

Partecipazione di dirigenti di uffici giudiziari ad un “Tavolo permanente tecnico-istituzionale” previsto dal “Protocollo nazionale di intesa sulla destinazione e sull'utilizzo a fini sociali e produttivi dei beni confiscati alla criminalità”, proposto dal Commissario straordinario del Governo.

(Risposta a quesito del 27 novembre 2008)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 27 novembre 2008, ha adottato la seguente delibera:

«*I. Il 22 maggio 2008 perveniva al Consiglio Superiore un quesito a firma del Presidente e del Procuratore generale della Corte d'appello di Le predette autorità rappresentavano di aver ricevuto dal Prefetto di ... copia del “Protocollo nazionale d'intesa sulla destinazione e sull'utilizzo a fini sociali e produttivi dei beni confiscati alla criminalità”, proposto dal Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, con l'invito a partecipare alla sottoscrizione dell'atto.*

Il Presidente ed il Procuratore generale della Corte d'appello di ..., pur condividendo l'esigenza di stabilire un raccordo tra i procedimenti amministrativi di destinazione dei beni confiscati con i relativi procedimenti giudiziari, manifestavano le loro perplessità sotto il profilo istituzionale circa la possibilità di partecipazione di dirigenti di uffici giudiziari ad un “Tavolo permanente tecnico-istituzionale”, che opera con le funzioni di natura amministrativa della “Conferenza dei servizi” ex art. 14 L. 241/90 e nell'ambito delle competenze attribuite al Prefetto dall'art. 9 D.P.R. 180/2006.

Richiamavano a tal fine i predetti l'orientamento già espresso dal Consiglio superiore della magistratura con la risoluzione 8 ottobre 2003 in tema di partecipazione dei dirigenti di uffici giudiziari alla Conferenza permanente ex art. 4 D.P.R. 287/2001 e chiedevano di conoscere se la natura e le funzioni del “Tavolo permanente tecnico-istituzionale”, previsto dal Protocollo d'intesa, ne consentisse la partecipazione da parte di dirigenti di uffici giudiziari.

2. Preliminare ad ogni valutazione è l'attenta considerazione della delibera del Consiglio superiore della magistratura dell'8 ottobre 2003 (richiamata nella richiesta di parere), scaturita anch'essa da una nota del 15 luglio 2003 del Presidente e del Procuratore generale della Corte d'appello di ..., i quali segnalavano al Consiglio superiore della magistratura che il Prefetto di ..., nell'esercizio dei compiti di rappresentanza generale del Governo e in attuazione dell'art. 4 D.P.R. 17 maggio 2001 n. 287, aveva costituito la Conferenza permanente prevista da tale disposizione indicando tra i componenti gli stessi Capi di Corte insieme ai Presidenti dei Tribunali e i Procuratori della Repubblica presso i Tribunali del distretto.

La delibera consiliare procedeva ad un'analisi del D.P.R. 17 maggio 2001 n. 287, che detta disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del Governo e disciplina, rispettivamente agli articoli 1 e 2, i compiti di tale ufficio e quelli del Prefetto titolare dello stesso; a sua volta, l'art. 4 (“*Conferenza permanente e sezioni*”, richiamato nel decreto del Prefetto di ...), prevede che, nell'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 1 e 2, “*il titolare dell'Ufficio del Governo è coadiuvato da una conferenza permanente dallo stesso presieduta e composta:*

a) dai responsabili degli altri uffici periferici delle amministrazioni dello Stato;

b) dai responsabili delle strutture periferiche delle agenzie di cui al titolo II del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ove costituite secondo le disposizioni che ne regolano l'autonomia organizzativa;

c) dai responsabili delle strutture periferiche degli enti pubblici a carattere nazionale e degli altri enti pubblici operanti nella provincia, esclusi gli enti territoriali, gli enti di loro derivazione e gli enti dotati di autonomia funzionale”.

Lo stesso art. 4 prevede in particolare che alle sedute della conferenza permanente e delle sezioni possono essere invitati a partecipare anche i rappresentanti regionali, provinciali, comunali e degli altri enti locali di volta in volta interessati.

La delibera dell'8 ottobre 2003 espressamente qualifica le competenze attribuite dalla legge alla Conferenza permanente e alle relative sezioni come di natura senz'altro amministrativa, dal momento che esse sono disposte per coadiuvare l'Ufficio del Governo, che, ai sensi degli artt. 1 e 2 del D.P.R. 287/2001, costituisce la struttura del Governo sul territorio, è dotata di competenza generale e fa parte della organizzazione periferica del Ministero dell'Interno, dal quale dipende.

Da tali premesse b, la delibera consiliare del 2003 faceva conseguire che: *“le competenze attribuite dalla legge alla Conferenza permanente e alle relative sezioni rivestono, dunque, carattere pienamente amministrativo e non presentano alcun profilo di connessione con le funzioni giurisdizionali e di amministrazione della giustizia. Coerentemente con la natura delle funzioni ad essa assegnate, la Commissione è configurata quale organo riconducibile al governo, alle sue articolazioni territoriali e agli altri enti pubblici indicati nella norma trascritta; è inoltre prevista la partecipazione alle singole sezioni dei rappresentanti di varie istituzioni (università, ordini professionali, etc.) e organizzazioni.*

Per tali argomenti veniva, in conclusione, esclusa la partecipazione dei dirigenti degli uffici giudiziari alle Conferenze permanenti istituite a norma dell'art. 4 del D.P.R. n. 287 del 2001.

3. Così ricostruita la normativa e l'interpretazione che di essa ha dato il Consiglio Superiore, può ora passarsi a verificare la nuova richiesta proveniente dai Capi di Corte di ..., che riguarda un protocollo nazionale d'intesa sulla destinazione e sull'utilizzo a fini sociali e produttivi dei beni confiscati alla criminalità, proposto dal Commissario straordinario del Governo in sede di Conferenza regionale delle autorità di Pubblica sicurezza.

Il fine è chiaramente indicato nella stessa denominazione del protocollo: adottare modelli organizzativi volti a migliorare il coordinamento dei soggetti istituzionali interessati per rendere più efficace l'azione amministrativa di destinazione e sfruttamento dei beni confiscati alla criminalità.

Vi è in particolare da segnalare la possibilità di un raccordo tra la fase giudiziaria del sequestro e la successiva confisca al fine di consentire che i beni giungano alla fase finale della procedura possibilmente liberi da vincoli giuridici e/o di fatto.

Il fine generale previsto nel Protocollo viene realizzato attraverso la costituzione di un Tavolo permanente tecnico-istituzionale, che ha sede presso la Prefettura e a cui prendono parte, oltre al Prefetto, il Commissario straordinario del Governo, la Regione, la Provincia, il Comune, l'Agenzia del Demanio, la Corte d'appello, il Tribunale, il Presidente della sezione delle misure di prevenzione, ove esistente, e altri enti e associazioni; al Tavolo è riconosciuta la funzione di conferenza di servizi ex art.14 L.241/90 per la destinazione e l'utilizzo dei beni confiscati.

Le funzioni del Tavolo sono oggetto di un'apposita convenzione, articolata alla fine del Protocollo, che disciplina esplicitamente, attraverso i vari articoli, le funzioni spettanti a ciascuno dei soggetti istituzionali, che partecipano al Tavolo; con riferimento agli organi giudiziari già indicati l'art.4 pone tre incombenzi: la comunicazione al Tavolo dei provvedimenti di sequestro e confisca emessi anche al fine di individuare, in previsione di una definitività dei decreti, un possibile utilizzo a fini sociali del bene, un'attività di gestione dei beni che ne contemperino la loro redditività e consentire che essi giungano alla fase finale della procedura possibilmente liberi da vincoli giuridici e/o di fatto ed, infine, la Corte d'appello deve svolgere una funzione di raccordo con gli uffici giudiziari del distretto, competenti anche per i sequestri ex artt.321 c.p.p. e 12 sexies, come modificato dalla L. 269/06, affinché vengano curate le trascrizioni presso i pubblici registri e nominato un amministratore giudiziario ai sensi dell'art.12 sexies comma 4 bis D.L 306/92.

Le funzioni del Tavolo, come sopra individuate, trovano diretta derivazione dal D.P.R. del 6 novembre 2007, istitutivo del Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali; infatti ai sensi dell'art. 1, comma 2° lett.a) il Commissario straordinario assicura il coordinamento operativo tra le amministrazioni e gli

enti interessati alla destinazione ed alla gestione dei beni confiscati, attribuendogli anche la facoltà di convocare conferenze di servizi, mentre la lett. d) dello stesso comma gli attribuisce la competenza di promuovere intese con le autorità giudiziarie competenti al fine di raccordare i procedimenti amministrativi di destinazione dei beni con i procedimenti giudiziari; di consentire, anche per i beni sottoposti al sequestro o alla confisca non definitiva, che siano adottati i provvedimenti amministrativi necessari alla loro effettiva destinazione sociale; di porre a disposizione degli organi amministrativi ogni risorsa utile ad assicurare una proficua gestione del bene nel rispetto delle prerogative dell'autorità giudiziaria.

Dal D.P.R. del 6 novembre 2007 discende direttamente, quindi, la speciale competenza del Commissario straordinario al coordinamento delle attività e delle istituzioni interessate alla gestione dei beni confiscati ed il dovere giuridico delle diverse istituzioni, comprese le autorità giudiziarie territorialmente competenti, a prestare la collaborazione richiesta.

In ragione di questa ricostruzione non vi è dubbio, quindi, che le autorità giudiziarie, se richieste, debbano offrire la loro collaborazione accedendo, eventualmente, a protocolli di intesa che stabiliscano contenuti, modalità e tempi del contributo offerto dalle predette autorità nei limiti della tutela del segreto investigativo e dell'autonomia della funzione giurisdizionale dalle interferenze dell'autorità amministrativa anche quando siano mosse da intenti virtuosi.

In particolare, il contributo richiesto dall'art. 4 della bozza di protocollo, predisposta dal Commissario straordinario e sottoposta all'attenzione del Consiglio Superiore con il presente quesito, appaiono, in via generale, compatibili con le limitazioni che incontra l'autorità giudiziaria in ragione dell'autonomia delle sue determinazioni e della tutela del segreto. Si tratta, infatti, di attività di comunicazione di provvedimenti conosciuti dalle parti del procedimento penale e, quindi, non più sottoposte al segreto investigativo; ovvero di attività correlate alla gestione dei beni che corrispondono ad esigenze di correttezza e buon andamento dell'azione giudiziaria; ovvero ancora, di attività di coordinamento e di raccordo tra le diverse autorità giudiziarie del distretto già altrimenti previste in capo al Presidente della Corte di appello.

4. Una volta riconosciuto che sussiste un dovere di collaborazione dell'autorità giudiziaria nelle attività amministrative volte alla destinazione a fini sociali dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, che tale dovere ha fonte nella normativa istitutiva del Commissario straordinario e che tale collaborazione ben può trovare strumento di regolamentazione nell'ambito di protocolli bilaterali o plurilaterali, predisposti al fine di disciplinarne modalità e tempi compatibili con le prerogative ed i doveri che gravano sull'attività giurisdizionale e con le esigenze di buona amministrazione e di corretta ed utile destinazione dei beni, rimane da chiarire se tale collaborazione possa avvenire anche mediante la partecipazione dell'autorità giudiziaria al tavolo tecnico istituzionale previsto dal Commissario straordinario, nelle forme della conferenza di servizi istituita a norma dell'art. 4 del D.P.R. n. 287 del 2001.

Quanto alla partecipazione dell'autorità giudiziaria alla Conferenza di servizi, il Consiglio Superiore, nella delibera dell'8 ottobre 2003, aveva argomentato le conclusioni negative su due ordini di ragioni: da un lato il D.P.R. n. 287 del 2001, nel prevedere le Conferenze di Servizi, indica tra i suoi componenti i responsabili degli uffici periferici delle altre amministrazioni dello Stato, utilizzando una formula generica e per nulla riconducibile agli uffici giudiziari; dall'altro le funzioni delle Conferenze di Servizi venivano indicate nell'attività di supporto informativo e di coordinamento funzionale alle competenze, esclusivamente amministrative, del Prefetto che sono, con ogni evidenza, del tutto estranee alla giurisdizione.

Il quadro normativo di riferimento appare, tuttavia, nel caso di specie, differente.

In primo luogo, come già evidenziato, esiste in questo caso, una fonte normativa che indica espressamente le autorità giudiziarie tra gli interlocutori del Commissario straordinario e tra le istituzioni coinvolte nella sua attività di coordinamento, suscettibile di esplicarsi anche attraverso l'istituzione di Conferenze di Servizi.

In secondo luogo l'attività che la Conferenza di Servizi è chiamata a svolgere è certamente di natura amministrativa ma direttamente collegata all'attività giurisdizionale dalla quale trae i presupposti fattuali e giuridici.

Secondo l'art. 1 della bozza di protocollo predisposta dal Commissario straordinario, infatti il c.d. tavolo tecnico istituzionale (costituito nelle forme della Conferenza di servizi) determina indirizzi e finalità dell'azione, coordina le iniziative per l'utilizzo dei beni confiscati, effettua il monitoraggio dei procedimenti e dei risultati delle iniziative, determina sinergie operative, individua le attività propedeutiche e necessarie a consentire il proficuo utilizzo del bene.

Inoltre dalla nota del 15 settembre 2008, trasmessa al Consiglio Superiore dal Commissario straordinario, nonché dalle precisazioni fornite dallo stesso in sede di audizione il 6 novembre 2008, si intende chiaramente che il tavolo tecnico istituzionale non ha funzione esclusiva di conferenza di servizi in quanto ad esso parteciperebbero una pluralità di soggetti interessati al tema, con finalità di ordine generale e, tra essi, soggetti quali le forze dell'ordine e le associazioni private, che non avrebbero titolo formale a partecipare al procedimento amministrativo di destinazione del bene previsto dall'art. 2 nonies della L. n. 575/65 (come modificato dalla L. n. 109/96), ma che possono tuttavia offrire un significativo contributo alla soluzione di problemi applicativi.

Secondo queste precisazioni, quindi, il costituendo tavolo tecnico istituzionale avrebbe funzioni di Conferenza di Servizi solo nella fase procedimentale della raccolta dei pareri previsti dalla legge, consentendo l'esame contestuale delle pratiche e l'acquisizione in unica soluzione dei pareri spettanti ai soggetti pubblici. A tale fase non verrebbe, ovviamente, chiamata a partecipare l'autorità giudiziaria in quanto sprovvista di competenze in materia.

Chiariti i profili di dubbio in ordine alle reali funzioni del Tavolo tecnico istituzionale non si manifestano ulteriori perplessità affinché a questo organismo partecipi anche l'autorità giudiziaria, seppur limitatamente al contributo che le viene richiesto come sopra precisato e, anche in tale ristretto ambito, fermi i limiti posti dalla disciplina processuale sul segreto investigativo e sul sequestro dei beni, nonché dai presidi ordinamentali a tutela dell'autonomia delle decisioni giurisdizionali. Ciò in quanto l'adempimento del dovere di collaborazione che grava sull'autorità giudiziaria in favore delle azioni amministrative, volte alla destinazione dei beni, sembra trovare una cornice di maggior funzionalità ed efficienza nell'ambito di un organismo che prevede la partecipazione delle istituzioni e dei soggetti interessati alle medesime finalità piuttosto che nell'ambito di intese bilaterali o plurilaterali che consentirebbero comunque all'autorità giudiziaria di prestare la necessaria collaborazione ma con modalità e tempi rallentati dal dialogo a distanza con le autorità amministrative che tale collaborazione richiedono.».