

## 2. Quadro Normativo

Nell'illustrare sinteticamente il profondo cambiamento determinato dal d.l. 4 febbraio 2010, n.4, convertito in legge il 31 marzo 2010, n. 50, ci si è affidati ad alcune considerazioni tratte da una pubblicazione di Alberto Cisterna, Procuratore aggiunto della Direzione Nazionale Antimafia e soprattutto membro del Consiglio Direttivo dell'Agenzia Nazionale.

### 2.1 Il decreto legge e la sua conversione

*Il primo punto da prendere in considerazione è che il decreto legge n.4/2010 ha provveduto alla costituzione della prima Agenzia "mista" del Paese, ossia del primo soggetto pubblico che non è preposto a uno dei tanti tavoli di consultazione o di concertazione già regolati da norme, accordi e protocolli di varia natura, ma è titolare della decisione di delicate questioni riguardanti l'amministrazione e la destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata. Per far ciò, non a caso e com'è noto, il legislatore ha previsto la presenza paritaria nel Consiglio direttivo di magistrati e di uffici governativi (art. 2, comma 3).*

*L'Agenzia Nazionale costituisce, da questo punto di vista, un segnale di svolta nel modello di cooperazione interistituzionale, giacché per sconfiggere la criminalità organizzata si rende indispensabile una convergenza di più soggetti pubblici e, quindi, una confluenza di sguardi; una pluralità di letture rivolte verso un determinato contesto. Naturalmente, la prassi conosce innumerevoli forme di cooperazione tra istituzioni e uffici, conseguite spesso sulla base di un'interlocuzione di natura personale o, al massimo, riconducibile a forme di spontanea consultazione.*

*È noto che esistono in Italia, e da tempo, luoghi presso i quali si prevede l'affluenza o la confluenza di informazioni e di dati al fine di consentire, in primo luogo, all'autorità politica di adottare le decisioni che le competono: l'esempio più evidente è dato dal Comitato Nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica.*

*In questo scenario, la co-decisione affidata all'Agenzia Nazionale*

*in tema di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata si atteggia, per così dire, come la frontiera più avanzata di un modello organizzativo di cooperazione interistituzionale che, sopravvissuto a una labirintica costituzione di comitati, consigli, tavoli tecnici e via seguitando, sta da ultimo corposamente orientandosi verso la formazione di soggetti misti destinati alla governance informativa e organizzativa di settori particolarmente esposti dell'ordinamento giuridico.*

*La consapevolezza circa la parcellizzazione e la provvisorietà dei contesti informativi può essere contrastata attraverso opzioni normative totalmente divergenti. O si procede a regolare in modo intenso il dovere di cooperazione dei soggetti detentori delle informazioni ovvero si procede a costituire organismi "misti" deputati alla co-decisione di taluni segmenti delle politiche di sicurezza e ordine pubblico.*

*L'una e l'altra di queste soluzioni offrono, naturalmente, vantaggi e manifestano diseconomie.*

*L'istituzione di un'Agenzia Nazionale, posta sotto l'alta vigilanza del Ministro dell'Interno e che registra la presenza al vertice decisionale di un Consiglio Direttivo presieduto da un Prefetto e composto: "a) da un rappresentante del Ministero dell'Interno; b) da un magistrato designato dal Ministro della Giustizia; c) da un magistrato designato dal Procuratore Nazionale Antimafia; d) dal Direttore dell'Agenzia del Demanio o da un suo delegato", costituisce una sorta di stadio ulteriore in cui co-operazione, co-decisione e co-normazione tendono a confluire in organismi e soggetti orizzontali e misti. Un work in progress tutto da sperimentare, ma i cui esiti potrebbero rivelarsi decisivi in alcuni segmenti del contrasto alla criminalità organizzata e della tutela della sicurezza dello Stato.*

*In questo contesto trova giustificazione, e soprattutto assume significato, il disposto dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 4/2010 secondo cui l'Agenzia Nazionale con delibera del Consiglio Direttivo "a) adotta gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e*

*confiscati; b) programma l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca; c) approva piani generali di destinazione dei beni confiscati".*

*Non v'è dubbio che i compiti affidati all'Agenzia Nazionale dall'art. 1, comma 3, del decreto istitutivo delineino la cornice più evidente delle funzioni pubbliche del nuovo soggetto giuridico, evocando, proprio attraverso la composizione del Consiglio Direttivo, quale sia il perimetro più esteso e implicito delle sue attribuzioni istituzionali. Ecco, allora, che, sebbene non sia prescritto, la determinazione delle linee-guida in materia di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati debba essere preceduta da un'intesa con l'autorità giudiziaria.*

*Si individua, così, un'area di collaborazione del tutto nuova, rispetto alla quale, sia chiaro, non si misura solo la natura giuridica (e politica) dell'Agenzia Nazionale, ma si confermano le finalità e la natura dei provvedimenti ablatori adottati.*

*Quanto al primo profilo, si è già detto dei connotati "misti" dell'Agenzia Nazionale, a metà tra organo di alta amministrazione e organo ausiliario degli uffici di giustizia. Le modifiche che i lavori parlamentari hanno introdotto al testo originario del decreto legge e, in particolare, la novazione dell'art.1, comma 3, lett. b) e c), secondo i quali l'Agenzia Nazionale "coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati, anche ai sensi dell'art.12 sexies del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'art.51, comma 3-bis, c.p.p., e amministra i beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare", enfatizzano un ruolo di cooperazione e di supporto che appartiene all'Agenzia Nazionale secondo un asse di relazioni orizzontali con l'autorità giudiziaria.*

*Le competenze in ordine alla "programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati" (art.1, comma 1, lett. a) prefigurano un più incisivo intervento nel corso dei procedimenti ablatori in funzione della successiva utilizzazione dei patrimoni di mafia.*

*Le conseguenze che derivano da queste intersezioni di piani*

*decisori (la co-decisione, appunto) dovranno essere tutte sperimentate nel momento in cui, conclusa la fase transitoria ex art. 7 della legge n. 50/2010, sarà pienamente operativo il sistema approntato dal legislatore.*

*Le procedure di sequestro e confisca, accanto allo scopo di irrogare una sanzione patrimoniale, hanno da assolvere una funzione sociale altamente rilevante: quella di assicurare il recupero dei beni aziendali ai fini enunciati dall'art. 41 della Costituzione.*

*Il reinserimento dei beni nel ciclo dell'economia legale e della libera concorrenza si delinea sempre più come lo scopo sociale perseguito dall'ablazione giudiziaria. È intuitivo che si sia in presenza di un compito che eccede la mera amministrazione giudiziaria "per conto di chi spetta" e sospinge tutto il giusto processo patrimoniale verso la terra incognita delle contaminazioni con l'espropriazione per pubblica utilità, ossia della sottrazione incolpevole dei beni "per motivi di interesse generale" (art. 42, comma 3, Cost.). Sul piano, meno denso, delle competenze di natura operativa rimesse all'Agenzia Nazionale deve, innanzitutto, registrarsi il contenuto dell'art. 3, comma 4, secondo il quale la nuova struttura "richiede la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici" (lett. d); "verifica l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione" (lett. f); "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" (lett. g).*

*Siamo in presenza di questioni di minor peso da un punto di vista politico-istituzionale, ma che marciano in modo corposo la via tracciata dal legislatore di rendere vitale ed efficiente l'intero ciclo del contrasto alle ricchezze della criminalità organizzata.*

*Quindi l'art. 5 della medesima legge ha cura di indicare in dettaglio tutti i compiti che l'Agenzia Nazionale è destinata a svolgere nel procedimento di prevenzione (comma 1) ed in quello penale (comma 2).*

*Lo scacchiere delle previsioni in materia di contrasto alle mafie sembra condannato a un permanente fallimento, potendo o formulare valutazioni molto generiche e, quindi, inutili ai fini delle decisioni da assumere o azzardare contesti troppo puntuali con il rischio di una smentita anche immediata. In questa prospettiva non è agevole stabilire se l'Agenzia Nazionale sia destinata o meno a una lunga e tranquilla esistenza nel panorama così tanto innovato della legislazione antimafia in vigore.*

*La contaminazione tra giurisdizione e amministrazione, che il decreto legge n.4/2010 ha attuato, costituisce un rimedio alle inefficienze e ai ritardi cagionati da una "doppia amministrazione" (giudiziaria e demaniale) che scandiva in modo rigido le finalità della gestione e della destinazione per finalità sociali.*

*L'intervento sulle tempistiche ed una snella cinghia di trasmissione, in grado di operare sincronicamente rispetto alle due fasi, rappresentano un tentativo da assecondare e da favorire.*

*Una sorta di "sindacato ispettivo" in capo all'Agenzia Nazionale è previsto, con riferimento agli enti destinatari dei beni, dal citato art.3, comma 4, della legge n.50/2010, secondo il quale il nuovo organismo "verifica l'utilizzo dei beni da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione" (lett. f) e "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" (lett. g).*

*Inoltre, è lo stesso art.1 comma 3, lett. a) della legge ora menzionata a stabilire che l'Agenzia Nazionale cura "l'acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; 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"; il tutto con il*

*compito di intervenire per rimuovere inefficienze e ostacoli mediante "l'adozione di iniziative di provvedimenti necessari, anche attraverso la nomina di commissari ad acta" (comma 3, lett. f). Si è in presenza, ancora una volta, di questioni sdrucchiolevoli dal punto di vista politico e istituzionale, rispetto alle quali sarà decisivo il consolidarsi di prassi e l'asstarsi dei precedenti e ancora importante il ruolo correttivo che il legislatore delegato saprà svolgere alla luce della legge n. 136/2010\*.*

## **2.2 La legge 17 dicembre 2010, n. 217**

Un'ulteriore novità normativa è intervenuta con la conversione del terzo decreto sicurezza nella legge n.217 del 17 dicembre 2010.

La scelta fatta dal legislatore è di consentire forme di autofinanziamento dell'Agenzia Nazionale attraverso l'utilizzo, a fini economici e in presenza di specifiche autorizzazioni, di immobili confiscati in via definitiva.

Questa novità, sulla quale evidentemente è ancora troppo presto per maturare una riflessione di una qualche consistenza, incide comunque nella natura giuridica della neonata Agenzia Nazionale, avvicinandola sempre di più – pur con numerosi temperamenti e prudenze – ai modelli organizzativi ed operativi propri degli enti pubblici economici.

In verità, si è più volte tentato di rappresentare che sarebbe stato più agevole avvalersi, con i limiti e nella misura determinata dall'Autorità vigilante, degli avanzi di bilancio di qualche azienda, evitando di congelare il trasferimento, agli enti territoriali, di un numero alto di immobili che meglio si prestano, in maniera diretta o attraverso la loro messa a reddito, alla destinazione a fini sociali. Rimane sul campo una proposta emendativa che sarà oggetto di valutazione da parte del Parlamento in fase di approvazione del disegno di legge "Nuove disposizioni in materia di sicurezza pubblica" (A.S. 2494), attualmente in discussione al Senato.

\* c.f.r. Alberto Cisterna in "Custodia e Amministrazione Giudiziaria di Beni e Aziende sotto Sequestro" - Simone 2010

### 2.3 Ultimissime

■ L'art. 2 octies, comma 1 della legge 575/1965, consente l'utilizzazione di "somme riscosse a qualsiasi titolo ovvero sequestrate o comunque nella disponibilità del procedimento" per la conservazione e l'amministrazione dei beni.

Rimaneva l'incertezza della possibilità concreta di interpretare questa norma nel senso di consentire il trasferimento di somme "riscosse a qualsiasi titolo ovvero sequestrate o comunque nella disponibilità del procedimento" da un conto di gestione attivo ad un altro incapiente, proprio per sopperire a carenze di liquidità o per far fronte ad interventi non eludibili.

A conforto di quest'ultimo orientamento, che sembrava comunque potersi leggere "in nuce" nell'art. 2 octies, è intervenuta un'autorizzazione della società Equitalia Giustizia che, con i necessari elementi di trasparenza e rendicontazione, ha attribuito all'Agenzia medesima la facoltà di operare in tal senso.

■ In accordo con il Capo della Polizia -Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, i Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, è stato istituito un tavolo, presso la sede dell'Agenzia Nazionale, per condividere regole comuni da adottare nella valutazione dei beni oggetto di sequestro da parte dell'Autorità Giudiziaria. Ciò al fine di offrire agli operatori parametri condivisi e poter quantificare, in maniera omogenea, il valore dei patrimoni sequestrati.