



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1242 del 2023, proposto da  
Sindacato Nazionale degli Amministratori Giudiziari e Coadiutori – Si.N.A.G.Eco,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Renato Marini, Francesco Saverio Marini, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Roma,  
via di Villa Sacchetti, 9;

Carmelo Blancato, Alessandro Scimeca, rappresentati e difesi dagli avvocati Renato  
Marini, Francesco Saverio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri  
di Giustizia e domicilio eletto in Roma, via di Villa Sacchetti, 9;

***contro***

Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e  
confiscati alla criminalità organizzata, rappresentata e difesa dall'Avvocatura  
Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ministero dell'Interno;

***nei confronti***

Fabio Michele Ginevra, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

della Circolare dell'Agencia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata – Direzione aziende e beni aziendali sequestrati e confiscati n. 3/2022 DAC (prot. n. 0078614 del 28.11.2022), recante *“Istruzioni in merito alle modalità di amministrazione delle aziende sequestrate e confiscate”*; di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi incluse le *“Linee Guida per il conferimento degli incarichi e la determinazione dei compensi da liquidare ai coadiutori dell'Agencia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nominati ai sensi dell'art. 38, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”*, approvate dal Consiglio Direttivo dell'Agencia nella seduta del 6.8.2020.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ANBSC e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2025 il dott. Angelo Fanizza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Sindacato nazionale degli amministratori giudiziari e coadiutori – S.I.N.A.G.ECO, nonché gli ulteriori ricorrenti, amministratori giudiziari iscritti nel relativo albo professionale, hanno impugnato e chiesto l'annullamento della Circolare dell'Agencia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata – Direzione aziende e beni aziendali sequestrati e confiscati n. 3/2022 DAC (prot. n. 0078614 del 28.11.2022), recante *“Istruzioni in merito alle modalità di amministrazione delle aziende sequestrate e confiscate”*; di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi incluse le *“Linee Guida per il conferimento degli incarichi e la determinazione dei compensi*

*da liquidare ai coadiutori dell’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nominati ai sensi dell’art. 38, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, approvate dal Consiglio Direttivo dell’Agenzia nella seduta del 6.8.2020.*

I ricorrenti hanno esposto che l’impugnata circolare, dopo aver premesso che l’Agenzia “*ha fornito, nel tempo, diverse indicazioni operative volte ad ottimizzare il delicato processo di amministrazione e destinazione*” dei beni sequestrati e confiscati, chiarisce che il “*nuovo documento*” è solo “*in parte ricognitivo dei predetti precedenti contributi, di modo da rendere più agevole la conoscenza e l’omogenea applicazione delle disposizioni riguardati la gestione dei soggetti economici amministrati da questa Agenzia ai sensi dell’art. 110, comma 2, del codice Antimafia*” e trova applicazione “*nei confronti dei coadiutori ANBSC nominati ai sensi dell’art. 38, comma 3, del Codice Antimafia*” nonché nei confronti dei “*Legali Rappresentanti delle aziende/società nominati/confermati dall’Autorità Giudiziaria o dall’Agenzia in epoca successiva all’emissione dell’originario sequestro*”.

Tale circolare ha, poi, individuato (art. 3) la figura del “*Legale Rappresentante*”, prevedendo che: “*i soggetti che risultano all’atto dell’esecuzione del sequestro ricoprire la carica di Legali Rappresentanti sono, qualora non confermati dall’Autorità Giudiziaria o dall’ANBSC, privi di ogni potere di gestione e rappresentanza*”; che “*in tale caso, le attività legate all’amministrazione dell’azienda sequestrata/confiscata sono assicurate dall’Amministratore Giudiziario [...] e, dopo la confisca di secondo grado, dal coadiutore operante solo previa espressa autorizzazione rilasciata dall’ANBSC*”; che, tuttavia, “*nel caso di aziende attive, di regola, l’Agenzia nomina professionisti in sostituzione dei legali rappresentanti incaricati ante sequestro, al fine di assicurare la gestione diretta delle stesse*”; con riferimento ai compensi, l’art. 3.8 della circolare – dopo aver chiarito che “*il Legale Rappresentante percepisce un compenso determinato dall’assemblea dei soci all’atto della nomina sulla base delle “Linee Guida per il*

*conferimento degli incarichi e la determinazione dei compensi dei coadiutori ANBSC” – Gestione diretta d’azienda” – ha previsto che “il pagamento [...] viene eseguito direttamente dal medesimo Legale Rappresentante in carica, con cadenza annuale posticipata rispetto all’approvazione del bilancio di esercizio relativo all’annualità di riferimento del compenso, utilizzando le risorse finanziarie disponibili all’interno dell’azienda”; ed ha introdotto un limite ai compensi lordi complessivamente percepibili su base annua dal Legale Rappresentante, pari ad Euro 240.000,00 (“il professionista individuato quale Legale Rappresentante di aziende gestite dall’ANBSC non può complessivamente percepire compensi lordi che cumulativamente superino i 240 mila €, calcolati per competenza economica su base annua”) e il limite di “3 incarichi di legale rappresentante di aziende attive sul mercato amministrate dall’ANBSC”.*

Dunque, ad avviso di parte ricorrente *“la Circolare, inoltre, trasferisce ex novo ulteriori incombenze, attività e responsabilità sui coadiutori nominati dall’Agenzia, a fronte – paradossalmente – del riferito contingentamento dei compensi (già “concordati” al momento di conferimento dell’incarico, se pur nei principi di determinazione) da riconoscere a chi, finora, ha fedelmente e correttamente adempiuto alle proprie funzioni di coadiutore. Da ultimo, la Circolare prevede, che “Le disposizioni sopra riportate si applicano anche agli incarichi di Legale Rappresentanza già conferiti dall’ANBSC in data antecedente l’emanazione della circolare””* (cfr. pag. 13).

Hanno, pertanto, contestato le impugnate istruzioni nella parte in cui si prevede che: *“il professionista individuato quale Legale Rappresentante di aziende gestite dall’ANBSC non può complessivamente percepire compensi lordi che cumulativamente superino i 240 mila €, calcolati per competenza economica su base annua”; “ciascun professionista non può avere contemporaneamente più di 3 incarichi di legale rappresentante di aziende attive sul mercato amministrate dall’ANBSC”; “le disposizioni sopra riportate si applicano anche agli incarichi di*

*Legale Rappresentanza già conferiti dall'ANBSC in data antecedente l'emanazione della circolare”.*

Dopo aver premesso – nel motivo rubricato come 1° – di vantare un interesse qualificato all'impugnazione (*“la Circolare, inoltre, ha natura precettiva, tale da vincolare sia l'Agenzia che tutti coloro i quali assumano incarichi di coadiutore o Legale Rappresentante nominato dall'Agenzia, essendo le disposizioni ivi contenute “immediatamente esecutiv[e]” nonché applicabili anche “agli incarichi di Legale Rappresentanza già conferiti dall'ANBSC in data antecedente l'emanazione della circolare”, cfr. pag. 15)*) e – nel motivo rubricato come 2° – che la circolare sarebbe immediatamente impugnabile, a fondamento del ricorso hanno dedotto i seguenti motivi:

3°) *“nullità della circolare ANBSC del 28 novembre 2022 per difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21-septies della legge n. 241 del 1990. Violazione e falsa applicazione degli artt. 110, 111 e 112 del d.lgs. n. 159/2011. Violazione e falsa applicazione dell'art. 117, comma 2, Cost.”.*

I ricorrenti hanno lamentato che *“l'Agenzia (...) non è titolare del potere di incidere, tramite provvedimento amministrativo (tantomeno con natura di circolare), sulle norme relative alla disciplina dei compensi dei Legali Rappresentanti delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata né tantomeno del potere di stabilire un limite massimo ai compensi cumulativamente percepiti da tali soggetti su base annua. Il relativo potere, infatti, è attribuito – a livello primario – alla potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.”* (cfr. pag. 18); con la conseguenza che il relativo potere regolatorio sarebbe *“limitato all'adozione di “linee guida interne” volte a fornire ausilio all'Autorità giudiziaria, a stabilire la destinazione dei beni confiscati ovvero a disciplinare l'organizzazione interna dei propri uffici e non si estende, in alcun modo, alla disciplina dei compensi né dei coadiutori né tampoco dei legali rappresentanti di azienda sequestrate o confiscate dalla stessa nominati”* (cfr. pag. 19).

4°) *“Illegittimità della circolare per violazione e falsa applicazione del combinato disposto dell’art. 23-ter del d.-l. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, e dell’art. 13 del d.-l. n. 66/2014, convertito in legge n. 89/2014”.*

Con tale motivo è stata censurata la previsione relativa all’applicazione ai legali rappresentanti del tetto reddituale previsto per le pubbliche Amministrazioni, in particolare lamentandosi che *“l’ANBSC – pur essendo stata qualificata dalla giurisprudenza come “ente pubblico” e inserita nell’Elenco ISTAT delle Pubbliche amministrazioni tra gli “Enti produttori di servizi economici” – non sia riconducibile tout court nell’alveo delle pubbliche amministrazioni in senso stretto, considerata la sua natura “mista” tra organo di alta amministrazione e organo ausiliario della giustizia, che emerge in tutta la sua evidenza dal tenore dei compiti alla medesima attribuiti dall’art. 110, comma 2, lett. b) e c), del Codice antimafia”* (cfr. pag. 22).

Hanno soggiunto che *“il Legale Rappresentante nominato dall’Agenzia, dunque – e per stessa ammissione della Circolare – è un “professionista”, tendenzialmente scelto dall’ANBSC, in analogia con quanto previsto dall’art. 38, comma 3, del Codice antimafia per i coadiutori, tra gli iscritti all’Albo degli amministratori giudiziari richiamato all’art. 35, commi 2 e 2-bis, del Codice antimafia, salva la conferma dei soggetti che rivestono tale qualità alla data di esecuzione del sequestro”* (cfr. pag. 23); a tal fine hanno richiamato la previsione di cui all’art. 3.8 della medesima circolare (*“il Legale Rappresentante percepisce un compenso determinato dall’assemblea dei soci all’atto della nomina sulla base delle “Linee guida per il conferimento degli incarichi e la determinazione dei compensi dei coadiutori ANBSC” - gestione diretta d’azienda (consultabili sul sito internet dell’Agenzia)”*); e che *“il pagamento, salvo deroghe espresse rilasciate dall’ANBSC, viene eseguito direttamente dal medesimo Legale Rappresentante in carica, con cadenza annuale posticipata rispetto all’approvazione del bilancio di esercizio relativo all’annualità di riferimento del compenso, utilizzando le risorse finanziarie*

*disponibili all'interno dell'azienda").*

5°) *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 41 Cost.”,*

*I ricorrenti hanno, ancora, stigmatizzato che “l'introduzione, in via analogica, di un limite ai compensi lordi complessivamente percepibili su base annua dalla figura professionale del Legale Rappresentante nominato dall'ANBSC, pari ad Euro 240.000,00, non assicura, infatti, un contemperamento ragionevole fra la limitazione della libertà dell'esercizio dell'attività dei professionisti iscritti a Sinageco e l'esigenza di contemperamento dei costi a carico delle finanze pubbliche. La disciplina inopinatamente introdotta dall'Agenzia incide – limitandola irragionevolmente – sul diritto del professionista di percepire un compenso complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, finora pacificamente consentita senza alcun limite di sorta. Così facendo, la Circolare impugnata limita oltremodo la libertà di iniziativa economica dei professionisti iscritti a Sinageco, restringendo inevitabilmente le loro chance di profitto. Una siffatta limitazione, tuttavia, è giustificata sulla scorta di una pretesa esigenza di contemperamento dei costi a carico delle finanze pubbliche che non trova riscontro nel quadro ordinamentale di riferimento” (cfr. pag. 26).*

6°) *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 delle preleggi. violazione del principio tempus regit actum. Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 41 e 117 Cost. e dei principi di certezza del diritto e del legittimo affidamento, come previsti e ricavabili in via interpretativa dalla Costituzione, dal TUE, dal TFUE e dall'art. 1 Prot. Add. 1 CEDU. Eccesso di potere per disparità di trattamento. ingiustizia manifesta”.*

*I ricorrenti hanno, inoltre, dedotto che il Legale Rappresentante sarebbe chiamato a svolgere, rispetto al Coadiutore, “attività e funzioni diverse, con differenti responsabilità e distinti impegni professionali (che spesso richiedono una struttura organizzativa con altri professionisti che hanno maturato esperienza nel settore, i cui costi ricadono interamente sui coadiutori, che svolgono una delicatissima funzione di monitoraggio, indirizzo, controllo e supervisione della gestione dei beni*

*aziendali confiscati, al fine di agevolarne la destinazione)”* (cfr. pag. 29); e che, quindi, la disciplina contestata avrebbe illegittimamente esteso a tale figura – contro il principio di irretroattività e del *tempus regit actum* – un trattamento iniquo.

7°) *“Eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza manifesta e contraddittorietà intrinseca”*.

Da ultimo, i ricorrenti hanno contestato che l’Agenzia si sarebbe *“limitata ad individuare sic et simpliciter nella Circolare il numero massimo di 3 incarichi di legale rappresentante di aziende attive sul mercato amministrate dall’ANBSC, senza effettuare una adeguata istruttoria che tenesse conto della complessiva realtà del settore, né della capacità di alcuni stimati professionisti di ricoprire anche più di tre incarichi contemporaneamente. Così facendo, l’Agenzia non ha inopinatamente tenuto conto della circostanza per cui diversi professionisti iscritti a Sinageco, tra i quali anche gli odierni ricorrenti, rivestono – garantendo all’Agenzia tutta la loro professionalità e il rispetto dei compiti previsti ex lege – ben più di tre incarichi di legale rappresentate di aziende confiscate, in virtù di delibere di assemblee dei soci adottate nella fase di amministrazione giudiziaria, attualmente in corso”* (cfr. pag. 31).

Si è costituita in giudizio l’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla Criminalità organizzata (2.2.2023).

Nessuna, ulteriore, memoria è stata depositata in vista della discussione del ricorso nel merito, fissata per il 19 marzo 2025, e, a tale udienza, la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

Preliminarmente, va evidenziato l’orientamento espresso dalla giurisprudenza sull’impugnazione delle circolari.

Si è, in particolare, osservato (cfr. TAR Lazio – Roma, 30 agosto 2012, n. 7395)

*che “con il termine circolare non si intende un tipo di atto ben definito, ma il mezzo con cui determinate comunicazioni vengono effettuate. Si può ritenere ormai assodato (in dottrina come nei più condivisi arresti giurisprudenziali) che con il termine circolare non si voglia intendere un tipo di atto amministrativo contrassegnato da un contenuto preciso, ma un semplice strumento o modo di comunicazione dai contenuti più eterogenei.*

*La bontà della ricostruzione fornita, risulta comprovata dalla stessa origine storica dell'atto. Il nome deriva, infatti, dalla pratica militare di comunicare gli ordini in battaglia attraverso una sorta di passaparola tra gli ufficiali, che generava una rete di trasmissione delle comunicazioni atta a diffonderne progressivamente la conoscenza, in senso "circolare".*

*Significativa (...) è l'affermazione secondo la quale la circolare è costituita da disposizioni, le quali possono essere benissimo contenute in un regolamento, visto che è proprio da questa affermazione che può trarsi il convincimento per cui cadrebbe in errore chi intenda impegnarsi a svolgere una indagine circa la natura e l'efficacia della circolare tout court. Qualsiasi considerazione su tali strumenti di comunicazione, non può prescindere dalla consapevolezza che siamo dinanzi ad una categoria eterogenea di atti emanati da Pubbliche amministrazioni (ovvero da soggetti, anche privati, ad esse legislativamente equiparati) che comprende un arco di possibilità attizie dai variegati contenuti, che vanno dalla fonte normativa secondaria di tipo regolamentare, al provvedimento mascherato da atto apparentemente a contenuto normativo ma destinato ad un numero circoscritto e ben definito di soggetti, alla “circolare pura” che non raccoglie nessuna delle caratteristiche proprie delle prime due tipologie di circolari.*

*Solo in via esemplificativa, tenuto conto delle limitate necessità di approfondimento del tema, doverosamente circoscritto nel perimetro di interesse ancorato allo scrutinio delle questioni rilevanti nel presente giudizio, possono ricordarsi:*

*a) le circolari interpretative, quelle attraverso cui gli organi di vertice*

*dell'amministrazione intendono perseguire un'applicazione uniforme del diritto;*

*b) quelle normative, che hanno lo scopo, in materie in cui la legge lo prevede e pur sempre nel rispetto delle eventuali riserve costituzionali in favore della fonte primaria, di integrare le disposizioni legislative, alla stregua di veri e propri atti regolamentari;*

*c) le circolari intersoggettive, quelle emanate da organi o uffici di un ente diverso da quello a cui appartengono gli organi e gli uffici destinatari. Caratteristica di questa categoria di circolari, rispetto a quelle indicate per prime in questa elencazione, è l'assenza di subordinazione tra destinatario ed emanante, che ne segna lo scopo limitandolo ad una semplice opera di coordinamento delle azioni poste in essere da più soggetti (pubblici, tendenzialmente) interessati all'applicazione di una determinata norma;*

*d) infine e sotto un profilo più spiccatamente sostanziale, accanto alle tipiche circolari interpretative (vedi sub b) di questo elenco), che hanno lo stesso grado di genericità ed astrattezza delle norme, ve ne sono altre (avvisi, risoluzioni, pareri e note interpretative) che fanno riferimento a fattispecie concrete, potendo talvolta ledere direttamente situazioni soggettive e manifestando quindi caratteri propri del provvedimento amministrativo (ipotesi spesso presente nel mondo del c.d. pubblico impiego contrattualizzato nonché in quei settori di lavoro alle dipendenze di una P.A. rimasti nell'alveo della natura pubblicistica del rapporto).*

*(...) In via generale dunque tutti gli atti delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le circolari, possono essere fatti oggetto di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo, tranne gli atti politici, ai sensi dell'art. 7 c.p.a..*

*Secondo la giurisprudenza formatasi sull'art. 31, del regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054 (ora abrogato e sostituito dall'art. 7, comma 1, secondo periodo, c.p.a.), il principio della tutela giurisdizionale contro gli atti dell'Amministrazione pubblica ha portata generale e coinvolge, in linea di principio, tutte le Amministrazioni anche di rango elevato e di rilievo costituzionale. Il nostro attuale sistema di*

*garanzie prevede un sindacato giurisdizionale, sia pure circoscritto e riservato ad un Giudice di particolare natura quale la Corte costituzionale, anche per gli atti legislativi del Parlamento e delle Regioni, sicché le deroghe debbono essere ancorate a norme di carattere costituzionale (cfr. Cass., Sez. un., 18 maggio 2006 n. 11623 e 25 giugno 1993 n. 7075).*

*Non sono quindi, per i loro caratteri intrinseci, soggetti a controllo giurisdizionale del giudice amministrativo solo un numero estremamente ristretto di atti emanati da Pubbliche amministrazioni in cui si realizzano scelte di specifico rilievo costituzionale e politico, atti che non sono qualificabili come amministrativi e in ordine ai quali l'intervento del Giudice determinerebbe un'interferenza del potere giudiziario nell'ambito di altri poteri (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 6 maggio 2011 n. 2718).*

*Ad ogni modo ben possono essere oggetto di gravame le circolari che non hanno contenuto meramente interpretativo e cioè quelle diverse dagli atti interni della P.A., finalizzati essenzialmente ad indirizzare uniformemente l'azione dei vari uffici od organi, in quanto recano anche indicazioni attuative della fonte (primaria o secondaria) della quale costituiscono applicazione (cfr. in argomento Cons. Stato, Sez. V, 7 ottobre 2009 n. 6167).*

*In alcuni casi ci si è spinti anche ad affermare la impugnabilità delle circolari interpretative, nel particolare caso in cui esse assumano rilevanza eventuale nel quadro della valutazione dei comportamenti dei funzionari che ne hanno fatto applicazione, pur restando inidonee a modificare il contenuto delle prescrizioni recate dalla fonte della quale costituiscono interpretazione regolamentari applicabili alla fattispecie in esame e mantenendo la loro incapacità a condizionare la valutazione espressa dal giudice amministrativo, nell'esercizio dei suoi poteri di cognizione e di decisione (cfr., in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 16 ottobre 2010 n. 7521)".*

Tanto premesso, il Collegio ritiene che le previsioni oggetto di contestazione (art. 3.1, secondo cui “ciascun professionista non può avere contemporaneamente più di

*3 incarichi di legale rappresentante di aziende attive sul mercato amministrato dall'ANBSC*"; art. 3.8, secondo cui *"il professionista individuato quale Legale Rappresentante di aziende gestite dall'ANBSC non può complessivamente percepire compensi lordi che cumulativamente superino i 240 mila €, calcolati per competenza economica su base annua"*; e la finale previsione secondo cui *"le disposizioni sopra riportate si applicano anche agli incarichi di Legale Rappresentanza già conferiti dall'ANBSC in data antecedente l'emanazione della circolare"*) non abbiano contenuto meramente ricognitivo, sostanziando una disciplina che innova l'ordinamento del settore professionale oggetto del contendere.

Il che fonda la loro impugnabilità: connotato che, di converso, non può riconoscersi alle *"Linee Guida per il conferimento degli incarichi e la determinazione dei compensi da liquidare ai coadiutori dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nominati ai sensi dell'art. 38, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159"*, impuginate quale atto presupposto (ma, come ha precisato parte ricorrente, *"ove occorrer possa"*, cfr. pag. 19) all'evidente fine di cristallizzare un parametro di conformità e proporzionalità della disciplina contestata ai principi generali che regolano il conferimento dell'incarico di Legale Rappresentante.

Tanto premesso in merito ai primi due motivi, i quali – nondimeno – si riferiscono alle condizioni dell'azione e non alla decisione nel merito della controversia, il ricorso è fondato e, pertanto, va accolto, sebbene nei limiti di seguito precisati.

Non coglie nel segno il terzo motivo, con cui è stato dedotto il difetto di attribuzione all'Agenzia resistente dei poteri nella specie esercitati.

Nella circolare si è, preliminarmente, precisato che si sarebbe reso necessario *"emanare un nuovo documento, in parte ricognitivo dei predetti precedenti contributi, di modo da rendere più agevole la conoscenza e l'omogenea applicazione delle disposizioni riguardanti la gestione dei soggetti economici"*

*amministrati da questa Agenzia ai sensi dell'art. 110, comma 2 del codice antimafia”.*

Tale disposizione contempla, tra i compiti dell’Agenzia, la “*amministrazione e destinazione, ai sensi dell’articolo 38, dei beni confiscati, dal provvedimento di confisca emesso dalla corte di appello, in esito del procedimento di prevenzione di cui al libro I, titolo III*” (art. 110, comma 2, lett. d); e il richiamato art. 38 prevede, al comma 4, che “*l’amministratore giudiziario, dopo il decreto di confisca di secondo grado emesso dalla corte di appello, provvede agli adempimenti di cui all’articolo 42 e all’approvazione del rendiconto della gestione giudiziale dinanzi al giudice delegato. Per l’attività di amministrazione condotta sotto la direzione dell’Agenzia il coadiutore predispone separato conto di gestione. L’Agenzia provvede all’approvazione del nuovo rendiconto della gestione*”; a propria volta, l’art. 42, comma 4 prevede che “*la determinazione dell’ammontare del compenso, la liquidazione dello stesso e del trattamento di cui all’articolo 35, comma 8, nonché il rimborso delle spese sostenute per i coadiutori, sono disposti con decreto motivato del tribunale, su relazione del giudice delegato. Il compenso degli amministratori giudiziari è liquidato sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14*”.

Pertanto, la circolare si è proposta di delineare una disciplina di profili espressamente ascritti all’esercizio della funzione dell’Agenzia, la quale “*ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa e contabile*” (art. 110, comma 1 del d.lgs. 159/2011).

Alla funzione amministrativa, sopra tratteggiata, deve associarsi una funzione ausiliaria perseguita proprio per il tramite degli amministratori giudiziari, prevedendosi, all’art. 36, comma 3, che successivamente alla presentazione della relazione particolareggiata dei beni sequestrati, “*l’amministratore giudiziario redige, con la frequenza stabilita dal giudice, una relazione periodica sull’amministrazione, che trasmette anche all’Agenzia, esibendo, ove richiesto, i relativi documenti giustificativi*”.

Non si ravvisa, perciò, il giuridico fondamento della doglianza diretta a mettere in discussione il potere regolatorio dell’Agenzia.

Piuttosto, ritiene il Collegio che il profilo di cognizione debba concentrarsi sul *quomodo* dell’esercizio del predetto potere: censure articolate nei restanti motivi (dal quarto al settimo).

Ad avviso del Collegio, sono fondati il quarto, quinto e sesto motivo, esaminabili in modo congiunto, e ciò, anzitutto, con riferimento alla previsione secondo cui *“il professionista individuato quale Legale Rappresentante di aziende gestite dall’ANBSC non può complessivamente percepire compensi lordi che cumulativamente superino i 240 mila €, calcolati per competenza economica su base annua”*.

Nella sentenza n. 124 del 26 maggio 2017 la Corte Costituzionale ha deliberato la legittimità di vari profili riguardanti il tetto retributivo, soffermandosi, per quanto più interessa il presente giudizio, sull’analisi della disciplina trasfusa nell’art. 23 ter del DL 201/2011 e nell’art. 13, comma 1 del DL 66/2014, vale a dire le fondamentali disposizioni che il ricorrente assume violate.

Il Giudice delle Leggi, nell’occasione, ha, in particolare, osservato:

- a) che *“il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un’esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un’adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)”*;
- b) che il *“contenimento della spesa è avallato dalla Corte dei conti nella Relazione sul lavoro pubblico dell’anno 2012. L’imposizione di un limite massimo alle retribuzioni pone rimedio alle differenziazioni, talvolta prive di una chiara ragion d’essere, fra i trattamenti retributivi delle figure di vertice dell’amministrazione”*,

sottolineandosi che *“la non irragionevolezza delle scelte del legislatore si combina con la valenza generale del limite retributivo, che si delinea come misura di razionalizzazione, suscettibile di imporsi a tutti gli apparati amministrativi (sentenza n. 153 del 2015, con riguardo all’imposizione di tale limite alle autonomie territoriali)”*;

c) che, soprattutto, *“il limite, così previsto dal legislatore, non è inadeguato, in quanto si raccorda alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi. Proprio in virtù di tali caratteristiche, esso non viola il diritto al lavoro e non svilisce l’apporto professionale delle figure più qualificate, ma garantisce che il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto sia salvaguardato anche con riguardo alle prestazioni più elevate”*.

È stato, perciò, perentoriamente affermato che l’assetto ordinamentale derivante dall’applicazione del tetto retributivo – preordinato e rapportato alla superiore necessità di eliminare sul nascere fonti di sperequazione tra organi apicali – è coerente con il principio espresso dall’art. 36 della Costituzione.

La citata pronuncia della Corte ha, infatti, evidenziato che *“la disciplina del limite alle retribuzioni pubbliche, peraltro, si configura come misura di contenimento della spesa, assimilabile agli altri capillari interventi che il legislatore ha scelto di apprestare negli àmbiti più disparati (decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 11; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89; decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante «Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza*

*amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari», convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114)».*

Nondimeno, nella specie l'applicazione del tetto retributivo è stata imposta da una circolare il cui fine è stato prospettato come *“in parte ricognitivo dei predetti precedenti contributi”*, salvo, però, rivelarsi come preordinato ad introdurre nella disciplina di settore una previsione innovativa.

Tuttavia, tale previsione non può esprimere, né tantomeno realizzare una finalità normativa, la quale presupporrebbe l'esistenza - in materie in cui la legge lo prevede e pur sempre nel rispetto delle eventuali riserve costituzionali in favore della fonte primaria: e così non è in ragione dell'esame delle sopra citate disposizioni di cui al d.lgs. 159/2011 - di una norma di autorizzazione all'integrazione di disposizioni legislative, alla stregua di veri e propri atti regolamentari.

Tale *deficit* non può essere surrogato, né a maggior ragione sanato, dalla circostanza che la previsione contestata è contenuta in un circolare adottata dal Dirigente generale della Direzione aziende e beni aziendali sequestrati e confiscati dell'Agenzia, nonché sottoscritta, altresì, dai due dirigenti dell'Ufficio azienda sequestrate e confiscate; né l'operato descritto può ascriversi alla peculiare funzione di cui all'art. 112, comma 1 del d.lgs. 159/2011, secondo cui il Direttore dell'Agenzia *“provvede all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida di cui al comma 4, lettera d)”*, norma in cui si prevede che tale organo, *“previo parere motivato del Comitato consultivo di indirizzo, emana le linee guida interne che intende seguire sia per fornire ausilio all'autorità giudiziaria”*.

Nelle linee guida, prodotte dalla difesa erariale, si legge, in particolare, che *“si ritiene opportuno, nell'ottica del contenimento dei costi, applicare per il limite massimo il riferimento a tutti i compensi a carico delle finanze pubbliche. In relazione alle necessità di evitare una quantificazione delle remunerazioni dei Coadiutori dell'Agenzia non coerenti con i principi e le regole che presiedono ai*

*rapporti di lavoro nelle PP.AA., si è ritenuto di stabilire, in via analogica, che la liquidazione dei compensi sia disposta nel rispetto di quanto previsto dal combinato disposto dell'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e dell'articolo 13 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89".*

Ma tale direttiva, senz'altro in sé legittima, non può conformare la modalità – circolare – prescelta dall'Agenzia per tradurre in concreto la disciplina sul limite dei compensi erogabili.

Va, invece, respinto il settimo motivo, con cui è stata censurata la legittimità della previsione secondo cui *“ciascun professionista non può avere contemporaneamente più di 3 incarichi di legale rappresentante di aziende attive sul mercato amministrate dall'ANBSC”*, la quale esprime una regolazione coerente con la disciplina di cui all'art. 38, comma 6 del d.lgs. 159/2011, secondo cui *“l'Agenzia promuove le intese con l'autorità giudiziaria per assicurare, attraverso criteri di trasparenza, la rotazione degli incarichi degli amministratori, la corrispondenza tra i profili professionali e i beni sequestrati, nonché la pubblicità dei compensi percepiti, secondo modalità stabilite con decreto emanato dal Ministro dell'interno e dal Ministro della giustizia”*.

Il principio di rotazione degli incarichi, stabilmente confermato nel codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023 (art. 49), presidia nella specie un argine che il Collegio reputa legittimo all'affidamento *“contemporaneamente”* di un numero di incarichi superiore a tre; fermo restando che, secondo la giurisprudenza, tale principio è suscettibile di deroga subordinatamente alla *“ulteriore precisazione della necessità di far riferimento nella motivazione, in particolare, al numero eventualmente circoscritto e non adeguato di operatori presenti sul mercato, al particolare e difficilmente replicabile grado di soddisfazione maturato a conclusione del precedente rapporto contrattuale ovvero al peculiare oggetto e alle specifiche caratteristiche del mercato di riferimento”* (cfr. Consiglio di Stato, sez.

V, 13 dicembre 2017, n. 5854; id., Sez. V, 3 aprile 2018, n. 2079; id., Sez. VI, 31 agosto 2017, n. 4125; id., sez. V, 5 aprile 2022, n. 2525).

Pure a fronte della legittimità della previsione sopra indicata, va, infine, accolto il rilievo articolato nel sesto motivo circa la violazione del principio di irretroattività, sotteso alla previsione secondo cui *“le disposizioni sopra riportate si applicano anche agli incarichi di Legale Rappresentanza già conferiti dall’ANBSC in data antecedente l’emanazione della circolare”*.

Come ha statuito, anche recentemente, il Giudice delle Leggi, *“il principio di non retroattività della legge, «inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, non solo nella materia penale (art. 25 Cost.), ma anche in altri settori dell’ordinamento (sentenze n. 174 del 2019, n. 73 del 2017, n. 260 del 2015 e n. 170 del 2013)» (sentenza n. 145 del 2022)”*; e ciò a dimostrazione di una *“solida sinergia fra principi costituzionali interni e principi contenuti nella CEDU, che consente di leggere in stretto coordinamento i parametri interni con quelli convenzionali «al fine di massimizzarne l’espansione in un “rapporto di integrazione reciproca”» (sentenza n. 145 del 2022)”* (cfr. Corte Costituzionale, 11 gennaio 2024, n. 4).

In conclusione, e nei limiti espressi in motivazione, il ricorso va accolto.

Si ravvisano i presupposti per disporre la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti espressi in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesca Petrucciani, Presidente FF

Angelo Fanizza, Consigliere, Estensore

Matthias Viggiano, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Angelo Fanizza**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesca Petrucciani**

**IL SEGRETARIO**