

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 02/11/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37500-regime-fiscale-degli-atti-in-processi-in-cui-parte-l-agenzia-nazionale-dei-beni-confiscati>

Autore: Manno Pina

Regime fiscale degli atti in processi in cui è parte l'Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati

Regime fiscale degli atti in processi in cui è parte l’Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati¹
A cura della dottoressa Pina Manno
Funzionario Giudiziario
in comando presso l’Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati di Reggio Calabria²

L’ Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati è stata istituita con il Decreto Legge n 4 febbraio 2010 convertito con modificazioni in legge 31 marzo 201° n 50 che all’articolo 1, comma 1, così statuisce: “*E’ istituita l’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, di seguito denominata Agenzia*”³

Tale disposizione ha trovato piena conferma a seguito dell’entrata in vigore del Codice Antimafia che all’articolo 110, 1° comma, così recita: “*L’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa e contabile ...omissis ...*” .

Il prefatto articolo “1” prima e l’articolo “110” del Codice Antimafia poi hanno, dunque, istituito un soggetto di carattere istituzionale privo, comunque, di connotati giurisdizionali ma certo improntato a criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza.

¹ Normativa di riferimento relativamente all’Agenzia Beni Confiscati **Legge 31 maggio 1965 n.575** Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere **D.L. 8-6-1992 n.306** Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa **D.L. 4-2-2010 n.4** Istituzione dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata **D.L. 4-2-2010 n.14** Istituzione dell’Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell’articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94. (10G0028) (GU n. 38 del 16-2-2010)**D.L. 12-11-2010 n.187** Misure urgenti in materia di sicurezza **Decreto Legislativo 6-9-2011 n.159** Codice della legge antimafia **DD.PP.RR. 15 dicembre 2011, n.233-234-235** Regolamenti di esecuzione della legge istitutiva, ai sensi dell’art. 17, 1° comma, della legge 23 agosto 1988, n.400 **Legge n.228/2012 (estratto)** Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)**Circolare su istituzione Agenzia Nazionale beni sequestrati e confiscati** Reggio Calabria 10 Maggio 2010 **Circolare Agenzia Nazionale su conti correnti intestati FUG, rendiconto gestione 2010, relazioni quadriennali amministratori** Roma 7 Febbraio 2011 **Circolare Ministero Interno su istituzione nuclei di supporto presso le Prefecture-Uffici Territoriali del Governo** Roma 13 Luglio 2011 **Circolare Agenzia Nazionale su istituzione nuclei di supporto presso le Prefecture-Uffici Territoriali del Governo** Reggio Calabria 1 Agosto 2011 **Circolare Agenzia Nazionale su beni sequestrati** Reggio Calabria 6 Dicembre 2011 **Circolare gravami ipotecari su beni confiscati - attività operative** Roma 19 Marzo 2012 **Circolare su attività istruttoria finalizzata alla destinazione dei beni immobili definitivamente confiscati in gestione da parte dell’Agenzia Nazionale** Reggio Calabria 24 Maggio 2012

² L’Agenzia ha sede Principale in Reggio Calabria (competenza territoriale Regioni Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia province ME-CT-SR) e sedi secondarie in Roma (competenza territoriale Regioni Lazio, Umbria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Molise, Sardegna) Palermo (Regione Sicilia province PA-AG-TP_ EN-RG-CL) Milano (regioni Valle d’Aosta,Piemonte,, Lombardia, Veneto, Trentino AA, Friuli VG, Liguria) Napoli (regione Campania); la dotazione organica dell’Agenzia è costituita da due distinte “strutture” : una struttura fissa (organico di 30 unità di personale distinto tra le diverse qualifiche dirigenziali e non)e una struttura mobile (organico di 100 unità di personale militare e civile distinto tra le diverse qualifiche dirigenziali e non posto in posizione di comando di distacco)

³ Scopo principale dell’Agenzia è quello di provvedere all’amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati alle mafie, a seguito di confisca definitiva, nonché coadiuvare l’amministratore giudiziario sotto la direzione dell’Autorità Giudiziaria in fase di sequestro fino alla confisca di primo grado, dopo la quale assume la gestione diretta degli stessi beni.

Fra gli scopi e le finalità fondamentali dell’ Agenzia quello di raccordare i disposti di carattere ablativo posti in essere dalle Autorità Giudiziarie con le amministrazioni interessate alla fruizione dei beni che sottratti alla criminalità organizzata devono essere restituiti alla Comunità.

“ È largamente *condiviso come l’aggressione ai patrimoni mafiosi e il loro rapido ed effettivo utilizzo per finalità istituzionali e sociali costituiscono lo strumento più efficace di lotta alla criminalità organizzata*”⁴

L’attività di coordinamento tra le attività scaturenti dall’esercizio giurisdizionale in materia penale, e, nello specifico nella lotta alle organizzazioni mafiose con le consequenziali attività delle altre pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel ciclo dell’ablazione e successiva destinazione sociali dei beni facenti parte del patrimonio sottratto alle mafie, ha portato alla creazione di un struttura che ispirata ai principi di cui all’articolo 97 della Costituzione che va ad identificarsi in un soggetto terzo, super partes, neutro ed imparziale

Soggetto quindi come detto di carattere istituzionale non giurisdizionale improntato a criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza ⁵

La necessità, tuttavia, di farne, ad un tempo un soggetto comunque il quanto più possibile “autonomo ed indipendente” ha creato dubbi e, non poche perplessità circa la sua stessa natura giuridica ed in particolare se l’agenzia possa essere o meno qualificata come “pubblica amministrazione” relativamente alle finalità e agli effetti di cui all’articolo 158 Decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115.

Al fine di poter addivenire ad una soluzione diretta alla configurazione della stessa Agenzia quale Pubblica Amministrazione non può non tenersi in debita considerazione che il decreto delegato n. 300/99 ha ridefinito non solo il numero ma anche le finalità istituzionali dei Ministeri.

Una delle principali conseguenze è nella configurazione delle Agenzie pubbliche come vere e proprie “ agenzie”, organi amministrativi con funzioni tecnico - strumentali di tipo operativo ad oggi esercitate dai Ministeri e da altri Enti Pubblici

Quanto sopra ci porterebbe a ritenere che, sebbene l’ Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati sia senz’altro una struttura autonoma ed indipendente che opera a servizio delle altre pubbliche amministrazioni alla stessa non potrebbero non riconoscersi natura di ente pubblico., o per quel che ci interessa Amministrazione Pubblica.

. Stabilire la natura giuridica dell’Agenzia è, come detto, importante circa l’applicazione, anche per l’ Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati, dell’articolo 158 Decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n 115,⁶ proprio di tutte le pubbliche amministrazioni se, venendo

⁴ Cfr Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata Reggio Calabria 10 maggio 2010 circolare n 1/2010

⁵ L’articolo 1, comma 2 D.L 4 febbraio 2010 n 4 convertito con modificazioni in legge 31 marzo 2010 n 50 conferisce all’Agenzia “ personalità di diritto pubblico e autonomia organizzativa e contabile”

⁶ Testo Unico Spese di Giustizia

all’aspetto pratico, nei processi in cui l’agenzia è parte la stessa abbia diritto alla prenotazione a debito delle spese di giustizia e/o alle anticipazioni delle spese del giudizio (c.d. spese di giustizia) comprese le fasi esecutive e delle vendite giudiziarie⁷

Appare opportuno soffermarsi brevemente sull’istituto della prenotazione a debito e delle anticipazioni delle spese per come articolate e normativamente previste dal richiamato testo unico spese di giustizia (DPR 115/2002).

Per prenotazione a debito, articolo 3 punto 1 lettera s) Decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115. s’intende “*l’annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell’eventuale successivo recupero*”.

Trattasi di tasse, imposte e/o altri tributi (nello specifico: contributo unificato, diritti di copia, anticipazioni forfettarie nel processo civile, imposte di registro, imposta di trascrizione) che, in casi espressamente e normativamente previsti, lo Stato non percepisce immediatamente.

Limitandosi, nelle ipotesi di legge, semplicemente a prenotare a debito la somma dovuta in favore di se stesso ai fini dell’eventuale, ricorrendone i presupposti di legge, successivo recupero.

E quindi lapalissiana la differenza col diverso istituto dell’anticipazione della spesa, articolo 3 punto 1 lettera t) Decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115. da parte dell’Erario, che al contrario indica un vero e proprio pagamento.

Pagamento che comporta quindi un materiale esborso di danaro e che trova applicazione in tutti quei casi cui il passaggio di danaro non può essere “*virtuale*”, come nell’istituto della prenotazione a debito, ma ci si trova di fronte ad un vero e proprio pagamento (esempi tipici ne sono gli onorari agli avvocati, agli ausiliari del giudice, le pubblicazioni su periodici ecc)

Il Testo Unico delle spese di giustizia (Decreto Presidente della Repubblica 115/02) ha conglobato una serie di norme, tutte attinenti alle spese per il processo regolamentate da leggi, regolamenti e addirittura da indirizzi ministeriali sino alle c.d. prassi consolidate , così ricostruendo, nel testo unico, un complesso sistema legislativo.

Lo stesso Decreto Presidente della Repubblica 115/2002 all’articolo 158, come già accennato, prevede l’ipotesi particolare di prenotazione a debito nel caso di processi in cui è parte un’Amministrazione dello Stato o altra Amministrazione Pubblica espressamente ammessa da norma di legge alla prenotazione di imposte o spese a suo carico.

Il fatto che lo Stato, o le altre amministrazioni che lo Stato parifica a sé nei rapporti tributari, non siano tenuti a corrispondere effettivamente gli importi delle imposte, tributi e delle tasse che gravano sul processo, è una necessità fin troppo evidente.

Tuttavia è altrettanto evidente che la sostanziale “*esenzione fiscale di fatto* “ non può tornare a beneficio anche della controparte processuale, parte privata.

⁷ Nel mese di dicembre 2012 è stato approvato dal Consiglio direttivo dell’agenzia la bozza di protocollo d’intesa da sottoscrivere con gli Istituti Vendite Giudiziarie al fine di procedere all’alienazione di veicoli , natanti e preziosi oggetto di confisca definitiva .

La prenotazione e/o anticipazione quindi, ha senso per il carattere puramente amministrativo e contabile dell'esenzione, la quale, nei confronti della controparte privata si considera come non esistente ..

In questo modo, se tale controparte risultasse soccombente riguardo alle spese del processo (c.d, spese di giustizia da tenersi ben distinte dalle spese processuali)⁸, essa diviene debitrice nei confronti dell'Erario anche per l'ammontare delle spese prenotate a debito e/o eventualmente anticipate, allo stesso modo in cui lo sarebbe stata nei confronti di una qualsiasi parte privata vittoriosa.

Con gli anni, alle amministrazioni dello Stato si sono aggiunte le altre amministrazioni ammesse dalla legge alla prenotazione a debito.

Orbene pur tenendo in considerazione che nei processi in cui è parte un'amministrazione pubblica rilevano solo le norme che prevedono la prenotazione a debito di alcune imposte, nonché le norme particolari per le notificazioni compiute dagli ufficiali giudiziari e dall'altro, che per il resto valgono le regole generali, non può non evidenziarsi che nel processo in cui è parte l'amministrazione pubblica, le spese prenotate a debito sono recuperate dall'amministrazione pubblica interessata, in presenza del presupposto della condanna, insieme alle altre spese eventualmente anticipate a favore dall'amministrazione stessa;

In termini pratici questo implica che la prenotazione a debito e/o l'anticipazione dovrebbe perpetrarsi ognqualvolta l'Agenzia si trovasse a dover incardinare un giudizio o a doversi difendere in un giudizio con o senza, come ad esempio nel caso di procedimenti fuori distretto per i quali potrebbe essere necessario avvalersi di avvocati del libero foro, il supporto dell'Avvocatura dello Stato.⁹

La linea di demarcazione che permetta di determinare se un organo pubblico rientri nel novero delle amministrazioni pubbliche ai sensi e per gli effetti di cui si sta trattando è molto difficile da individuare.

Il “*comune*” individuare in amministrazione pubblica tutto ciò che fa riferimento allo Stato non aiuta, anzi.

Enti che nel comune sentire non troveremmo difficoltà ad individuare quali destinatarie di prenotazioni a debito e/o anticipazioni da parte dell'erario nella realtà giuridica non lo sono.

Non lo è ad esempio l'INAIL (Ministero della Giustizia dg. DAG. 09/01/2013.0003169.U) non lo è l'INPS (Ministero della Giustizia dg.DAG.14/05/2012.0065934.U)

Lo sono invece le ‘Agenzie fiscali delle Entrate, le Agenzie delle Dogane, le Agenzie del Territorio e le Agenzie del Demanio (Ministero della Giustizia DAG.27/07/2012.0105325.U)

⁸ Corte di Cassazione sentenza del 2 luglio 2008 n. 26663,

⁹ il Patrocinio dell' Avvocatura dello Stato a favore dell'Agenzia è espressamente previsto dall'articolo 8 DL 4 febbraio 2010.

Né può valere ai fini che interessano il fatto che l'agenzia goda del patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato.¹⁰

Ai sensi dell' articolo 114 del Codice Antimafia punto n. 2 si statuisce che “ *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 sull'ordinamento dell' Avvocatura di Stato* di cui al regio decreto 30 ottobre 1933 n. 1611 “ e soprattutto “ *L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa dell'amministratore giudiziario nelle controversie, anche in corso, concernenti rapporti relativi a beni sequestrati, qualora l' Avvocato Generale ne riconosca l'opportunità*”.¹¹

La convinzione che ogni qualvolta in un giudizio civile vi sia la rappresentanza dell'Avvocatura dello Stato si abbia una applicazione “ *automatica*” dell'articolo 158 DPR 115/2002 è una convinzione errata.

La normativa richiamata, art. 44 Regio Decreto 1611/1933, attiene alla concessione del patrocinio dell'Avvocatura null'altro disponendo circa le spese del processo che, se non previste in anticipazione e /o prenotazione , sono a totale carico della parte processuale che le anticipa ai sensi e per l'effetto dell'articolo 8 Decreto Presidente della Repubblica n 115/2002.

Quali le conclusioni?

A sostegno dell'applicabilità dell'articolo 158 Decreto Presidente della Repubblica 115/2002 potrebbe valere il fatto che l'Agenzia per i beni confiscati ha assunto competenze già esercitate dall'Agenzia del Demanio,¹² per la quale l'articolo in esame si applica, ma un intervento chiarificatore in merito del Ministero della Giustizia e/o del Ministero degli Interni e/o in concerto tra i detti Ministeri sarebbe auspicabile.

¹⁰ Cfr Alessandra Bruni e Giovanni Palatiello “*il patrocinio organico ed esclusivo dell'Avvocatura dello stato opera anche nei confronti dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*”

¹¹ Per richiamo nell'articolo 8 DL 4/2010 “*all'articolo 1 RD 1611/1933 e non all'articolo 43*” ci si trova di fronte a “*patrocinio necessario*” in tal senso Ignazio Francesco Caramazza Avvocato generale dello Stato in Rassegna dell'Avvocatura Anno LXXII – n 3 luglio-settembre 2010

¹² “ *le competenze in materia di beni di cui si tratta, già esercitate dall'Agenzia del demanio, sono state immediatamente trasferite alla nuova Agenzia, che dunque è immediatamente subentrata nella gestione dei relativi rapporti*” cfr Ignazio Francesco Caramazza Avvocato generale dello Stato in Rassegna dell'Avvocatura Anno LXXII – n 3 luglio-settembre 2010