

*“Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso”: normativa, prassi e criticità dei procedimenti giudiziari -sequestro e confisca, penale e di prevenzione- e amministrativi -destinazione e utilizzazione dei beni-, con particolare riferimento all’istituzione dell’Agenzia Nazionale e a al Testo Unico delle misure di prevenzione”<sup>1</sup>.*

-----

Francesco Menditto

Magistrato del Tribunale di Napoli - sezione per l’applicazione delle misure di prevenzione-

-----

### **Sommario**

1 - L’aggressione ai patrimoni illeciti quale strumento di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso: l’origine del sequestro e della confisca dei beni e la loro destinazione a fini sociali.

2 - Le misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca) previste dalla legge 31 maggio 1965 n. 575.

2.1 - Il sequestro.

2.2 - La confisca.

2.3 - I principi su cui si fondano le misure di prevenzione.

3 - Il sequestro e la confisca (nel processo penale) previsti dall’art. 12 sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

3.1 - Il sequestro.

3.2 - La confisca.

---

<sup>1</sup> Il presente articolo costituisce un aggiornamento e ampliamento di due precedenti versioni:

- la prima, del 22 febbraio 2010, pubblicata dopo l’approvazione del decreto legge 2 febbraio 2010 n. 4 “Istituzione dell’Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali”, reperibile all’indirizzo web

<http://www.penale.it/page.asp?mode=2&IDcat=45&IDcat2=3>

e <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11>;

- la seconda, del 10 aprile 2010, pubblicata dopo l’approvazione della legge 31 marzo 2010 n. 50, di conversione del DL 4/10, reperibile all’indirizzo web <http://www.iusetgestio.org/documenti.asp?codiceNotizia=26>.

Si è inserito anche parte di altro articolo sul TU antimafia reperibile all’indirizzo web <http://www.istitutoamministratorigiudiziari.it/component/content/article/1-convegni-ed-eventi/11-le-amministrazioni-giudiziarie-nei-sequestri-di-prevenzione-e-penale-alla-luce-dellemanando-testo-unico-delle-leggi-antimafia>; e sulla Rivista Strumentario avvocati di ottobre 2010.

- 3.3 - Rapporti e differenze tra sequestro e confisca di prevenzione ed ex art. 12 sexies L. 356/92.
- 4 - L'efficacia delle misure di prevenzione patrimoniali e penali.
- 4.1 - I provvedimenti di confisca emessi e i beni confiscati.
  - 4.2 - Le somme di danaro definitivamente confiscate.
  - 4.4 - I beni sequestrati.
- 5 - Altre tipologie di sequestro e confisca.
- 6 - L'esecuzione del sequestro e l'amministrazione dai beni nel procedimento di prevenzione e nel processo penale (ex art. 12 sexies L. 356/92).
- 7 - La fase successiva alla confisca: destinazione e utilizzazione del bene.
- 7.1 - L'evoluzione normativa.
  - 7.2 - L'amministrazione, destinazione e utilizzazione dei beni.
  - 7.3 - Le criticità.
- 8 - Le proposte per l'accelerazione dei procedimenti (giudiziari e amministrativi) e di migliore destinazione e utilizzazione dei beni confiscati.
- 9 - Il decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, convertito dalla legge 31 marzo 2010 n. 50: l'istituzione dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali. L'attuale disciplina di destinazione dei beni.
- 9.1 - Premessa. Le finalità dell'Agenzia e l'impostazione del decreto legge 4/2010.
  - 9.2 - Il settore di operatività dell'Agenzia: le tipologie di sequestri interessati.
  - 9.3 - Le competenze dell'Agenzia: a) dal sequestro alla confisca definitiva.
    - 9.3.1 - I compiti *conoscitivi* e di programmazione.
    - 9.3.2 - I compiti funzionali a coadiuvare l'Autorità giudiziaria (dal sequestro alla confisca di prevenzione di primo grado ovvero alla conclusione dell'udienza preliminare nel processo penale).
    - 9.3.3 - I compiti di amministrazione e custodia (dalla confisca di prevenzione di primo grado ovvero dalla conclusione dell'udienza preliminare nel processo penale).
    - 9.3.4 - La disciplina transitoria.
  - 9.4 - Le competenze dell'Agenzia: b) dopo la confisca definitiva.
  - 9.5 - L'organizzazione e la struttura dell'Agenzia.
  - 9.6 - La tutela dei terzi.
  - 9.7 - Considerazioni finali.
- 10 - Cenni sul Testo Unico delle misure di prevenzione, la legge delega 13 agosto 2010 n. 136.
- 10.1 - Il disegno di legge presentato dal Governo.
  - 10.2 - Alcune osservazioni critiche (sul testo della legge delega) e propositive (sull'emanando decreto delegato).
  - 10.3 - Le innovazioni in tema di amministrazione dei beni.

## **1 - L'aggressione ai patrimoni illeciti quale strumento di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso: l'origine del sequestro e della confisca dei beni e la loro destinazione a fini sociali.**

La legge 13 settembre 1982 n. 646 -c.d. legge Rognoni La Torre<sup>2</sup>-, fondata sulla volontà di contrastare le organizzazioni criminali di tipo mafioso attraverso l'aggressione ai patrimoni accumulati<sup>3</sup>, introduceva l'innovativo istituto delle misure di prevenzione patrimoniali -sequestro e confisca- diretto a sottrarre i beni illecitamente acquisiti dai soggetti destinatari delle misure di prevenzione personali previste dalla legge 31 maggio 1965 n. 575<sup>4</sup>.

Dopo alcuni anni, constatata l'insufficienza del sequestro penale<sup>5</sup>, venivano introdotti, con l'art. 12 sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356<sup>6</sup>, il sequestro e la confisca nei casi di condanna o di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p., per il delitto previsto dall'articolo 416-bis e altri gravi reati<sup>7</sup>.

Seguirono numerosi interventi legislativi diretti ad ampliare gli strumenti di aggressione ai patrimoni illeciti, ritenuti fondamentali mezzi di contrasto alle organizzazioni criminali<sup>8</sup>.

Negli stessi anni, incrementati i patrimoni sottratti alle mafie, si svilupparono le riflessioni sulla destinazione dei beni confiscati e sul loro migliore utilizzo finale.

Su impulso dell'associazione *Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*<sup>9</sup>, che raccolse oltre un milione di firme, venne approvata la legge 7 marzo 1996 n. 109 che disciplinava compiutamente la fase successiva alla confisca definitiva dei beni, prevedendo il loro riutilizzo per fini sociali con l'obiettivo, non solo di espropriare i beni illecitamente accumulati dalle organizzazioni criminali, ma anche di restituirli alla collettività cui erano stati illegalmente sottratti.

E' di intuitiva evidenza il valore sotteso al riutilizzo del bene confiscato: si indeboliscono le organizzazioni criminali; si afferma in modo concreto e visibile il principio di legalità proprio nei luoghi in cui la mafia afferma il suo potere; si restituiscono i beni che costituiscono una risorsa per il territorio, un'opportunità di sviluppo e di crescita.

---

<sup>2</sup> Si ricorderà il travagliato iter legislativo del disegno di legge presentato dall'on. Pio La Torre approvato con l'impegno del Ministro degli Interni Virginio Rognoni, dopo l'assassinio del deputato siciliano avvenuto il 30 aprile 1982 e anche do

po l'omicidio del generale Alberto Dalla Chiesa del 3 settembre 1982.

<sup>3</sup> Devono intendersi organizzazioni criminali di tipo mafioso quelle che, all'esito dell'esperienza dell'applicazione delle misure personali ai soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose, saranno tipizzate nell'art. 416 bis c.p., comma 3 introdotto dalla stessa legge 13 settembre 1982 n. 646: *"L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali"*.

<sup>4</sup> La legge 31 maggio 1965 n. 575, come si vedrà oltre, ampliava l'istituto delle misure di prevenzione personali previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423 nei confronti dei soggetti c.d. *pericolosi semplici*.

<sup>5</sup> sequestro probatorio di cui agli artt. 253 e ss c.p.p. e sequestro preventivo previsto dagli artt. 321, comma 2 c.p.p.

<sup>6</sup> In seguito, per brevità, tale articolo si indicherà solo con la dizione *art. 12 sexies L. 356/92*.

<sup>7</sup> L'articolo 12- sexies del DL 306/92 conv. in L. 356/92 veniva introdotto dal decreto legge 20 giugno 1994 n. 399, convertito nella legge 8 agosto 1994 n. 501.

<sup>8</sup> Tra cui la L. 55/90

<sup>9</sup> Si legge sul sito <http://www.libera.it>: *Libera è nata il 25 marzo 1995 con l'intento di sollecitare la società civile nella lotta alle mafie e promuovere legalità e giustizia. Attualmente Libera è un coordinamento di oltre 1500 associazioni, gruppi, scuole, realtà di base, territorialmente impegnate per costruire sinergie politico-culturali e organizzative capaci di diffondere la cultura della legalità.*

In anni recenti sono stati approvati ulteriori interventi diretti: ad ampliare la portata del sequestro e della confisca di prevenzione<sup>10</sup>, a migliorare la fase della destinazione dei beni confiscati<sup>11</sup> e prevedere un testo unico delle misure di prevenzione<sup>12</sup>.

Gli interventi, nella fase giudiziaria (di prevenzione e penale) e di destinazione, sui beni da sottrarre alle organizzazioni criminali di tipo mafioso si possono riassumere in modo schematico.

**Il sequestro** costituisce una misura cautelare, adottata inaudita altera parte dal giudice su impulso dell'organo proponente, sulla base di presupposti inevitabilmente *più sfumati* (sotto il profilo sostanziale o probatorio, stante l'assenza del contraddittorio) rispetto a quelli necessari per la successiva confisca. Col sequestro i beni vengono sottratti a colui che ne ha la disponibilità e sono amministrati e gestiti da un ausiliario (amministratore o custode), sotto la direzione del giudice.

**La confisca** è il provvedimento adottato dal giudice con cui, all'esito del contraddittorio con le parti interessate, si perviene alla verifica dei presupposti per l'applicabilità del provvedimento ablatorio ai danni del titolare del bene. È un provvedimento pur precario, attesa la sua impugnabilità, che consente di tenere fermo il sequestro con una maggiore aspettativa di espropriazione definitiva del bene in considerazione dell'intervenuto contraddittorio; aspettativa ulteriormente incrementata dalla confisca confermata dal giudice di secondo grado.

**La confisca definitiva** è il provvedimento ablatorio che assume carattere di definitività all'esito delle impugnazioni previste (appello e ricorso per Cassazione) ovvero del decorso del termine fissato per proporre le impugnazioni. La definitività deve oggi intendersi *attenuata* potendo esperirsi rimedi straordinari (revisione e istituti simili) che si ritiene consentano una tutela risarcitoria, con esclusione della restituzione del bene, in particolare se definitivamente destinato a uso pubblico.

**Dopo la confisca definitiva** il bene è devoluto allo Stato:

- **l'amministrazione** è attribuita (non più all'Agenzia del Demanio territorialmente competente ma) all'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata che la esercita (normalmente) a mezzo del medesimo ausiliario nominato dal giudice;
- **la destinazione**<sup>13</sup> avviene attraverso:
  - a) la devoluzione delle somme (e analoghi strumenti) allo Stato;
  - b) la vendita (per le aziende e in via estremamente residuale per gli immobili) ovvero affitto (per le aziende);
  - c) il mantenimento al patrimonio dello Stato (bene immobile);
  - d) il **trasferimento (bene immobile)** al patrimonio del comune ovvero ad altri enti locali, con successiva possibile **assegnazione** ad associazioni e cooperative sociali.

Premessi questi concetti di carattere generale, si procederà a un'analisi dell'attuale disciplina, dal sequestro alla utilizzazione finale del bene, suddivisa in due principali fasi:

- a) procedimento giudiziario, dal sequestro alla confisca definitiva, che si può sviluppare secondo due diverse normative:
  - a. sequestro e confisca di prevenzione di cui alla L. 575/65

---

<sup>10</sup> D. L. 92/08, conv. dalla L. 125/19 e L. 94/09.

<sup>11</sup> D.L. 4/10, conv. dalla L. 50/10.

<sup>12</sup> L. 136/10.

<sup>13</sup> Il legislatore non sempre adopera in maniera univoca i termini destinazione, utilizzazione ed assegnazione.

b. sequestro e confisca penale (art. 12 sexies L. 356/92)

b) procedimento amministrativo, dalla confisca definitiva alla utilizzazione del bene.

Si opererà una prima ricognizione del decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, convertito dalla legge 31 marzo 2010 n. 50, con cui è stata istituita l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e si forniranno alcuni cenni sulla legge 13 agosto 2010 n. 136, "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*", con cui il governo è stato delegato a emanare (entro un anno) un testo unico, che dovrebbe porsi come un vero e proprio *codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione*.

E' opportuno, comunque, premettere che, pur essendovi unanime opinione sulla necessità di aggredire i patrimoni delle mafie e di destinare i beni confiscati a fini sociali, emergono quotidianamente plurime criticità normative, cui seguono proposte di modifiche e interventi legislativi spesso non puntuali che rischiano di non raggiungere gli obiettivi proposti<sup>14</sup>.

Anche gli ultimi interventi legislativi (e in attesa del TU delle leggi delle misure di prevenzione), pur condivisibili per gli obiettivi che si propongono, non appaiono esenti da critiche.

## **2 - Le misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca) previste dalla legge 31 maggio 1965 n. 575.**

E' d'obbligo una premessa: le misure di prevenzione patrimoniali (che colpiscono i beni) si possono applicare solo nei confronti di persone ritenute pericolose e cui, perciò, può essere irrogata (o poteva o è stata già irrogata) la misura di **prevenzione personale** (della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza)<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Estremamente utili per la riflessione risultano le relazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare della XV legislatura consultabili sul sito <http://www.camera.it/bicamerale/leg15/antimafia/documentiapprovati.htm> e le relazioni per gli anni 2008 e 2009 del Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata consultabili sul sito <http://www.governo.it/Presidenza/beniconfiscati/>.

<sup>15</sup> Le misure di prevenzione nascono per "colpire" esclusivamente le persone, imponendo forme di controllo (diffida, confino, sorveglianza speciale) a determinate categorie di soggetti.

La disciplina del Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1931, in stridente contrasto con la Costituzione, imponeva un immediato intervento della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 2 del 1956, dichiarava la illegittimità costituzionale di alcune norme e fissava principi cardine della materia: la necessità che i provvedimenti siano fondati su fatti (e non sospetti), l'obbligo di motivazione, il divieto di discriminazione politica e di limitazione della manifestazione del pensiero, la piena operatività del diritto di difesa.

La legge n. 1423 del 1956 ridisegnava le categorie di persone (c.d. pericolosità comune) cui può essere applicata la misura di prevenzione personale, cui può seguire l'obbligo di soggiorno. In particolare, secondo l'art. 1. della legge citata, come modificata dalla L. 327/88, la misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza si applica a:

- 1) *coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi;*
- 2) *coloro che per condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;*
- 3) *coloro che, per il loro comportamento, debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.*

Lo strumento delle misure di prevenzione personali veniva esteso, con la legge 31 maggio 1965 n. 575 (c.d. legge antimafia), alle *persone indiziate di appartenere ad associazioni mafiose* (art. 1). A costoro si applica la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno (previsto come misura aggiuntiva per i "pericolosi semplici") e con imposizione di una prima misura patrimoniale rappresentata dalla cauzione.

La giurisprudenza dovrà delineare la natura dell'*indizio* rilevante (non soccorrendo la elaborazione in tema di pericolosità semplice prevista dalla L. 1423/56), della *pericolosità qualificata*, dell'*attualità* di tale pericolosità e -

## 2.1 - Il sequestro.

Ai sensi degli artt. 1 e 2 ter comma 2 della legge 31 maggio 1965 n. 575, può essere disposto, inaudita altera parte, il sequestro dei beni di cui gli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso ovvero<sup>16</sup> gli indiziati di uno dei delitti di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p.<sup>17</sup> o<sup>18</sup> del delitto di cui all'art. 12 quinquies, comma 1 della l. 356/92<sup>19</sup>, possano disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulti sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si abbia motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecita o ne costituiscano il reimpiego<sup>20</sup>.

Per adottare la misura patrimoniale cautelare (sequestro) è, pertanto, necessaria la contemporanea presenza di presupposti di carattere soggettivo e di carattere oggettivo:

A) presupposti di carattere soggettivo, che consentono l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai sensi della L. 575/65 (c.d. *pericolosità qualificata*)<sup>21</sup>, vale a dire:

- qualora sia prospettata l'appartenenza del proposto a un'associazione di tipo mafioso, occorre accertare:
  - a) l'esistenza dell'associazione di tipo mafioso (così come delineata dall'art. 416 bis c.p.) in cui si assume essere inserito il proposto;

---

soprattutto nella fase iniziale- di *associazione mafiosa*. L'elaborazione del concetto di associazione mafiosa sarà utilizzata per la tipizzazione del delitto di cui all'art. 416 bis c.p., introdotto dalla legge 12 settembre 1982 n. 646.

L'applicabilità della normativa della legge antimafia viene estesa dalla legge n. 152 del 1975 a "nuove tipologie di pericolosità" (art. 18) e ad alcune categorie previste dalla legge n. 1423 del 1956 (art. 19).

In anni recenti vi sono ulteriori estensioni della L. 575/65 a persone pericolose inserite nell'ambito dell'art. 18, comma 4, della L. 152/75 (DL 144/2005, conv. Con L. 155/05<sup>15</sup>) e a persone *indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza sportiva* (legge 41/07 che introduce l'art. 7 ter della legge 401/89).

<sup>16</sup> A seguito delle modifiche introdotte all'art. 1 dal D.L. 92/2008, conv. con L. 125/2008.

<sup>17</sup> Questi i delitti previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p., dopo l'ultima integrazione apportata dalla L. 136/2010: *art. 416, sesto comma, c.p., 416 c.p., realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 c.p., art. 600 c.p., art. 601, c.p., art. 602 c.p., art. 630 c.p., delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (vale a dire aggravato ai sensi dell'art. 7 della L. 203 del 1991), delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, 260 D.lvo 152/06 delitti previsti dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43*

<sup>18</sup> Dopo le modifiche introdotte dalla L. 94/09.

<sup>19</sup> Art. 12 quinquies, comma 1 della l. 356/92: *Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità o disponibilità di denaro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di prevenzione patrimoniali o di contrabbando, ovvero di agevolare la commissione di uno dei delitti di cui agli articoli 648, 648-bis e 648-ter del codice penale, è punito con la reclusione da due a sei anni.*

<sup>20</sup> Per una più ampia disamina dei presupposti delle misure personali e patrimoniali può leggersi il decreto n. 276/10/A del 20.10/9.12.2010, Pres. Ed est. Menditto, nei confronti di Grimaldi Angelo, su <http://www.penalecontemporaneo.it/materia/3-/43-/-/301-trib-di-napoli-sez-misure-di-prevenzione-9-dicembre-2010-dec-pres-e-est-menditto/>.

<sup>21</sup> La misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza comporta:

- l'imposizione, da uno a cinque anni, dell'obbligo da parte del soggetto di rispettare numerose prescrizioni (ad esempio: fissare la propria dimora e comunicarlo all'autorità locale di pubblica sicurezza, non uscire da tale abitazione prima di una certa ora e non allontanarsi dopo una determinata ora, presentarsi ogni domenica in una determinata ora all'autorità di pubblica sicurezza proposta alla sua sorveglianza, etc.) e di non allontanarsi dal comune di residenza;
- l'obbligo di versare una somma di denaro a titolo di cauzione;
- il ritiro della patente di guida da parte;
- uno status che determina numerose aggravanti penali (cfr. artt. 7 e 9 L. 575/65);
- numerosi effetti accessori di vario tipo (cfr. artt. 8 e 10 L. 575/65).

- b) l'esistenza di indizi idonei a desumere l'appartenenza del proposto a un'associazione di tipo mafioso, vale a dire della commissione del delitto di cui all'art. 416 bis c.p. (Associazioni di tipo mafiosa, anche straniera)<sup>22</sup>;
- nel caso in cui la proposta sia avanzata nei confronti di soggetto indiziato di uno dei delitti di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p. ovvero del delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del D.L. 306/92, convertito dalla legge 356/92, occorre accertare:
  - a) l'esistenza di indizi idonei a desumere la qualificata probabilità di commissione di uno di detti delitti e, qualora si tratti di reati associativi (associazioni dedite al contrabbando, al traffico illecito di sostanze stupefacenti, al traffico illecito di rifiuti e a commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 c.p.), anche l'esistenza della relativa associazione;
  - b) la pericolosità sociale del proposto.

**B) presupposti di carattere oggettivo**, necessari per procedere al sequestro.

In presenza dei presupposti di carattere soggettivo occorre accertare, con riferimento ai beni in esame:

- a) la disponibilità, diretta o indiretta, di tali beni da parte del proposto;
- b) l'esistenza di sufficienti indizi, primo fra tutti la sproporzione tra il valore degli stessi beni e i redditi dichiarati o l'attività svolta, tali da fare ritenere che detti beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego.

L'accertamento relativo ai presupposti suindicati nella fase cautelare di esame della richiesta di sequestro va operato sulla base degli elementi offerti dall'organo proponente o acquisiti dal tribunale attraverso l'eventuale esercizio dei poteri d'indagine di cui all'art. 2 ter della l. 575/1965.

## 2.2 - La confisca.

Le conclusioni raggiunte nella fase cautelare devono essere verificate nel corso dell'udienza camerale quando, attraverso il pieno esplicitarsi del contraddittorio, possono essere offerte al tribunale (e poi in caso d'impugnazione alla Corte d'Appello) tesi e allegazioni difensive che, se idonee, impediscono l'adozione del provvedimento ablatorio, con conseguente restituzione dei beni sequestrati<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. nota n. 3 ove è riportato il testo dell'art. 416, comma 3, c.p.

<sup>23</sup> Deve ritenersi che vi sia piena coincidenza tra i presupposti del sequestro e della confisca pur dopo le modifiche introdotte dalla L. 125/08.

Nel testo previgente il legislatore, in modo consequenziale, definiva i presupposti del sequestro (comma 2) e prevedeva la confisca dei beni già sequestrati per i quali nell'udienza camerale non veniva dimostrata la legittima provenienza (comma 3). Il perfetto parallelismo tra requisiti della misura cautelare del sequestro e della confisca evitava problemi di carattere interpretativo, atteso che nel corso dell'udienza camerale, nel contraddittorio delle parti, vi era solo questione sul riparto dell'onere probatorio, ben definito dalla giurisprudenza, nel senso che i terzi intestatari (apparenti titolari) possono fornire sulla loro effettiva disponibilità elementi diretti a inficiare la prova della ricostruzione accusatoria (esercitando la "facoltà di difendersi" attraverso l'introduzione e di temi o tracce di prova finalizzato a contrastare gli indizi acquisiti), laddove in ordine alla illecita provenienza dei beni incombe sull'interessato un onere di allegazione finalizzato a contrastare gli indizi acquisiti.

Sul descritto consolidato portato normativo interviene il legislatore del 2008, introducendo un'autonoma definizione di beni confiscabili che, invece di ripercorrere quella di beni sequestrabili prevista dal comma precedente, richiama quasi integralmente la disposizione relativa alla confisca operata dal giudice penale ai sensi dell'art. 12 sexies del D.L. n. 306 del 1992, conv. in L. n. 356 del 1992.

A ben vedere, però, si tratta di innovazioni di carattere esclusivamente formale che non modificano le conclusioni già raggiunte in sede interpretativa vigente il testo precedente.

Invero:

- in tema di disponibilità di beni, il sequestro (e precedentemente anche la confisca) dei beni dei quali il proposto può *disporre, direttamente o indirettamente*, ben può coincidere con l'odierna confisca dei beni di cui il proposto *anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo*".

Con la conferma da parte della Cassazione della confisca adottata dei giudici di primo e secondo grado il provvedimento diviene definitivo<sup>24</sup>.

### 2.3 - I principi su cui si fondano le misure di prevenzione.

Il sistema delle misure di prevenzione è fondato su principi non sovrapponibili a quelli che operano nel settore penale (ove viene celebrato un processo per accertare la responsabilità in ordine a determinati fatti-reato).

**Per l'applicazione della misura patrimoniale devono ricorrere i presupposti della misura personale** (con la precisazione che si fornirà oltre), quest'ultima **fondata sull'accertamento della pericolosità sociale della persona** (che giustifica l'adozione della misura per prevenire condotte illecite) prevista da diverse normative:

- *pericolosità qualificata*, delineata dalla legge 575/65 (c.d. legge antimafia), che individua un legame del soggetto con le associazioni di tipo mafioso consistente, come visto, o nell'indizio di appartenenza all'associazione ovvero l'indizio di commissione di gravi delitti riferibili ad attività associativa;
- *pericolosità semplice*, delineata dalla L 1423/56, non riferibile direttamente ad associazioni di tipo mafioso, rappresentata dalla generica *dedizione al crimine*.

Numerosi i principi in materia di misure di prevenzione enucleati dalla giurisprudenza.

#### A) I principi relativi alle misure di prevenzione personale.

**La pericolosità sociale consiste** in una valutazione globale dell'intera personalità del soggetto risultante da tutte le manifestazioni sociali della sua vita con riguardo all'intera condotta e nell'accertamento, in relazione alla persistenza nel tempo, di un comportamento illecito e antisociale, tale da rendere necessaria una particolare vigilanza da parte degli organi di pubblica sicurezza<sup>25</sup>.

**L'accertamento della pericolosità sociale** avviene sulla base di elementi sintomatici o rivelatori della pericolosità, ovviamente pregressi rispetto al momento valutativo, fondati su comportamenti obiettivamente identificabili, che conducano a un giudizio di ragionevole probabilità circa la pericolosità sociale del soggetto che, perciò, richiede un particolare controllo da parte della pubblica sicurezza per prevenire possibili condotte antisociali<sup>26</sup>.

**Non può applicarsi la misura di prevenzione personale se la pericolosità sociale non è attuale**, perciò idonea a giustificare un controllo (attuale) degli organi della pubblica sicurezza: se la pericolosità non è attuale non vi è nulla da prevenire. Occorre, pertanto, l'imprescindibile

---

Al di là di non rilevanti modifiche lessicali, il legislatore nulla ha innovato, essendo stato precisato, come già riteneva la giurisprudenza, che la disponibilità indiretta ricorre anche nel caso di *interposizione o di persona giuridica o fisica* e che la disponibilità in capo al proposto può essere *a qualsiasi titolo*;

- **in tema di provenienza illecita dei beni**, il sequestro (e precedentemente anche la confisca) dei beni *quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego*, sembra, se pur con termini e scadenze diverse, coincidere con l'odierna confisca di beni di cui il proposto *risulti essere titolare ..... in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonche' dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego*".

<sup>24</sup> Non essendo più impugnabile se non con rimedi straordinari (incidente di esecuzione o revoca ex tunc).

<sup>25</sup> Cfr., tra le tante, S.C. sent. nn. 6974/98 e 3426/99.

<sup>26</sup> Cfr. S.C. Sez. I, 20 marzo 1995, Cervino, Sez. I, 8 marzo 1994, Scaduto; sez. I, 28 aprile 1995, Lupo; sez. I, 31 gennaio 1996, Giorgeri).



accertamento dell'attualità della pericolosità<sup>27</sup>, se pur con diverse modalità a seconda delle categorie soggettive interessate<sup>28</sup>.

## **B) I principi relativi alle misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca).**

L'applicabilità delle misure di prevenzione anche a **soggetti indiziati di determinati delitti** (previsti dalla L. 575/65) **comporta diversità tra procedimento penale e di prevenzione sotto il profilo del grado e del tipo di prova** circa la responsabilità del soggetto: nel procedimento di prevenzione, a differenza di quello penale, non si richiedono elementi tali da indurre a un convincimento di certezza, essendo sufficienti circostanze di fatto, oggettivamente valutabili e controllabili, che conducano a un giudizio di ragionevole probabilità circa l'appartenenza del soggetto al sodalizio criminoso, con esclusione, dunque, di meri sospetti, illazioni e congetture<sup>29</sup>.

**Le misure patrimoniali possono applicarsi<sup>30</sup>, in presenza dei relativi presupposti, anche indipendentemente dall'applicazione della misura personale in ogni ipotesi in cui, pur in presenza di persona pericolosa o che è stata pericolosa, non possa farsi luogo alla misura personale ovvero questa non sia più in atto<sup>31</sup>.**

---

<sup>27</sup> La giurisprudenza della Suprema Corte è da tempo orientata nel senso che la pericolosità va colta nelle sue manifestazioni esteriori e che ai fini dell'applicazione o del mantenimento delle misure di prevenzione, il requisito della pericolosità sociale deve essere attuale; (tra le tante, sentenze nn. 682/86, 3866/91, 44151/03). Tale giurisprudenza trova piena applicazione nei confronti di qualsivoglia pericolosità, con le sole precisazioni della nota che segue.

<sup>28</sup> Nei confronti delle persone riconosciute indiziate di appartenenza ad associazione mafiosa (categoria originaria dell'art. 1 della legge numero 575 del 1965) si afferma generalmente *una presunzione di perdurante pericolosità* con la precisazione, da parte della giurisprudenza più attenta, che *essa non è certamente assoluta, sicché tanto più s'attenua detta presunzione, facendo risorgere la necessità di una puntuale motivazione sull'attualità della pericolosità, quanto più gli elementi rivelatori dell'inserimento nei sodalizi siano lontani nel tempo rispetto al momento del giudizio* (S.C sez. 1, 9 febbraio 1989, Nicoletti, Sez. 1, 26 aprile 1995, Guzzino, recentemente sent. n. 34150/06 cit.).

In altre sentenze si legge che ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione nei confronti di appartenenti ad associazioni mafiose, una volta che detta appartenenza risulti adeguatamente dimostrata, non è necessaria alcuna particolare motivazione del giudice in punto di attuale pericolosità, posto che tale pericolosità potrebbe essere esclusa solo nel caso di recesso dell'interessato dall'associazione, del quale occorrerebbe acquisire positivamente la prova, non bastando a tal fine eventuali riferimenti al tempo trascorso dall'adesione o dalla concreta partecipazione ad attività (sentenze nn. 950/99, 114/05, 499/09).

<sup>29</sup> Cfr. la giurisprudenza citata in precedenza e, recentemente, SS UU 25.3.10, Cagnazzo.

<sup>30</sup> Ai sensi del primo inciso dell'art. 2 bis, comma 6-bis della legge numero 575 del 1965, introdotto dalla legge numero 125 del 2008 ed integrato dalla L. 94/09: *“Le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione”*.

<sup>31</sup> Queste, in sintesi, le conclusioni esposte dal Tribunale di Napoli nel decreto n. 10/09/S del 14/20.4.09, Pres. Ed est. Menditto, nei confronti di Palumbo Castrese, e nel decreto n. 276/10/A del 20.10/9.12.2010, Pres. Ed est. Menditto, nei confronti di Grimaldi Angelo, citato, consultabile su <http://www.penalecontemporaneo.it/materia/3-43-/-/301trib-di-napoli-sez-misure-di-prevenzione-9-dicembre-2010-dec-pres-e-est-menditto/>.

*In conclusione, ritiene il Tribunale che il primo inciso dell'art. 6-bis in esame, sulla base di plurimi argomenti, introduca il principio di applicazione disgiunta della misura di prevenzione patrimoniale e personale (modificando quello precedente di accessorialità), in linea con l'evoluzione del sistema e dell'intenzione del legislatore.*

*Ne consegue che in presenza dei relativi presupposti (di cui all'art. 2-ter, commi 2 e 3) potranno applicarsi le misure patrimoniali (sequestro e confisca), anche indipendentemente dall'applicazione della misura personale, non solo nelle fattispecie legislativamente previste, ma in ogni ipotesi in cui, pur in presenza di persona pericolosa o che è stata pericolosa, non possa farsi luogo alla misura personale ovvero questa non sia più in atto.*

*Da un lato si pone un principio cui si riconducono le ipotesi di applicazione disgiunta già previste dal legislatore, in cui:*

- *la pericolosità esiste ma la misura personale non è irrogabile (art. 2-ter, comma 7: persona assente o residente o dimorante all'estero);*
- *la pericolosità (legislativamente equiparata a questi limitati fini alla non coincidente pericolosità di prevenzione) è stata accertata da altro giudice ed è incompatibile con l'applicazione della misura di prevenzione personale (art. 2-ter, comma 8);*
- *persona sottoposta a misura di sicurezza detentiva o a libertà vigilata),*

## **Le misure patrimoniali si applicano anche a soggetti diversi da quelli previsti dalla L.**

**575/65:**

- a) persone pericolose ai sensi dell'art. 1, numeri 1) e 2), della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, c.d. *pericolosi semplici*<sup>32</sup> (argomento ex art. 19, comma 1, L. 152/75)<sup>33</sup>;
- b) art. 18 legge 152/75 e succ. mod.<sup>34</sup>;

- 
- *la pericolosità (se si vuole ritenere questa una deroga al principio) è stata accertata ed è in atto (art. 2-ter, comma 6: misura di prevenzione personale in corso di esecuzione).*

*Alle citate ipotesi si aggiungono i casi:*

- *della morte del proposto successiva alla confisca (già individuato dalla giurisprudenza) esteso al decesso intervenuto in ogni momento successivo alla proposta (art. 2-bis, comma 6-bis, secondo e terzo inciso)<sup>31</sup>, introdotto esplicitamente dal legislatore perché oggetto di aspro dibattito dottrinale e giurisprudenziale;*
- *di non applicabilità della misura personale, pur in presenza di una pericolosità già accertata (come affermato talvolta dalla giurisprudenza) o di una pericolosità (esistente ma) mai in precedenza accertata e non più attuale all'atto della confisca, indipendentemente dal fatto che la mancanza di attualità sia sopravvenuta nel corso del procedimento ovvero preesista alla proposta (art. 2-bis, comma 6-bis, primo inciso);*
- *di cessazione naturale o per revoca ex nunc della misura di prevenzione personale (sempre art. 2-bis, comma 6-bis, primo inciso).*

*Sulla stessa scia si inserisce l'ipotesi di proposta successiva alla morte della persona (già pericolosa), sempre che la proposta intervenga nei 5 anni dal decesso. Ipotesi non riferibile con certezza alla norma generale posta dall'art. 2-bis, comma 6-bis, primo inciso.*

.....

*In altre parole, la discrasia temporale tra pericolosità esistente e accertata (a un certo tempo) e la sua attualità (esistenza al momento presente), che in taluni casi impedisce l'applicazione (o l'esecuzione) della misura personale, non produce alcun effetto sulla possibilità di applicare la misura patrimoniale.*

*Il sistema, dunque, conserva una sua intrinseca coerenza perseguendo l'obiettivo di colpire i patrimoni illecitamente acquisiti, peraltro da un ampliato numero di soggetti pericolosi, non attraverso il ribaltamento del nesso di accessorietà tra misura personale e patrimoniale (perché occorre sempre un accertamento giudiziale, eventualmente incidentale, della pericolosità del titolare del bene), ma facendo venire meno tale nesso perché non è più necessaria la previa applicazione (o esecuzione) della misura personale che può mancare per carenza non della pericolosità ma di un suo ulteriore presupposto (residenza all'estero, morte, cessazione dell'attualità della pericolosità, cessazione della misura).*

....

*il bene è colpito non solo se ricorrono gli ordinari presupposti dell'illecita provenienza ma anche se è stato acquistato da persona (che era all'epoca) pericolosa. Il decorso del tempo o comunque la cessazione della pericolosità del soggetto (o qualunque ragione che non consenta di applicare la misura di prevenzione) non può avere l'effetto positivo di autorizzare il possesso del bene da parte di colui che lo ha illecitamente acquisito (quando era pericoloso) e ne trae la conseguente utilità; con una ulteriore estensione della possibilità di aggredire il bene anche dopo la morte della persona, nel termine di cinque anni, prevalendo le esigenze di ablazione del bene sulla terzietà degli aventi causa che ricevono un bene acquisito illecitamente dal de cuius.*

<sup>32</sup> L'interpretazione ora proposta, già seguita dal Tribunale di Napoli con decreto n. 313/08/A del 31.10/24.11.2008, è stata accolta dalla Suprema Corte con sentenza n. 479/2009 del 4/11 febbraio 2009, ribadita dalle sentenze nn 8510/09, 12721/09, 26751/09, 33597/09 e -recentemente- riaffermata dalle Sezioni Unite (sentenza n. 13426/10, Cagnazzo).

<sup>33</sup> Art. 19, comma 1, L. 152/75: *Le disposizioni di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, si applicano anche alle persone indicate nell'art. 1, numeri 1) e 2) della legge 27 dicembre 1956, n. 1423. Nei casi previsti dal presente comma, le funzioni e le competenze spettanti, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto, sono attribuite al procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona. Nelle udienze relative ai procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione di cui al presente comma, le funzioni di pubblico ministero possono essere esercitate anche dal procuratore della Repubblica presso il tribunale competente.*

<sup>34</sup> 1. *Le disposizioni della legge 31 maggio 1965, n. 575, si applicano anche a coloro che,:*

*1) operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI, del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice nonche' alla commissione dei reati con finalita' di terrorismo anche internazionale;*

*2) abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere un'attività analoga a quella precedente;*

*3) compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'art. 1 della citata legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;*

c) art. 7 ter legge 401/89, come introdotto dalla L. 4.4.2007, n. 41<sup>35</sup>.

**La cd. “disponibilità indiretta”**, ricorre quando, al di là della formale intestazione del bene a un terzo diverso dalla persona del proposto, quest’ultimo ne sia l’effettivo *dominus* potendo determinarne la destinazione o l’impiego. In buona sostanza dunque, ai fini del sequestro e della confisca, non è richiesta la dimostrazione che il soggetto sia titolare del bene (ovvero la prova dell’accordo simulatorio, del mandato irrevocabile o del patto fiduciario), giacché è sufficiente accertare che possa in qualsiasi maniera determinane la destinazione o l’impiego<sup>36</sup>.

Con riferimento agli elementi da cui desumere tale disponibilità, la giurisprudenza di legittimità ha fornito alcune indicazioni affermando che, nel caso di beni intestati formalmente a terzi, occorre un’indagine rigorosa e approfondita, avendo il giudice l’obbligo di spiegare le ragioni della ritenuta interposizione fittizia sulla base di elementi fattuali connotati dai requisiti della gravità, precisione e concordanza, e idonei a costituire prova indiretta della disponibilità del proposto<sup>37</sup>. Tale prova può essere desunta dai più svariati elementi, uno dei quali (non certamente l’unico), d’indubbia efficacia, è rappresentato dall’accertamento che il valore dei beni in questione risulti sproporzionato al reddito dichiarato o all’attività economica svolta dagli intestatari o, comunque, che non vi sia connessione alcuna tra detta attività e una preesistente disponibilità economica.<sup>38</sup>

La confisca colpisce i beni di provenienza da attività illecita (o reimpiego della stessa) **senza che rilevi distinguere se tale attività sia o no di tipo mafioso** ovvero, a seguito dell’estensione

---

4) fuori dei casi indicati nei numeri precedenti, siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato nel precedente n. 1).

2. Le disposizioni di cui al precedente comma si applicano altresì agli istigatori, ai mandanti e ai finanziatori.

3. E' finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo a cui sono destinati.

4. Le disposizioni di cui al primo comma, (anche in deroga all'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55), e quelle dell'articolo 22 della presente legge possono essere altresì applicate alle persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.

<sup>35</sup> Art. 7-ter L. 401/89:

(Misure di prevenzione). - 1. Le misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e alla legge 31 maggio 1965, n. 575, possono essere applicate anche nei confronti delle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della presente legge.

2. Nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 puo' essere altresì applicata la misura di prevenzione patrimoniale della confisca, di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, relativamente ai beni, nella disponibilità dei medesimi soggetti, che possono agevolare, in qualsiasi modo, le attività di chi prende parte attiva a fatti di violenza in occasione o a causa di manifestazioni sportive. Il sequestro effettuato nel corso di operazioni di polizia dirette alla prevenzione delle predette manifestazioni di violenza e' convalidato a norma dell'articolo 2-ter, secondo comma, secondo periodo, della medesima legge n. 575 del 1965."

<sup>36</sup> S.C. sent. n. 1520/2000.

<sup>37</sup> S.C., sentenze nn. 4017/95, 2531/96, 6279/97, 43046/03.

<sup>38</sup> Va, altresì, ricordato che la Suprema Corte, proprio nell’affermare il suddetto principio, ha rimarcato la distinzione operata dal legislatore tra terzi intestatari *estranei* e terzi che abbiano vincoli *lato sensu* di parentela o di convivenza con il proposto, evidenziando che “non è senza significato la distinzione che fa il comma 3 dell’art. 2 bis, l. 575/56, fra persone che hanno vincoli con il proposto, sicché è più accentuato il pericolo della fittizia intestazione e più probabile l’effettiva disponibilità da parte del medesimo, e persone diverse dal coniuge, dai figli e dai conviventi infraquinquennali”<sup>38</sup>. In proposito va anche ricordato che l’art. 2 ter comma 14 (introdotto dalla citata L. 125/08) conferma il “rigore” con cui il legislatore valuta i trasferimenti tra stretti parenti e affini, prevedendo: “Ai fini di cui al comma precedente, fino a prova contraria si presumono fittizi: a) i trasferimenti e le intestazioni, anche a titolo oneroso, effettuati nei due anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione nei confronti dell’ascendente, del discendente, del coniuge o della persona stabilmente convivente, nonché dei parenti entro il sesto grado e degli affini entro il quarto grado”.

agli indiziati di uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3 bis, c.p.p. e ai c.d. pericolosi comuni, alla specifica attività delittuosa che ha consentito di riconoscere tale pericolosità<sup>39</sup>.

**La necessità o meno di un rapporto temporale tra la data di acquisizione del bene e l'epoca di inserimento del proposto nell'associazione di tipo mafiosa ovvero (dopo la modifica della L. 125/08) la manifestazione della pericolosità rilevante per la confisca** (indiziati dei delitti ex art. 51 comma 3-bis c.p.p., persone pericolose ex art. 1, nn. 1) e 2), L. 1423/56) è questione ancora non univocamente risolta dalla giurisprudenza<sup>40</sup>.

**Quanto ai sufficienti indizi sull'origine illecita dei beni**, non ricorre un'ipotesi d'inversione dell'onere della prova (che, del resto, sarebbe costituzionalmente censurabile), perché il giudice sulla base degli elementi acquisiti nel corso del procedimento deve trarre il convincimento, solo indiziario (per espresso dettato normativo), circa la provenienza illecita dei beni, sicché non sarebbe sufficiente richiamare l'eventuale mancata dimostrazione, da parte dell'interessato, della legittima provenienza del bene. D'altra parte, accertata l'esistenza d'indizi sull'illecita provenienza, incombe a carico del soggetto interessato un onere di allegazione finalizzato a contrastare gli indizi acquisiti; onere che deve essere assolto in modo serio, tale da consentire al giudice di svolgere gli opportuni accertamenti sull'esistenza degli elementi indicati.

### **3 - Il sequestro e la confisca (nel processo penale) previsti dall'art. 12 sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.**

#### **3.1 - Il sequestro.**

Il testo vigente dell'art. 12 sexies del decreto legge 306/92 conv. in legge 356/92 prevede il **sequestro**, *del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica<sup>41</sup>, nel corso di un procedimento penale relativo a numerosi delitti* (commi 1 e 2):

- coincidenti (quasi completamente) con quelli previsti ora dall'art. 1 della legge 575/65 (per la cui applicabilità occorre, però, il mero indizio di commissione), cioè riferibili all'attività della criminalità organizzata, previsti:
  1. in gran parte dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p., precisamente:
    - a. art. 416-bis c.p. (Associazioni di tipo mafiosa, anche straniere),

---

<sup>39</sup> Non occorre, dunque, nel provvedimento ablativo, l'individuazione di un nesso causale fra presunta condotta mafiosa (ovvero, per gli indiziati dei delitti ex art. 51 comma 3.bis c.p.p. e c.d. pericolosi semplici, con la condotta illecita che ha consentito di riconoscerne la pericolosità) ed illecito profitto, essendo sufficiente la dimostrazione dell'illecita provenienza dei beni confiscati, qualunque essa sia (Cass. Sez. 1, 15/1/1996, Anzelmo, rv. 204036; Sez. 2, 26/1/1998, Corsa, rv. 211435; Sez. 2, 6/5/1999, Sannino, rv. 213853, sentenze nn. 36762/03, 35481/06, 47798/08).

<sup>40</sup> Deve ritenersi più rispondente al sistema della prevenzione la necessaria correlazione temporale fra gli indizi di carattere personale sull'appartenenza del soggetto ad una associazione di tipo mafioso (ovvero di manifestazione della pericolosità per le varie categorie di persone nei confronti delle quali è oggi consentita la misura patrimoniale) e l'acquisto dei beni, dovendo verificarsi se i beni da confiscare siano entrati nella disponibilità del proposto, non già anteriormente, ma successivamente o almeno contestualmente al suo inserimento nel sodalizio criminoso ovvero alla manifestazione della pericolosità (Suprema Corte sentenze nn. 2654/95 5365/97, 41195/05, 35481/06, 18822/07, 21048/07, 24778/07, 3413/07, 33479/07, 3413/08).

Il contrario indirizzo è stato recentemente più volte ribadito dalla SC (sentenze nn. 10455/05, 10456/05, 21119/06, 21717/08, 25558/09 35466/09, 4702/10).

<sup>41</sup> Sono, dunque, applicabili i principi descritti in ordine alla disponibilità del soggetto ed alla provenienza delittuosa elaborati in tema di misure di prevenzione.

- b. art. 416 c.p. (associazione per delinquere), sesto comma, c.p., realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 (Contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali) e 474 c.p. (Introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi).
- c. art. 600 c.p. (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù),
- d. art. 601, c.p. (Tratta di persone),
- e. art. 602 c.p. (Acquisto o alienazione di schiavi),
- f. art. 630 c.p. (Sequestro di persona a scopo di estorsione),
- g. commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (vale a dire aggravati ai sensi dell'art. 7 della L. 203 del 1991),
- h. previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope),

Non è consentito, dunque, il sequestro ex art. 12 sexies L. 356/92 solo per due delitti previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p., per i quali è possibile il sequestro di prevenzione ai sensi della L. 575/65:

- i. articolo 291-quater del DPR 43/73 (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri),
- j. art. 260 D.lvo 152/06 (Traffico illecito di rifiuti)<sup>42</sup>;

• ovvero previsti dagli artt.

1. 314 c.p. (Peculato),
2. 316 c.p. (Peculato mediante profitto dell'errore altrui),
3. 316-bis c.p. (Malversazione a danno dello Stato),
4. 316-ter c.p. (Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato)
5. 317 c.p. (Concussione),
6. 318 c.p. (Corruzione per un atto d'ufficio),
7. 319 c.p. (Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio),
8. 319-ter c.p. (Corruzione in atti giudiziari),
9. 320 c.p. (Corruzione di persona incaricata di pubblico servizio),
10. 322 c.p. (Istigazione alla corruzione),
11. 322-bis c.p. (Peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri),
12. 325 c.p. (Utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione d'ufficio),
13. 416 c.p. (Associazione per delinquere), realizzato allo scopo di commettere gli artt. 517 ter (Fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale) e 517 quater c.p. (Contraffazione di indicazioni geografiche denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari),
14. 629 c.p. (Estorsione),

---

<sup>42</sup> Si tratta di evidenti difetti di coordinamento, in quanto l'art. 12 sexies non contempla:

- l'articolo 291-quater del TU 43/73, perché introdotto dalla legge 19 marzo 2001 n. 92 (e con la stessa legge inserito nell'art. 51 comma 3 bis c.p.p.) e continua a fare riferimento all'art. 295, comma 2, del DPR. 43/73 (ipotesi aggravate di contrabbando);
- l'articolo 260 D. L.vo 152/06, perché inserito nell'art. 51 comma 3 bis c.p.p. con L. 136/10.

15. 644 c.p. (Usura),
16. 644-bis c.p. (Usura impropria),
17. 648 c.p. (Ricettazione), esclusa la fattispecie di cui al secondo comma (ipotesi lieve),
18. 648-bis c.p. (Riciclaggio),
19. 648-ter c.p. (Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita),
20. art. 73 del DPR 309/90 (Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope), esclusa la fattispecie di cui al comma 5 (ipotesi lieve),
21. commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale<sup>43</sup>,
22. in materia di contrabbando di cui all'art. 295, secondo comma, DPR 43/73<sup>44</sup>.

Per procedere al **sequestro** occorrono due condizioni<sup>45</sup>:

- a) il *fumus* di una delle fattispecie criminose indicate nella citata norma, consistente nell'astratta configurabilità di una delle ipotesi previste, senza che rilevino né la sussistenza degli indizi di colpevolezza, né la loro gravità dovendo solo accertarsi l'astratta configurabilità del reato ipotizzato. È operato, dunque, un controllo di legalità nell'ambito delle indicazioni offerte dal pubblico ministero, senza però apprezzarne in punto di fatto la coincidenza con le reali risultanze processuali che vanno valutate così come esposte, al solo fine di verificare se consentono di fare rientrare l'ipotesi formulata in quella tipica;
- b) il *periculum in mora*, vale a dire la presenza di seri indizi di esistenza delle medesime condizioni che legittimano la confisca, sia per ciò che riguarda la sproporzione del valore dei beni rispetto al reddito o alle attività economiche del soggetto, sia per ciò che attiene alla mancata giustificazione della lecita provenienza dei beni stessi.

### 3.2 - La confisca.

La **confisca segue la condanna** ovvero l'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. per uno dei delitti suindicati e la verifica, nel contraddittorio, dei presupposti oggettivi, vale a dire la disponibilità del bene (diretta o indiretta) da parte del condannato e la mancata giustificazione del condannato della sproporzione del valore del bene al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte, o alla propria attività economica ovvero del terzo della propria reale titolarità del bene.

Qualora nel corso del processo penale non si sia proceduto a sequestro o confisca, all'esito della condanna (o applicazione di pena ex art. 444 c.p.p.) per uno dei delitti previsti il giudice dell'esecuzione può emettere il provvedimento di confisca qualora ne sussistano i presupposti<sup>46</sup>.

Può procedersi a confisca in sede esecutiva (intervenuta condanna o applicazione pena) anche qualora il condannato sia poi deceduto<sup>47</sup>.

L'assoluzione ovvero la declaratoria d'improcedibilità impongono la revoca del sequestro.

La morte del condannato non fa venire meno il provvedimento ablatorio.

<sup>43</sup> Cfr. i delitti previsti dall'art. 270 c.p. all'art. 280 c.p..

<sup>44</sup> Ipotesi aggravate di contrabbando:

a) quando nel commettere il reato, o immediatamente dopo nella zona di vigilanza, il colpevole sia sorpreso a mano armata;

b) quando nel commettere il reato, o immediatamente dopo nella zona di vigilanza, tre o più persone colpevoli di contrabbando siano sorprese insieme riunite e in condizioni tali da frapporre ostacolo agli organi di polizia;

c) quando il fatto sia connesso con altro delitto contro la fede pubblica o contro la pubblica amministrazione;

d) quando il colpevole sia un associato per commettere delitti di contrabbando e il delitto commesso sia tra quelli per cui l'associazione è stata costituita.

<sup>45</sup> SSUU 920/03; recentemente: sentenze nn. 15908/07, 27710/08, 9218/09, 16207/10, 19516/10.

<sup>46</sup> Da ultimo: S. C. sent. nn. 27343/08, 29566/08, 6932/09.

<sup>47</sup> S.C. sent. n. 27343/08.

La confisca diviene definitiva con la conferma da parte della Cassazione dei provvedimenti dei giudici di primo e secondo grado.

### **3.3 - Rapporti e differenze tra sequestro (e confisca) di prevenzione ed ex art. 12 L. 356/92.**

I **rapporti** tra misura cautelare (penale) ex art. 12 sexies L. 356/92 e misura patrimoniale di prevenzione sono disciplinati dall'art. 2-ter, comma 9, della L. 575/65, secondo cui possono trovare applicazione entrambi gli strumenti prevalendo il provvedimento emesso nel processo penale<sup>48</sup>, con sospensione (di diritto) di quello di prevenzione. Nel caso in cui la confisca penale divenga definitiva cessano (di diritto) gli effetti del sequestro o della confisca di prevenzione. Naturalmente se non vi è piena coincidenza dei beni la sospensione e l'estinzione operano solo con riferimento ai beni oggetto di entrambi i provvedimenti:

Possono verificarsi le seguenti ipotesi:

- se all'atto dell'emissione del sequestro di prevenzione è nota l'esistenza di una misura emessa in sede penale, il tribunale misure di prevenzione dichiara la sospensione degli effetti del proprio sequestro. L'amministratore giudiziario nominato si limita alla ricognizione dei beni e a comunicare all'amministratore nominato dal giudice penale il provvedimento del tribunale misure di prevenzione in modo tale che qualora sopravvenga un provvedimento di revoca del sequestro (da parte del giudice penale) i beni siano sottoposti al sequestro di prevenzione;
- se il sequestro penale viene reso noto al giudice della prevenzione all'atto dell'esecuzione del sequestro (di prevenzione), si procede come ora indicato, operando di diritto la sospensione degli effetti del sequestro di prevenzione. Il tribunale (o meglio, il giudice delegato) si limita a dichiarare la sospensione del sequestro di prevenzione;
- se il sequestro penale sopravviene a quello di prevenzione, quest'ultimo è sospeso di diritto. Il tribunale (o meglio il giudice delegato) si limita a dichiarare la sospensione e l'amministratore nominato dal giudice penale si immette nel possesso dei beni sostituendosi a quello nominato dal giudice della prevenzione;
- se nel corso del procedimento di prevenzione viene resa nota la confisca definitiva disposta in sede penale, il giudice della prevenzione dichiara non doversi procedere nei confronti della proposta di confisca dei beni sottoposti a sequestro (di prevenzione) di cui cessano per legge gli effetti (perché ormai devoluti allo Stato).

#### **Molteplici sono le differenze tra i due istituti.**

In primo luogo vi sono rilevanti diversità derivanti dalla natura del procedimento.

Le misure di prevenzione patrimoniali sono applicate da un giudice specializzato (Tribunale misure di prevenzione), avente sede nel capoluogo di provincia, su proposta non del solo pubblico ministero (ma anche del Questore e del Direttore della Direzione investigativa antimafia) con un procedimento *semplificato*<sup>49</sup>, solo in parte sovrapponibile a quello penale. Lo stesso organo (Tribunale) provvede sul sequestro, delibera sull'eventuale richieste di revoca del sequestro, decide se adottare la confisca (di primo grado).

---

<sup>48</sup> La disposizione si riferisce a qualsivoglia sequestro penale, quindi anche nel caso di sequestro disposto ai sensi di altre norme (es. ex art. 321 c.p.p.).

<sup>49</sup> Cfr. art. 4 L. 1423/56. Va comunque, evidenziata la tendenza alla assimilazione del procedimento di prevenzione al processo penale.

Il sequestro ex art. 12 L. 356/92 viene emesso nel corso di un procedimento penale, su richiesta del pubblico ministero, dal giudice che procede (normalmente dal Giudice per le indagini preliminari, peraltro può essere emesso anche dal giudice di primo grado -Gup, Tribunale monocratico o collegiale o Corte d'Assise- o di secondo grado -Corte d'Appello o Corte d'Assise d'Appello-). Avverso il sequestro può essere proposta impugnativa innanzi ad altro organo (Tribunale del Riesame) e normalmente il giudice della confisca (di primo grado) non coincide con quello del sequestro (come detto, di norma il GIP)

L'art. 12 sexies L. 356/92 opera nell'ambito di un procedimento penale e la confisca segue solo nel caso di condanna del soggetto che ha la disponibilità del bene, laddove la confisca di prevenzione consegue all'esito dell'accertamento (diretto o incidentale) della pericolosità del soggetto, indipendentemente dalla responsabilità penale, perciò anche nel caso di pronuncia di sentenze di assoluzione.

Dunque, se per la confisca penale occorre la responsabilità oltre ogni ragionevole dubbio (art. 533 co. 1 c.p.p.), per la confisca di prevenzione è sufficiente l'accertata commissione di fatti idonei a desumere la pericolosità del soggetto rilevante anche solo con riferimento alla qualificata probabilità (indizio) di commissione di determinate ipotesi delittuose, ivi compresa l'appartenenza all'associazione di tipo mafioso.

La confisca di prevenzione, alla luce delle recenti modifiche normative, consente di raggiungere (art. 2-bis, comma 6-bis, secondo periodo, legge 575/65) beni nella disponibilità di soggetti morti nel corso del procedimento (laddove nel processo penale all'estinzione del reato consegue la restituzione del bene sequestrato) e, finanche dopo cinque anni dal decesso della persona nei cui confronti poteva applicarsi la misura di prevenzione (art. 2-ter, comma 11 L. 575/65).

La *platea* dei destinatari della misura di prevenzione patrimoniale è, dunque, molto più ampia dei soggetti che possono essere raggiunti dalla confisca penale.

Per la confisca ex art. 12 sexies L. 356/92 non occorre alcun nesso di pertinenzialità del bene con il reato per cui si procede<sup>50</sup>, perché il legislatore ha *ritenuto di presumere l'esistenza di un nesso pertinenziale tra alcune categorie di reati e i beni di cui il condannato non possa giustificare la provenienza e che risultino di valore sproporzionato rispetto al reddito o alla attività economica del condannato stesso*, colpisce, perciò tutti i beni per i quali non sia stata fornita la giustificazione, siano stati acquisiti in epoca anteriore o successiva al reato per cui è intervenuta condanna.

Per la confisca di prevenzione, legata all'imprescindibile pericolosità del soggetto, appare più convincente la posizione giurisprudenziale che richiede la necessaria correlazione temporale fra gli indizi di carattere personale sull'appartenenza del soggetto a un'associazione di tipo mafioso (ovvero di manifestazione della pericolosità per le varie categorie di persone nei confronti delle quali è oggi consentita la misura patrimoniale) e l'acquisto dei beni, dovendo verificarsi se i beni da confiscare siano entrati nella disponibilità del proposto, non già prima, ma successivamente o almeno contestualmente al suo inserimento nel sodalizio criminoso<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Da ultimo Sentenza n. 11269/09, conformemente alla giurisprudenza successiva alla sentenza SS.UU. n. 920/03.

<sup>51</sup> Cfr. supra, nota n. 40.



Va segnalata la tendenza<sup>52</sup> all'assimilazione tra i due istituti, accentuata oggi dalla medesima terminologia adoperata per individuare i beni da sottoporre a sequestro e confisca<sup>53</sup> e dalla medesima normativa applicabile alla fase di esecuzione del sequestro e di amministrazione dei beni<sup>54</sup>.

Non avendo il giudice (di prevenzione e penale) alcun potere d'impulso in mancanza di richiesta o proposta di sequestro, **la scelta** (qualora ricorrano i presupposti di entrambi gli istituti) è rimessa all'organo competente a richiedere il provvedimento.

Le differenze relative ai destinatari e ai presupposti indica un maggiore campo di operatività della misura patrimoniale di prevenzione (ove, peraltro, interviene un giudice specializzato anche nella fase dell'amministrazione dei beni), pur se vi è una tendenza a privilegiare il sequestro penale per la tendenza a procedere al sequestro di tutti i beni nella disponibilità dell'indagato, indipendentemente da un approfondito accertamento sulla provenienza illecita.

Si deve registrare anche una tendenza a proporre l'applicazione di entrambi gli istituti da parte di alcune Procure (l'unico organo cui è attribuito il potere di richiesta di sequestro penale e di proposta di adozione del sequestro di prevenzione)<sup>55</sup>.

#### **4 - L'efficacia delle misure di prevenzione patrimoniali e penali.**

##### **4.1 - I provvedimenti di confisca emessi e i beni confiscati.**

Dalla relazione per l'anno 2009 del Commissario Straordinario per i beni sequestrati e confiscati<sup>56</sup>, il documento complessivo ad oggi più aggiornato, è possibile trarre numerosi dati sulle confische definitive intervenute negli anni 2008 e 2009.

I dati relativi alle misure di prevenzione sono particolarmente affidabili, a differenza di quelli relativi alle confische ex art. 12 sexies L. 356/92, di cui risulta difficile la ricognizione.

Nel 2008 risultano emessi 105 provvedimenti definitivi di confisca di prevenzione e 23 penali (14 sentenze e 9 in sede di esecuzione), per un totale di 1298 beni.

Dal gennaio al 15 novembre 2009 sono stati emessi 75 provvedimenti definitivi di confisca di prevenzione e 20 penali (14 sentenze e 6 in sede di esecuzione), per un totale di 1240 beni, così distinti: 474 beni immobili, 153 beni mobili registrati, 87 aziende, 521 rapporti bancari o finanziari, 5 di diversa natura.

Si legge nella relazione: *I numeri confermano che l'istituto giuridico delle misure di prevenzione patrimoniale è il "mezzo" più impiegato per colpire le ricchezze illecitamente acquisite; non si evidenzia un incremento dei procedimenti rispetto allo scorso anno ma non diminuisce il numero dei beni definitivamente confiscati. Mentre un incremento dei procedimenti per misure patrimoniali preventive viene segnalato nella relazione del Ministero della Giustizia di aprile 2009 che però analizza i dati dei procedimenti iscritti nel corso del corrente anno e non i procedimenti divenuti definitivi*".

---

<sup>53</sup> Dopo le recenti novelle la formulazione dell'art. 12 sexies comma 1 l. 356/92 e dell'art. 2 ter, comma 3, della legge 575/65 sono simili.

<sup>54</sup> Dopo la novella della L. 125/08 e l'introduzione del comma 4-bis dell'art. 12 sexies.

<sup>55</sup> Questa opinione è stata espressa dal Procuratore Nazionale Antimafia nell'audizione del 13.3.09 innanzi alla Commissione parlamentare antimafia.

<sup>56</sup> Consultabile su:

<http://www.benisequestraticonfiscati.it/AgenziaNazionale/beniConfiscati/relazioni/relazione2009.html>

Dati aggiornati<sup>57</sup> sui beni confiscati (e sul loro utilizzo) sono presenti sul sito dell'Agencia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata<sup>58</sup>.

Alla data dell'1 novembre 2010 risultano definitivamente confiscati 9787 beni immobili e 1365 aziende.

Difficile individuare il valore degli immobili confiscati. Un dato attendibile può trarsi dalla relazione del 2009 del commissario straordinario per i beni confiscati che, alla data dell'1 novembre 2009, individua per 6.507 beni immobili confiscati stimati (pari al 75% circa di quelli definitivamente confiscati) un valore prudenziale di circa 1,2 miliardi di euro.

#### 4.2 . Le somme di danaro definitivamente confiscate.

La recente delibera del 13 settembre 2010 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti<sup>59</sup>, consente di quantificare **l'importo del danaro confiscato** (somme di danaro, ricavo della vendita relativa ai beni mobili, proventi dell'affitto, della vendita e liquidazione dei beni costituiti in azienda).

I dati si possono così riassumere:

- **proventi derivanti dai beni confiscati** alla criminalità organizzata **ai sensi della Legge 31 maggio 1965, n. 575**<sup>60</sup>, versamenti totali (in conto competenza e in conto residui):
  - 2007 euro  $1.409.124 + 7.984.312 = 9.293.436$
  - 2008 euro  $1.278.372 + 5.258.950 = 6.537.322$
  - 2009 euro  $773.262 + 4.582.859 = 5.356.121$
- **proventi derivanti dai beni confiscati ai sensi dell'art. 12-sexies della L. 356/92**<sup>61</sup>, versamenti totali (capitolo 3322):
  - 2007 euro  $7.494 + 1.727.985 = 1.735.479$
  - 2008 euro  $26.308 + 2.884.654 = 2.910.962$
  - 2009 euro  $136 + 363.593 = 363.729$
- **totale dei proventi derivanti dai beni confiscati (in sede penale e di prevenzione)**<sup>62</sup> versamenti totali,
  - 2007 euro 11.128.916, 83,5 % derivanti dalla L. 575/65
  - 2008 euro 9.448.285 69,2 % derivanti dalla L. 575/65
  - 2009 euro 5.719.851 93,6 % derivanti dalla L. 575/65
  - TOTALE 82,1 % derivanti dalla L. 575/65.

I dati evidenziano:

- l'assoluta preponderanza delle somme ricavata dalla confisca di prevenzione,
- la progressiva riduzione degli importi complessivamente confiscati.

#### 4.3 - I beni sequestrati.

<sup>57</sup> Alla data dell'1 novembre 2010, all'atto della stesura del presente articolo.

<sup>58</sup> <http://www.benisequestraticonfiscati.it/AgenciaNazionale/beniConfiscati/statistiche.html>.

<sup>59</sup> [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_centrale\\_controllo\\_amm\\_stato/2010/deliber\\_a\\_23\\_2010\\_g\\_e\\_relazione.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2010/deliber_a_23_2010_g_e_relazione.pdf).

<sup>60</sup> La prima cifra è relativa al Capitolo 2440 (quota del 10 % dei proventi dei beni confiscati, destinati ad assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli Enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento<sup>60</sup>), la seconda al capitolo 3319 (relativo alle residue somme).

<sup>61</sup> La prima somma riguarda il danaro da destinare a misure anti-tratta, la seconda ai proventi da ogni altro reato (capitolo 3322).

<sup>62</sup> Capitoli 2440, 3319, 3322.

Non sono disponibili dati attendibili sul numero e sul valore dei beni sequestrati in sede penale e di prevenzione, pur essendone disponibili alcuni desumibili dalla citata relazione della Sezione centrale della Corte dei Conti, dal sito della Direzione investigativa antimafia<sup>63</sup> e dal sito del Ministero della giustizia<sup>64</sup>.

L'avvio definitivo del registro generale misure di prevenzione (Sippi) consentirà di acquisire dati in questo settore.

Dati attendibili complessivi (anche relativi al settore penale) saranno disponibili solo con l'avvio dell'opera di monitoraggio attribuita all'Agenzia nazionale<sup>65</sup>.

Per le somme affluite al Fondo Unico Giustizia (relative a sequestri e confische di prevenzione, penali e amministrative) con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30.11.10<sup>66</sup> sono state stabilite le modalità di riparto.

Sono noti i seguenti dati al dicembre 2009<sup>67</sup>:

- euro 54,5 milioni, relativi a beni confiscati;
- euro 497,8 milioni, relativi a risorse sequestrate.

## 5 - Altre tipologie di sequestro e confisca.

Oltre alle descritte misure patrimoniali, nell'ambito di un processo penale possono essere adottati provvedimenti di sequestro (preventivo, ex art. 321 c.p.p) e, successivamente, di confisca (ex art. 240 c.p.) anche nei confronti di soggetti appartenenti ad associazioni di tipo mafioso, perciò con riferimento a reati in qualche modo connessi o collegati a delitti *di criminalità* organizzata, ma non rientranti tra quelli compresi nell'art. 12 sexies L. 356/92.

Il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. ha a oggetto:

- cose pertinenti al reato qualora vi sia pericolo che la loro libera disponibilità possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati (art. 321, comma 1, cpp);
- cose di cui è consentita la confisca ai sensi dell'art. 240 c.p. (art. 321, comma 2, c.p.p.)<sup>68</sup>.

Per i sequestri adottati ai sensi dell'art. 321 c.p.p. e per le successive confische operano i principi previsti per l'art. 12 sexies l. 356/92<sup>69</sup> in tema di amministrazione e destinazione dei beni.

---

<sup>63</sup> [http://www1.interno.it/dip\\_ps/dia/pagine/rilevazioni\\_stat.htm](http://www1.interno.it/dip_ps/dia/pagine/rilevazioni_stat.htm).

<sup>64</sup> [http://www1.interno.it/dip\\_ps/dia/pagine/rilevazioni\\_stat.htm](http://www1.interno.it/dip_ps/dia/pagine/rilevazioni_stat.htm), ove si leggono mi dati al 30 aprile 2009 senza distinzione tra beni sequestrati e confiscati ai sensi della L. 575/65.

<sup>65</sup> Cfr. oltre, par. 9.

<sup>66</sup> In Gazzetta Ufficiale n. 315 del 31 dicembre 2010.

<sup>67</sup> [http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/comunicati/comunicati\\_2009/0559\\_2009\\_12\\_22\\_fondo\\_unico\\_giustizia.html\\_8783096.html](http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/comunicati/comunicati_2009/0559_2009_12_22_fondo_unico_giustizia.html_8783096.html)

<sup>68</sup> Art. 240 c.p.:

1. Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose, che ne sono il prodotto o il profitto.

2. E' sempre ordinata la confisca:

1) delle cose che costituiscono il prezzo del reato;

2) delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna.

Le disposizioni della prima parte e del n. 1 del capoverso precedente non si applicano se la cosa appartiene a persona estranea al reato.

La disposizione del n. 2 non si applica se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.

<sup>69</sup> Art. 12 sexies L. 356/92:

Va segnalato che per i sequestri adottati ai sensi dell'art. 321 c.p.p., pur se non relativi alla criminalità organizzata, che hanno a oggetto aziende, società (*rectius* quote sociali), ovvero beni di cui sia necessario assicurare l'amministrazione, si applicano, ai sensi dell'art. 104 bis disp. att. cpp, in quanto compatibili, le disposizioni in tema di amministrazione di beni di cui alla L. 575/65.

## **6 - L'esecuzione del sequestro e l'amministrazione dai beni nel procedimento di prevenzione e nel processo penale (ex art. 12 sexies L. 356/92).**

Sulla base della disciplina oggi vigente<sup>70</sup> il contenuto del decreto di sequestro e l'amministrazione dei beni sono largamente coincidenti per i provvedimenti penali<sup>71</sup> e di prevenzione<sup>72</sup>.

**Il sequestro è emesso** dal tribunale in funzione di giudice delle misure di prevenzione ai sensi della legge 575/65<sup>73</sup> (eventualmente dopo lo svolgimento d'indagini), ovvero dal giudice del processo penale competente per la misura cautelare (privo di autonomi poteri di indagine)<sup>74</sup> su richiesta dell'organo proponente<sup>75</sup>.

**Il sequestro contiene**, oltre alla specifica elencazione dei beni oggetto del provvedimento:

- la nomina del giudice delegato alla procedura (nel solo caso di sequestro di prevenzione);
- la nomina di un amministratore<sup>76</sup> scelto tra determinate figure di professionisti indicati nell'art. 2-sexies, comma 3 della, L. 575/65. E' in corso di istituzione l'Albo degli Amministratori, diviso in sezione generale e sezione di esperti in gestione aziendale, all'interno del quale dovrà essere operata la scelta<sup>77</sup>;

---

*4. Se, nel corso del procedimento, l'autorità giudiziaria, in applicazione dell'art. 321, comma 2, del codice di procedura penale, dispone il sequestro preventivo delle cose di cui è prevista la confisca a norma dei commi 1 e 2, le disposizioni in materia di nomina dell'amministratore di cui al secondo periodo del comma 3 si applicano anche al custode delle cose predette.*

*4-bis. Si applicano anche ai casi di confisca previsti dai commi da 1 a 4 del presente art. le disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati o confiscati previste dagli articoli 2-quater, 2-sexies, 2-septies, 2-octies, 2-nonies, 2-decies, 2-undecies e 2-duodecies dalla legge 31 marzo 1965, n. 575, e successive modificazioni; restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno.*

<sup>70</sup> In particolare dopo l'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009 n. 94.

<sup>71</sup> Essendo applicabile al sequestro ex art. 12 sexies, ai sensi del comma 4 bis di tale articolo, le disposizioni in materia di gestione dei beni sequestrati o confiscati previste dagli articoli 2-quater, 2-sexies, 2-septies, 2-octies (nonchè in materia di destinazione dei beni confiscati di cui agli artt. 2-nonies 2-decies, 2-undecies e 2-duodecies) dalla legge 31 marzo 1965, n. 575

<sup>72</sup> Essendo applicabile al procedimento di prevenzione le disposizioni di cui all'art. 104 disp. att. c.p.p. in tema di esecuzione del sequestro (peraltro disciplinate sulla base della previgente disciplina e prassi operante in sede di prevenzione).

<sup>73</sup> Ovvero dal Presidente del tribunale nel caso previsto dall'art. 2 bis comma 2 della L. 575/65.

Il tribunale misure di prevenzione ha sede nel capoluogo di provincia.

<sup>74</sup> Ai sensi degli artt. 291, 279 c.p.p. e 91 disp. att. c.p.p.

<sup>75</sup> Per il sequestro ex art. 12 sexies l'organo proponente è esclusivamente il pubblico ministero competente;

Per il sequestro quale misura di prevenzione patrimoniale sono organi proponenti: il Questore ed il Procuratore della Repubblica del capoluogo d Distretto (Procuratore DDA) ove dimora la persona, il Direttore della Direzione Investigativa Antimafia.

Il Procuratore del Circondario è competente solo per le proposte patrimoniali nei confronti delle persone pericolose ai sensi dei nn. 1 e 2 della L. 1423/56.

<sup>76</sup> Talvolta per il sequestro ex art. 12 sexies si parla di custode (penale), trattasi di espressione mutuata dall'art. 259 c.p.p. che riflette la natura *statica* della mera attività di conservazione del bene. Peraltro, dopo l'introduzione del comma 4-bis dell'art. 12 sexies, che richiama l'applicabilità delle disposizioni della L. 575/65, anche per il sequestro ex art. 12 sexies si nomina un *amministratore giudiziario*.

<sup>77</sup> Cfr. art. 2 sexies, commi 3 e 4, L. 575/65, come modificati ed integrati dalla L. 94/09 nonché art. 18 della L. 94/09 sulla istituzione dell'Albo.

Con D. L.vo 4.2.2010 è stato istituito l'Albo, per la cui operatività è necessaria la pubblicazione degli iscritti prevista (dall'art. 7) entro un anno.

- le eventuali prescrizioni da osservare per l'esecuzione del sequestro;
- le eventuali ulteriori prescrizioni imposte all'amministratore.

Il sequestro ex art. 12 sexies L. 356/92 **viene eseguito** dal pubblico ministero (che delega la polizia giudiziaria), quello di prevenzione dall'amministratore e dalla polizia giudiziaria delegata dal tribunale.

**L'esecuzione del sequestro avviene** con le modalità previste dall'art. 104 disp. att. c.p.p.:

- sui mobili e sui crediti, secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore (artt. 513 e ss. c.p.c.) o presso il terzo (art. 543 e ss. c.p.c.) in quanto applicabili;
- sugli immobili o mobili registrati, con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici che richiede una precisa indicazione dei dati dei beni mobili registrati e dei beni immobili (particelle catasto terreni e fabbricati) per le necessarie annotazioni. Pur se non vi è un espresso richiamo alle forme prescritte dal codice di procedura civile (artt. 605 e ss c.p.c., esecuzione per rilascio) si ritiene generalmente che siano applicabili, con conseguente immissione in possesso a mezzo dell'ufficiale giudiziario;
- sui beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, oltre che con le modalità previste per i singoli beni sequestrati (vale a dire con le modalità sub a) e b), con l'immissione in possesso dell'amministratore, con l'iscrizione del provvedimento nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa;
- sulle azioni e sulle quote sociali, con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese;
- sugli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli del debito pubblico, con la registrazione nell'apposito conto tenuto dall'intermediario ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213. Si applica l'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170.

In ogni caso l'Amministratore giudiziario, con l'ausilio della polizia giudiziaria delegata e a mezzo dell'ufficiale giudiziario, **si immette nel possesso dei beni sequestrati**, ad eccezione di quelli trasmessi direttamente al Fondo Unico giustizia<sup>78</sup> (le somme di denaro e i relativi proventi, gli interessi, i titoli al portatore, emessi o garantiti dallo Stato, i valori di bollo, i crediti pecuniari, i conti correnti, i conti di deposito titoli, i depositi a risparmio e ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale, sempre che tali beni non siano riferibili ad *compendi aziendali*<sup>79</sup>).

**L'amministratore giudiziario, in fase di esecuzione, ha l'onere<sup>80</sup>:**

- di presentare (al giudice delegato o al giudice del sequestro penale), entro un mese dalla nomina, una relazione particolareggiata sullo stato e sulla consistenza dei beni sequestrati e di segnalare (al giudice delegato o al giudice del sequestro penale) l'esistenza di altri beni, che potrebbero formare oggetto di sequestro, di cui sia venuto a conoscenza nel corso della sua gestione;

---

Fin a oggi, peraltro, non è stato neanche adottato il regolamento previsto dall'art. 10 del D. l.vo 14/2010 che dovrà contenere le modalità di iscrizione nell'Albo degli amministratori giudiziari;

<sup>78</sup> Decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 e dal decreto legge n. 143 del 2008, convertito nella legge n. 181 del 2008 e successive modificazioni".

Cfr. anche il regolamento ministeriale di attuazione 30 luglio 2009 n. 217.

<sup>79</sup> Secondo l'interpretazione autentica di cui al comma 2-bis dell'art. 6 della L. 38/09 di conversione del DL 11/09.

<sup>80</sup> Art. 2 sexies e 2 septies L. 575/65.

- di presentare al tribunale misure di prevenzione ovvero al giudice penale, nel caso in cui il sequestro abbia a oggetto aziende, entro sei mesi dalla nomina, una relazione particolareggiata sullo stato e sulla consistenza dei beni aziendali sequestrati, nonché sullo stato dell'attività aziendale. Il tribunale (ovvero il giudice penale), sentiti l'amministratore giudiziario e il pubblico ministero, ove rilevi concrete prospettive di prosecuzione dell'impresa, approva il programma con decreto motivato e impartisce le direttive di gestione dell'impresa;

**L'amministrazione dei beni è finalizzata** alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati anche al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni ed è svolta dall'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato (per l'intera durata del procedimento di prevenzione) o del giudice penale che procede (che, perciò, varia in base all'evoluzione del procedimento)<sup>81</sup>.

#### **L'amministratore<sup>82</sup>:**

- può compiere tutti gli atti di ordinaria amministrazione. Nel caso di sequestro di aziende il tribunale misure di prevenzione ovvero il giudice penale espressamente autorizza l'amministratore giudiziario al compimento degli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'attività economica dell'azienda e il giudice delegato (ovvero lo stesso giudice penale), tenuto conto dell'attività economica svolta dall'azienda, della forza lavoro da essa occupata, della sua capacità produttiva e del suo mercato di riferimento, può indicare il limite di valore entro il quale gli atti si ritengono di ordinaria amministrazione;
- non può stare in giudizio, nè contrarre mutui, stipulare transazioni, compromessi, fidejussioni, concedere ipoteche, alienare immobili e compiere altri atti di straordinaria amministrazione, senza autorizzazione scritta del giudice delegato o del giudice penale;
- con la frequenza stabilita dal giudice delegato o dal giudice penale deve presentare una relazione periodica sull'amministrazione, esibendo, se richiesto, i documenti giustificativi; deve altresì segnalare l'esistenza di altri beni, che potrebbero formare oggetto di sequestro, di cui sia venuto a conoscenza nel corso della sua gestione.

Sono emersi alcuni **elementi di criticità relativi alla gestione dei beni**, attività molto delicata che coinvolge molteplici competenze e richiede una particolare specializzazione del giudice.

L'esperienza ha dimostrato una maggiore efficienza dell'amministrazione svolta sotto la direzione del giudice delegato, nominato nel procedimento di prevenzione, trattandosi di funzione specializzata che si sviluppa per l'intera durata del procedimento, perciò tale da assicurare continuità e competenza.

**Maggiori criticità sono emerse nel corso dei processi penali** per la naturale attenzione del giudice penale all'accertamento del fatto e della responsabilità, per le pressanti e imprescindibili esigenze sulla libertà personale, per la mancanza di continuità derivante dalla competenza attribuita al giudice che procede: prima il Gip, poi il giudice di primo grado (tribunale o corte d'Assise), infine il giudice di secondo grado.

---

<sup>81</sup> Art. 2 sexies L. 575/65.

<sup>82</sup> Art. 2 septies L. 575/65.

Ulteriore elemento di criticità è emerso per il mancato raccordo tra la fase dell'amministrazione giudiziaria e quella successiva alla confisca (derivante anche dalla naturale provvisorietà del sequestro), con possibile dispersione dei beni.

Particolare sofferenza è emersa per le **aziende**, non solo per la lunghezza dei procedimenti, ma anche per la mancanza di liquidità derivante dalla riduzione delle linee di credito, per la mancanza di un adeguato supporto di esperti<sup>83</sup>, per la difficoltà di programmare la redditività dell'impresa in vista della destinazione finale<sup>84</sup>.

Peraltro, lo scopo della legge 575/1965 consiste proprio nella migliore utilizzazione dei beni sequestrati, con l'obiettivo di conservarne la produttività e, ove ne sussistano le condizioni, di incrementarla.

Per le aziende le finalità di gestione sono di proseguire, riattivare e riconvertire l'attività imprenditoriale, che rappresenta uno dei compiti più difficili da parte degli amministratori giudiziari. L'autorità giudiziaria dovrebbe essere tempestivamente informata sulle prospettive di continuazione dell'attività aziendale, richiedendosi particolari competenze all'amministratore giudiziario che spesso incontra grandi difficoltà sia all'interno che all'esterno dell'azienda (non di rado proprio da parte degli istituti di credito che prima del sequestro procedevano ad affidamenti).

## **7 - La fase successiva alla confisca: destinazione e utilizzazione del bene, prima della L. 50/10.**

### **7.1 - L'evoluzione normativa.**

Si è già ricordato<sup>85</sup> che negli anni successivi alla sua promulgazione la legge Rognoni-La Torre evidenziò lacune circa la gestione e la destinazione dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali.

Dopo l'emanazione del decreto legge 230/1989, convertito nella legge 282/1989 "*Disposizioni urgenti per l'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati ai sensi della legge 575/1965*", grazie all'impulso dell'Associazione "*Libera*" nomi e numeri contro le mafie (che presentò nel 1995 una petizione popolare, firmata da un milione di persone), fu approvata la legge 7 marzo 1996, n. 109 "disposizioni in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati" che apportò numerose integrazioni alla legge 575/65 finalizzate a una puntuale e tempestiva destinazione dei beni confiscati, in particolare a fini sociali.

In seguito sono state proposte ampie riflessioni sulla migliore utilizzazione dei beni confiscati<sup>86</sup> e sono stati approvati numerosi interventi correttivi.

---

<sup>83</sup> Per sopperire a tale esigenza alcuni Tribunali hanno adottato protocolli, anche in accordo col Commissario straordinario per i beni confiscati.

<sup>84</sup> Cfr. la relazione per l'anno 2009 del Commissario Straordinario per i beni confiscati e la relazione del 2010 della sezione centrale di controllo della Corte dei Conti..

<sup>85</sup> Supra, par. 1.

<sup>86</sup> Possono citarsi:

- la costituzione di un osservatorio permanente sui beni confiscati e la nomina di un "Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali" con D.P.R. 28.7.1999;
- la nomina di un successivo Commissario straordinario del Governo con D.P.R. 19.1.2001, ai sensi dell'art. 11 della L. 23.8.1988, che ha operato sino al 31.12.2003 formulando proposte di riforma della disciplina, monitorando i beni ed i relativi procedimenti con la elaborazione di una banca dati dei beni confiscati e sollecitando le procedure per la destinazione ed assegnazione dei beni;
- i lavori della Commissione per la ricognizione il riordino della normativa e la elaborazione di disegni di legge (Commissione Fiandaca);
- il D.D.L. n. 5362 del 19.10.04, "Delega al governo per il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali", disegno non divenuto legge dello Stato;

## 7.2 - L'amministrazione, destinazione e utilizzazione dei beni.

Divenuta definitiva la confisca (penale e di prevenzione) i beni sono devoluti allo Stato e si applica l'art. 823 c.c.<sup>87</sup>.

Prima della recente modifica introdotta dalla L. 50/10 l'amministrazione dei beni (non attribuiti al fondo Unico Giustizia) era trasferita all'Agenzia del Demanio territorialmente competente e proseguiva tramite il medesimo amministratore nominato dal giudice, mentre la destinazione dei beni era di competenza del Prefetto<sup>88</sup> che provvedeva, su proposta non vincolante del dirigente regionale dell'Agenzia del demanio, entro 90 giorni (prorogabili di altri 90).

Per estrema sintesi, la **destinazione** assumeva diverse connotazioni secondo i beni coinvolti:

- **per i beni immobili:** a) **vendita**, secondo una rigorosa procedura di competenza del dirigente del competente ufficio del territorio dell'Agenzia del demanio, b) **mantenimento al patrimonio dello Stato**, per finalità pubbliche, c) **trasferimento al patrimonio del comune**, in via prioritaria, ovvero della provincia o della regione per finalità istituzionali o sociali, con possibile assegnazione a enti o cooperative, sempre per fini sociali;
- **per i beni aziendali**, mantenimento al patrimonio dello Stato, con destinazione a) **all'affitto**, b) **alla vendita**, c) **alla liquidazione**.

## 7.3 - Le criticità.

Le **criticità del procedimento di utilizzazione dei beni confiscati** derivavano, oltre che dalla pluralità di soggetti interessati al procedimento, anche da questioni non definite legislativamente (quale la sorte delle ipoteche iscritte sui beni immobili in epoca precedente al sequestro) e dalla mancanza di risorse finanziarie necessarie per il godimento finale, solo in parte reperibili attraverso

- 
- il decreto del 23.12.2003 con cui l'Ufficio del Commissario veniva soppresso e la gestione dei beni, che era attribuita alla competenza del Ministero delle Finanze, passava all'Agenzia del Demanio, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
  - la relazione della Commissione parlamentare antimafia della XV legislatura del 27.11.2007;
  - l'istituzione del Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione di beni confiscati alle organizzazioni criminali, con D.P.R. 6.11.2007 e rinnovato con D.P.R. 20 gennaio 2009, con l'assegnazione al medesimo di numerosi compiti:
    - a) assicurare un efficace coordinamento operativo tra le amministrazioni e gli enti interessati alla destinazione e gestione dei beni confiscati per la sollecita definizione delle procedure, alla corretta gestione dei beni confiscati, alla effettiva destinazione e al proficuo utilizzo degli stessi;
    - b) assicurare il coordinamento operativo tra le suddette amministrazioni ed i soggetti cui è devoluta la gestione dei beni confiscati
    - c) promuovere l'adozione di provvedimenti amministrativi per assicurare la proficua gestione dei beni confiscati e l'effettività della loro destinazione sociale;
    - d) promuovere intese con le Autorità giudiziarie competenti al fine di raccordare i procedimenti amministrativi di destinazione con i procedimenti giudiziari limitatamente alla fase del sequestro e della confisca non definitiva dei beni, ed altresì al fine di ricomprendere nelle iniziative di cui al punto c) i beni medesimi e di porre a disposizione degli organi dell'amministrazione giudiziaria ogni risorsa onde assicurare una proficua gestione economica dei beni, nel rispetto di ogni prerogativa dell'Autorità giudiziaria;
    - e) formulare proposte al Presidente del Consiglio dei Ministri
    - f) procedere al monitoraggio dei beni confiscati
  - le relazioni presentate nel 2008 e 2009 dal Commissario Straordinario del Governo per la gestione e destinazione di beni confiscati alle organizzazioni criminali.

<sup>87</sup> Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà (948 e seguenti) e del possesso (1168 e seguenti) regolati dal presente codice

<sup>88</sup> Prima della L. 94/09 era di competenza della competente Agenzia del Demanio.



le procedure previste dal PON (Programma Operativo Nazionale) Sicurezza e dai P.O.R. (Programmi Operativi Regionali).

Per meglio inquadrare il problema possono citarsi alcuni dati aggiornati al dicembre 2009<sup>89</sup>:

- su **8.933** beni immobili confiscati solo **5.407** (pari al **60,5%**) erano stati destinati, di cui solo **4.738** effettivamente consegnati. **L'86%** era stato destinato agli Enti locali per finalità sociali, il restante **14%** era stato mantenuto allo Stato per fini istituzionali;
- solo **l'11%** delle aziende era stato destinato alla vendita o all'affitto. Il restante **89%** era andato in liquidazione (1 azienda su 3 risulta già in liquidazione o tecnicamente fallita prima della confisca definitiva);
- erano stati destinati a **480 Comuni n. 3.796** beni immobili, di cui solo il **47%** utilizzati<sup>90</sup> In definitiva, solo il 25-30% degli immobili confiscati era utilizzato.

## **8 - Le proposte per l'accelerazione dei procedimenti (giudiziari e amministrativi) e di migliore destinazione e utilizzazione dei beni confiscati.**

Le criticità rilevate in tema di sequestro e di confisca e di destinazione dei beni hanno stimolato plurime riflessioni.

Senza ripercorrere il serrato dibattito e prendendo atto delle modifiche già intervenute (pur se spesso disorganiche e con difetti di coordinamento o formule normative non precise), è sufficiente sintetizzare alcune proposte ampiamente condivise.

**Per i procedimenti giudiziari**, preso atto della problematicità d'interventi acceleratori sui processi penali (che richiedono tempi estremamente lunghi), sono state individuate proposte di più semplice attuazione relative al procedimento di prevenzione:

- la fissazione di termini di definizione per il procedimento di appello, attualmente non previsti, mediante una disciplina che, con gli opportuni adattamenti, richiami quella vigente per il giudizio di primo grado. Si è potuto verificare che spesso in grado di appello i procedimenti hanno durata estremamente lunga, con inevitabile aggravio dei costi dell'amministrazione e rischio di depauperamento dei beni;
- l'estensione ai procedimenti di prevenzione patrimoniali della disciplina sulla trattazione prioritaria dei processi (penali) di cui all'art. 132 bis disp. att. c.p.p., con conseguente adozione da parte dei dirigenti degli uffici dei provvedimenti organizzativi necessari<sup>91</sup>;

---

<sup>89</sup> Tratti dalla relazione per l'anno 2009 del Commissario straordinario per i beni confiscati.

<sup>90</sup> Queste le cause di mancato utilizzo:

- a. 5,99% immobili inagibili;
- b. 2,78% immobili in quota indivisa;
- c. 18,40% carenza di risorse finanziarie;
- d. 1,94% immobili occupati dal prevenuto e/o dai suoi familiari;
- e. 1,69% immobili occupati da terzi con titolo;
- f. 1,88% immobili occupati da terzi senza titolo;
- g. 0,30% immobili gravati da ipoteca;
- h. 0,73% immobili gravati da procedura giudiziaria in corso;
- i. 29,24% procedure per l'utilizzo avviate;
- l. 14,83% in attesa di finanziamenti;
- m. 22,22% altro.

<sup>91</sup> Questo il testo diretto a tradurre in norma la proposta:

dopo l'art. 3 quinquies della legge 31 maggio 1965 è aggiunto il seguente  
"Art. 2-sexies.

1. E' assicurata la priorità assoluta nella trattazione e nella formazione dei ruoli di udienza:  
a )dei procedimenti previsti dalla presente legge;

b )dei procedimenti previsti dalla legge 22 maggio 1975, n. 152;

- la trattazione dei procedimenti previsti dalla legge n.575 del 1965 da parte di sezioni o collegi *specializzati*. La particolare natura del procedimento di prevenzione induce a prevedere collegi che assicurino la necessaria specializzazione dei magistrati; d'altra parte la specializzazione comporta un'evidente accelerazione del procedimento dovendo i relativi collegi trattare in via prioritaria quelli aventi a oggetto proposte di applicazione di misure di prevenzione<sup>92</sup>;
- la prevalenza del sequestro di prevenzione sul sequestro penale, ribaltando l'opposto vigente principio;
- una compiuta disciplina delle numerose questioni in tema di amministrazione giudiziaria, risolte sulla base di orientamenti non sempre uniformi.

Accelerato il procedimento di prevenzione e assicurata un'ulteriore specializzazione del giudice della prevenzione, appare utile prevedere la prevalenza di tale istituto, anche per *sgravare* il giudice del processo penale, impegnato prioritariamente nell'accertamento della responsabilità penale, con conseguente investimento di energie, impegno e professionalità da parte di tutti i soggetti che intervengono (polizia giudiziaria, P.M., GIP, giudice del dibattimento, persone sottoposte al procedimento, difensori)<sup>93</sup>.

Si suggeriva, inoltre, di evitare interventi non organici e di fare confluire le proposte in un Testo Unico che consentisse il riordino dell'intera disciplina.

A fianco delle suindicate proposte, di agevole adozione, vanno menzionate le riflessioni finalizzate da un lato all'adozione di un unico procedimento patrimoniale, sganciato o con natura incidentale rispetto al processo penale, dall'altro l'attribuzione della competenza per il sequestro ex art. 12 sexies L. 356/92 al tribunale per le misure di prevenzione<sup>94</sup>.

---

c) dei procedimenti aventi ad oggetto le proposte di applicazione di misure patrimoniali ai sensi degli artt. 19 della legge 22 maggio 1975 e 1, numeri 1) e 2) della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, n. 152;

2. I dirigenti dei tribunali avente sede nel capoluogo di provincia e delle Corti d'appello adottano i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la trattazione e definizione prioritaria dei procedimenti previsti dal primo comma e il rispetto dei termini previsti. I provvedimenti sono tempestivamente comunicati al Consiglio Giudiziario e al Consiglio superiore della magistratura. Il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia valutano gli effetti dei provvedimenti adottati dai dirigenti degli uffici' sulla trattazione prioritaria, sulla durata e sul rispetto dei termini dei procedimenti di cui alla presente legge. In sede di comunicazioni sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, il Ministro della giustizia riferisce alle Camere le valutazioni effettuate ai sensi del presente comma.

<sup>92</sup> Il ridotto organico di numerosi Tribunali di capoluogo di provincia consente una specializzazione solo tendenziale, nel senso che tutti i procedimenti in materia di prevenzione dovranno essere assegnati al medesimo collegio che, secondo le necessità, tratterà anche ulteriori affari. Nei Tribunali di maggiori dimensioni e con un consistente carico di affari di prevenzione potranno essere costituite (come accade oggi in alcuni uffici più sensibili alla materia, ad es. Napoli, Palermo, Reggio Calabria) delle sezioni composte di più magistrati che tratteranno tutti i procedimenti di prevenzione e, in via assolutamente residuale ed eventuale, secondo le necessità, ulteriori affari.

La proposta può tradursi in un ulteriore comma (terzo) da aggiungersi al già proposto art. 3 sexies L. 575/65:

3. Anche al fine di dare attuazione a quanto disposto dai commi precedenti, presso gli uffici giudicanti indicati al comma 2 sono individuati, osservato il procedimento dell'art. 7 bis commi 1 e 2 del Regio Decreto 30 gennaio 1941 n. 12, i collegi giudicanti o le sezioni che trattano in via esclusiva o prevalente i procedimenti previsti dalla presente legge, dalla legge 22 maggio 1975 n. 152 e dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423."

<sup>93</sup> Questa la proposta di modifica:

L'art. 2 ter, comma 9, della legge 31 maggio 1965, n. 575 è sostituito dal seguente:

9. In ogni caso il sequestro e la confisca possono essere disposti anche in relazione a beni sottoposti a sequestro o a confisca non definitiva in un procedimento penale. Gli effetti del sequestro e della confisca non definitiva penale sono sospesi per tutta la durata del sequestro e della confisca disposti ai sensi della presente legge. La confisca definitiva ai sensi della presente legge estingue gli effetti del sequestro e della confisca disposti in sede penale. La confisca definitiva in sede penale estingue gli effetti del sequestro e della confisca disposti ai sensi della presente legge.

<sup>94</sup> Quest'ultima proposta è contenuta nel disegno di legge n. 1496 pendente in Senato.

**Per una migliore destinazione e utilizzazione dei beni confiscati** si possono sintetizzare due proposte finalizzate all'accelerazione delle procedure e alla migliore amministrazione dei beni, fin dalla fase del sequestro con l'obiettivo di farli pervenire utilmente alla destinazione finale.

L'adozione di un testo unico in materia antimafia, e comunque in materia di sequestro e confisca dei beni (in sede di prevenzione e in sede penale), con cui affrontare le criticità emerse sotto il profilo normativo (ad esempio: diritti vantati dai creditori ipotecari con iscrizione precedente al sequestro che, spesso impediscono la destinazione del bene non volendo le amministrazioni sopportare gli eventuali oneri derivanti dal riconoscimento della buona fede in capo al creditore).

L'istituzione di un'Agenzia nazionale per i beni confiscati, avanzata dall'associazione "*Libera*" *nomi e numeri contro le mafie* fin dal 2006<sup>95</sup>.

La proposta, oggetto di dibattiti e di iniziative legislative<sup>96</sup>, veniva avanzata anche dalla Commissione parlamentare antimafia<sup>97</sup>, e del Commissario Straordinario per i beni confiscati nella relazione del 2009.

Le proposte delineavano l'Agenzia quale soggetto competente per la gestione del bene lungo l'intera sua vicenda:

- nella fase del sequestro giudiziario, ponendosi a servizio dell'AG, per l'amministrazione e la proficua gestione;
- nella fase successiva alla confisca definitiva, gestendo il bene fino all'adozione del provvedimento di destinazione;
- dopo la destinazione, con compiti di coordinamento, sostegno e finanziamento delle attività conseguenti alla destinazione e in particolare dell'effettivo utilizzo da parte delle Amministrazioni locali (diretto o tramite assegnazione a soggetti sociali)<sup>98</sup>.

## **9 - Il decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, convertito dalla legge 31 marzo 2010 n. 50: l'istituzione dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali. L'attuale disciplina di destinazione dei beni.**

### **9.1 - Premessa. Le finalità dell'Agenzia e l'impostazione del decreto legge 4/2010.**

Sul complesso quadro normativo interveniva il decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, che istituiva l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Nella relazione di accompagnamento alla legge di conversione si precisavano le linee guida del provvedimento di urgenza.

Si premetteva che l'aggressione ai patrimoni mafiosi costituisce lo strumento più efficace di lotta alle mafie unitamente alla prioritaria esigenza di rendere rapido ed effettivo l'utilizzo dei patrimoni per finalità istituzionali e sociali e si istituisce un organismo *finalizzato ad assicurare anche l'unitarietà degli interventi e, soprattutto, a programmare, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca.*

---

<sup>95</sup> Nel manifesto degli Stati Generali dell'Antimafia del 19.11.06 e del 25.10.09 si propone l'istituzione di "*un'agenzia nazionale per la gestione dei beni sottratti alle mafie, in modo da assicurare rapidità e trasparenza nell'assegnazione delle ricchezze restituite alla collettività*".

<sup>96</sup> Ad esempio AS 1496, XVI legislatura.

<sup>97</sup> Nella relazione approvata il 27.11.07 all'unanimità, consultabile su: [http://www.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/003/INTERO.pdf](http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/003/INTERO.pdf).

<sup>98</sup> Il testo più completo risulta dalla relazione 2009 del Commissario Straordinario per i beni confiscati.

Si esplicitava la scelta di conferire all’Agenzia *la duplice qualità di amministratore giudiziario e di soggetto titolare della potestà di destinazione dei beni* al fine di *ridurre drasticamente i tempi intercorrenti tra l’iniziale sequestro e la definitiva destinazione dei beni*. Scelta tradotta attraverso due linee di intervento:

- l’affidamento all’Agenzia dell’amministrazione dei beni fin dal momento del sequestro, creando una *immediata e diretta interlocuzione tra l’Agenzia e l’autorità giudiziaria*, al fine di *liberare il giudice delegato da una serie di incombenze con effetti positivi anche sulla funzionalità degli uffici giudiziari, nonché a determinare consistenti risparmi nelle spese di gestione e di amministrazione*;
- la concentrazione in capo all’Agenzia di tutte le competenze dirette alla destinazione del bene, col *trasferimento all’Agenzia delle competenze del prefetto in materia di destinazione dei beni confiscati, nonché la regolazione dei rapporti con l’Agenzia del demanio per l’amministrazione e la custodia dei beni confiscati alla criminalità organizzata*.

**Venivano subito evidenziati i numerosi limiti** della scelta contenuta nel decreto legge, con particolare riferimento all’accentramento dei compiti di Amministrazione in capo all’Agenzia dal momento del sequestro che rischiava di tradursi in un concreto fallimento del nuovo organismo da tempo invocato e **si proponeva di attribuire all’Agenzia funzioni di supporto all’Autorità giudiziaria** nella fase successiva al sequestro, con particolare riguardo alle attività dirette alla proficua gestione dei beni e al mantenimento della redditività gestionale delle imprese e delle società<sup>99</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. ad esempio, *Francesco Menditto, Normativa, prassi e criticità degli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso: sequestro e confisca (penale e di prevenzione), amministrazione, destinazione ed utilizzazione dei beni confiscati, con particolare riferimento alla istituzione dell’Agenzia Nazionale per i beni confiscati*. <http://www.penale.it/page.asp?mode=2&IDcat=45&IDcat2=3>, di cui si riportano alcuni brani:

**“Con riferimento alla fase giudiziaria emergono molteplici criticità.**

L’accentramento dei compiti di Amministrazione in capo all’Agenzia rischia, non solo di disperdere il contatto diretto tra giudice ed amministratore che, nella concreta esperienza, consente una proficua gestione ed è utile anche ai fini del migliore svolgimento del procedimento ed alla individuazione di ulteriori beni da sequestrare, ma soprattutto non tiene conto, come in precedenza evidenziato, delle difficoltà operative derivanti dal gran numero di sequestri emessi in sede penale (da centinaia di giudici diversi -gip, Tribunali, Corti- aventi sede in 26 capoluoghi di distretto e 167 capoluoghi di circondario) e di prevenzione (Tribunali avente sede in 110 capoluoghi di regione). Pur essendo concentrati gran parte dei provvedimenti (circa l’85%) in 6 regioni (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia Puglia, Sicilia), comunque sarebbero interessati un numero rilevantissimo di uffici giudiziari siti in tali regioni (12 capoluoghi di Corti d’Appello, 68 capoluoghi di circondario, 35 capoluoghi di circondario sede di Tribunali misure di prevenzione) e beni sequestrati da tali autorità giudiziarie siti su tutto il territorio nazionale.

Si è evidenziata l’estrema difficoltà di programmare una rapida esecuzione dei provvedimenti cautelari concentrata in un unico soggetto, pur se articolato sul territorio, che dovrà curare l’esecuzione del sequestro; una fase che non consente alcuna criticità per il necessario effetto “sorpresa”, diretto ad evitare dispersione dei beni e che richiede la contestuale esecuzione su tutti i beni, con necessità di raccordo con la polizia giudiziaria delegata e gli ufficiali giudiziari. Alla esecuzione dei sequestri va aggiunta l’esecuzione delle revocche del sequestro che intervengono nel corso del procedimento.

Non sembra ben valutato il riparto di attribuzioni tra Agenzia e giudice nell’amministrazione dei beni, essendo attribuita all’Agenzia le determinazioni necessarie al fine di assicurare la tempestiva destinazione dei beni confiscati, senza necessità di alcuna comunicazione o provvedimento del giudice, pur se per il compimento dei necessari atti di straordinaria amministrazione è previsto il nulla osta del giudice.

- a) La mera ricezione di relazioni periodiche dell’Agenzia non consente al giudice alcuna funzione di controllo o impulso.
- b) Non vanno sottovalutate la difficoltà operative rilevate con riferimento alla liquidazione delle spese dei coadiutori ed ausiliari dell’Agenzia, attribuite al giudice pur escluso dalla loro scelta e valutazione. Anche se è prevista la trasmissione al giudice di relazioni periodiche è evidente che, venuto meno il rapporto diretto tra giudice ed amministratore appare problematica una seria determinazione dei compensi.

Il serrato dibattito parlamentare svolto alla Camera e l'esito delle audizioni disposte dalla Commissione giustizia consentivano di porre in risalto le gravi conseguenze (sinteticamente esposte) derivanti dall'approvazione del testo del decreto legge, inizialmente difeso nella sua intera struttura dal Governo.

Particolarmente efficace Don Ciotti, presidente di *Libera*, che chiedeva il rafforzamento (della struttura e del personale) dell'Agenzia e una diversa modulazione dei rapporti tra Agenzia, Autorità giudiziaria ed enti locali, con un recupero dei progetti precedentemente elaborati<sup>100</sup>.

---

In conclusione l'attribuzione all'Agenzia dell'amministrazione dei beni sequestrati e la conseguente riduzione dei poteri del giudice rischia di creare preoccupanti criticità sia nella fase dell'esecuzione del sequestro che dell'amministrazione, con possibile dispersione dei beni e difficoltà operative non facilmente affrontabili dalla Agenzia ed incrementi dei costi derivanti dall'utilizzo di coadiutori e propositi (nominati dall'Agenzia) e dall'intervento del personale *di raccordo* dell'Agenzia.

**La utile intuizione della istituzione dell'Agenzia potrebbe tradursi in un positivo apporto prevedendo, così come già proposto in passato, di attribuirle funzioni di supporto all'Autorità giudiziaria** nella fase successiva al sequestro, con particolare riguardo alle attività dirette alla proficua gestione dei beni e al mantenimento della redditività gestionale delle imprese e delle società, oltre che previsione dell'utilizzo sociale e istituzionale del bene sin dalla fase del sequestro in accordo con l'autorità giudiziaria.

In definitiva, fermi restando l'attuale modalità di sequestro e di amministrazione dei beni, l'Agenzia (non gravata dei molteplici ed ulteriori compiti attribuiti dal decreto legge), avvalendosi del proprio personale (opportunamente specializzato), dovrebbe:

- a) ricevere la immediata comunicazione dei provvedimenti di sequestro al fine di monitorare i beni oggetto del provvedimento;
- b) fornire da subito un opportuno supporto all'AG ed all'amministratore, affiancandoli nella gestione (in particolare delle aziende), con competenze tecniche e specialistiche;
- c) avanzare all'Autorità Giudiziaria proposte in ordine all'utilizzo del bene in vista della programmata destinazione finale (in caso di confisca definitiva). Il giudice potrebbe adottare i necessari provvedimenti ed autorizzare gli atti di straordinaria amministrazione, anche sulla base del consolidamento delle prospettive di confisca definitiva derivanti dalla fase giudiziaria del procedimento (confisca del giudice di primo e secondo grado);
- d) suggerire all'autorità giudiziaria l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore funzionalità dell'amministrazione; presentare osservazioni sull'attività svolta dall'amministratore.

La disciplina proposta evita le criticità evidenziate in precedenza e consente di raggiungere gli obiettivi unanimemente condivisi per la migliore amministrazione e destinazione dei beni confiscati, potendo l'Agenzia *prendere direttamente in carico* dopo la confisca definitiva un bene di cui conosce la passata amministrazione e di cui ha programmato la destinazione, avendo talvolta ottenuto dal giudice i provvedimenti preliminari necessari (ad esempio la liberazione dell'immobile che oggi richiede all'autorità amministrativa tempi e risorse).

L'affiancamento dell'Agenzia all'amministratore giudiziario consentirebbe anche una immediata proficua gestione dei beni sequestrati in sede penale in cui non ricorre la specializzazione e la continuità di amministrazione del giudice delegato della prevenzione.

Ulteriori e più utili risultati potrebbero raggiungersi (come evidenziato) attraverso la prevalenza del sequestro di prevenzione e l'accelerazione di tale procedimento.

La disciplina proposta potrebbe trovare immediata applicazione venendo meno la problematicità dell'attuale disciplina transitoria che, come visto in precedenza, crea criticità insuperabili.

**9.6.2 - Con riferimento alla fase successiva alla confisca definitiva** va apprezzato lo sforzo del legislatore di attribuire tutte le competenze in capo ad un unico soggetto, al fine di velocizzare tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione finale del bene, con compiti conoscitivi e di analisi di tutte le fasi e di adozione di linee guida, attività di programmazione e quanto necessario per la migliore e più rapida utilizzazione dei beni.

Emergono, comunque, alcune criticità che, senza pretesa di completezza possono così riassumersi:

- a) istituire articolazioni territoriali su base regionale;
- b) disciplinare compiutamente i nuclei di supporto previsti presso le Prefetture;
- c) potenziare la dotazione organica del personale, anche con trasferimento di personale dagli enti (Agenzia del Demanio) cui sono sottratte competenze;
- d) prevedere l'istituzione di un apposito fondo diretto alla gestione dei beni ed al sostegno finanziario delle attività dei soggetti destinatari, con partecipazione diretta con i fondi dell'Agenzia al finanziamento delle attività di ristrutturazione e riconversione dei beni destinati e assegnati per finalità sociali e istituzionali al fine di assicurarne il pieno utilizzo sociale e pubblico.

<sup>100</sup> Gli articolati documenti depositati all'atto dell'audizione sono reperibili sul sito <http://www.libera.it>.

Dopo un ampio dibattito<sup>101</sup>, si restituivano all'autorità giudiziaria le attuali competenze fino alla confisca di prevenzione di primo grado ovvero dalla conclusione dell'udienza preliminare nel processo penale.

Un esame organico della nuova disciplina richiede la prioritaria individuazione del settore di operatività dell'Agenzia e il successivo approfondimento dei compiti attribuiti e dell'organizzazione prevista.

## 9.2 - Il settore di operatività dell'Agenzia: le tipologie di sequestri interessati.

Preliminarmente va individuato il campo di operatività dell'Agenzia, cui sono attribuite competenze nelle varie fasi (dal sequestro alla destinazione finale) con riferimento a beni sottoposti a sequestro in forza di determinate normative.

La competenza dell'Agenzia si radica con riferimento ai beni sequestrati **“alla criminalità organizzata”**<sup>102</sup>, così individuati:

- sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575. Pur se non è espressamente chiarito, deve ritenersi che le disposizioni si applicano anche alle ipotesi di sequestro di prevenzione non previste direttamente dalla L. 575/65. Si tratta (come visto) delle molteplici ipotesi in cui il legislatore richiama (talvolta in modo impreciso) le misure di prevenzione patrimoniali previste dalla legge antimafia anche con riferimento a persone cui viene applicata la misura di prevenzione personale ai sensi di diverse normative<sup>103</sup>;
- sequestrati nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p., anche nel caso di applicazione dell'articolo 12-sexies del DL 306/92, convertito dalla L. 356/92. Pertanto vi rientrano: a) solo parte dei beni sequestrati ai sensi dell'art. 12 sexies L. 356/92 (vale a dire quelli coincidenti con l'elenco contenuto nell'art. 51, comma 3 bis, c.p.p.)<sup>104</sup>, b) anche i beni sequestrati in un procedimento relativo ai medesimi delitti di cui all'art. 51, comma 3 bis, c.p.p., ma ai sensi di disposizioni diverse dall'art. 12 sexies L.356/92, vale a dire (unica ipotesi legislativamente prevista) dell'art. 321 c.p.p.<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Si possono leggere sul sito della Camera numerosi condivisibili emendamenti a firma tra gli altri degli on. Ferranti e Garavini.

<sup>102</sup> Art. 1, lettere da a) a f) in cui, peraltro, la formulazione normativa non appare di agevole lettura.

<sup>103</sup> Cfr. supra, par. 2.3.

<sup>104</sup> Cfr. supra par. 3.1.

Non rientrano, dunque, nell'operatività dell'Agenzia i sequestri ex art. 12 sexies relativi a delitti diversi da quelli previsti dall'art. 51 comma 3 bis, vale a dire: artt. 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis, 325, 416 realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 517 ter e 517 quater c.p., 629, 644, 644-bis, 648, esclusa la fattispecie di cui al secondo comma, 648-bis, 648-ter del codice penale; art. 73, esclusa la fattispecie di cui al comma 5, del DPR 309/90, delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, delitto in materia di contrabbando, art. 295, secondo comma, DPR 43/73.

<sup>105</sup> Trattasi, in realtà, d'ipotesi residuale dovuta, come evidenziato in precedenza, a un difetto di aggiornamento delle modifiche dell'art. 12 sexies L. 356/92, in quanto:

- laddove si procede per uno dei delitti di cui all'art. 51 comma 3-bis c.p.p., il sequestro è disposto ai sensi dell'art. 12 sexies L. 356/92, ad eccezione (per il ricordato difetto di *aggiornamento* nelle modifiche susseguitesi nel tempo) di due tipologie di reati: articolo 291-quater del DPR 43/73 (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) e art. 260 D.lvo 152/06 (Traffico illecito di rifiuti);
- sono difficilmente ipotizzabili, ad eccezione dei due delitti ora indicati, sequestri ai sensi dell'ordinario art. 321 c.p.p. per uno dei delitti di cui all'art. 51 comma 3-bis c.p.p., pur se tale ipotesi non è esclusa (come visto in precedenza) dal comma 4 dell'art. 12 sexies L. 356/92.

In stretto parallelismo con la nuova disciplina si modifica l'art. 12 sexies, comma 4 bis, L. 356/92 prevedendo l'applicabilità delle disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati previste dalla legge 575/65 ai soli sequestri relativi ai procedimenti per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p. disposti anche ai sensi dell'art. 12 sexies, commi da 1 a 4, L. 356/92 (ovvero anche ai sensi dell'art. 321 c.p.p.)<sup>106</sup>.

In definitiva, **le competenze dell'Agenzia sono delineate con riferimento ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, così delineandosi una nuova categoria normativa**, intendendosi per tali solo quelli sequestrati nel procedimento di prevenzione di cui alla legge 575/65 o nel processo penale per delitti previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p.

Dunque, **sono esclusi dall'operatività dell'Agenzia** i beni sequestrati e confiscati ai sensi dell'art. 12 sexies L. 356/92, con riferimento a un delitto diverso da quelli previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p., per i quali il giudice (erroneamente l'ultimo periodo del comma 4 bis dell'art. 12 sexies L. 356/92 parla di Tribunale, potendo il sequestro essere disposto dalla "Autorità giudiziaria" in ogni fase e stato del giudizio) nomina l'amministratore e si applicano le disposizioni della L. 575/65 in quanto compatibili (in definitiva dovrebbe operare la disciplina previgente<sup>107</sup>).

### **9.3 - Le competenze dell'Agenzia: a) dal sequestro alla confisca definitiva.**

I compiti dell'agenzia sui beni sequestrati dall'autorità giudiziaria e fino alla confisca definitiva, così come delimitati in precedenza, e i rapporti con quest'ultima sono disciplinati da numerose norme che le attribuiscono, in linea generale<sup>108</sup>: a) compiti *conoscitivi* e di programmazione, b) compiti funzionali a coadiuvare l'autorità giudiziaria, c) compiti di amministrazione e custodia dei beni.

#### **9.3.1 - I compiti *conoscitivi* e di programmazione.**

Numerose norme<sup>109</sup> attribuiscono all'Agenzia, fin dalla fase del sequestro, compiti di acquisizione dei dati dei beni sequestrati per consentire un'immediata catalogazione anche in vista della programmazione della destinazione.

In particolare, sono attribuiti compiti di:

- acquisizione dei dati dei beni sequestrati e informazioni sullo stato dei procedimenti giudiziari<sup>110</sup>;
- verifica dello stato dei beni<sup>111</sup>;
- accertamento della consistenza dei beni<sup>112</sup>;
- programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati in previsione della confisca definitiva<sup>113</sup>.

---

<sup>106</sup> Art. 5 comma 2 L. 50/10.

<sup>107</sup> Argomento desumibile dall'art. 1, comma 3, lett. e) L. 50/10 e dal nuovo testo del comma 4 bis, seconda parte, dell'art. 12 sexies, come modificato dall'art. 5, comma 2, della L. 50/10.

<sup>108</sup> art. 1, comma 3 L. 50/10.

<sup>109</sup> Artt. 1, comma 3, lett. a) ed art. 3 L. 50/10.

<sup>110</sup> Art. 1, comma 3, lett. a) L. 50/10.

Nuovo testo dell'art. 2 sexies, comma 6 (All'Agenzia sono comunicati per via telematica i provvedimenti di modifica o revoca del sequestro e quelli di autorizzazione al compimento di atti di amministrazione straordinaria).

<sup>111</sup> Art. 1, comma 3, lett. a) L. 50/10.

<sup>112</sup> Art. 1, comma 3, lett. a) L. 50/10.

<sup>113</sup> Art. 1, comma 3, lett. a) L. 50/10.

Per l'espletamento di tali compiti l'Agenzia si avvale di comunicazioni, anche telematiche, con l'Autorità giudiziaria<sup>114</sup>.

### **9.3.2 - I compiti funzionali a coadiuvare l'Autorità giudiziaria (dal sequestro alla confisca di prevenzione di primo grado ovvero alla conclusione dell'udienza preliminare nel processo penale).**

Con riferimento a quest'ultima competenza si interviene su numerose disposizioni della legge 575/65, modulando i rapporti con l'autorità giudiziaria (sequestri di prevenzione e sequestri ex art. 12 sexies L. 356/92 relativi a delitti di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p.)<sup>115</sup>.

A fronte della scelta contenuta nel decreto legge di affidare all'Agenzia l'amministrazione giudiziaria dei beni fin dal sequestro, con sostanziale espropriazione del ruolo del giudice (di prevenzione e penale), nel testo definitivo prevale il disegno di affidare all'Agenzia compiti conoscitivi e di *supporto* all'Autorità giudiziaria, per migliorare la fase dell'amministrazione giudiziaria e programmare, per quanto possibile, la destinazione finale del bene in una fase ancora precaria (essendo adottato il sequestro inaudita altera parte).

**L'Agenzia coadiuva l'autorità giudiziaria, di prevenzione e penale, nell'amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati** fino alla confisca di prevenzione di primo grado e alla conclusione dell'udienza preliminare<sup>116</sup>.

Col decreto di sequestro il tribunale misure di prevenzione e il giudice penale, così come avviene oggi, nominano l'amministratore giudiziario<sup>117</sup>.

Queste le principali modifiche rispetto alla disciplina previgente<sup>118</sup>:

- l'amministratore è scelto tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari (non ancora operativo<sup>119</sup>), prevedendosi intese tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria per assicurare *attraverso criteri di trasparenza, la rotazione degli incarichi degli amministratori, la*

---

art. 3, comma 4, lett. a) L. 50/10 (il consiglio direttivo *programma l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca*; nuovo testo dell'art. 2 sexies comma 5 (5. *Fino al decreto di confisca di primo grado l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato. A tal fine l'Agenzia propone al tribunale l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione. L'Agenzia può chiedere al tribunale la revoca o la modifica dei provvedimenti di amministrazione adottati dal giudice delegato quando ritenga che essi possono recare pregiudizio alla destinazione o assegnazione del bene.*

nuovo testo dell'art. 2 sexies comma 9 (*Entro sei mesi dal decreto di confisca di primo grado, al fine di facilitare le richieste di utilizzo da parte degli aventi diritto, l'Agenzia pubblica sul proprio sito l'elenco dei beni immobili oggetto del provvedimento.*;

<sup>114</sup> art. 4, comma 1, lett. c) L. 50/10, che prevede l'adozione entro sei mesi di un regolamento diretto a *regolare* 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.

Art. 2-duodecies, comma 4 L. 575/65 (*Con decreto del Ministro di grazia e giustizia...sono adottate... norme regolamentari per disciplinare la raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati, nonché la trasmissione dei medesimi dati all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata dei dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca e dei dati concernenti la consistenza, la destinazione e la utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati).*

<sup>115</sup> Art. 1, comma 3, lett. b) e c) L. 50/10.

<sup>116</sup> Art. 1, comma 3, lett. b) e c) L. 50/10.

<sup>117</sup> Opportunamente è stata respinta la proposta di prevedere una *previa intesa* con l'Agenzia che avrebbe rallentato l'esecuzione del sequestro che richiede, invece, grande tempestività e riservatezza per evitare possibili dispersioni di beni.

<sup>118</sup> Nuovi testi degli articoli da 2 sexies e ss. della L. 575/65.

<sup>119</sup> Cfr. supra, par. 6.



*corrispondenza tra i profili professionali ed i beni sequestrati, nonché la pubblicità dei compensi percepiti, secondo modalità stabilite con decreto*<sup>120</sup>;

- l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato, proponendo al tribunale l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione<sup>121</sup>;
- l'Agenzia può chiedere al tribunale la revoca o la modifica dei provvedimenti di amministrazione adottati dal giudice delegato quando ritenga che essi possono recare pregiudizio alla destinazione o assegnazione del bene<sup>122</sup>;
- all'Agenzia sono comunicati i provvedimenti di modifica o revoca del sequestro e quelli di autorizzazione al compimento di atti di amministrazione straordinaria<sup>123</sup>;
- l'amministratore viene immesso nel possesso dei beni sequestrati, ove occorre, per mezzo della polizia giudiziaria<sup>124</sup>. Trattasi di disposizione che incide sulla fase dell'esecuzione del sequestro che, però, è disciplinata dall'art. 2 quater della L. 575/65 (e dall'art. 104 disp. att. c.p.p.), e che rischia di creare alcune difficoltà applicative. Ai sensi delle norme citate si ritiene da più parti che proceda all'immissione in possesso l'ufficiale giudiziario, con l'assistenza della polizia giudiziaria, sicché dovrà valutarsi se la nuova disposizione intende introdurre una diversa modalità esecutiva (esecuzione da parte della polizia giudiziaria, senza la presenza dell'ufficiale giudiziario);
- vengono ridisegnate alcune competenze tra giudice delegato e Tribunale in ordine all'amministrazione di beni aziendali<sup>125</sup>;
- l'amministratore deve presentare anche all'Agenzia, le relazioni sullo stato dei beni sequestrati<sup>126</sup> e all'amministrazione dei beni aziendali<sup>127</sup>;
- l'amministratore può essere revocato dal Tribunale anche su richiesta del giudice delegato<sup>128</sup>.

Manca qualsiasi coinvolgimento dell'Agenzia nell'amministrazione dell'azienda, con un vuoto che sarebbe opportuno colmare in sede applicativa, perché proprio con riferimento all'amministrazione delle aziende si è ritenuto in più sedi utile un opportuno supporto all'Autorità giudiziaria e all'amministratore, attraverso competenze tecniche e specialistiche;

### **9.3.3 - I compiti di amministrazione e custodia, dalla confisca di prevenzione di primo grado ovvero dalla conclusione dell'udienza preliminare nel processo penale.**

Dopo la confisca di prevenzione di primo grado ovvero dopo la conclusione dell'udienza preliminare (con emissione del decreto che dispone il giudizio<sup>129</sup>) l'agenzia si sostituisce all'amministratore nella custodia e gestione dei beni<sup>130</sup>.

Pur se non è necessario un provvedimento dell'autorità giudiziaria è evidente che saranno operati gli opportuni raccordi.

---

<sup>120</sup> Art. 2 sexies, comma 2, L. 675/65.

<sup>121</sup> Art. 2 sexies comma 5, L. 675/65.

<sup>122</sup> Art. 2 sexies comma 5, L. 675/65.

<sup>123</sup> Art. 2 sexies, comma 6, L. 675/65

<sup>124</sup> Art. 2 sexies, comma 8, L. 675/65.

<sup>125</sup> Art. 2 sexies, comma 10, L. 675/65.

<sup>126</sup> Art. 2 septies, comma 2, L. 675/65.

<sup>127</sup> art. 2 sexies, comma 11, L. 675/65.

<sup>128</sup> Art. 2 septies, comma 3, L. 675/65.

<sup>129</sup> E' evidente che il sequestro può rimanere operativo solo nel caso di emissione del decreto che dispone il giudizio, atteso che nel caso di pronuncia di sentenza di proscioglimento il sequestro va revocato.

<sup>130</sup> Art. 2 sexies, comma 7, L. 575/65, art. 12 sexies, comma 4 bis, L. 356/92.

L'amministrazione prosegue sotto la direzione del giudice, desumendosi tale principio dall'insieme delle normative che prevede alcune disposizioni particolari finalizzate ad attribuire poteri propri all'Agenzia, pur se i rapporti tra l'autorità giudiziaria e l'Agenzia sono più *sfumati* rispetto a quelli oggi esistenti tra amministratore giudiziario e giudice.

Queste alcune disposizioni di dettaglio sull'amministrazione<sup>131</sup>:

- l'agenzia può avvalersi di uno o più coadiutori e comunica al tribunale (in realtà la comunicazione andrebbe eseguita al giudice delegato) il provvedimento di conferimento dell'incarico, che ha durata annuale ed è rinnovabile tacitamente;
- l'incarico può essere conferito all'amministratore giudiziario già designato. In caso di mancato conferimento all'amministratore già nominato, il tribunale o il giudice penale provvedono agli adempimenti di cui all'articolo 2-*octies* e all'approvazione di un conto provvisorio;

- 
- l'Agenzia può farsi coadiuvare, sotto la propria responsabilità, da tecnici o da altre persone retribuite secondo le modalità previste per l'amministratore giudiziario;
  - per il compimento degli atti di straordinaria amministrazione (stare in giudizio, contrarre mutui, stipulare transazioni, compromessi, fidejussioni, concedere ipoteche, alienare immobili e altri) l'agenzia chiede al giudice il rilascio di un nulla e non la previa autorizzazione;
  - le norme in materia di liquidazione acconti, spese, coadiutori sono estese all'agenzia;
  - ove non previsto, si applicano le disposizioni di carattere generale, quali la presentazione al giudice di relazioni periodiche etc.

I poteri di programmazione della destinazione del bene attribuiti all'Agenzia sono così delineati:

- entro sei mesi dal decreto di confisca di primo grado, al fine di facilitare le richieste di utilizzo da parte degli aventi diritto, pubblica sul proprio sito l'elenco dei beni immobili oggetto del provvedimento<sup>132</sup>;
- con delibera del Consiglio direttivo adotta gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati e provvede a programma re l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca<sup>133</sup>.

#### **9.3.4 - La disciplina transitoria.**

##### **A) Per i procedimenti (penali e di prevenzione).**

Alla luce delle modifiche complessive apportate all'originario testo del decreto legge, può desumersi che fino alla data di entrata in vigore del regolamento ovvero, dell'ultimo dei regolamenti previsti dall'articolo 4 (da emanarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore del DL<sup>134</sup>), continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti<sup>135</sup> con riferimento ai procedimenti di prevenzione e penale (*di cui al medesimo articolo 1, comma 3, lettere b) e c).*

---

<sup>131</sup> Artt. 2 septies e 2 octies, L. 575/65.

<sup>132</sup> Art. 2 sexies comma 9, L. 575/65.

<sup>133</sup> Art. 4, comma 4, lett. a) e b) L. 50/10.

<sup>134</sup> Ad oggi non ancora emanati.

<sup>135</sup> Art. 7, comma 3, L. 50/10: *Fino alla data di entrata in vigore del regolamento ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti previsti dall'articolo 4, ai procedimenti di cui all'articolo 1, comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le predette disposizioni si applicano anche ai procedimenti, di cui al medesimo articolo 1, comma 3, lettere b) e c), pendenti alla stessa data.*

Dunque:

a) fino alla data di entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti si applicheranno le *disposizioni anteriormente vigenti* ai *procedimenti* di prevenzione e penale pendenti, sia se trattasi di norme relative all'amministrazione e gestione dei beni che se concernenti altre materie (nuova forma di intervento dei titolari di beni con gravami, affidamento in custodia dei beni anche all'Agenzia, etc.);

b) alla data di entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti:

- per i procedimenti sorti a partire da quella data, troveranno applicazione le nuove disposizioni.

L'individuazione della data di pendenza dei procedimenti (penale e di prevenzione), in considerazione del dato testuale, sembra doversi operare con riferimento all'iscrizione nei relativi registri (penale<sup>136</sup> e di prevenzione<sup>137</sup>) e non alla data di eventuale adozione di un sequestro.

Di conseguenza, quando sarà adottato un provvedimento di sequestro (ovviamente in epoca successiva all'iscrizione) l'Agenzia svolgerà i compiti attribuiti di collaborazione del giudice e, con la confisca di prevenzione di primo grado o il termine dell'udienza preliminare assumerà le funzioni di amministrazione.

Ovviamente le diverse disposizioni (nuova forma di intervento dei titolari di beni con gravami, alcune disposizioni in tema di amministrazione, etc., troveranno immediata applicazione);

- per i procedimenti già pendenti (ritenendo tali sempre quelli già iscritti a tale data), se non vi è dubbio dell'immediata operatività delle disposizioni relative al procedimento (nuova forma di intervento dei titolari di beni con gravami, disposizioni in tema di amministrazione, etc.), per le norme relative all'Agenzia si pone un'alternativa nell'ipotesi in cui sia stato già adottato un provvedimento di sequestro (e/o confisca):

a. immediata applicabilità delle nuove disposizioni, con assunzione da parte dell'Agenzia di funzioni di collaborazione fino alla confisca di prevenzione di primo grado o alla conclusione dell'udienza preliminare e dell'amministrazione dei beni successivamente a tale fase;

b. non applicabilità immediata, con operatività solo per i sequestri adottati dopo tale data, come sembra desumersi dalla norma secondo cui il giudice che procede comunica tempestivamente all'Agenzia i dati relativi ai detti procedimenti e impartisce le disposizioni necessarie all'amministratore giudiziario, al fine di programmare la destinazione dei beni, l'Agenzia, inoltre, può avanzare proposte al giudice per la migliore utilizzazione del bene ai fini della sua successiva destinazione<sup>138</sup>.

**B) Per i procedimenti amministrativi volti alla destinazione del bene (successivi alla confisca definitiva).**

<sup>136</sup> Registro notizie di reato di cui all'art. 335 c.p.p..

<sup>137</sup> Di cui all'art. 34 della L. 55/1990, denominato SIPPI, cfr. circolare ministeriale 23.12.2010, reperibile all'indirizzo web <http://www.semaforoverde.it/Default.aspx?tabid=3530&language=it-IT>.

<sup>138</sup> Art. 7, comma 3 bis, L. 50/10 "Al fine di programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni oggetto dei procedimenti di cui al comma precedente, il giudice delegato ovvero il giudice che procede comunica tempestivamente all'Agenzia i dati relativi ai detti procedimenti e impartisce le disposizioni necessarie all'amministratore giudiziario. L'Agenzia può avanzare proposte al giudice per la migliore utilizzazione del bene ai fini della sua successiva destinazione.

Pur se il dato letterale delle disposizioni citate sembra riferirsi anche ai procedimenti amministrativi che seguono la confisca definitiva, diversa è stata l'interpretazione adottata, ritenendosi l'immediata applicabilità delle nuove disposizioni (e dunque la piena operatività dell'Agenzia).

Con la circolare n. 1 del 10 maggio 2010<sup>139</sup>, il Direttore dell'Agenzia dell'Agenzia ha affermato, conformemente all'Avvocatura generale dello Stato e al Comitato Direttivo, la "successione immediata dell'Agenzia nella universalità delle competenze prima facenti capo a varie autorità (Agenzia del demanio, Prefetti, Commissario Straordinario .....).

Di fatto, pertanto, è stata annullata ogni fase transitoria e la disciplina che si descrive oltre è immediatamente operativa

#### **9.4 - Le competenze dell'Agenzia: b) dopo la confisca definitiva.**

Nella fase successiva alla confisca definitiva è evidente lo sforzo del legislatore di attribuire tutte le competenze in capo a un unico soggetto, al fine di velocizzare l'adozione dei molteplici provvedimenti necessari per la destinazione e utilizzazione del bene.

Opportunamente sono attribuiti compiti conoscitivi e di analisi di tutte le fasi (anche di destinazione e assegnazione) nonché di esame delle criticità emerse<sup>140</sup>, con facoltà di adottare iniziative e provvedimenti necessari per la tempestiva destinazione e utilizzazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*<sup>141</sup>.

Le fasi della destinazione e assegnazione dei beni sono raccordate con quella dell'amministrazione giudiziaria e i relativi provvedimenti sono adottati sulla base di linee guida e attività di programmazione.

In particolare, previa adozione di atti di indirizzo e di linee guida (in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni) l'Agenzia procede<sup>142</sup>:

- alla programmazione della destinazione e assegnazione dei beni sequestrati in previsione della confisca;
- all'approvazione di piani generali di destinazione dei beni confiscati, richiedendo eventualmente la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, anche in deroga agli strumenti urbanistici;
- alla verifica dell'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione, potendo anche revoca il provvedimento nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate;

Divenuta definitiva la confisca (penale e di prevenzione) e devoluti di diritto i beni allo Stato<sup>143</sup>, l'Agenzia, cui il provvedimento è comunicato, continua ad **amministrare i beni**<sup>144</sup>, con le medesime precedenti modalità (ausilio di coadiutori e iscritti all'albo degli amministratori, di norma l'amministratore già nominato).

---

<sup>139</sup> Reperibile all'indirizzo web

<http://www.benisequestraticonfiscati.it/AgenziaNazionale/beniConfiscati/normativa/circolari.html>.

<sup>140</sup> Art. 1, comma 3, lett. a), L. 50/10.

<sup>141</sup> Art. 1, comma 3, lett. f), L. 50/10.

<sup>142</sup> Art. 3, comma 4, lett. a), b), c), d), f), g), L. 50/10.

<sup>143</sup> Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà (948 e seguenti) e del possesso (1168 e seguenti) regolati dal presente codice.

<sup>144</sup> Art. 1, comma 3, lett. e) L. 50/10, nonché art. 2 nonies, comma 1, L. 575/65. Naturalmente nessun trasferimento avviene per i beni già attribuiti ed intestati al Fondo Unico giustizia.

Tutte le competenze sulla **destinazione**<sup>145</sup> dei beni confiscati sono concentrate in capo all'Agenzia:

- il provvedimento di destinazione è adottato dal direttore dell'Agenzia, previa delibera del Consiglio direttivo<sup>146</sup>, sulla base di quanto programmato eventualmente nella fase giudiziaria e dei piani generali di destinazione in precedenza approvati;
- la stima del valore del bene è desunta dalla relazione svolta in sede di sequestro e da altri atti giudiziari, salvo che sia ritenuta necessaria una nuova stima<sup>147</sup>;
- l'Agenzia adotta il provvedimento di destinazione entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione della definitività della confisca, prorogabili di ulteriori novanta giorni in caso di operazioni particolarmente complesse<sup>148</sup>. I termini devono ritenersi ordinatori.

**La destinazione**<sup>149</sup> (cui segue la materiale **consegna** con apposito verbale e la successiva **utilizzazione**), assume diverse connotazioni secondo i beni coinvolti<sup>150</sup>.

**A) I beni immobili** possono essere:

a) **mantenuti al patrimonio dello Stato**:

- a. per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici, connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse<sup>151</sup>;
- b. per essere utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche, previa autorizzazione del Ministro dell'interno. I proventi, al netto delle spese di conservazione e amministrazione, saranno utilizzati per il potenziamento dell'Agenzia;

b) **trasferiti in via prioritaria, al patrimonio del comune** ove l'immobile è sito, **ovvero al patrimonio della provincia o della regione** per finalità istituzionali o sociali<sup>152</sup>.

Gli enti locali possono:

- **amministrare direttamente il bene**, anche consorziandosi o attraverso associazioni, anche per finalità di lucro i cui proventi, però, devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali,
- **assegnare il bene** ai seguenti soggetti:
  1. comunità, anche giovanili,
  2. enti,
  3. associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali,
  4. organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e successive modificazioni<sup>153</sup>,

<sup>145</sup> Art. 1, comma 3, lett. e) L. 50/10.

<sup>146</sup> Art. 2-decies, comma 1, prima parte, L.575/65.

<sup>147</sup> Art. 2-decies, comma 1, seconda parte, L. 575/65.

<sup>148</sup> Art. 2-decies, comma 2, L. 575/65.

<sup>149</sup> Art. 2 undecies L. 575/65.

<sup>150</sup> Con decreto legge 187/10 conv. con legge 17 dicembre 2010 n. 217 sono state già apportate alcune modifiche in tema di destinazione dei beni al fine di rendere più utile l'attività dell'Agenzia.

<sup>151</sup> Al novembre 2010 su 5507 beni destinati (su complessivi 9787 confiscati) risultano mantenuti al patrimonio dello Stato: per finalità di sicurezza e soccorso 605 beni, ai Ministeri 84 beni.

<http://www.benisequestraticonfiscati.it/AgenziaNazionale/beniConfiscati/statistiche.html>.

<sup>152</sup> Al novembre 2010 risultano destinati agli enti territoriali 4795 beni immobili sui complessivi 5507 destinati.

<sup>153</sup> Legge 11 agosto 1991, n. 266 "Legge-quadro sul volontariato".

5. cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modificazioni<sup>154</sup>,
6. comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti o sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza,
7. associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni<sup>155</sup>.

Il procedimento di destinazione del bene da parte dell'ente territoriale è disciplinato minuziosamente al fine di assicurare la rapida e trasparente utilizzazione.

A fini di pubblicità gli enti territoriali formano un elenco aggiornato dei beni loro trasferiti, contenente i dati dei beni, l'eventuale assegnazione (con i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto, la durata dell'atto di concessione), la loro destinazione.

La convenzione stipulata tra ente e assegnatario, nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, prevede la concessione a titolo gratuito e deve disciplinare la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo.

Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi;

- c) **trasferiti** al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'articolo 74 del DPR 309/90

Il comune può:

- amministrare direttamente il bene;
- preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile.

Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.

- d) **venduti** in limitate ipotesi:

- 1) qualora debba procedere al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- 2) quando non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse;
- 3) nelle ipotesi eccezionali previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza<sup>156</sup>.

Il procedimento di vendita è particolarmente rigoroso, prevedendo<sup>157</sup>:

<sup>154</sup> Legge 8 novembre 1991, n. 381 "Disciplina delle cooperative sociali".

<sup>155</sup> Art. 13, comma 1, L. 349/86 :

“Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna, previo parere del Consiglio nazionale per l'ambiente da esprimere entro novanta giorni dalla richiesta”

<sup>156</sup> Art. 3, comma 2, secondo periodo, L. 50/10.

<sup>157</sup> Art. 2 undecies, comma 2 bis, 2 ter e 2 quater , L. 575/65.

- l'osservanza, in quanto compatibili, delle disposizioni del codice di procedura civile, con avviso di vendita pubblicato nel sito dell'Agenzia, e notizia nei siti dell'Agenzia del demanio e della prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia interessata;
  - la vendita per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima formulata ai sensi dell'articolo 2-*decies*, comma 1; qualora, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano all'Agenzia proposte di acquisto per il corrispettivo sopraindicato, il prezzo minimo della vendita non può, comunque, essere determinato in misura inferiore all'80 per cento del valore della suddetta stima;
  - il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto per il personale delle Forze armate e il personale delle Forze di polizia possono costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto;
  - la prelazione all'acquisto per gli enti territoriali;
  - la vendita agli enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie ed utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie;
  - il divieto di alienazione, anche parziale, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita;
  - la richiesta al prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e ogni informazione utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita.
- e) **distrutti o demoliti**, nelle ipotesi eccezionali di cui alle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile<sup>158</sup>.

**B) I beni aziendali** sono mantenuti al patrimonio dello Stato e possono essere **destinati**<sup>159</sup>:

- a) **all'affitto**, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva:
- a. a titolo oneroso a società e ad imprese pubbliche o private,
  - b. ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata.
- Nella scelta dell'affittuario deve essere privilegiata la soluzione che garantisce il mantenimento dei livelli occupazionali;
- b) **alla vendita** a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

<sup>158</sup> Art. 3, comma 2, secondo periodo. L. 575/65.

<sup>159</sup> Al novembre 2010 risultano confiscate 1365 aziende.

Nel caso di vendita disposta alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dalla comunicazione della vendita del bene da parte dell'Agenzia

- c) **alla liquidazione**, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso.

L'Agenzia può anche disporre l'*estromissione* di singoli beni immobili dall'azienda non in liquidazione e il loro trasferimento al patrimonio degli enti territoriali che ne facciano richiesta, qualora si tratti di beni che gli enti territoriali medesimi già utilizzano a qualsiasi titolo per finalità istituzionali<sup>160</sup>.

Alcuni dati sull'operatività dell'agenzia in questi primi mesi:

- dal maggio al novembre 2010 sono stati adottati dall'Agenzia 239 provvedimenti di destinazione di beni immobili<sup>161</sup>;
- al novembre 2010 su 9787 beni immobili confiscati, risultano: 2900 in gestione, 5507 destinati e consegnati, 980 destinati ma non consegnati, 400 usciti dalla gestione

Appaiono marginali altre modifiche apportate alla legge 575/65<sup>162</sup>.

## 9.5 - L'organizzazione e la struttura dell'Agenzia.

L'Agenzia<sup>163</sup> è dotata di personalità giuridica<sup>164</sup>, può stare in giudizio con la rappresentanza e difesa dell'Avvocatura dello Stato<sup>165</sup>, è sottoposta al controllo della Corte dei Conti<sup>166</sup>. Per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione della disciplina contenuta nel decreto legge, ivi incluse quelle cautelari, è competente il Tar del Lazio; le questioni di competenza sono rilevabili d'ufficio<sup>167</sup>.

L'agenzia gode di autonomia contabile e amministrativa<sup>168</sup>.

Ha la sede principale in Reggio Calabria<sup>169</sup> e provvede all'istituzione, in relazione a particolari esigenze, di sedi secondarie nelle regioni ove sono presenti in quantità significativa beni

<sup>160</sup> Art. 7, comma 3 quater, aggiunto dal DL 217/10, conv. dalla L. 217/10.

<sup>161</sup> Reperibili sull'indirizzo web:

[http://www.benisequestraticonfiscati.it/AgenziaNazionale/beniConfiscati/Delibere\\_provvediment/provvedimenti.html](http://www.benisequestraticonfiscati.it/AgenziaNazionale/beniConfiscati/Delibere_provvediment/provvedimenti.html)

<sup>162</sup> Si segnala solo l'art. 2-undecies, comma 3 bis, laddove si estende la possibilità di affidamento in giudiziale custodia anche di beni mobili non registrati e si prevede che il relativo provvedimento (che non necessita più del parere dell'amministratore giudiziario) possa essere adottato dall'autorità giudiziaria o dall'Agenzia. Pur con imprecisione tecnica, il riferimento all'Agenzia deve ritenersi relativo all'affidamento solo dopo la confisca definitiva.

<sup>163</sup> Art. 7, comma 2, L. 50/10: *a decorrere dalla nomina di cui all'articolo 2, comma 2, cessa l'attività del Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali e vengono contestualmente trasferite le funzioni e le risorse strumentali e finanziarie già attribuite allo stesso Commissario, nonché, nell'ambito del contingente indicato al comma 1, lettera a), le risorse umane, che restano nella medesima posizione già occupata presso il Commissario. L'Agenzia subentra nelle convenzioni, nei protocolli e nei contratti di collaborazione stipulati dal Commissario straordinario. L'Agenzia, nei limiti degli stanziamenti di cui all'articolo 10, può avvalersi di esperti e collaboratori esterni.*

<sup>164</sup> Art. 1, comma 2, L. 50/10.

<sup>165</sup> Art. 8, comma 1 e d art. 9, L. 50/10.

<sup>166</sup> Art. 1, comma 3 bis, L. 50/10.

<sup>167</sup> Art. 9, comma 1, L. 50/10.

<sup>168</sup> Art. 1, comma 2, L. 50/10.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. b), L. 50/10 è assicurata la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati.

Ai sensi dell'art. 4, comma 4, L. 50/10, L'Agenzia è inserita nella Tabella A allegata alla legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici).

<sup>169</sup> Art. 1, comma 2, L. 50/10.



sequestrati e confiscati<sup>170</sup>. E' operativa una sede secondaria a Roma, già è stata annunciata la prossima costituzione di sedi a Napoli, Palermo e Milano<sup>171</sup>, è stata anticipata anche istituzione di una sede a Bari.

E' posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno<sup>172</sup>.

Sono organi dell'Agenzia<sup>173</sup>:

- 1) **il Direttore**, scelto tra i prefetti (nominato con DPR, su proposta del Ministro dell'interno), il quale:
  - assume la rappresentanza legale,
  - può nominare uno o più delegati,
  - convoca il Consiglio direttivo e stabilisce l'ordine del giorno delle sedute,
  - provvede all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida fissate dal Consiglio direttivo in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati,
  - presenta al Consiglio direttivo il bilancio preventivo e il conto consuntivo,
  - riferisce periodicamente ai Ministri dell'interno e della giustizia,
  - presenta una relazione semestrale sull'attività svolta dall'Agenzia (che si affianca a quella trasmessa al Parlamento dal Governo ai sensi dell'art. 2-duodecies, comma 4, ultimo periodo L. 575/65;
- 2) **il Consiglio Direttivo**, presieduto dal Direttore, è composto da un rappresentante del Ministero dell'interno, da due magistrato designati uno dal Ministro della giustizia e l'altro dal Procuratore nazionale antimafia, dal Direttore dell'Agenzia del demanio o da un suo delegato.

Alle riunioni possono essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, dell'autorità giudiziaria, di enti e associazioni di volta in volta interessati.

Il Consiglio Direttivo:

- a) adotta gli atti d'indirizzo, linee guida e piani generali in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni, richiedendo anche la modifica della destinazione d'uso del bene e proponendo la vendita, demolizione o distruzione in ipotesi eccezionali<sup>174</sup>;
  - b) verifica l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici potendo anche revocare il provvedimento di destinazione;
  - c) sottoscrive convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti e associazioni per le finalità del presente decreto;
  - d) provvede all'eventuale istituzione, in relazione a particolari esigenze, di sedi secondarie;
  - e) approva il bilancio preventivo e il conto consuntivo e adotta un regolamento di organizzazione interna.
- 3) **il collegio dei revisori**, costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti svolge compiti di controllo e verifica di carattere finanziario.

Per lo svolgimento dei suoi compiti l'Agenzia si avvale:

---

<sup>170</sup> Art. 3, comma 4, let. i) , L. 50/10, come modificato dal DL 217/10, conv. dalla L. 217/10.

<sup>171</sup> [AgenziaNazionale/beniConfiscati/news/archivioNews/26-novembre.html?archNews=true](http://AgenziaNazionale/beniConfiscati/news/archivioNews/26-novembre.html?archNews=true).

<sup>172</sup> Art. 1 comma 2, L. 50/10.

<sup>173</sup> Art. 2 e 3 , L. 50/10.

<sup>174</sup> Quest'ultima competenza è prevista dall'art. 3, comma 2, secondo periodo, L. 50/10.

- in sede di prima applicazione, di una dotazione organica di trenta unità<sup>175</sup>, dovendo computarsi in tale numero il personale trasferito dal *soppresso Commissariato Straordinario*<sup>176</sup>;
- delle risorse umani e strumentali di cui al regolamento da emanarsi entro 6 mesi<sup>177</sup>. Peraltro lo stanziamento operato dall'art. 10 e la relazione tecnica di accompagnamento al decreto legge evidenzia lo stanziamento di somme sufficienti per un organico di 30 unità<sup>178</sup>;
- di *nuclei di supporto* istituibili presso le Prefetture, senza maggiori oneri, cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni, enti o associazioni<sup>179</sup>;
- dell'ausilio dell'Agenzia del demanio, per l'amministrazione e la custodia dei beni definitivamente, mediante apposita convenzione non onerosa<sup>180</sup>;
- di personale di altre amministrazioni mediante *convenzioni non onerose*<sup>181</sup>;
- dell'ausilio di pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti e associazioni, con cui possono essere sottoscritti convenzioni e protocolli<sup>182</sup>;
- di personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dalle Agenzie, compresa l'Agenzia del demanio, e dagli enti territoriali, assegnato all'Agenzia medesima anche in posizione di comando o di distacco, ove consentito dai rispettivi ordinamenti, previa autorizzazione del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione<sup>183</sup>;
- di personale assunto a tempo determinato (con durata non superiore al 31 dicembre 2012), previa autorizzazione del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione<sup>184</sup>.

## 9.6 - La tutela dei terzi.

La Camera, in sede di conversione, ha introdotto un innovativo principio in tema di tutela dei terzi, introducendo un secondo periodo al comma 5 dell'art. 2 ter della L. 575/65.

Si è tentato, in modo in verità approssimativo, di affrontare un tema molto delicato che incide significativamente sulla concreta destinazione dei beni confiscati, che è stato oggetto di numerose pronunce, anche contrastanti, delle sezioni civili e penali della Cassazione<sup>185</sup>.

Senza dilungarsi è sufficiente rilevare che la nuova norma:

- disciplina l'ipotesi di beni immobili sequestrati in quota indivisa (vale a dire solo per quota parte) ovvero gravati da diritti reali di godimento o di garanzia (in concreto, principalmente ipoteche in favore di istituti di credito);

<sup>175</sup> Art. 7, comma 1, lett. a) , L. 50/10.

<sup>176</sup> Art. 7, comma 2, L. 50/10.

<sup>177</sup> Art. 4, comma 1, lett. a) , L. 50/10.

<sup>178</sup> Dirigenti generali n. 1; Dirigenti n. 4; Funzionari Area III n. 15; Unità di personale altre Aree n. 10.

<sup>179</sup> Art. 3, comma 3, L. 50/10.

<sup>180</sup> Art. 4, comma 2, L. 50/10.

<sup>181</sup> Art. 4, comma 3, L. 50/10.

<sup>182</sup> St. 3, comma 4, lett. h) , L. 50/10.

<sup>183</sup> Art. 3, comma 3, DI 187/10 conv. dalla L. 217/10.

<sup>184</sup> Art. 3, comma 3, DI 187/10 conv. dalla L. 217/10.

<sup>185</sup> Sul punto si possono leggere:

- decreto del tribunale di Napoli del 13 agosto 2010, reperibile sul sito web <http://www.penalecontemporaneo.it/materia/3-43-/-/302-trib-di-napoli-sez-misure-di-prevenzione-13-agosto-2010-dec-pres-cozzi-e-est-menditto/>
- decreto del tribunale di Napoli del 20 ottobre 2009, reperibile su <http://www.penalecontemporaneo.it/materia/3-43-/-/303-trib-di-napoli-sez-misure-di-prevenzione-20-ottobre-2009-dec-pres-e-est-menditto/>

- i titolari di tali diritti possono intervenire nel procedimento al pari dei terzi intestatari. Trattasi di una facoltà e non è chiaro se il Tribunale debba avvisarli dell'udienza camerale al pari dei terzi intestatari che *sono chiamati a* partecipare e che qualora non presenzino al giudizio esauriscono le loro facoltà;
- costoro, se intervengono nel giudizio, agiscono per ottenere l'accertamento di tali diritti, della loro buona fede e dell'inconsapevole affidamento nella loro acquisizione. In definitiva devono provare gli elementi elaborati dalla giurisprudenza e fatti valere fino ad oggi non nel giudizio di prevenzione principale ma, successivamente, con procedimento di incidente di esecuzione;
- con la decisione di confisca, il tribunale se ritiene fondate le istanze può, non deve, determinare la somma spettante, applicando le disposizioni per gli indennizzi relativi alle espropriazioni per pubblica utilità, nei limiti delle risorse disponibili. E', però, necessario il consenso dell'amministrazione interessata da individuarsi, evidentemente, nel Ministero delle Finanze.

Per quanto detto in tema di disciplina transitoria<sup>186</sup>, la norma troverà applicazione solo con l'emanazione dell'ultimo dei regolamenti previsti dalla L. 50/10.

La norma, in ogni caso, non si applica ai sequestri disposti in sede penale.

### 9.7 – Considerazioni finali.

Da tempo si sentiva la necessità di una riforma organica della materia dei sequestri e delle confisca quali strumenti di aggressione ai patrimoni mafiosi illecitamente accumulati e della destinazione dei beni confiscati per consentirne la migliore utilizzazione per finalità istituzionali e sociali.

Rinviata l'adozione del testo unico delle leggi antimafia<sup>187</sup>, il legislatore è intervenuto con lo strumento del decreto legge, istituendo l'Agenzia nazionale.

Pienamente condivisibile, perché ricognitiva delle unanime riflessioni operate negli ultimi anni, è l'impostazione indicata nella premessa della relazione al decreto legge: l'aggressione ai patrimoni mafiosi costituisce lo strumento più efficace di lotta alle mafie unitamente alla prioritaria esigenza di rendere rapido ed effettivo l'utilizzo dei patrimoni e a tal fine si istituisce un organismo *finalizzato ad assicurare anche l'unitarietà degli interventi e, soprattutto, a programmare, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca.*

Nel testo originario del decreto legge il condivisibile obiettivo era tradotto, però, in scelte che rischiavano di essere non idonee per la complessità (e specializzazione) della materia, per difficoltà operative e organizzative non opportunamente valutate, prime fra tutte quelle derivanti dal rilevante numero di beni sequestrati e dalle esigenze proprie della fase giudiziaria, oltre che dall'eccessiva concentrazione delle competenze non accompagnate da idonee misure organizzative e finanziarie. Tali criticità avrebbero dovuto consigliare maggiore cautela nella portata delle innovazioni, predisponendo moduli progressivamente estensibili (anche con successivi interventi normativi) all'esito della positiva sperimentazione delle prime riforme adottate.

---

<sup>186</sup>Supra, par. 9.3.4

<sup>187</sup>Cfr. il paragrafo che segue.

Il testo approvato elimina molte delle scelte che rischiavano di creare considerevoli problemi in questa materia sensibile.

**Con riferimento alla fase giudiziaria all'Agenzia**, ove è attribuito il compito di supporto all'Autorità giudiziaria nella fase successiva al sequestro, il contributo dell'Agenzia appare riduttivo, con particolare riguardo alla gestione delle imprese, mentre non sembra ben approfondito con riferimento all'assunzione dell'amministrazione dalla confisca di primo grado ovvero dall'ultimazione dell'udienza preliminare.

Non si può che ribadire che più utile sarebbe stato strutturare un'Agenzia (non gravata dei molteplici e ulteriori compiti) che, avvalendosi del proprio personale (opportunamente specializzato), avrebbe dovuto:

- a) ricevere l'immediata comunicazione dei provvedimenti di sequestro al fine di monitorare i beni oggetto del provvedimento;
- b) fornire da subito un opportuno supporto all'AG e all'amministratore, affiancandoli nella gestione (in particolare delle aziende), con competenze tecniche e specialistiche;
- c) avanzare all'Autorità Giudiziaria proposte sull'utilizzo del bene in vista della programmata destinazione finale (in caso di confisca definitiva);
- d) suggerire all'autorità giudiziaria l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore funzionalità dell'amministrazione; presentare osservazioni sull'attività svolta dall'amministratore.

Tale disciplina avrebbe consentito all'Agenzia di *prendere in carico* dopo la confisca definitiva un bene di cui era stata in condizione di conoscere la passata amministrazione e di programmare. L'affiancamento dell'Agenzia all'amministratore giudiziario avrebbe consentito anche un'immediata proficua gestione dei beni sequestrati in sede penale in cui non ricorre la specializzazione e la continuità di amministrazione del giudice delegato della prevenzione.

**Quanto alla fase successiva alla confisca definitiva** va apprezzato lo sforzo del legislatore di attribuire tutte le competenze in capo a un unico soggetto, al fine di velocizzare tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione finale del bene, con compiti conoscitivi e di analisi di tutte le fasi e di adozione di linee guida, attività di programmazione e quanto necessario per la migliore e più rapida utilizzazione dei beni.

Vanno apprezzate anche le modifiche introdotte sulla vendita dei beni immobili (che sarebbe stato, però, opportuno eliminare) e alla migliore disciplina della destinazione del bene.

Con riferimento all'organizzazione dell'Agenzia appare evidente che non è stata prevista una struttura adeguata, in condizione di fare fronte ai molteplici compiti, senza necessità di aggravio delle finanze pubbliche, attraverso il trasferimento di personale da enti privati di competenze (come l'Agenzia del Demanio).

Pertanto recentemente<sup>188</sup> si è tentato di porre alcuni rimedi alla oggettiva inadeguatezza strutturale dell'Agenzia.

Manca la previsione di un apposito fondo, a disposizione dell'Agenzia per il sostegno delle attività finalizzate all'utilizzazione dei beni.

---

<sup>188</sup> Cfr. supra, note 183 e 184,

## **10-Cenni sul Testo unico delle misure di prevenzione, la legge delega 13 agosto 2010 n. 136.**

### **10.1 - Il disegno di legge presentato dal Governo.**

Il 9 marzo 2010 il governo ha presentato il disegno di legge "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia" (AC 3290) con l'obiettivo<sup>189</sup>:

- a) di riordinare, a razionalizzare e a integrare l'intera disciplina vigente in materia di normativa antimafia, misure di prevenzione, certificazioni antimafia e operazioni sottocopertura;
- b) introdurre innovative disposizioni per forgiare strumenti più incisivi di controllo degli appalti pubblici, di tracciabilità dei connessi flussi finanziari, di aggressione ai patrimoni mafiosi, anche attraverso una mirata azione della Direzione investigativa antimafia, e di lotta più incisiva all'ecomafia.

Con specifico riferimento all'emanando codice antimafia e delle misure di prevenzione, si precisa che la necessità dell'intervento deriva sia dalla copiosità della legislazione stessa - che investe una pluralità di ambiti, sostanziale, processuale, penitenziario e amministrativo - sia dalla sua eccessiva frammentazione e stratificazione nel corso degli anni. Una situazione che, soprattutto per specifici profili della normativa antimafia (in particolare per le misure di prevenzione), rende difficile all'interprete una ricostruzione esaustiva della disciplina vigente nonché problematica una sua effettiva ed efficace applicazione.

Il disegno di legge non propone solo un'operazione meramente compilativa ma la redazione di un testo unico, che dovrebbe porsi come un vero e proprio «codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione» ed esaurire in sé tutta la disciplina della materia.

Con riferimento alla legislazione di aggressione ai patrimoni mafiosi, si intende riordinare e innovare la normativa antimafia, ivi compresa quella già contenuta all'interno del codice penale e del codice di procedura penale, nonché quella relativa alle misure di prevenzione, frutto di una copiosa e frammentaria produzione legislativa, stratificatasi nel corso degli anni in numerosi provvedimenti ... L'esigenza che con il conferimento della delega al Governo si intende soddisfare, peraltro, non è solo quella di riordinare e conferire sistematicità alla disciplina della complessa e delicata materia, eliminando incertezze interpretative e applicative che possano rendere meno efficaci, anche a seguito di contenzioso, gli strumenti di contrasto disponibili, ma anche quella di introdurre nuove disposizioni che consentano di rafforzare e rendere ancora più incisiva l'azione di contrasto della criminalità organizzata. A tale fine, oltre alla ricognizione e all'armonizzazione della normativa, tra i criteri di delega è stato inserito anche quello «integrativo» dell'adeguamento della disciplina stessa anche con riferimento alle norme inerenti all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Il disegno di legge è stato approvato, con alcune modifiche il 27 maggio dalla Camera e, definitivamente, dal Senato il 3 agosto 2010. Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 23 agosto 2010 la legge (13 agosto 2010 n. 136) è entrata in vigore il 7 settembre 2010<sup>190</sup>.

### **10.2 - Alcune osservazioni critiche (sul testo della legge delega) e propositive (sull'emanando decreto delegato).**

Pur in presenza di una legge organica, che contiene numerose disposizioni ampiamente condivisibili, sono presenti alcune scelte che destano perplessità.

---

<sup>189</sup> Cfr. relazione al disegno di legge.

<sup>190</sup> L'iter e i lavori preparatori sono reperibili su <http://www.parlamento.it/elenchileggi/43858/92024/elencoleggi.htm>.

## **A) La necessità di prevedere principi e criteri direttivi anche per il sequestro e la confisca penale.**

Va certamente apprezzato l'obiettivo della legge, di realizzare il tanto auspicato codice delle leggi antimafia, con armonizzazione, coordinamento e modifiche dirette a potenziare lo strumento dell'aggressione ai patrimoni illeciti, sia attraverso il procedimento di prevenzione che quello penale.

Peraltro dalla lettura del testo emerge una diversa linea di intervento tra il procedimento penale e quello di prevenzione.

L'attività di ricognizione, armonizzazione e coordinamento riguarda sia il procedimento di prevenzione che quello penale, laddove i principi e criteri direttivi relativi alle modifiche da introdurre sono riferiti esclusivamente alla disciplina delle misure di prevenzione<sup>191</sup>.

Per tradurre in pratica l'obiettivo indicato nella relazione, in ordine al carattere non meramente compilativo del codice, sarebbe stato necessario precisare i principi e criteri direttivi della delega anche relativamente al profilo della ricognizione, armonizzazione, coordinamento e modifiche della normativa antimafia, particolarmente con riferimento al sequestro preventivo di cui all'ar. 12 sexies L. 356/92.

Sarebbe stata una scelta necessitata dai principi ormai unitari dell'amministrazione dei beni sequestrati in sede di prevenzione e in sede penale.

Indipendentemente dall'applicabilità delle norme in materia di amministrazione previste in sede di prevenzione all'amministrazione penale, vengono fissati dalle legge delega principi (ad esempio in tema di tutela dei terzi in buona fede) che richiedono un esplicito richiamo, pena la non applicabilità in sede penale, con conseguenti distorsioni del sistema.

## **B) Il rischio di un inutile “ingolfamento” del procedimento di prevenzione (personale e patrimoniale).**

Il procedimento di prevenzione è uno strumento delicato e impegnativo, anche sotto il profilo delle risorse necessarie, in particolare nel settore patrimoniale. Di conseguenza occorre prevedere, stante la limitatezza delle risorse (personali e materiali) una disciplina che consenta di concentrare l'impegno nei settori più impegnativi, specificamente quello patrimoniale, evitando un “dilagare” di procedimenti che inevitabilmente rallenterebbero quelli più rilevanti.

Prevedere l'obbligatorietà dell'azione di prevenzione (personale e personale e/o patrimoniale), in mancanza di un principio costituzionale analogo a quello di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 della Costituzione) rischia di rendere ingestibile il procedimento di prevenzione, in particolare dopo l'ampliamento dei destinatari delle misure personali e l'estensione delle misure patrimoniali anche a persone non indiziate di appartenenza ad associazione mafiosa (legge

---

<sup>191</sup> Art. 1: “2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato realizzando: a) una completa ricognizione della normativa penale, processuale e amministrativa vigente in materia di contrasto della criminalità organizzata, ivi compresa quella già contenuta nei codici penale e di procedura penale; b) l'armonizzazione della normativa di cui alla lettera a); c) il coordinamento della normativa di cui alla lettera a) con le ulteriori disposizioni di cui alla presente legge e con la normativa di cui al comma 3; d) l'adeguamento delle normativa italiana alle disposizioni adottate dall'Unione europea. 3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, previa ricognizione della normativa vigente in materia di misure di prevenzione, il Governo provvede altresì a coordinare e armonizzare in modo organico la medesima normativa, anche con riferimento alle norme concernenti l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, aggiornandola e modificandola secondo i seguenti principi e criteri direttivi:...”.

125/2008).

Ne discende che occorre opportunamente modulare la disposizione di cui all'art. 1, comma 3, lett. a), n. 2 che prevede *“che sia adeguata la disciplina di cui all'articolo 23-bis della legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni”*.

Tale disposizione prevede che quando si procede nei confronti di persone imputate del delitto di cui all'art. 416-bis c.p. o del delitto di cui all'art. 75 della legge 22 dicembre 1975, n. 68510 (oggi art. 74 DPR 309/90), il PM ne dà senza ritardo comunicazione al procuratore della Repubblica territorialmente competente per il promovimento, qualora non sia già in corso, del procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione, ai sensi della legge 575/1965.

Si vorrebbe adeguare la norma alle modifiche legislative intervenute successivamente, con particolare riferimento all'ampliamento dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione e alle autorità competenti a dare impulso al procedimento di applicazione.

Vi è, però, il rischio che, essendo stata interpretata tale norma come impositiva dell'obbligatorietà dell'azione di prevenzione, si giunga nella scrittura del testo delegato a tale conclusione, con le conseguenze paventate.

Sarebbe opportuno, pertanto, riflettere sull'adozione di meccanismi deflattivi che, al di là dell'obbligo della segnalazione al pm competente, disciplinino la possibilità di non dare corso all'azione di prevenzione.

### **C) La mancata accelerazione del procedimento di prevenzione, anzi il suo tendenziale rallentamento.**

Da più parti era sentita la necessità di accelerare i procedimenti finalizzati alla confisca dei beni<sup>192</sup>.

In considerazione della problematicità d'interventi acceleratori sui processi penali (che coinvolgendo la criminalità organizzata richiedono inevitabilmente tempi estremamente lunghi), si suggeriva di concentrare le proposte sul procedimento di prevenzione (con durata media di oltre 6 anni) prevedendo la fissazione di termini di definizione per il procedimento di appello, attualmente non previsti, mediante una disciplina che, con gli opportuni adattamenti, richiamasse quella vigente per il giudizio di primo grado. Si era verificato, infatti, che spesso in grado di appello i procedimenti avevano durata estremamente lunga, con inevitabile aggravio dei costi dell'amministrazione e rischio di depauperamento dei beni.

L'art.1, comma 3, lett a), n. 8.2. prevede *“che il sequestro perda efficacia se non viene disposta la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario e, in caso di impugnazione del provvedimento di confisca, se la corte d'appello non si pronuncia entro un anno e sei mesi dal deposito del ricorso”*

Si prevede, dunque, la fissazione di termini per il giudizio di prevenzione d'appello, ma con gravi limiti:

- viene ampliato il termine di durata del procedimento di primo grado, che passa da un anno a un anno e sei mesi;
- si fissa per il giudizio d'appello, di più semplice celebrazione rispetto a quello di primo grado, un termine analogo e non più breve;

Il “segnale” complessivo che si coglie è di un sostanziale allungamento del procedimento. Per

---

<sup>192</sup> Cfr. supra, par. 8.

evitare questo effetto paradossale occorrerebbe lasciare invariato l'attuale termine annuale di primo grado e fissare in sei mesi quello di secondo grado.

### **C) Un'occasione persa, la priorità dei procedimenti di prevenzione e la specializzazione del giudice della prevenzione.**

Si era proposto<sup>193</sup> l'accelerazione del procedimento di prevenzione, nell'ottica secondo cui non basta sequestrare, dovendo pervenirsi rapidamente ad un provvedimento definitivo.

Alcune proposte che erano state oggetto anche di emendamenti ai testi discussi in questi anni e di ordini del giorno approvati dalle assemblee parlamentari.

Nel testo della legge, però, non vi è alcun riferimento né all'estensione ai procedimenti di prevenzione patrimoniali della disciplina sulla trattazione prioritaria dei processi (penali) di cui all'art. 132 bis disp. att. c.p.p., né alla trattazione dei procedimenti previsti dalla legge n. 575 del 1965 da parte di sezioni o collegi *specializzati*.

Una visione organica del problema della specializzazione del giudice della prevenzione, del resto, diviene di ulteriore drammatica attualità con l'attribuzione di ulteriori competenze in ordine al riconoscimento dei diritti dei creditori di buona fede (cfr. sub).

### **D) Il rapporto tra sequestro penale e sequestro di prevenzione.**

Si è già ricordato<sup>194</sup> che oggi i rapporti tra misura cautelare (penale) ex art. 12 sexies e misura patrimoniale di prevenzione sono disciplinati dall'art. 2-ter, comma 9, della L. 575/65, secondo cui possono trovare applicazione entrambi gli strumenti prevalendo il provvedimento emesso nel processo penale<sup>195</sup>, con sospensione (di diritto) di quello di prevenzione. Nel caso in cui la confisca penale divenga definitiva cessano (di diritto) gli effetti del sequestro o della confisca di prevenzione. Naturalmente se non vi è piena coincidenza dei beni la sospensione e l'estinzione operano solo con riferimento ai beni oggetto di entrambi i provvedimenti.

Si era proposto di attribuire prevalenza al procedimento di prevenzione, invertendo l'attuale rapporto, in considerazione della specializzazione del giudice della prevenzione<sup>196</sup>.

La legge delega si pone in un'ottica condivisibile prevedendo, una sostanziale prevalenza del sequestro di prevenzione, purtroppo con alcune imprecisioni e perplessità.

L'art. 1, comma 3, lett e) disciplina i rapporti tra il sequestro e la confisca di prevenzione e il sequestro penale, prevedendo che:

- 1) *il sequestro e la confisca di prevenzione possano essere disposti anche in relazione a beni già sottoposti a sequestro nell'ambito di un procedimento penale;*
- 2) *nel caso di contemporanea esistenza di un sequestro penale e di un sequestro di prevenzione in relazione al medesimo bene, la custodia giudiziale e la gestione del bene sequestrato nel procedimento penale siano affidate all'amministratore giudiziario del procedimento di prevenzione, il quale applica, anche con riferimento a detto bene, le disposizioni in materia di amministrazione e gestione previste dal decreto legislativo di cui al comma 1, prevedendo altresì, a carico del medesimo soggetto, l'obbligo di trasmissione di copia delle relazioni periodiche anche al giudice del procedimento penale;*

<sup>193</sup> Cfr. supra, par. 8.

<sup>194</sup> Cfr. Supra, par. 3.3.

<sup>195</sup> La disposizione si riferisce a qualsivoglia sequestro penale, quindi anche nel caso di sequestro disposto ai sensi di altre norme (es. ex art. 321 c.p.p.).

<sup>196</sup> Cfr. supra, par. 8.



3) *in relazione alla vendita, all'assegnazione e alla destinazione dei beni si applichino le norme relative alla confisca divenuta definitiva per prima;*

4) *se la confisca di prevenzione definitiva interviene prima della sentenza irrevocabile di condanna che dispone la confisca dei medesimi beni in sede penale, si proceda in ogni caso alla gestione, alla vendita, all'assegnazione o alla destinazione dei beni secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo di cui al comma 1.*

La sola lettura della disciplina proposta evidenzia numerosi problemi di carattere tecnico che dovranno essere utilmente risolti dal legislatore delegato: ad esempio, non sembra opportunamente disciplinata l'ipotesi di successivo sequestro di prevenzione, con conseguente venir meno dell'amministratore nominato dal giudice penale (ovvero obbligo del giudice della prevenzione di individuare il medesimo professionista).

### **10.3 - Le innovazioni in tema di amministrazione dei beni.**

#### **A) Le singole disposizioni della legge 136/2010 in tema di amministrazione dei beni. La disciplina dello sgombero degli immobili.**

L'art. 1, comma 3, lett a) n. 8.1) prevede che si disciplinino *i casi e i modi in cui sia possibile procedere allo sgombero degli immobili sequestrati.*

Si è già ricordato che l'esecuzione del sequestro degli immobili avviene ai sensi degli artt. 2-quater L. 575/65 e 104 lett. b) disp. att. c.p.p. *“con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici”*.

Quanto all'immissione in possesso si ritengono generalmente applicabili le norme previste per l'esecuzione degli obblighi di fare di cui agli artt. 612-614-c.p.c.<sup>197</sup>, sostituendosi al giudice dell'esecuzione il giudice delegato (ovvero il giudice penale che procede). Si delega per l'assistenza all'ufficiale giudiziario, quale forza pubblica, la polizia giudiziaria che è intervenuta nella fase della proposta: personale della Questura ovvero Carabinieri o Guardia di Finanza, con alcuni problemi pratici in quest'ultimo caso atteso che la Guardia di Finanza ha solo compiti di concorso in materia di ordine pubblico.

Sembra che il legislatore delegante voglia innovare la disciplina oggi generalmente applicata, prevedendo che l'esecuzione del sequestro per gli immobili avvenga *“direttamente”* a mezzo della polizia giudiziaria, senza alcun richiamo (seppur indiretto e oggi non testuale) alle norme del codice di procedura civile (e, dunque, all'intervento dell'ufficiale giudiziario). Tale intento dovrà essere tradotto in modo esplicito nel testo del decreto delegato.

Ulteriori precisazioni dovrebbero essere contenute nel decreto delegato.

Fermo restando che il giudice delegato può adottare (art. 2 sexies, comma 2. L. 575/65) nei

---

<sup>197</sup> Art. 612. (Provvedimento) Chi intende ottenere l'esecuzione forzata di una sentenza di condanna per violazione di un obbligo di fare o di non fare, dopo la notificazione del precetto, deve chiedere con ricorso al giudice dell'esecuzione che siano determinate le modalità dell'esecuzione. Il giudice dell'esecuzione provvede sentita la parte obbligata. Nella sua ordinanza designa l'ufficiale giudiziario che deve procedere all'esecuzione e le persone che debbono provvedere al compimento dell'opera non eseguita o alla distruzione di quella compiuta. Art. 613. (Difficoltà sorte nel corso dell'esecuzione) L'ufficiale giudiziario può farsi assistere dalla forza pubblica e deve chiedere al giudice dell'esecuzione le opportune disposizioni per eliminare le difficoltà che sorgono nel corso dell'esecuzione. Il giudice dell'esecuzione provvede con decreto. Art. 614. (Rimborso delle spese) Al termine dell'esecuzione o nel corso di essa, la parte istante presenta al giudice dell'esecuzione la nota delle spese anticipate vistata dall'ufficiale giudiziario, con domanda di decreto d'ingiunzione. Il giudice dell'esecuzione, quando riconosce giustificate le spese denunciate, provvede con decreto a norma dell'articolo 642.

confronti del proposto e della sua famiglia i provvedimenti indicati nell'articolo 47 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, quando ricorrano le condizioni ivi previste (autorizzazione a permanere nell'immobile), sorgono spesso non pochi problemi pratici.

In particolare sarebbe opportuno prevedere:

- la natura di titolo esecutivo del decreto di sequestro (sostituito dalla confisca di primo e secondo grado prima della definitività) per procedere allo sgombero dell'immobile;
- la necessità di subordinare l'autorizzazione al proposto o ai familiari ad occupare l'immobile, sussistendo i presupposti dell'art. 47 L. fall., così come spesso avviene oggi, al pagamento delle spese condominiali e di una indennità, con espressa rinuncia ad ogni possibile azione di regresso;
- la revocabilità e temporaneità della citata autorizzazione, al fine di poter subito avviare la procedura di sfratto esperibile in via di autotutela amministrativa ex art. 823 c.c.

#### **B) L'esecuzione sui beni ubicati all'estero.**

L'art. 1, comma 3, lett. b) n. 2) prevede di disciplinare l'ipotesi in cui *“la confisca possa essere eseguita anche nei confronti di beni localizzati in territorio estero”*.

Si tratta di un'ipotesi più volte esaminata dalla giurisprudenza di merito e che si *scontra* con le vigenti disposizioni internazionali che consentono generalmente il riconoscimento e l'esecuzione di un provvedimento reale su beni esistenti all'estero solo se fondato sulla commissione di reati, non conoscendo altri sistemi la materia delle misure di prevenzione.

Non sembra utile il richiamo, nei lavori preparatori, dell'art. 50 della legge comunitaria 2008 (legge 7 luglio 2009, n. 88) che ha delegato il Governo ad attuare entro un anno la decisione quadro 2006/783/GAI del Consiglio, del 6 ottobre 2006 (che segue e richiama quella 2005/212/GAI del 2 febbraio 2005), relativo all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca. Trattasi di normativa applicabile solo ai sequestri e alle confische disposte nel processo penale.

In ogni caso, essendo auspicabile l'ampliamento degli strumenti internazionali di riconoscimento del sequestro e della confisca di prevenzione (attualmente allo studio) si potrà prevedere come l'amministratore dovrà esercitare i propri compiti

#### **D) La possibilità di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato.**

L'art. 1, comma 3, lett. d) prevede, opportunamente, *che, nelle controversie concernenti il procedimento di prevenzione, l'amministratore giudiziario possa avvalersi dell'Avvocatura dello Stato per la rappresentanza e l'assistenza legali*.

Attualmente l'Avvocatura dello Stato interviene solo dopo la confisca definitiva, per difendere l'amministrazione, e con l'operatività della normativa della Agenzia Nazionale potrà difendere questa anche quando esercita le funzioni di amministrazione giudiziario.

La concentrazione delle difese dell'amministrazione in capo all'Avvocatura semplificherà la gestione delle azioni giudiziarie intraprese e subite e ridurrà le spese oggi sostenute per pagare professionisti privati.

#### **E) La disciplina dei rapporti con i terzi.**

L'art. 1, comma 3, lett. f) affronta un tema estremamente delicato, costituito dai rapporti dei terzi con il procedimento di prevenzione, con riferimento ai diritti sorti prima dell'esecuzione del sequestro.

Un tema privo di disciplina per lungo tempo, stato già oggetto di attenzione durante i lavori della Commissione Fiandaca, operante nella XIII legislatura, esaminato più volte dalla giurisprudenza, su cui il legislatore è intervenuto solo recentemente in materia di diritti reali di garanzia<sup>198</sup>.

La difficoltà della regolamentazione deriva dal problema di conciliare la tutela dei diritti dei terzi con la prevenzione dei rischi derivanti da preconstituzioni di posizioni creditorie di comodo che consentano di aggirare gli esiti dell'azione di prevenzione. A ciò si aggiunge la necessità di evitare appesantimenti del procedimento di prevenzione derivanti dalla necessità di accertare la buona fede dei terzi ovvero di rallentare o bloccare il procedimento di destinazione dei beni confiscati definitivamente a causa di diritti di garanzia iscritti<sup>199</sup>.

L'attuale approdo della giurisprudenza può sintetizzarsi nei seguenti termini:

- non è garantita alcuna tutela ai titolari di meri diritti di credito, non garantiti da diritti reali, anche se in buona fede. Il diritto è azionabile nei confronti del proposto, senza alcuna possibilità di agire nei confronti dei beni sequestrati (e confiscati), frutto di attività illecita e acquisiti, all'esito del procedimento, al patrimonio dello Stato;
- i soli titolari di diritti di credito garantiti da diritti reali di garanzia (trascritti anteriormente al sequestro) possono agire in sede risarcitoria (ma mai sul bene) previo accertamento della buona fede e dell'inconsapevole affidamento nella loro acquisizione. Tale accertamento va operato dal giudice della prevenzione successivamente alla confisca definitiva ovvero intervenendo nel giudizio (e, ai sensi della introduzione del secondo periodo del comma 5 dell'art. 2-ter L. 575/65 ad opera della L. 50/10; modifica non ancora operativa)<sup>200</sup>.

### **Il legislatore delegante si propone di attribuire una maggiore tutela, fissando dei principi che non brillano per chiarezza.**

Si affronta il tema delle procedure esecutive, oggi risolto diversamente dai giudici dell'esecuzione, prevedendo che le azioni esecutive intraprese dai terzi su beni sottoposti a sequestro di prevenzione, non possono essere iniziate o proseguite dopo l'esecuzione del sequestro, ma si fa salva la tutela dei creditori in buona fede<sup>201</sup>.

Risalta la mancata previsione dell'estinzione delle procedure esecutive dopo la confisca definitiva, l'unica soluzione che consentirebbe, una volta devoluto il bene allo Stato, la pronta

<sup>198</sup> Art. 2 ter, comma 5, secondo periodo della L. 575/65, come introdotto dalla L. 50/10, citato. Cfr. supra, par. 9.6.

<sup>199</sup> Nella Relazione della Commissione antimafia sullo stato di attuazione della normativa e delle prassi applicative in materia di sequestro, confisca e destinazione dei beni della criminalità organizzata, approvata nella XV legislatura, (DOC XXIII, n. 3) si legge: "la mancanza di chiarezza della legge, però, pone di fronte all'interrogativo sul limite oltre il quale l'intento di sottrarre il bene al circuito economico criminale non possa compromettere i diritti del terzo; tale interrogativo assume specifico rilievo in alcune particolari situazioni quale, ad esempio, il caso in cui il terzo creditore vanta un'ipoteca sul bene confiscato e la trascrizione della garanzia sia stata trascritta antecedentemente a quella del provvedimento di sequestro. Come è risultato nella prassi, tale genere di situazioni non solo non è infrequente, ma genera ritardi notevoli nella procedura di destinazione all'esito della confisca e, di fatto, concorre ad attenuare notevolmente l'efficacia della disciplina e gli effetti di restituzione dei beni illecitamente costituiti alla collettività. Occorre, inoltre, considerare la possibilità che il soggetto indiziato di mafia preconstituisca dei creditori di comodo, muniti di titoli con data certa anteriore al sequestro, attraverso i quali procedere all'esecuzione forzata sui beni oggetto di confisca, e così riversare nel circuito criminale i proventi della vendita dei suddetti beni. L'esistenza di un forte interesse pubblico al mantenimento ed all'integrità dei beni oggetto del procedimento di prevenzione per destinarli a fini di utilità pubblica, richiede una nuova valutazione dei profili di certezza giuridica che ordinariamente impongono che, in situazioni simili, prevalga il criterio della priorità dell'iscrizione. D'altro canto, è necessario individuare con precisione i limiti entro i quali i diritti dei terzi creditori possano essere sacrificati travolgendo i criteri ordinari".

<sup>200</sup> Cfr. i decreti del Tribunale di Napoli citati alla nota 185.

<sup>201</sup> Art 1, comma 3, lett. f), n. 1), L. 136/10.

destinazione per fini pubblici e, anzi sembra che si lasci impregiudicata l'esistenza delle azioni esecutive intraprese da terzi in buona fede, vanificandosi completamente il principio generale, ponendo gravi problemi applicativi.

La normativa *di dettaglio* non risolve i dubbi.

I titolari di diritti di proprietà e di diritti reali o personali di godimento sui beni oggetto di sequestro di prevenzione sono chiamati nel procedimento di prevenzione entro trenta giorni dalla data di esecuzione del sequestro per svolgere le proprie deduzioni. Dopo la confisca, salvo il caso in cui dall'estinzione derivi un pregiudizio irreparabile, i diritti reali o personali di godimento sui beni confiscati si estinguono e all'estinzione consegue il diritto alla corresponsione di un equo indennizzo<sup>202</sup>.

La norma non è di semplice lettura, atteso che:

- da un lato, sembra riferirsi agli apparenti titolari del diritto (di proprietà ovvero reale di godimento) che subiscono il sequestro di beni ritenuti nella disponibilità indiretta del proposto (cui è notificato il sequestro e che sono chiamati a partecipare all'udienza camerale). Ma questi soggetti sono già tutelati, proprio attraverso la partecipazione al procedimento di prevenzione, dall'attuale disciplina<sup>203</sup>;
- dall'altra, sembra riferirsi più correttamente, attraverso il richiamo all'indennizzo, a soggetti estranei colpiti indirettamente dal provvedimento ablatorio, vale a dire: comproprietari in quota indivisa, proprietari di beni con riferimento ai quali sono stati sequestrati diritti reali di godimento o garanzia (ipotesi rara), titolari dei diritti reali<sup>204</sup> e personali<sup>205</sup> di godimento. Si introduce, peraltro, una disciplina parzialmente diversa da quella inserita recentemente nella L. 50/10<sup>206</sup> che appesantirà ulteriormente il procedimento di prevenzione, dovendo il Tribunale valutare la sussistenza dei presupposti e, presumibilmente, delibare il diritto all'indennizzo per un'amplia platea di soggetti.

I titolari di diritti di credito aventi data certa anteriore al sequestro debbano, a pena di decadenza, insinuare il proprio credito nel procedimento entro un termine da stabilire, comunque non inferiore a sessanta giorni dalla data in cui la confisca è divenuta definitiva, salva la possibilità di insinuazioni tardive in caso di ritardo incolpevole.

Potranno ottenere il pagamento in presenza dei seguenti presupposti:

- previa escussione del patrimonio residuo del sottoposto, salvo che per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione su beni confiscati<sup>207</sup>;
- limite della garanzia patrimoniale, costituito dal 70 per cento del valore dei beni sequestrati, al netto delle spese del procedimento, sempre che il credito non sia simulato o in altro modo strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego

---

<sup>202</sup> Art 1, comma 3, lett. f), n. 3), L. 136/10.

<sup>203</sup> Art. 2 ter, comma 5, L. 575/65: 5. Se risulta che i beni sequestrati appartengono a terzi, questi sono chiamati dal tribunale, con decreto motivato, ad intervenire nel procedimento e possono, anche con l'assistenza di un difensore, nel termine stabilito dal tribunale, svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni e chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca.

<sup>204</sup> L'[enfiteusi](#), l'[usufrutto](#), l'[uso](#), l'[abitazione](#) e le [servitù](#).

<sup>205</sup> I diritti personali di godimento (art. 1380) presentano tratti quasi analoghi ai diritti reali: come il diritto di godimento sulla cosa altrui che il contratto di locazione attribuisce al conduttore (art. 1571) o il diritto di servirsi della cosa altrui che il contratto di comodato attribuisce al comodatario (art. 1803).

<sup>206</sup> Cfr. supra, par. p.6.

<sup>207</sup> Le cause di legittima prelazione si dividono in due tipi: *privilegi* e *garanzie reali* (pegno e ipoteca)

E' prevista la revocazione dell'ammissione del credito quando emerga che essa è stata determinata da falsità, dolo, errore essenziale di fatto o dalla mancata conoscenza di documenti decisivi.

Sarà previsto un procedimento di verifica dei crediti in contraddittorio, con l'ammissione dei crediti regolarmente insinuati e la formazione di un progetto di pagamento degli stessi da parte dell'amministratore giudiziario.

Per i rapporti pendenti all'epoca dell'esecuzione del sequestro, l'esecuzione dei relativi contratti rimane sospesa fino a quando, entro il termine stabilito dalla legge e, comunque, non oltre novanta giorni, l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, dichiara di subentrare nel contratto in luogo del proposto, assumendo tutti i relativi obblighi, ovvero di risolvere il contratto.

Si disciplina l'ipotesi dei contratti di somministrazione o continuativi, che creava non pochi problemi in sede di amministrazione. Peraltro, se oggi l'autorizzazione del giudice delegato consentiva la prosecuzione del rapporto senza una tendenziale assunzione dei debiti preesistenti al sequestro, oggi è prevista una piena assunzione a carico dell'amministrazione

La semplice lettura del testo evidenzia: l'insufficienza della disciplina relativa ai crediti assistiti da diritti reali di garanzia, per i quali non vi è traccia di regolamentazione specifica, pur trattandosi dell'ipotesi che ha maggiormente interessato la giurisprudenza e che concretamente blocca o rallenta la destinazione definitiva del bene. Sembra che si affronti il tema solo laddove si fanno salvi i diritti dei terzi in buona fede a iniziare o proseguire le azioni esecutive e la non necessità di previa escussione del patrimonio del proposto in presenza di cause di legittima prelazione.

Appare necessaria una seria regolamentazione del legislatore delegante che preveda:

- che appena eseguito il sequestro l'amministratore informi il giudice delegato e il giudice dell'espropriazione immobiliare (se è in atto) dell'esistenza di diritti reali di garanzia ipoteche;
- che il procedimento di espropriazione immobiliare eventualmente in atto sia sospeso ovvero che non possa essere iniziato;
- che il terzo creditore possa intervenire nel giudizio di prevenzione per fare valere la buona fede e l'incolpevole affidamento e, se l'esito è positivo, acquisisca il diritto a ottenere l'indennizzo dal giudice civile;
- che in ogni caso il bene confiscato sia acquisito dallo Stato senza oneri, così consentendosi l'immediata destinazione, con estinzione del diritto di ipoteca<sup>208</sup>.

Occorre, inoltre, che il legislatore delegato abbia cura:

- di colmare opportunamente le lacune della disciplina in tema di accertamento dei presupposti per fare valere il credito, non essendo chiaro se gli stessi debbano essere verificati dal giudice della prevenzione in sede esecutiva;
- di farsi carico della non semplice attuazione dei diritti di credito dei terzi in buona fede che graverà, comunque, sull'agenzia Agenzia Nazionale, dominus della fase successiva alla confisca definitiva;
- di raccordare la disciplina con quella sul Fondo Unico Giustizia, dovendo da questo reperirsi le

---

<sup>208</sup> Occorre prevedere espressamente le seguenti disposizioni: "I beni confiscati sono devoluti allo Stato, senza gravami di alcuna natura"; all'articolo 2878 del codice civile è aggiunto, infine: "(8) *con la confisca definitiva ordinata dal giudice penale ovvero ai sensi della legge 31 maggio 1965 n. 575*".

somme per soddisfare i diritti di credito riconosciuti, atteso che le somme di denaro sequestrate e poi confiscate affluiscono appunto al FUG.

#### **F) La disciplina dei rapporti con la procedura concorsuale.**

L'art. 1, comma 3, lett. g) disciplina i rapporti tra il procedimento di applicazione delle misure di prevenzione e le procedure concorsuali, *al fine di garantire i creditori dalle possibili interferenze illecite nel procedimento di liquidazione dell'attivo fallimentare* prevedendo la prevalenza del sequestro sul fallimento (principio enucleato dalla giurisprudenza) ed introducendo innovativamente la possibilità dei creditori di rivalersi sul valore dei beni confiscati.

Si conferma, dunque, il principio elaborato dalla giurisprudenza, della priorità dell'interesse pubblico perseguito dalla normativa antimafia rispetto a quello privatistico della *par condicio creditorum*, affermandosi la prevalenza del procedimento di prevenzione su quello fallimentare.

Il legislatore delegato dovrà, dunque, prevedere che i beni oggetto di confisca di prevenzione siano sempre sottratti alla procedura fallimentare, e quindi gestiti e destinati secondo le norme stabilite per il procedimento di prevenzione. Si dispone, tuttavia, che i creditori insoddisfatti dalla massa fallimentare possano rivalersi, in via residuale, sul valore dei beni confiscati al netto delle spese sostenute dalla procedura di prevenzione.

In particolare:

1) i beni sequestrati o confiscati nel procedimento di prevenzione sono sottratti dalla massa attiva del fallimento e conseguentemente gestiti e destinati secondo le norme stabilite per il procedimento di prevenzione;

2) dopo la confisca definitiva, i creditori insoddisfatti sulla massa attiva del fallimento possano rivalersi sul valore dei beni confiscati, al netto delle spese sostenute per il procedimento di prevenzione attraverso il seguente procedimento:

- la verifica dei crediti relativi a beni oggetto di sequestro o di confisca di prevenzione va effettuata in sede fallimentare secondo i principi stabiliti dal decreto legislativo;
- se il sequestro o la confisca di prevenzione hanno per oggetto l'intero compendio aziendale dell'impresa dichiarata fallita, nonché, nel caso di società di persone, l'intero patrimonio personale dei soci falliti illimitatamente responsabili, alla verifica dei crediti si applichino anche le disposizioni previste per il procedimento di prevenzione.

Opportunamente si attribuisce la competenza per la verifica dei crediti al giudice fallimentare.

Sorge il problema della individuazione del valore netto dei beni acquisiti al patrimonio dello Stato.

Anche in tale ipotesi andrà raccordata la disciplina con quella sul Fondo Unico Giustizia, dovendo da questo reperirsi le somme per soddisfare i diritti riconosciuti.

3) l'amministratore giudiziario potrà proporre le azioni di revocatoria fallimentare con riferimento ai rapporti relativi ai beni oggetto di sequestro di prevenzione; ove l'azione sia già stata proposta, al curatore si sostituisca l'amministratore giudiziario;

4) il pubblico ministero, anche su segnalazione dell'amministratore giudiziario, potrà richiedere al tribunale competente la dichiarazione di fallimento dell'imprenditore o dell'ente nei cui confronti è disposto il procedimento di prevenzione patrimoniale e che versa in stato di insolvenza;

5) se il sequestro o la confisca sono revocati prima della chiusura del fallimento, i beni sono nuovamente attratti alla massa attiva. Se il sequestro o la confisca sono revocati dopo la chiusura del fallimento, si provveda alla riapertura dello stesso. Se il sequestro o la confisca intervengono dopo la vendita dei beni, essi si eseguono su quanto eventualmente residua dalla liquidazione.

### **G) La disciplina della tassazione dei beni sequestrati**

L'art. 1, comma 3, lett. h) disciplina la tassazione dei redditi derivanti dai beni sequestrati, affrontando un tema che ha portato a opposte conclusioni l'amministrazione finanziaria e il giudice della prevenzione.

Attualmente l'individuazione del soggetto su cui grava l'obbligazione tributaria nel periodo intercorrente tra l'emissione del decreto di sequestro e la definitività della confisca può essere operata attraverso l'art. 6 del T.U. delle Imposte Dirette, come modificato dall'art. 14, L. del 24.12.1993, n. 537, secondo cui "devono intendersi ricompresi, se in esse classificabili, i proventi derivanti da fatti, atti o attività qualificabili come illecito civile, penale o amministrativo se non già sottoposti a sequestro o confisca penale".

L'orientamento dei giudici della prevenzione prevede che tale disposizione comporti il non assoggettamento dell'amministrazione giudiziaria a tassazione in relazione ai redditi prodotti dai beni sequestrati o confiscati, fermo restando l'obbligo tributario in capo al proposto nel caso di restituzione dei beni all'esito della procedura.

In tal senso si possono citare numerosi provvedimenti di giudici delegati, la circ. del 20.01.1995 della Direzione Regionale delle Entrate per la Sicilia (attestante che l'amministratore giudiziario, non detenendo la veste di soggetto passivo non ha alcun obbligo di adempimento di natura fiscale), di principi generali in tema di tributi finalizzati a evitare una situazione di frazionamento di redditi (atteso che l'imposta si applica sul reddito complessivo del soggetto, formato da tutti i redditi posseduti e, quindi, anche da quelli, in ipotesi, relativi a beni non confiscati).

Diverso avviso l'amministrazione finanziaria, con la circolare n. 156 del 7.08.2000 in cui, assimilando l'amministratore giudiziario al curatore dell'eredità giacente prevede l'assoggettamento a imposta. L'Agenzia delle Entrate, con ris. n. 195 del 13.10.2003 ha ribadito che l'amministratore giudiziario, durante la fase giurisdizionale, opera quale rappresentante in *incertam personam* e cura la gestione delle somme versate alla custodia, con applicazione delle norme sull'eredità giacente sopraindicate.

Ciò nonostante appare corretto l'orientamento dei giudici delegati, non potendo la circolare derogare al disposto dell'art. 6 del T.U.I.R., come modificato dalla L. 537/1993.

Il legislatore opta per la tassazione, prevedendo:

- che sia effettuata con riferimento alle categorie reddituali previste dal testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917;
- che sia effettuata in via provvisoria, in attesa dell'individuazione del soggetto passivo d'imposta a seguito della confisca o della revoca del sequestro;
- che sui redditi soggetti a ritenuta alla fonte derivanti dai beni sequestrati, sia applicata, da parte del sostituto d'imposta, l'aliquota stabilita dalle disposizioni vigenti per le persone fisiche;
- che siano in ogni caso fatte salve le norme di tutela e le procedure previste dal capo III del titolo I della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni.

Non si affronta direttamente il problema del pagamento dell'ICI (anche a seguito della riforma, possono essere sequestrati e confiscati beni soggetti a detto pagamento) che resta, secondo il vigente orientamento dei giudici della prevenzione, a carico del proprietario dell'immobile.

In definitiva si introduce una disciplina che comporta inutili appesantimenti all'attività dell'amministrazione, con oneri di carattere fiscale assolutamente dispendiosi e superflui, atteso che nel caso di confisca definitiva gli eventuali debiti tributari si estinguono per confusione, mentre in

caso di restituzione dei beni gli obblighi gravano sul titolare.

#### **H) Le occasioni mancate ovvero l'assenza di delega su materie da regolamentare.**

Da una prima lettura del testo della legge delega non può non rilevarsi che non sono affrontati alcuni temi particolarmente delicati, che hanno formato oggetto di diverse interpretazioni in tema di amministrazione dei beni<sup>209</sup>.

Tra l'altro trattasi di temi che, di qui a breve, investiranno direttamente l'Agenzia Nazionale che assumerà l'amministrazione dei beni (dopo la confisca di prevenzione di primo grado e dopo la conclusione dell'udienza preliminare).

Solo a titolo esemplificativo si indicano alcune problematiche diversamente risolte che necessiterebbero di una regolamentazione:

- poteri di rappresentanza dell'amministratore nel caso di sequestro di quote sociali.
- poteri dell'amministratore in presenza di sequestro di quote non totalitarie;
- poteri di rappresentanza e/o gestione dell'amministratore nel caso di sequestro di quote di società di persone;
- assenza di responsabilità dell'amministratore nel caso di fallimento successivo al sequestro;
- poteri di rappresentanza e/o gestione dell'amministratore nel caso di sequestro di quote di società di capitali, in particolare rapporti col legale rappresentante: sostituzione, affiancamento, controllo;
- poteri dell'amministratore della società con unico socio;
- conflitti tra norme disciplina codicistica (artt. 2319 e 2259 c.c.) e conservazione dei beni sequestrati;
- procedura semplificata di cessazione liquidazione dell'azienda;
- risoluzione di problematiche relative ad alcune tipologie di aziende, quali quelle con licenza tabacchi, sorgendo numerosi problemi derivanti dalla concessione pubblica attribuita a titolo oneroso in capo al proposto e da questi gestita (talvolta l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dopo il sequestro, ha revocato la concessione);
- contratti *in deroga* per il soddisfacimento di pubblicistiche esigenze processuali di amministrazione giudiziaria, sottoposti alla condizione della risoluzione in caso di confisca definitiva.

Gennaio 2011

Francesco Menditto

---

<sup>209</sup> Per l'illustrazione di numerose problematiche, cfr. la Relazione per l'anno 2009 del Commissario straordinario per i beni confiscati.