttore riferisce periodicamente ai Ministri dell'interno e della giustizia e presenta una relazione semestrale sull'attività svolta dall'Agenzia, fermo restando quanto previsto dall'articolo 49, comma 1, ultimo periodo.>> Ne deriva, quindi, che l'attività svolta dal Direttore dell'Agenzia nazionale, nel quadro di un raccordo costante con gli organi politico-amministrativi dello Stato, è di fondamentale importanza per consentire di addivenire al raggiungimento degli obiettivi cardine della legislazione antimafia in merito al recupero dei beni in confisca sul duplice versante sia istituzionale che sociale. Peraltro, la concomitanza di ruoli tra il Direttore e il Consiglio direttivo, si evince anche da un rapido sguardo della normativa regolamentare; infatti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del D.P.R. 15 dicembre 2011, n. 23423, si stabilisce al comma 1 che: <<1. Il Consiglio direttivo dell'Agenzia, denominato di seguito \diamond , approva entro il 31 ottobre di ciascun anno, tenendo conto degli atti di indirizzo emanati dal Ministro dell'interno e sulla base delle proposte formulate dal Direttore, la relazione programmatica contenente le linee strategiche, le politiche e i programmi delle attività che l'Agenzia intende intraprendere o sviluppare in un arco temporale, di norma, non inferiore ad un triennio.>>

Relativamente alle competenze assegnate dalla legge al Consiglio direttivo, l'art. 112, comma 4, lettere d) ed e) del codice antimafia prevede che: <<4. L'Agenzia, con delibera del Consiglio direttivo: d) (...) [Previo parere motivato del Comitato consultivo di indirizzo], emana le linee-guida interne che intende seguire sia per fornire ausilio all'autorità giudiziaria, sia per stabilire la destinazione dei beni confiscati; indica, in relazione ai beni aziendali, gli interventi necessari per salvaguardare il mantenimento del valore patrimoniale e i livelli occupazionali e, in relazione ai beni immobili, gli interventi utili per incrementarne la redditività e per agevolare la loro eventuale devoluzione allo Stato liberi da pesi e oneri, anche prevedendo un'assegnazione provvisoria ai sensi dell'articolo 110, comma 2, lettera b); e) [Previo parere motivato del Comitato consultivo di indirizzo], predisporre protocolli operativi su base nazionale per concordare con l'Associazione bancaria italiana (ABI) e con la Banca d'Italia modalità di rinegoziazione dei rapporti bancari già in essere con le aziende sequestrate e confiscate...>>

Parallelamente, sempre nel quadro delle competenze del Consiglio direttivo, il combinato disposto degli artt. 110, comma 2, lettera a), 112, comma 4 e 117, comma 6 del codice

antimafia, enuclea anche la programmazione degli interventi di assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e successivamente confiscati alla criminalità organizzata; ciò si ricava dal fatto che, essendo la programmazione un'attribuzione spettante all'Agenzia, specularmente può essere anche devoluta al Consiglio direttivo. Tuttavia, nella prassi, è risultata assai scarsa la predisposizione dei programmi e dei piani generali di destinazione dei beni in confisca. Le ragioni di questo fenomeno sono da ricercare nella circostanza secondo la quale, l'Agenzia nazionale, sembrerebbe aver preferito curare l'attività destinataria dei singoli beni in confisca allargando le maglie applicative della cosiddetta "riforma Madia" (legge n. 124/2015), grazie alla quale è stata enfatizzata la potenzialità applicativa dell'istituto della conferenza di servizi; ciò con la finalità di incentivare una valutazione trasversale, da parte di una pluralità di amministrazioni ed enti non-profit, in ordine al variegato complesso dei beni suscettibili di essere riconvertiti e destinati a nuovi usi leciti. Tra l'altro, tale competenza programmatica, seppure timidamente, ha acquisito un rinnovato vigore alla luce delle previsioni contenute nella legge di bilancio del 201724.

Sotto un'angolazione visuale parallela, merita una sottolineatura autonoma l'art. 48 del codice antimafia. Da tale norma, si evince un "generale" potere di destinazione dei beni spettante al Consiglio direttivo; ad esso, infatti, compete la delibera da adottare sulla destinazione dei beni immobili e delle aziende, esercitando, così facendo, un ruolo di primario rilievo sulla condizione giuridica finale da imprimere al bene sottoposto a confisca. A fortiori, dall'esame del combinato disposto degli artt. 48, comma 7-bis25 e 117, comma 4, lettera l) del codice antimafia, si deve ritenere estensibile la competenza de quo anche alla destinazione dei beni mobili.

Oltre alle ulteriori e dettagliate competenze ex art. 112, lettere f), g) ed h) del codice antimafia, in fase post-confisca rileva la competenza individuata ai sensi della lettera i) della norma qui in commento secondo la quale, il Consiglio direttivo <<verifica l'utilizzo dei beni da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e destinazione; verifica in modo continuo e sistematico, avvalendosi delle prefetture-uffici territoriali del Governo e, ove necessario, delle Forze di polizia, la conformità dell'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione. Il prefetto, inoltre, riferisce semestralmente all'Agenzia sugli esiti degli accertamenti effettuati...>> All'esito dei suddetti accertamenti, a norma della lettera l) dell'art. 112, il Consiglio direttivo <<revoca il provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate nonché negli altri casi stabiliti dalla legge...>>. Inoltre, ex art. 112, lettera m), il Consiglio direttivo <<(…) previo parere motivato rilasciato dal Comitato consultivo di indirizzo, sottoscrive convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti e associazioni per il raggiungimento delle finalità del [codice antimafia].>>

Ancorché in chiave separata, merita un accenno anche l'attribuzione enunciata a norma della lettera n) dell'art. 112, comma 4 del codice antimafia avente ad oggetto l'adozione di un regolamento di organizzazione interna²⁶.

Il terzo organo di cui si compone l'organizzazione amministrativa dell'Agenzia nazionale, ossia il Collegio dei revisori, ai sensi del comma 6 dell'art. 112 del codice antimafia - <<6. (...) svolge i compiti di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123.>>

In particolare, tale organo provvede a:

1. Vigilare sull'osservanza delle disposizioni di legge di regolamento che disciplinano l'attività dell'Agenzia nazionale; 2. Monitorarne la spesa pubblica sulla scorta dell'art. 49 della legge n. 196/2009 e successive modifiche ed integrazioni; 3. Verificare la corrispondenza dei dati riportati nel conto consuntivo o bilancio d'esercizio con quelli analitici desunti dalla contabilità generale tenuta nel corso della gestione; 4. Verificare parallelamente la corretta esposizione dei dati all'interno del bilancio, nonché l'esistenza delle attività e delle passività e l'attendibilità delle valutazioni consacrate nel bilancio dell'Agenzia nazionale, la correttezza dei risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione unitamente all'esattezza e alla chiarezza dei dati contabili presentati nei prospetti di bilancio e nei relativi allegati documentali; 5. Vigilare sull'adeguatezza della struttura organizzativa dell'Agenzia nazionale e sul rispetto dei principi di corretta amministrazione. Per onorare i suddetti compiti, i componenti del Collegio dei revisori assistono alle sedute del Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale, potendo eventualmente, se del caso, formulare atti di ispezione e controllo.

Infine, con riferimento al Comitato consultivo di indirizzo, ultimo organo che compone l'architettura istituzionale dell'Agenzia nazionale, ai sensi del comma 5 dell'art. 112 del codice antimafia si prevede quanto segue: <<5. a) Esprime parere sugli atti di cui al comma 4, lettere d), e) ed m); b) Può presentare proposte e fornire elementi per fare interagire gli amministratori giudiziari delle aziende, ovvero per accertare, su richiesta dell'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, la disponibilità degli enti territoriali, delle associazioni e delle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, lettera c), a prendere in carico i beni immobili, che non facciano parte di compendio aziendale, sin dalla fase del sequestro; c) Esprime pareri su specifiche questioni riguardanti la destinazione e l'utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati nonché su ogni altra questione che venga sottoposta ad esso dal Consiglio direttivo, dal Direttore dell'Agenzia o dall'autorità giudiziaria.>>

Nel silenzio delle norme del codice antimafia, non vi sono a priori ragioni finalizzate ad escludere l'applicabilità, in questo versante, dell'art. 16 della legge n. 241/1990 e successive modifiche ed integrazioni²⁷ alle modalità di acquisizione dei pareri sia obbligatori che facoltativi, del Comitato consultivo di indirizzo, da parte del Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale. Tuttavia, bisogna intendersi poichè, non solo sarebbe possibile estendere il termine di venti giorni dal ricevimento della richiesta per il rilascio del parere obbligatorio, ma, sotto altro profilo, il Consiglio direttivo, nel caso in cui decorra infruttuosamente tale termine, se lo ritiene, può comunque agire a prescindere dalla ricezione o meno del parere richiesto. Si badi comunque che questa è una mera facoltà azionabile con la dovuta oculatezza, soprattutto in ordine agli atti più importanti e di maggiore rilevanza strategica, al fine di non danneggiare l'equilibrio di sistema tra le diverse componenti amministrative e socio-economiche che trovano sede all'interno del Comitato consultivo di indirizzo. Ulteriori criticità interpretative solleva il comma 5, lettera c), art. 112 del codice antimafia nella parte in cui prevede che, il Comitato consultivo di indirizzo, può essere sollecitato ad esitare parere facoltativo, su richiesta del Consiglio direttivo, ma anche del Direttore dell'Agenzia nazionale e, persino, dell'autorità giudiziaria. Pertanto, non si comprende la ragione per la quale, il giudice della prevenzione, possa eventualmente rivolgersi in via diretta e preferenziale al Comitato consultivo di indirizzo, piuttosto che al Direttore o al Consiglio direttivo. Da questo punto di vista, con l'intento di valorizzare un'efficace ed efficiente interlocuzione istituzionale tra le parti, fa da sé qualificare unicamente il Direttore - quale legale rappresentante pro-tempore dell'Agenzia - come interlocutore diretto e privilegiato del Tribunale - Sezione Misure di prevenzione - dovendo egli stesso (il Direttore) sollecitare ove necessario l'intervento degli organi competenti. Conclusivamente, meritano alcune veloci riflessioni le spettanze enunciate ex lettera b), comma 5, art. 112. A primo impatto, sembrerebbe emergere un ruolo propulsivo del Comitato consultivo di indirizzo quale punto di mediazione tra gli organi di gestione amministrativa ed economica dei beni aziendali sottoposti a sequestro - o tra i soggetti che potenzialmente possono fruire dei beni immobili - e l'amministrazione giudiziaria, con l'intento di potenziare ed incentivare l'assegnazione in via provvisoria del patrimonio confiscato. Ma, al fine di evitare indebite e confusionarie sovrapposizioni di ruoli, un chiarimento in questo senso può giungere dalle linee-guida elaborate dal Consiglio direttivo a norma dell'art. 112, comma 4, lettera d) del codice antimafia, specificando precisamente quali iniziative e quali attività possa o meno svolgere il Comitato consultivo di indirizzo.

4. Il personale in servizio presso l'Agenzia nazionale

La regolamentazione degli uffici amministrativi dell'Agenzia nazionale, alla luce dell'art. 113, comma 1 del codice antimafia - Rubrica: Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia - è stata devoluta alla competenza del Governo chiamato ad adottare uno o più regolamenti di settore. Questa norma espressamente prevede che: <<1. Con uno o più

regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sono disciplinati entro il limite di spesa di cui all'articolo 118:

a) L'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia, selezionando personale con specifica competenza in materia di gestione delle aziende, di accesso al credito bancario e ai finanziamenti europei²⁸; b) La contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia, assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati; c) I flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria...>>

Pertanto, proprio nel dicembre del 2011²⁹, sono stati emanati tre regolamenti³⁰ in applicazione dell'art. 113 del codice antimafia ossia:

1. Il D.P.R. 15 dicembre 2011, n. 233 che regola i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nazionale, nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi in modalità telematica, tra l'Agenzia nazionale medesima e l'autorità giudiziaria; 2. Il D.P.R. 15 dicembre 2011, n. 234 chiamato a disciplinare la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale dell'Agenzia, assicurandone la separazione finanziaria e contabile rispetto alle attività di amministrazione e di custodia dei beni sequestrati e confiscati; 3. Il D.P.R. 15 dicembre 2011, n. 235 che disciplina l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il regolare funzionamento dell'Agenzia nazionale. Tali regolamenti non hanno disegnato una disciplina normativa secondaria e marginale, bensì hanno pienamente contribuito alla creazione di una nitida fisionomia organizzativa dell'Agenzia nazionale incidendo, inoltre, sia nel più ampio sistema dei rapporti col Ministero - autorità di vigilanza su di essa - ma anche nel sistema di riparto delle competenze con gli altri organi. Molto importanti, in questa sede, sono l'art. 3 del D.P.R. n. 234/2011 e l'art. 1, comma 5 del D.P.R. n. 235/2011. La prima disposizione normativa, in particolare, avente la Rubrica: Indirizzo politico, programmazione e direttiva generale dell'azione amministrativa, dispone quanto segue:

<<1. Il Consiglio direttivo dell'Agenzia, denominato di seguito , approva entro il 31 ottobre di ciascun anno, tenendo conto degli atti di indirizzo emanati dal Ministro dell'interno e sulla base delle proposte formulate dal Direttore, la relazione programmatica contenente le linee strategiche, le politiche e i programmi delle attività che l'Agenzia intende intraprendere o sviluppare in un arco temporale, di norma, non inferiore ad un

triennio. 2. La relazione programmatica costituisce il documento preliminare per la predisposizione del bilancio pluriennale. 3. Il Consiglio direttivo, tenendo conto degli atti di indirizzo emanati dal Ministro dell'interno e della relazione programmatica di cui al comma 1 e sulla base delle proposte formulate dal Direttore, approva annualmente la direttiva generale dell'azione amministrativa dell'Agenzia, unitamente al bilancio di previsione.>>

Invece, la seconda disposizione normativa, recante la Rubrica: Autonomia organizzativa, così recita:

<<5. Le unità organizzative e le sedi secondarie operano nel rispetto delle direttive di indirizzo e coordinamento emanate dal Direttore dell'Agenzia, sotto la vigilanza del Ministro dell'interno.>>

L'attuale organizzazione amministrativa degli uffici dell'Agenzia nazionale è così strutturata:

- Presso la sede di Reggio Calabria, sono stati allocati alcuni uffici dirigenziali; - Parallelamente, al fine di rendere più capillare ed incisiva la presenza dell'Agenzia nazionale nel territorio nazionale, soprattutto in quelle Regioni in cui è molto alta la presenza di beni dapprima sequestrati e, successivamente, confiscati alle consorterie mafiose, sono state create delle sedi secondarie; esse, sono presenti nelle città di Palermo, Napoli, Roma e Milano. Inoltre, a norma dell'art. 3, comma 2 del D.P.R. n. 234/2011, **non** costituiscono uffici di livello dirigenziale. Gli uffici di livello dirigenziale, pari a cinque, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 234/2011 sono:

a) La Direzione per la pianificazione strategica e le risorse umane, quale unico ufficio dirigenziale di livello generale; b) L'Uffici per i beni sequestrati e confiscati chiamato a svolgere, fra l'altro, le funzioni di istruzione, coordinamento e monitoraggio dei processi amministrativi connessi alla trattazione dei procedimenti giudiziari di sequestro e confisca trasmessi dall'autorità giudiziaria competente; c) L'Ufficio per i servizi informativi e l'amministrazione generale; d) L'Ufficio per i servizi economico-finanziari; e) L'Ufficio per le relazioni internazionali ed istituzionali e per gli affari normativi.

Per quanto riguarda, invece, le **modalità di conferimento dell'incarico dirigenziale**, bisogna distinguere così come segue:

- In ordine agli incarichi dirigenziali di livello generale, essi sono assegnati con provvedimento del Direttore dell'Agenzia, sentito il Consiglio direttivo, purché sia stato

previamente comunicato al Ministro dell'interno; - Sull'opposto versante, con riferimento agli incarichi dirigenziali di livello non generale, essi sono conferiti dal dirigente preposto all'Ufficio per la pianificazione strategica e le risorse umane, sentito il Direttore dell'Agenzia.

In questo quadro d'insieme, è utile citare anche l'art. 10 del D.P.R. n. 235 del 15 dicembre 2011 - Rubrica: Valutazione del personale il quale dispone che:

<<1. L'Agenzia si avvale dell'Organismo Indipendente di Valutazione del Ministero dell'Interno per assicurare il processo di misurazione e valutazione delle strutture e dei dirigenti nonché gli adempimenti degli obblighi di integrità e trasparenza, fissati dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 250 (c.d. "decreto Brunetta").>>

Dopo la riforma antimafia del 2017, l'assetto territoriale degli uffici dell'Agenzia ha subito una profonda revisione interna. Infatti, ex art. 110, comma 1 del codice antimafia - così come modificato dall'art. 29, comma 1 della legge n. 161/2017 - è stata spostata la sede principale dell'Agenzia da Reggio Calabria verso Roma. Quanto predetto, evoca una latente e progressiva tendenza accentratrice dell'intera piattaforma organizzativa dell'ente, benché, ad onor del vero, è stata comunque mantenuta una filiale secondaria nella città di Reggio Calabria. Inoltre, per quanto concerne la distribuzione territoriale, il quadro di riferimento è mutato. Infatti se ai sensi dell'art. 112, comma 4, lettera l) - vecchia versione - il Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale aveva la facoltà di deliberare l'istituzione, in considerazione delle particolari esigenze contingenti, di ulteriori sedi secondarie soprattutto <<nelle Regioni d'Italia ove sono presenti in quantità significativa beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata>>, con la novella del 2017 questa locuzione è stata inspiegabilmente cancellata, lasciando inevitabilmente presagire un disegno complessivo finalizzato al sostanziale smantellamento di tutte le sedi periferiche fino ad allora esistenti, concentrando l'intera azione amministrativa dell'Agenzia nazionale unicamente nei due fronti di Roma (quale sede principale) e Reggio Calabria (quale sede secondaria).

Per quanto riguarda la consistenza del personale dell'Agenzia nazionale³¹, a differenza di altre agenzie, è determinata direttamente dalla legge. In origine, il decreto legge n. 4/2010 aveva previsto una dotazione organica complessiva di sole n. 30 unità lavorative - ivi comprese le figure dirigenziali - legittimando tuttavia la possibilità di impiegare personale proveniente da altre amministrazioni, dal demanio dello Stato e dagli enti territoriali locali. Questa previsione è poi confluita all'interno dell'art. 117, comma 2 del codice antimafia (prima versione)³². Tale scarsità di risorse umane all'interno della dotazione organica dell'Agenzia nazionale è stata parzialmente sanata con l'entrata in vigore della legge di stabilità per l'esercizio finanziario 2013 (legge 24 dicembre 2012, n.

228), già precedentemente citata, per mezzo della quale è stato inserito l'art. 113-bis. L'aspetto di maggior pregio introdotto dalla sopracitata legge di stabilità è stato quello di aver permesso all'Agenzia nazionale di avvalersi, in aggiunta all'originaria dotazione organica di personale, di un contingente aggiuntivo di personale militare e civile, entro il limite massimo di cento unità, purché rientrante nel novero delle pubbliche amministrazioni enucleate a norma dell'art. 1, comma 2 del "Testo Unico del Pubblico Impiego" 33- d.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 e successive modifiche ed integrazioni - nonché attingendo, se del caso, al personale in servizio negli enti pubblici economici così come ripartito tra le diverse qualifiche, dirigenziali e non dirigenziali. L'aliquota di personale militare, tuttavia, non poteva essere superiore al limite massimo di quindici unità lavorative, tra cui tre ufficiali di grado non superiore al colonnello o equipollente e dodici sottufficiali. Ancora, un altro elemento di interessante novità apportato nel 2013, è dato dalla classificazione in due differenti componenti del personale operante all'interno dell'Agenzia nazionale:

- Una componente "statica", costituita da un organico pari a trenta unità di personale ripartite tra le diverse qualifiche dirigenziali e non dirigenziali, secondo una composizione da stabilire con uno specifico regolamento di settore³⁴; - Una componente "dinamica" la quale, come detto in precedenza, è composta da un ulteriore contingente di personale, sia militare che civile, pur nel rispetto dei tetti massimi sopradetti, proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dagli enti pubblici economici e dagli enti territoriali locali.

Il personale attualmente in forza all'Agenzia nazionale si compone di n. 102 unità. Esse sono classificate come segue:

- Un'aliquota di n. 3 dirigenti, 2 dei quali collocati fuori-ruolo poiché appartenenti alla carriera prefettizia; - Dall'altro lato, le restanti n. 99 unità di personale operanti all'interno dell'ANBSC in regime di comando da altre amministrazioni. Invece, nel vigore del codice antimafia del 2011³⁵, l'ordinamento del personale era formato nel modo che segue: - Un'aliquota di n. 5 figure dirigenziali e n. 25 unità di personale del comparto ai sensi dell'art. 113-bis, comma 1 del codice antimafia; - Un'aliquota di n. 3 figure dirigenziali e n. 98 unità di personale del comparto, ai sensi dell'art. 113-bis, comma 2 del codice antimafia. Se da un lato il progressivo ampliamento del contingente di personale in forza all'Agenzia nazionale ha costituito un elemento di grande importanza per il miglioramento della funzionalità dell'ente, altrettanto non può dirsi rispetto alle modalità di copertura della pianta organica in quei posti che, attualmente, risultano ancora scoperti. Da questo punto di vista, le maggiori perplessità emergono dall'esame del combinato disposto del D.P.R. n. 235/2011 con l'art. 113-bis del codice antimafia. Pertanto, se da un lato nel regolamento del 2011 si prevede che si debba selezionare <<(...) personale con specifica competenza in materia di gestione delle aziende, di accesso al credito bancario e ai finanziamenti europei>>, dall'altro lato, l'art. 113-bis, comma 2 del codice

antimafia dispone che <<2. Alla copertura dell'incremento della dotazione organica di centosettanta unità, di cui al comma 1, si provvede, nel limite di cento unità, mediante le procedure di mobilità di cui all'articolo 30 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni. Il passaggio del personale all'Agenzia nazionale a seguito della procedura di mobilità determina la soppressione del posto in organico nell'amministrazione di provenienza e il contestuale trasferimento delle relative risorse finanziarie al bilancio dell'Agenzia e ciò avviene senza maggiori oneri a carico del bilancio medesimo.>> A primo impatto, sembrerebbe quindi prevalere una tendenza protesa al contenimento della spesa pubblica, inducendo conseguentemente il legislatore a preferire la strada dei procedimenti di mobilità interna per il reclutamento del personale, anziché indire pubblici concorsi aperti all'esterno con cui selezionare le professionalità più adeguate. Peraltro, al fine di integrare ulteriormente la dotazione di personale, ai sensi del comma 5 dell'art. 113-bis del codice antimafia si prevede che <<5. Il Direttore dell'Agenzia, previa deliberazione del Consiglio direttivo, può stipulare, nei limiti delle disponibilità finanziarie esistenti e nel rispetto dell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, contratti a tempo determinato per il conferimento di incarichi individuali di particolare specializzazione in materia di gestioni aziendali e patrimoniali.>> Sullo stesso versante, si colloca l'art. 113-ter, comma 1 del codice antimafia.

Un'autonoma attenzione meritano i successivi commi 2 e 3 dell'art. 113-ter secondo cui: <<2. Tale personale di cui al comma 1, fatta eccezione per quello della carriera prefettizia che può essere collocato fuori ruolo, viene posto in posizione di comando o di distacco anche in deroga alla vigente normativa generale in tema di mobilità e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 17, comma 14 della legge 15 maggio 1997, n. 127.>> Inoltre, <<3. Il personale di cui al comma 1 conserva lo stato giuridico e il trattamento economico fisso, continuativo e accessorio, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, con oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza e successivo rimborso da parte dell'Agenzia all'amministrazione di appartenenza dei soli oneri relativi al trattamento accessorio...>> Tuttavia, in presenza di specifiche e adeguate professionalità, il personale proveniente dalle amministrazioni pubbliche ex art. 1, comma 2 del Testo Unico del Pubblico Impiego, nonché dagli enti pubblici economici - alla data di entrata in vigore dell'art. 113-bis del codice antimafia - in servizio presso l'ANBSC in regime di comando, distacco o fuori-ruolo, è inquadrato nei ruoli organici dell'Agenzia nazionale medesima, previa istanza da presentare nei sessanta giorni successivi attenendosi scrupolosamente alle modalità fissate con il regolamento ex D.P.R. n. 235 del 15 dicembre 2011 - art. 13, comma 2.

5. Profili di giurisdizione amministrativa sulle controversie aventi ad oggetto l'attività esercitata dall'Agenzia nazionale

Ad epilogo di questa disamina, è utile mettere in luce alcune prescrizioni che il codice antimafia detta in ordine alle modalità di tutela giurisdizionale avverso gli atti amministrativi adottati dall'Agenzia nazionale. Originariamente³⁶, l'art. 8 del decreto legge convertito in legge n. 4/2010 - dedicato alla <<Rappresentanza in giudizio dell'ANBSC>> - prevedeva che: <<1. All'Agenzia si applica l'articolo 1 del Testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e nell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato di cui al Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1611.>> Il successivo art. 9 - Rubrica: Foro esclusivo - invece disponeva che: <<1. Per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente decreto, ivi comprese quelle cautelari, è competente il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio. 2. Nelle controversie di cui al comma 1 del presente articolo, l'Agenzia è domiciliata presso l'Avvocatura generale dello Stato.>>

L'articolo 9, comma 1 del decreto de quo è stato successivamente sostituito per effetto del d.lgs. n. 104 del 2010 avente ad oggetto Riordino del processo amministrativo, da cui è stata introdotta nel sistema la seguente norma: <<1. Per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente decreto, ivi comprese quelle cautelari, è competente il Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio. 2. Nelle controversie di cui al comma 1 del presente articolo, l'Agenzia è domiciliata presso l'Avvocatura generale dello Stato.>>

Specularmente, l'art. 7 del d.lgs. n. 218 del 15 novembre 2012 recante Disposizioni integrative e correttive al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, ha aggiunto nel corpo dell'art. 114 del codice antimafia un ulteriore comma - ossia il comma 2 - attraverso il quale si fissavano le regole dell'assistenza giudiziaria, in favore dell'Agenzia nazionale, da parte dell'Avvocatura generale dello Stato.

Se il comma 2 dell'art. 114 del codice antimafia, rispetto alla disciplina originaria del 2010, è rimasto inalterato anche nella rinnovata versione del testo di legge, il quadro normativo di settore si è consolidato nel comma 1 dell'art. 114 il quale espressamente dispone che: <<1. Per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del presente titolo (**ossia il Titolo II - artt. 110-114 - ANBSC**), la competenza è determinata ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera p) del codice del processo amministrativo (**avente ad oggetto la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio - Sede di Roma**)...>>

Il comma 1 dell'art. 114 porta con sé qualche problema interpretativo. Infatti, è stata sollevata una questione di legittimità costituzionale dal Tribunale amministrativo regionale di Reggio Calabria, per asserita violazione degli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 della Costituzione italiana³⁷; tale quesito interpretativo è stato successivamente rigettato dalla Corte costituzionale³⁸, sostenendo che la scelta adottata dal legislatore trova conforto ampio in una pluralità di adeguate giustificazioni di merito. Un argomento qui centrale nel percorso argomentativo del giudice delle leggi è quello secondo cui, nonostante la sede periferica principale dell'ANBSC sia allocata a Reggio Calabria, in realtà essa deve considerarsi come un'articolazione decentrata dell'amministrazione centrale; ciò postula la conseguenza che, i suoi provvedimenti, si possono qualificare come «atti dell'amministrazione centrale dello Stato, in quanto emessi da organi che operano come longa manus del Governo italiano e, come tali, finalizzati al soddisfacimento di interessi che trascendono quelli delle comunità locali, i quali, invece, attengono alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza di sicura competenza legislativa esclusiva dello Stato³⁹».

Da questo punto di vista, la competenza funzionale **inderogabile** per la trattazione delle controversie sugli atti emessi dall'ANBSC, si radica pacificamente in capo al TAR Lazio - Sede di Roma - con ciò derogando all'articolazione su base regionale del sistema di giustizia amministrativa in ossequio all'art. 125 della Costituzione. Da questo punto di vista, tale impostazione permette di superare lo scrutinio di costituzionalità poiché tende al raggiungimento di un obiettivo inequivocabile: ossia evitare che, controversie instaurate sui beni di una medesima organizzazione, vengano decise in modo difforma dai diversi Tribunali amministrativi regionali competenti, qualora si applicassero, in modo stringente, le regole poste a presidio della competenza del giudice amministrativo.

Nondimeno, sebbene sul piano formale la porzione di competenza funzionale del TAR Lazio - Sede di Roma - involga le controversie scaturenti dall'applicazione delle norme del Titolo II del codice antimafia, in realtà essa è pacificamente estendibile, nei fatti, a tutti i provvedimenti amministrativi dall'Agenzia nazionale, a prescindere dalla base giuridica cui si ricollegano.

Pertanto, nonostante il tenore letterale dell'art. 114 del codice antimafia, rimane inalterato il riparto di giurisdizione, con la conseguente devoluzione al giudice ordinario delle controversie sugli atti di diritto privato adottati dall'Agenzia nazionale.

Note e riferimenti bibliografici

1. NICOLA GULLO, Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati, Editoriale Scientifica, (2018), p. 237 ss.
2. NICOLA GULLO, Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati, Op. cit., Capitolo 2, paragrafo 7 e seguenti.
3. In particolare, gli uffici dell'Agenzia del demanio sono subentrati, a quelli del Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'attività di amministrazione e destinazione dei beni confiscati, a far data dal 1 gennaio 2001
4. Per approfondimenti si veda a tal proposito, in questa fase intermedia, il contributo di A. MARIUCCIA, Dal Commissario Straordinario del Governo all'Agenzia per i beni sequestrati e confiscati: realtà, azioni e prospettive, in Giovanni Fiandaca, Costantino Visconti, Scenari di mafia - Orizzonte criminologico e innovazioni normative, Giappichelli, (2010)
5. Si vedano in merito le relazioni formulate dal CNEL nel biennio 2006-2007 le quali, in una prospettiva de iure condendo, sostenevano fortemente la necessità di addivenire alla creazione di un organismo specializzato in questo settore
6. Corte costituzionale, sentenza n. 34 del 2012, pubblicata in www.cortecostituzionale.it
7. Ci si riferisce, ad esempio, al D.P.R. 09 agosto 2018, n. 118 avente ad oggetto il "Regolamento recante la disciplina sull'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" adottato ai sensi dell'art. 113, comma 1, lettera a) del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 e successive modifiche ed integrazioni, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 16 ottobre 2018, n. 241
8. Infatti, uno degli aspetti maggiormente controversi che hanno investito la riforma antimafia del 2017, ha riguardato, per l'appunto, l'individuazione dell'autorità pubblica chiamata a vigilare sull'operato dell'Agenzia nazionale: a tal proposito, la legge n. 161/2017 ha confermato alla fine il potere di vigilanza dell'Agenzia nazionale in capo al Ministero dell'Interno, nonostante sia opportuno rilevare che, in sede di prima lettura del testo di riforma approvato dalla Camera dei deputati, sulla scorta peraltro delle indicazioni in merito fornite dalla Commissione parlamentare antimafia, veniva attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il potere di vigilanza sull'operato dell'Agenzia nazionale per due ordini di ragioni: 1. La prima, avuto riguardo alle competenze proteiformi dell'Agenzia che si riverberano su molteplici fronti; 2. La seconda, in relazione alla programmazione nazionale e regionale, con l'obiettivo di raccordare, al meglio possibile, tutti i soggetti istituzionali che partecipano all'attività di amministrazione e destinazione dei beni confiscati.
9. Per un primo esame di questa innovativa figura, si veda la voce enciclopedica di N. BASSI, Agenzie nazionali ed europee, in Enciclopedia del diritto, Ann., II, V. 2, (2008), p. 41 ss.
10. In questa direzione si è espressa la giurisprudenza amministrativa. A tal proposito si veda Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 maggio 2013, n. 2598 - pubblicata in www.giustizia-amministrativa.it - la quale evidenzia plasticamente come, in seguito alla modifica delle competenze in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati al crimine mafioso, derivante dall'emanazione del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 - convertito con modificazioni nella legge n. 50 del 2010 - oggi ulteriormente sostituito dagli artt. 110 e seguenti del decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011 e ss.mm.ii., l'Agenzia nazionale sia effettivamente subentrata all'Agenzia del demanio nei giudizi ancora pendenti, ponendosi quindi alla medesima stregua dell'originario contraddittore necessario.
11. Esprime diffusamente rilievi critici su questa indebita interferenza tra giurisdizione e amministrazione MARCO MAZZAMUTO in L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, (11 dicembre 2015), in *Diritto penale contemporaneo*
12. Approfondisce bene il tema F. MERLONI, Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri, in *Diritto pubblico*, (1999), p. 763 ss., il quale sottolinea comunque che, le agenzie, restano sottoposte all'indirizzo politico e

alla vigilanza dell'amministrazione cui afferiscono

13. Cfr. Corte costituzionale n. 72 del 2005, n. 31 del 2006, Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5.198 del 2001

14. Cassazione civile, Sezioni Unite, n. 131 del 15 marzo 1999 e n. 9095 del 17 aprile 2007

15. Così PIETRO VIRGA in *Diritto amministrativo*, Vol. I, Giuffrè, Milano, (2001), cit. p. 10 secondo il quale gli enti strumentali <<sono quegli enti che si trovano in un rapporto di servizio con lo Stato o altro ente pubblico territoriale (Regione, Provincia, Comune), in guisa da agire quali amministrazioni indirette dello Stato o di altro ente territoriale>>.

16. Peraltro, il processo di attuazione del federalismo amministrativo prefigurato ai sensi dell'art. 118 Cost., così come sancito dalla legge "La Loggia" n. 131 del 2003, è subordinato alla sussistenza di adeguate risorse economico-finanziarie, umane e strumentali, in mancanza delle quali non vi potrà essere alcun effettivo esercizio o, in altri termini, non potranno in alcun modo essere attivate le funzioni amministrative devolute agli enti territoriali, così ALESSANDRA PIOGGIA, LUCIANO VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie territoriali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Il Mulino, Torino, (2007)

17. Così si esprime la relazione della Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, *L'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e l'attività dell'Agenzia nazionale (ANBSC)*, delibera n. 5 - (2016), cit. p. 34, laddove si giustifica questa situazione in virtù della priorità che presentano i problemi legati alla tutela dell'ordine pubblico nonché le emergenze economico-sociali per le Prefetture.

18. Per approfondimenti si veda, GIORGIO SPANGHER, ANTONELLA MARANDOLA, *Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione*, Cedam, (2019)

19. NICOLA GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Op.cit. p. 251 ss.

20. Questo comma è stato sostituito dall'art. 1, comma 189, lettera f), n. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228

21. Infatti, la versione precedente del comma 3 dell'art. 111, si esprimeva nel senso che, il Ministro dell'interno, proponeva al Presidente del Consiglio dei ministri il decreto di nomina dei componenti del Consiglio direttivo dell'Agenzia nazionale, sempre attenendosi alle indicazioni previste a norma di legge

22. La normativa di riferimento è contenuta nell'art. 112 del codice antimafia, così come modificato dall'art. 29, comma 3 della legge n. 161 del 2017

23. Che è uno dei regolamenti adottati in attuazione dell'art. 113 del codice antimafia, al fine di disciplinare i vari aspetti dell'organizzazione e del funzionamento dell'Agenzia nazionale

24. Con particolare riferimento all'art. 1, comma 611, della legge 11 dicembre 2016, n. 232

25. Questa disposizione prevede l'alienazione dei beni mobili dei terzi rinvenuti nell'ambito di beni immobili confiscati, previa deliberazione adottata dal Consiglio direttivo

26. Adottato con delibera n. 4/2011 del Consiglio direttivo. Tale atto disciplina il funzionamento del Consiglio direttivo quanto alla presidenza vicaria dell'Agenzia, alla convocazione delle riunioni con la trasmissione dell'ordine del giorno di convocazione della seduta, alle procedure di voto e di verbalizzazione

27. In particolare, l'art. 16 della legge n. 241/1990, al fine di identificare le amministrazioni destinatarie della disciplina generale sul procedimento amministrativo, opera un rinvio esterno alle categorie di pubbliche amministrazioni enucleate ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 29/1993 e successive modifiche ed integrazioni, tra le quali, per l'appunto, sono inseriti anche gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali

28. Questa disposizione normativa è stata inserita con l'art. 29, comma 3, legge n. 161/2017 - di modifica del d.lgs. n. 159/2011

29. Ricordando che, questi tre regolamenti, sono pienamente entrati in vigore a far data dal 15 marzo 2012

30. Per un primo commento a questi regolamenti si veda MASSIMO NICOLO', I regolamenti ai fini dell'organizzazione e del funzionamento dell'Agenzia nazionale, in Alberto Cisterna, L'Agenzia nazionale per i patrimoni di mafia, Maggioli Editore, (2012), p. 137 ss.
31. NICOLA GULLO, Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati, Op.cit., p. 269 ss.
32. Va rilevato che, questa disposizione di legge, è stata poi soppressa dall'art. 1, comma 189, lettera h) della legge 24 dicembre 2012, n. 228 per poi confluire nell'attuale art. 113-bis del codice antimafia avente per Rubrica: Disposizioni in materia di organico dell'Agenzia
33. Si riporta integralmente il contenuto dell'art. 1, comma 2 del Testo Unico del Pubblico Impiego: <<2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli IACP, le Camere di commercio e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, l'ARAN...>>
34. Ci si riferisce al D.P.R. n. 235 del 15 dicembre 2011 avente ad oggetto l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'ANBSC
35. Si veda a questo proposito, Dalla confisca dei beni alla legalità percepibile. Viaggio dell'ANBSC, biennio 2015/2016
36. GIORGIO SPANGHER, ANTONELLA MARANDOLA, Commentario breve al codice antimafia e alle altre procedure di prevenzione, Op.cit.
37. In particolare, con l'ordinanza di rimessione al giudice delle leggi, si contestava la competenza funzionale inderogabile radicata in capo al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sulla base del fatto che, la sede periferica principale dell'Agenzia nazionale, fosse allocata a Reggio Calabria
38. La quale si è pronunciata con Corte cost. sentenza n. 159 del 21 maggio 2014, pubblicata in www.cortecostituzionale.it
39. Al medesimo indirizzo interpretativo aderiscono anche Corte cost. sentenza n. 237 del 2007 e sentenza n. 34 del 2012, ambedue pubblicate in www.cortecostituzionale.it

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=5719>