

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.

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) di cui alla 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) di cui all'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**
 - 3.3 - Rapporti e differenze tra sequestro e confisca di prevenzione ed ex art. 12 sexies.**
- 4 - L'efficacia delle misure di prevenzione patrimoniali e penali.**
- 5 - Altre tipologie di sequestro e confisca.**
- 6 - L'esecuzione del sequestro e l'amministrazione dei beni nel procedimento di prevenzione e nel processo penale (ex art. 12 sexies).**
- 7 - La fase successiva alla confisca: destinazione ed utilizzazione del bene.**
 - 7.1 - L'evoluzione normativa.**
 - 7.2 - L'amministrazione, destinazione ed utilizzazione dei beni.**
 - 7.3 - Le criticità.**
- 8 - Le proposte per l'accelerazione dei procedimenti (giudiziari ed amministrativi) e di migliore destinazione ed utilizzazione dei beni confiscati.**
- 9 - La scelta contenuta nel D.L. n. 4 del 2010: l'istituzione dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati. Profili di criticità.**
 - 9.1 - Premessa. Le finalità dell'Agenzia.**
 - 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 - L'affidamento dell'amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati.

9.3.2 - I rapporti tra Agenzia e giudice nell'amministrazione.

9.3.3 - I residui poteri del giudice nell'amministrazione.

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 - Considerazioni finali.

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 Torre¹-, fondata sulla volontà di contrastare le organizzazioni criminali di tipo mafioso attraverso l'aggressione ai patrimoni accumulati², 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. 575³.

Dopo alcuni anni, constatata l'insufficienza del sequestro penale⁴, venivano introdotti, con l'art. 12 sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito in legge 7 agosto 1992, n. 356⁵, 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 ed altri gravi reati⁶.

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

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

¹ Si ricorderà il travagliato iter legislativo del disegno di legge presentato dall'on. Pio La Torre "sbloccato", con l'impulso del Ministro degli Interni Virginio Rognoni, dopo l'assassinio del deputato siciliano avvenuto il 30 aprile 1982, .

² 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*".

³ La legge 575/65 del 31 maggio 1965 ampliava l'istituto delle misure di prevenzione personali previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423 nei confronti dei soggetti c.d. *pericolosi semplici*, vale a dire (secondo la formulazione poi aggiornata dalla legge 3 agosto 1988 n. 327:

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.*

⁴ sequestro probatorio di cui agli artt. 253 e ss c.p.p. e sequestro preventivo previsto dagli artt. 321, comma 2 c.p.p.

⁵ In seguito, per brevità, tale articolo si indicherà solo con la dizione *art. 12 sexies*.

⁶ 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.

Su impulso dell'associazione *Libera Associazioni, nomi e numeri contro le mafie*⁷, 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.

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 competente, 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. E' 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 pronunciata anche 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 ed istituti similari) che si ritiene consentano una tutela risarcitoria, con esclusione della restituzione del bene, in particolare se definitivamente destinato ad uso pubblico.

Con la definitività della confisca il bene è devoluto allo Stato e la sua *gestione* è trasferita all'autorità amministrativa.

Dopo la confisca definitiva:

- **l'amministrazione del bene** appartiene all'Autorità amministrativa (Agenzia del Demanio territorialmente competente) che la esercita a mezzo del medesimo ausiliario nominato dal giudice;

⁷ 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.*

- **la destinazione del bene**⁸ avviene attraverso varie modalità:
 - a) devoluzione delle somme (e analoghi strumenti) allo Stato;
 - b) vendita (per le aziende e in via estremamente residuale per gli immobili) ovvero affitto (per le aziende);
 - c) mantenimento al patrimonio dello Stato;
 - d) **trasferimento** al patrimonio del comune ove è ubicato il bene (immobile) ovvero ad altri enti locali.

In definitiva il bene confiscato (diverso dal denaro e valori) può essere **utilizzato**:

- dallo Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile (bene immobile);
- dall'Ente territoriale che lo amministra in proprio per finalità istituzionali o sociali (bene immobile);
- da comunità, enti ed organizzazioni di volontariato, per finalità sociali, previa **assegnazione** a titolo gratuito (beni immobili) da parte dell'ente territoriale;
- da società ed imprese pubbliche o private, con affitto a titolo oneroso, ovvero da cooperative di dipendenti, a titolo gratuito (aziende).

Premessi questi concetti di carattere generale, si procederà ad una analisi dell'attuale disciplina in tutte le fasi che coinvolgono il bene: dal sequestro di prevenzione e penale alla destinazione finale. Si opererà anche una prima ricognizione e valutazione del decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, con cui è stata istituita l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Giova osservare che, pur essendovi unanime opinione sulla necessità di aggredire i patrimoni delle mafie e di destinare i beni confiscati a fini sociali, emergono quotidianamente criticità normative relative ai procedimenti giudiziari (finalizzati al sequestro e alla confisca) ed a quelli amministrativi (finalizzati all'utilizzazione dei beni confiscati), con plurime proposte di modifiche ed interventi legislativi, talvolta disorganici, che rischiano di non conseguire gli obiettivi fissati, anche per la specificità della materia⁹.

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

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

⁸ Il legislatore non sempre adopera in maniera univoca i termini destinazione, utilizzazione ed assegnazione.

⁹ 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/>.

gli indiziati di uno dei delitti di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p.¹⁰ o del delitto di cui all'art. 12 quinquies, comma 1 della l. 356/92¹¹, 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.

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

A) presupposti di carattere soggettivo:

- qualora sia prospettata l'appartenenza del proposto ad una associazione di tipo mafioso, occorre accertare:
 - α) l'esistenza della associazione di tipo mafioso (così come delineata dall'art. 416 bis, comma 3, c.p.) in cui si assume essere inserito il proposto;
 - β) l'esistenza di indizi idonei a desumere l'appartenenza del proposto ad una associazione di tipo mafioso;
- 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.¹² ovvero del delitto di cui all'articolo 12-*quinquies*, comma 1, del D.L. 306/92, convertito dalla legge 356/92, occorre accertare:
 - 1) l'esistenza di indizi idonei a desumere la qualificata probabilità di commissione di uno di detti delitti (e, qualora si tratti del reato di cui all'art. 74 DPR 309/90, anche l'esistenza dell'associazione dedita allo spaccio di sostanza stupefacente);
 - 2) la pericolosità sociale del proposto.

B) presupposti di carattere oggettivo

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

- α) la disponibilità, diretta od indiretta, di tali beni da parte del proposto;
- β) l'esistenza di sufficienti indizi, primo fra tutti la sproporzione tra il valore degli stessi beni ed i redditi dichiarati o l'attività svolta, tali da fare ritenere che detti beni siano il frutto di attività illecita 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.

¹⁰ A seguito delle modifiche introdotte all'art. 1 dal D.L. 92/2008, conv. con L. 125/2008.

¹¹ Dopo le modifiche introdotte dalla L. 94/09.

¹² art. 416, sesto comma, c.p., 416 c.p., realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 464 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, delitti previsti dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43.

Le conclusioni raggiunte nella fase cautelare devono, poi, essere verificate nel corso dell'udienza camerale quando, attraverso il pieno esplicarsi del contraddittorio, possono essere offerte al tribunale (e poi in caso d'impugnazione alla Corte d'Appello) tesi ed allegazioni difensive che, se idonee, impediscono l'adozione del provvedimento ablatorio, con conseguente restituzione dei beni sequestrati¹³.

Con la conferma dei provvedimenti dei giudici di merito da parte della Cassazione la confisca diviene definitiva.

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

Il sistema delle misure di prevenzione opera sulla base di principi non coincidenti con quello 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**. Pericolosità delineata diversamente per le singole categorie soggettive (previste da diverse normative) che giustifica l'adozione della misura e le esigenze di prevenzione sociale che questa è diretta a soddisfare.

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 sua 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 sicurezza¹⁴.

¹³ 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 ad 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*". 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 cadenze 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*".

¹⁴ Cfr., tra le tante, S.C. sent. nn. 6974/98 e 3426/99.

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 ad un giudizio di ragionevole probabilità circa la pericolosità sociale del soggetto¹⁵ che, perciò, richiede un particolare controllo da parte della pubblica sicurezza per prevenire possibili condotte antisociali.

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 accertamento dell'attualità della pericolosità sociale quale presupposto dell'applicazione della misura¹⁶, se pur con diverse modalità a seconda delle categorie soggettive interessate¹⁷.

L'applicabilità delle misure di prevenzione **a soggetti indiziati di determinati delitti comporta diversità tra procedimento penale e di prevenzione sotto il profilo del grado e del tipo di prova** circa il dato della responsabilità del soggetto: nel procedimento di prevenzione, a differenza di quello penale, non si richiede la sussistenza di elementi tali da indurre ad un convincimento di certezza, essendo sufficienti circostanze di fatto, oggettivamente valutabili e controllabili, che conducano ad un giudizio di ragionevole probabilità circa l'appartenenza del soggetto al sodalizio criminoso, con esclusione, dunque, di meri sospetti, illazioni e congetture¹⁸.

Le misure patrimoniali possono applicarsi¹⁹, 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 atto²⁰.

¹⁵ 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).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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).

¹⁸ Cfr. la giurisprudenza citata in precedenza.

¹⁹ 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”*

²⁰ Queste, in sintesi, le conclusioni espresse dal Tribunale di Napoli nel decreto n. 10/09/S del 14/20.4.09, Pres. Ed est. Menditto,

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*²¹ (argomento ex art. 19, comma 1, L. 152/75)²²;
- b) art. 18 legge 152/75 e succ. mod.²³;
- c) art. 7 ter legge 401/89, come introdotto dalla L. 4.4.2007, n. 41.²⁴

La disponibilità dei beni, ed in particolare la cd. “disponibilità indiretta”, ricorre quando, al di là della formale intestazione del bene ad 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

nei confronti di Palumbo Castrese:

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 accessorietà), 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),
- 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), 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 (ad 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.

²¹ L'interpretazione ora proposta, già seguita dal Tribunale di Napoli con decreto n. 313/08/A del 31.10/24.11.2008, è stata adottata anche dalla Suprema Corte con sentenza n. 6000/2009 del 4/11 febbraio 2009 e ribadita dalla sentenza n. 12721/09.

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 detto soggetto possa in qualsiasi maniera determinarne la destinazione o l'impiego²⁵.

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 ed 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, ed idonei a costituire prova indiretta della disponibilità del proposto²⁶. Tale prova può essere desunta dai più svariati elementi, uno dei quali (non certamente l'unico), di 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 ed una preesistente disponibilità economica²⁷.

22 1. 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.

23 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 una attivita' 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;
- 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.

24 Art. 7-ter L. 409/89

(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.".

25 S.C. sent. n. 1520/2000

26 S.C., sentt. nn. 4017/95, 2531/96, 6279/97, 43046/03.

27 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 infraquennali". In proposito va anche ricordato che l'art. 2 ter

Va ulteriormente precisato che la confisca colpisce i beni di provenienza da attività illecita (o reimpiego della stessa) **senza che rilevi distinguere se tale attività sia o meno di tipo mafioso** ovvero, a seguito della estensione 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 pericolosità²⁸.

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.

Quanto ai sufficienti indizi in ordine all'origine illecita dei beni, non ricorre una ipotesi di inversione dell'onere della prova (che, del resto, sarebbe costituzionalmente censurabile), in quanto 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, sicchè non sarebbe sufficiente richiamare la eventuale mancata dimostrazione, da parte dell'interessato, della legittima provenienza del bene. D'altra parte, accertata l'esistenza di indizi in ordine alla 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 in ordine alla esistenza degli elementi indicati.

3 . Il sequestro e la confisca (nel processo penale) di cui all'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**, da disporsi nel corso di un processo penale, 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*²⁹, nel corso di un procedimento penale in cui si procede per delitti (commi 1 e 2):

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".

²⁸ 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).

²⁹ Sono, dunque, applicabili i principi descritti in ordine alla disponibilità del soggetto ed alla provenienza delittuosa elaborati in tema di misure di prevenzione.

α) coincidenti (quasi completamente³⁰) con quelli previsti attualmente 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) dall'articolo 416-bis,
- 2) in gran parte dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p. e precisamente: art. 416, sesto comma, 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 aggravati 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 (non è consentito, dunque, il sequestro ex art. 12 sexies per due tipologie di reati previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p. per i quali è previsto il sequestro di prevenzione: art. 416 c.p., realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 464 c.p., articolo 291-quater del DPR 43/73);

β) previsti dagli artt. 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis, 325, 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.

Per procedere al **sequestro** occorrono due condizioni³¹:

- α) 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. Viene 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 sussumere l'ipotesi formulata in quella tipica;
- β) 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

³⁰ Per evidente carattere di disorganicità della normativa introdotta non vi è coincidenza con i delitti previsti dall'art. 1 della legge 575/65, attraverso il richiamo dell'art. 51, comma 3 bis, c.p.p.. Infatti, pur essendo ricompresi nell'art. 51 comma 3 bis c.p.p., non sono presenti nell'art. 12 sexies i seguenti delitti:

- art. 416 c.p., realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 c.p. (perché introdotto nell'art. 51 comma 3 bis dalla L. 94/09 che non modificava anche l'art. 12 sexies);
delitti previsti dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (*Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri*). Trattasi di evidente difetto di coordinamento che non tiene conto di tale disposizione, introdotta dalla legge 19 marzo 2001, n. 92, continuando l'art. 12 sexies a fare riferimento all'art. 295 del DPR. 43/73 che al comma 2, lettera d) prevede l'ipotesi del colpevole *associato per commettere delitti di contrabbando e il delitto commesso sia tra quelli per cui l'associazione è stata costituita*.

³¹ SSUU 920/03; recentemente: sentenze nn. 15908/07, 27710/08, 9218/09.

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 presupposti³². Può procedersi a confisca in sede esecutiva (interventiva condanna o applicazione pena) anche qualora il condannato sia successivamente deceduto³³.

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

La morte del condannato non fa venire meno il provvedimento ablatorio³⁴.

La confisca diviene definitiva con la conferma da parte della Cassazione dei provvedimenti dei giudici di merito.

3.3 - Rapporti e differenze tra sequestro (e confisca) di prevenzione ed ex art. 12 sexies.

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 penale³⁵, 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:

Possano verificarsi le seguenti ipotesi:

- se all'atto della emissione del sequestro di prevenzione è nota la operatività di una misura emessa in sede penale, il tribunale misure di prevenzione dichiarerà la sospensione degli effetti del proprio sequestro. L'amministratore giudiziario nominato si limiterà alla ricognizione dei beni ed 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 (che riprende la sua piena efficacia anche all'esito della confisca di prevenzione definitiva);
- se il sequestro penale viene reso noto al giudice della prevenzione solo all'atto dell'esecuzione del

³² Da ultimo: S. C. sentt. 27343/08, 29566/08, 6932/09.

³³ S.C. 27343/08.

³⁴

³⁵ 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.).

sequestro (di prevenzione), si procederà come indicato, operando di diritto la sospensione degli effetti del sequestro di prevenzione. Il tribunale (o meglio, il giudice delegato) si limiterà a dichiarare la sospensione del sequestro di prevenzione;

- se il sequestro penale sopravviene a quello di prevenzione, quest'ultimo sarà sospeso di diritto, il tribunale (o meglio il giudice delegato) si limiterà a dichiarare la sospensione e l'amministratore nominato dal giudice penale si immetterà 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 dichiarerà 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 l'art. 12 sexies opera nell'ambito di un procedimento penale e la confisca consegue 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 in presenza di sentenze di assoluzione.

Dunque, per la confisca penale occorre un'accertata responsabilità al di là di 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, inoltre, 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 non occorre alcun nesso di pertinenzialità del bene con il reato per cui si procede³⁶, in quanto 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

³⁶ Da ultimo Sentenza n. [11269/09](#), conformemente alla giurisprudenza successiva alla sentenza SS.UU. n. [920/03](#).

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 alla 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 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 criminoso³⁷.

Va segnalata la tendenza³⁸ alla *assimilazione* tra i due istituti, accentuata oggi dalla medesima terminologia adoperata per individuare i beni da sottoporre a sequestro e confisca³⁹ e dalla medesima normativa applicabile alla fase di esecuzione del sequestro e di amministrazione dei beni⁴⁰.

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

La differenza esistente tra i due istituti in ordine ai destinatari ed 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 ritenuta prassi operativa di procedere a sequestro di tutti i beni nella disponibilità dell'indagato indipendentemente da un accertamento (se pur sommario) in ordine alla 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)⁴¹.

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

³⁷ In tal senso S. C. sentenze nn. 2654/95 5365/97, 41195/05, 24778/06, 35481/06, 18822/07, 21048/07, 3413/07, 33479/07, 3413/08).

Il contrario indirizzo, recentemente ribadito dalla SC, sostiene che *“l'unico presupposto che la legge vuole realizzato è l'inizio di un procedimento di applicazione di misura personale nei confronti di una persona pericolosa. Una volta accertata la pericolosità (pericolosità che costituisce la conditio sine qua non per poter accertare la formazione di tanti patrimoni il cui valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta) del soggetto, la legge impone una verifica della legittima acquisizione del suo patrimonio. In buona sostanza il legislatore ha creato un vincolo di pertinenzialità solo tra i beni – non importa quando acquisiti – di cui non sia provata la legittima provenienza e soggetti portatori di pericolosità sociale”,* attraverso un iter argomentativo di netta assimilazione della confisca di prevenzione a quella ex art. 12 sexies legge numero 356 del 1992 per la quale la correlazione temporale in esame non è richiesta, come affermato dalle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione del 19.1.04, Montella (in tal senso S.C. sentenze n. 10455/05, 10456/07, quest'ultima però relativa a fattispecie di confisca ex art. 12 sexies legge numero 356 del 1992, 21717/08, 25558/09, 20906/09, 35466/09).

³⁸ Posizione espressa anche in alcune sentenze della Corte di Cassazione (da ultimo sent. n. 27343/08) dove, però, non sempre si procede ad una analisi della diversa natura e funzione dei due istituti.

³⁹ 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.

⁴⁰ Dopo la novella della L. 125/08 e l'introduzione del comma 4-bis dell'art. 12 sexies.

⁴¹ Questa opinione è stata espressa dal Procuratore Nazionale Antimafia nell'audizione del 13.3.09 innanzi alla Commissione parlamentare antimafia.

Dalla relazione per l'anno 2009 del Commissario Straordinario per i beni sequestrati e confiscati è possibile trarre dei dati in ordine alle 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, 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 risultano 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*".

5 . Altre tipologie di sequestro e confisca.

Oltre alle descritte misure patrimoniali, nell'ambito di un processo penale possono essere adottati provvedimenti di sequestro (ex art. 321, comma 2, c.p.p) anche nei confronti di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata.

Trattasi di ipotesi estremamente residuale, per le quali operano i principi descritti per l'art. 12 sexies l. 356/92 in forza dei commi 4 e 4 bis di tale articolo⁴².

Non può escludersi l'adozione di provvedimenti di sequestro (ex art. 321, co. 2, c.p.p.) e di successiva confisca (ex art. 240 c.p.) con riferimento a reati in qualche modo connessi o collegati a reati *di criminalità* organizzata, ma non rientranti tra quelli ricompresi nell'art. 12 sexies, nel qual caso non potranno operare in via diretta i principi enucleati.

6 . L'esecuzione del sequestro e l'amministrazione dai beni nel procedimento di prevenzione e nel

424. *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

processo penale (ex art. 12 sexies).

Sulla base della disciplina oggi vigente⁴³ il dispositivo del decreto di sequestro di prevenzione e penale⁴⁴ e l'amministrazione dei beni oggetto del provvedimento⁴⁵ sono largamente coincidenti.

Il provvedimento di sequestro è emesso dal tribunale in funzione di giudice delle misure di prevenzione ai sensi della legge 575/65⁴⁶ (eventualmente dopo lo svolgimento di indagini), ovvero dal giudice del processo penale competente per la misura cautelare (privo di autonomi poteri di indagine)⁴⁷ su richiesta dell'organo proponente⁴⁸.

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

- 1) la nomina del giudice delegato alla procedura (nel solo caso di sequestro di prevenzione);
- 2) la nomina di un amministratore⁴⁹ 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 scelta⁵⁰;
- 3) le eventuali prescrizioni da osservare per l'esecuzione del sequestro;
- 4) le eventuali ulteriori prescrizioni che deve osservare l'amministratore.

Il sequestro ex art. 12 sexies **viene eseguito** dal pubblico ministero (che delega la polizia giudiziaria), quello di prevenzione dalla polizia giudiziaria delegata dal tribunale.

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

- a) 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;
- b) 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 catastali)

⁴³ In particolare dopo l'entrata in vigore della legge 15 luglio 2009 n. 94.

⁴⁴ 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

⁴⁵ 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).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Ai sensi degli artt. 291, 279 c.p.p. e 91 disp. att. c.p.p.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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*.

⁵⁰ Cfr. art. 2 sexies, commi 3 e 4 bis, come modificati ed integrati dalla L. 94/09, 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.

per le necessarie annotazioni;

c) 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;

d) sulle azioni e sulle quote sociali, con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese;

e) 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 giustizia⁵¹ (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 aziende⁵²).

L'amministratore giudiziario ha l'onere, in fase di esecuzione

- 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;

- 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;

- di presentare al tribunale misure di prevenzione ovvero al giudice penale, nel caso in cui il sequestro abbia ad 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, 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 alla evoluzione del procedimento).

L'amministratore:

- può compiere tutti gli atti di ordinaria amministrazione. Nel caso di sequestro di aziende il tribunale misure

⁵¹ 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"

⁵² Secondo l'interpretazione autentica di cui al comma 2-bis dell'art. 6 della L. 38/09 di conversione del DL 11/09.

di prevenzione ovvero il giudice penale espressamente autorizza l'amministratore giudiziario al compimento degli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'attività economica dell'azienda ed 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 al giudice delegato 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 estremamente delicata che coinvolge molteplici competenze e richiede una particolare specializzazione del giudice.

L'esperienza ha dimostrato una maggiore efficienza della 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 finalizzata all'accertamento del fatto e della responsabilità, per le pressanti ed imprescindibili esigenze in ordine allo status libertatis personale delle persone, 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.

Ulteriore elemento di criticità è emerso per la mancanza di raccordi tra la fase dell'amministrazione giudiziaria e quella successiva alla confisca (derivante anche dalla naturale provvisorietà del sequestro e della confisca), con la rilevata 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 esperti⁵³, per la difficoltà di programmare la redditività dell'impresa in vista destinazione finale⁵⁴.

7 - La fase successiva alla confisca: destinazione ed utilizzazione del bene.

7.1 - L'evoluzione normativa.

⁵³ Per sopperire a tale esigenza alcuni Tribunali hanno adottato protocolli, anche in accordo col Commissario straordinario per i beni confiscati.

⁵⁴ Cfr. la relazione per l'anno 2009 del Commissario Straordinario per i beni confiscati.

Negli anni successivi alla sua promulgazione la legge Rognoni-La Torre evidenziò alcune lacune in ordine alla gestione concreta e razionale dei patrimoni sottratti alle organizzazioni criminali ed alla destinazione dei beni.

Il 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*”, costituì il primo intervento diretto a disciplinare la gestione dei beni, risultato negli anni seguenti non risolutivo, permanendo le criticità nella destinazione dei beni che, spesso non venivano utilizzati, andando in rovina o continuando a rimanere nella disponibilità dei propositi.

L’Associazione “*Libera*” nomi e numeri contro le mafie presentò nel 1995 una petizione popolare, firmata da un milione di persone, che evidenziò l’importanza del recupero e del riutilizzo dei patrimoni illeciti nel circuito economico lecito, coincidente con la riaffermazione della legalità, dello Stato sul territorio attraverso la restituzione ai Comuni e, in genere, ai cittadini di quanto illegalmente acquistato.

Seguì 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 ad una puntuale e tempestiva destinazione dei beni confiscati, in particolare a fini sociali.

Successivamente sono state proposte ampie riflessioni sulla migliore utilizzazione dei beni confiscati⁵⁵ e

55 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;
- 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

sono stati approvati numerosi interventi correttivi⁵⁶.

7.2 - L'amministrazione, destinazione ed 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.⁵⁷.

L'amministrazione dei beni è trasferita all'Agenzia del Demanio territorialmente competente, cui il provvedimento definitivo è comunicato. Naturalmente nessun trasferimento avviene per i beni già attribuiti ed intestati al Fondo Unico giustizia.

L'amministrazione dei beni prosegue tramite il medesimo amministratore nominato dal giudice.

La destinazione dei beni confiscati è di competenza del Prefetto⁵⁸ ove si trovano i beni, su proposta non vincolante del dirigente regionale dell'Agenzia del demanio da formularsi entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria.

Il Prefetto provvede entro 90 giorni (prorogabili di altri 90) dal ricevimento della proposta ovvero dalla

confiscati alle organizzazioni criminali.

56 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;
- 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:
 - g) 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;
 - h) assicurare il coordinamento operativo tra le suddette amministrazioni ed i soggetti cui è devoluta la gestione dei beni confiscati
 - i) promuovere l'adozione di provvedimenti amministrativi per assicurare la proficua gestione dei beni confiscati e l'effettività della loro destinazione sociale;
 - j) 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;
 - k) formulare proposte al Presidente del Consiglio dei Ministri
 - l) 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

57 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

58 Prima della L. 94/09 era di competenza della competente Agenzia del Demanio.

scadenza del termine per la sua formulazione.

La destinazione assume diverse connotazioni a seconda dei beni coinvolti.

A) Per i beni immobili:

- a) vendita finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso ovvero qualora non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse nei termini previsti (da intendersi ordinatori).

Il procedimento di vendita è così delineato:

- la competenza appartiene al dirigente del competente ufficio del territorio dell'Agenzia del demanio che può affidarle all'amministratore;
- deve essere formulato parere obbligatorio del Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose;
- deve essere richiesto 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 ovvero da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata;
- gli enti locali ove sono ubicati i beni destinati alla vendita ai sensi del comma 2-bis possono esercitare la prelazione all'acquisto degli stessi;
- il personale delle Forze armate e il personale delle Forze di polizia possono costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto;

- b) **mantenimento al patrimonio dello Stato**, 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;

- c) **trasferimento** per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali possono amministrare direttamente il bene o **assegnarlo** in concessione a titolo gratuito:

- a comunità, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali,
- ad organizzazioni di volontariato di cui alla L. 11.08.1991, n. 266,
- a cooperative sociali di cui alla L. 8.11.1991, n. 381,
- a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al D.P.R. 309/90
- alle associazioni ambientaliste riconosciute ai sensi dell'art. 13 della L. 8.07.1986, n. 349 e successive modificazioni.

Se entro un anno dal trasferimento l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, il Prefetto nomina un commissario con poteri sostitutivi.

Nel caso di confisca per il reato di cui all'art. 74 D.P.R. 309/90 i beni immobili sono trasferiti al

patrimonio del comune ove l'immobile è sito che può amministrarlo direttamente oppure, preferibilmente, **assegnarlo** in concessione, anche a titolo gratuito ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti.

Nei casi sub b) e c) al provvedimento di destinazione (mantenimento al patrimonio dello Stato ovvero trasferimento agli Enti territoriali) segue la **consegna** del bene attraverso un sopralluogo congiunto tra l'Agenzia del Demanio e l'ente destinatario, mediante un verbale di consegna in cui viene indicato lo stato di fatto e di diritto del bene; consegna che può seguire di gran lunga il provvedimento di destinazione.

Dopo la destinazione e consegna, **l'utilizzazione** del bene può intervenire a distanza di anni, direttamente da parte dello Stato o degli Enti locali (cui sono stati trasferiti) ovvero da parte delle associazioni cui sono stati assegnati.

B) i beni aziendali sono mantenuti al patrimonio dello Stato e possono essere **destinati**:

- a) **all'affitto**, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo oneroso a società e ad imprese pubbliche o private, 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;
- 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.

7.3 - Le criticità.

Il procedimento volto all'utilizzazione dei beni confiscati vede coinvolti numerosi soggetti pubblici: Agenzia del Demanio (gestione e vendita), Prefetture (adozione del provvedimento di destinazione), amministrazioni statali, enti pubblici istituzionali e territoriali (destinatari e utilizzatori dei beni), soggetti privati (assegnatari e utilizzatori dei beni).

Le **criticità accertate in ordine alla utilizzazione dei beni confiscati** derivano, oltre che dalla pluralità di soggetti interessati al procedimento, 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 la fruizione finale, solo in parte reperibili attraverso le procedure previste dal PON (Programma Operativo Nazionale) Sicurezza e dai P.O.R. (Programmi Operativi Regionali).

Al fine di meglio inquadrare il problema possono citarsi alcuni dati⁹⁹:

- su **8.933** beni immobili confiscati solo **5.407** (pari al **60,5%**) sono stati destinati, di cui solo **4.738** effettivamente consegnati. **L'86%** è stata destinata agli Enti locali per finalità sociali, il restante **14%**

è stato mantenuto allo Stato per fini istituzionali.

- solo l'**11%** delle aziende è stato destinato alla vendita o all'affitto. Il restante **89%** è andato in liquidazione (1 azienda su 3 risulta già in liquidazione o tecnicamente fallita prima della confisca definitiva).
- sono stati destinati a **480 Comuni n. 3.796** beni immobili, di cui solo il **47%** utilizzati⁶⁰.

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

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

Senza ripercorrere le proposte avanzate⁶¹ (alcune delle quali accolte) ed il fitto 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, in considerazione della problematicità di interventi acceleratori sui processi penali (che coinvolgendo la criminalità organizzata richiedono inevitabilmente tempi estremamente lunghi), è possibile concentrare le proposte sul procedimento di prevenzione prevedendo:

α) 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 grado⁶².

Si è potuto verificare che spesso in grado di appello i procedimenti hanno durata estremamente lunga,

⁶⁰ 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;
- 84
- 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.

⁶¹ Cfr. nota n. 50.

⁶² Si riporta il testo dell'art. 2 ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, comma 3 vigente, cui potrebbe aggiungersi un comma 3 bis riportato in grassetto

3 . Con l'applicazione della misura di prevenzione il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona, nei cui confronti e' instaurato il procedimento, non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilita' a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attivita' economica, nonche' dei beni che risultino essere frutto di attivita' illecite o ne costituiscano il reimpiego. Nel caso di indagini complesse il provvedimento può essere emanato anche successivamente, entro un anno dalla data dell'avvenuto sequestro; tale termine può essere prorogato di un anno con provvedimento motivato del tribunale. Ai fini del computo dei termini suddetti e di quello previsto dal comma 5 dell'art. 2-bis si tiene conto delle cause di sospensione dei termini di durata della custodia cautelare, previste dal codice di procedura penale, in quanto compatibili.

“3-bis. La Corte d'Appello dovrà definire il procedimento entro sei mesi dalla data in cui pervengono gli atti relativi all'impugnazione proposta nei confronti del decreto di confisca dei beni; tale termine può essere prorogato di sei mesi con provvedimento motivato della Corte d'Appello. Ai fini del computo dei termini suddetti si tiene conto delle cause di sospensione dei termini di durata della custodia cautelare, previste dal codice di procedura penale, in quanto compatibili.”

con inevitabile aggravio dei costi dell'amministrazione e rischio di depauperamento dei beni;

- β) 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 necessari⁶³;
- χ) 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 prioritari quelli aventi ad oggetto proposte di applicazione di misure di prevenzione⁶⁴;
- δ) la prevalenza del sequestro di prevenzione sul sequestro penale, ribaltando l'opposto vigente principio. Accelerato il procedimento di prevenzione ed assicurata una ulteriore specializzazione del giudice della prevenzione, appare utile prevedere la prevalenza di tale istituto, anche per *sgravare* il giudice del processo penale in cui prevale l'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)⁶⁵.

A fianco delle suindicate proposte, di agevole adozione, vanno menzionate le riflessioni finalizzate da un

63 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.

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;*
- 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;*

2.1 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.

64 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."

65 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.

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 al tribunale per le misure di prevenzione⁶⁶

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

- α) l'adozione di un testo unico in materia antimafia, e comunque in materia di sequestro e confisca dei beni (in sede di prevenzione ed in sede penale), che affronti le criticità emerse sotto il profilo normativo.

Ci si riferisce, ad esempio, ai diritti vantati dai creditori ipotecari con iscrizione precedente al sequestro. Spesso tali iscrizioni impediscono in concreto la destinazione o l'utilizzazione del bene non volendo le amministrazioni sopportare gli eventuali oneri derivanti dal riconoscimento della buona fede in capo al creditore;

- β) l'istituzione di una agenzia nazionale per i beni confiscati che affianchi il giudice per superare le criticità emerse nella fase giudiziaria del sequestro e della confisca e che accentri la competenza sui beni confiscati definitivamente fino alla fase del loro utilizzo sociale o istituzionale.

La proposta di istituzione dell'Agenzia è stata avanzata dall'associazione "*Libera*" nomi e numeri contro le mafie fin dal 2006⁶⁷ ed è stata oggetto di dibattiti e di proposte di legge⁶⁸. L'istituzione di tale Agenzia è proposta anche nella relazione approvata il 27.11.07, all'unanimità, dalla Commissione parlamentare antimafia⁶⁹, e nella relazione del 2009 del Commissario Straordinario per i beni confiscati.

Tutte le proposte delineano l'Agenzia quale soggetto che *si occupa* della gestione del bene lungo l'intera sua vicenda:

- a) nella fase del sequestro giudiziario, ponendosi a servizio dell'AG, per l'amministrazione e la proficua gestione;
- b) nella fase successiva alla confisca definitiva, gestendo il bene fino all'adozione del provvedimento di destinazione;
- c) 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)⁷⁰.

⁶⁶ Quest'ultima proposta è contenuta nel disegno di legge n. 1496 pendente in Senato.

⁶⁷ 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*".

⁶⁸ Ad esempio AS 1496, XVI legislatura.

⁶⁹ Consultabile su: http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/023/003/INTERO.pdf

⁷⁰ Il testo più completo risulta dalla relazione 2009 del Commissario Straordinario per i beni confiscati:

9 - La scelta contenuta nel D.L. n. 4 del 2010: l'istituzione dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati. Profili di criticità.

9.1 - Premessa. Le finalità dell'Agenzia.

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

Si precisa nella relazione che l'aggressione ai patrimoni mafiosi costituisce lo strumento più efficace di

5. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni sull'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nonché norme di riforma, coordinamento e semplificazione delle materie e dei procedimenti di cui al comma 3, nel rispetto dei seguenti criteri e

principi direttivi:

a) articolazione dell'Agenzia su una struttura centrale ed operante anche per il tramite di articolazioni territoriali, su base preferibilmente regionale;

b) definizione dell'assetto organizzativo, centrale e periferico dell'Agenzia con la individuazione degli organi di direzione e delle loro competenze nonché della dotazione di risorse umane, strumentali e finanziarie;

c) previsione nella definizione delle risorse umane, dell'utilizzo, mediante trasferimento, nei limiti delle dotazioni organiche, del personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri- ufficio del Commissario straordinario per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali di cui al DPR 6 novembre 2007 e DPR 20 gennaio 2009, nonché in servizio presso l'Agenzia del demanio, altre Pubbliche Amministrazioni statali, Regioni ed Enti locali ;

d) disciplina delle procedure di assunzione di ulteriori risorse umane attraverso modalità concorsuali di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 del 2001 e successive modifiche ed integrazioni;

e) esercizio della gestione dei beni anche attraverso la nomina di amministratori esperti in materie giuridiche, contabili e commerciali, nonché mediante convenzioni con soggetti pubblici o privati;

f) razionalizzazione della gestione delle imprese confiscate con possibilità di rimodulazione degli assetti societari finalizzata alla riduzione dei costi e all'ottenimento di economie di scala;

g) svolgimento delle funzioni di supporto all'Autorità giudiziaria nella fase successiva al sequestro finalizzato alla confisca di cui alle previsioni legislative del comma precedente, con particolare riguardo alle attività dirette alla proficua gestione dei beni e al mantenimento della redditività gestionale delle imprese e delle società (per comprendere anche quelle di fatto o individuali) sequestrate;

h) previsione dell'utilizzo sociale e istituzionale del bene sin dalla fase del sequestro giudiziario, nel rispetto delle prerogative dell'autorità Giudiziaria;

i) Istituzione presso l'Agenzia di una banca dati sui beni sequestrati e confiscati e potere di accesso nelle banche delle altre PPAA e degli enti pubblici economici.

Possibilità per l'Agenzia di avvalersi ove necessario del supporto delle Prefetture e dell'ausilio delle Forze di Polizia, di svolgere o far svolgere accertamenti diretti, sopralluoghi e verifiche mirate al monitoraggio ed al controllo sullo stato e sulla gestione dei beni confiscati; facoltà di convocare conferenze di servizi;

j) attribuzione all'Agenzia dei compiti gestionali ed istruttori a partire dalla confisca definitiva nonché di tutela del bene anche successivamente al provvedimento di destinazione e fino alla definitiva consegna al soggetto assegnatario, fatta salva la competenza del Prefetto in ordine al provvedimento di destinazione secondo le disposizioni vigenti;

k) riordino delle modalità di rendicontazione delle gestioni degli amministratori dei beni confiscati; con previsione, ad integrazione dell'art. 5 c. 2 D.M. 1.2.91 n. 293, che la relazione finale contenga una stima del valore dei beni confiscati, desumibile, per le aziende, anche dall'ultimo bilancio o, per i beni immobili, dal prezzo risultante dal contratto preliminare e/o dal valore catastale o di mercato dell'immobile.

l) istituzione presso l'Agenzia di un apposito fondo denominato "Fondo per l'utilizzo dei beni confiscati" , diretto alla gestione dei beni ed al sostegno finanziario delle attività dei soggetti destinatari ed alimentato da una quota non superiore al 10% delle risorse provenienti dalle confische effettuate ai sensi delle disposizioni di cui all'art.3;

m) 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 assicurare il pieno utilizzo sociale e pubblico dei beni da parte degli enti, delle amministrazioni e dei soggetti destinatari e assegnatari;

n) titolarità del direttore dell'Agenzia della rappresentanza in giudizio della medesima in tutte le controversie riguardanti i beni confiscati, con l'assistenza dell'Avvocatura generale dello Stato;

o) irreversibilità della destinazione e dell'utilizzo sociale e istituzionale del bene dopo la confisca definitiva e previsione di forme di indennizzo sostitutive per il soddisfacimento dei diritti dei terzi di buona fede.

p) Disposizioni per la definizione nella fase giudiziaria delle criticità: regolamentazione delle modalità di autorizzazione ex art. 2 sexies alla permanenza del proposto e/o dei familiari nell'immobile oggetto di sequestro o di liberazione dell'immobile abusivamente occupato, individuazione degli obblighi tributari ed adempimenti fiscali da parte dell'Amministratore Giudiziario, disciplina dei rapporti tra sequestro e confisca penale o di prevenzione e procedure esecutive e fallimentari; tutela dei diritti dei terzi in buona fede; previsione, in caso di ipoteche, 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.*

All'Agenzia è conferita *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 in considerazione della immediata e diretta interlocuzione tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria, ed a 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.*

Contestualmente sono previsti anche *il 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.*

Al fine di procedere ad un esame organico della disciplina del decreto legge e delle sue criticità, sicuramente emendabili, si individuerà il settore di operatività dell'Agenzia, si affronteranno i compiti attribuiti dalla fase del sequestro alla destinazione, infine si esaminerà la sua organizzazione.

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 sequestrati⁷¹:

- a) nel corso del procedimento di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 (di cui al suindicato par. 2);
- b) nel corso del procedimento penale per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, in relazione ai quali si applica l'articolo 12-sexies del DL 306/92, convertito dalla L 356/92.

citazione dell'Istituto di credito nell'udienza di prevenzione fissata per la decisione sul sequestro per l'accertamento della buona fede; estensione, anche per il giudizio di appello, del termine di un anno ex art. 2 ter L. 575/65, eventualmente prorogabile di un anno

per decidere sulla impugnazione e della sospensione dell'esecutività della revoca della confisca disposta dalla Corte di Appello in caso di impugnazione del procuratore generale, come già previsto, dall'art. 3 ter, per i provvedimenti del tribunale; previsione dell'obbligatorietà dell'udienza di rendicontazione da parte del Giudice Delegato e disciplina del giudizio successivo alle contestazioni di cui al comma 6 D.M. 1.2.91 n. 293; problematica dei sequestri pro quota.

6. Entro tre mesi dall'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 5 l'Agenzia assume le attribuzioni nella materia di gestione dei beni confiscati alla criminalità di cui all'art.3.

7. In sede di prima applicazione della presente legge e sino all'attuazione dei provvedimenti di cui all'art. 5 rimangono ferme le competenze gestionali dell'Agenzia del Demanio e le funzioni di coordinamento del Commissario straordinario del Governo per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali di cui al DPR 6 novembre 2007 e 20 gennaio 2009.

8. La copertura degli oneri finanziari relativi al funzionamento dell'Agenzia, per l'importo annuo di euro ..., a decorrere dall'esercizio finanziario 2009, è assicurata dalla corrispondente riduzione del trasferimento annuo all'Agenzia del demanio sul capitolo 3901 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze

⁷¹ Art. 1, lettere da a) a f).

Si tratta, pertanto, solo di parte dei beni sequestrati ai sensi dell'art. 12 sexies (di cui al suindicato par. 3) ⁷².

In stretto parallelismo con la nuova disciplina si modifica l'art. 12 sexies, comma 4 bis, 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.⁷³.

In definitiva il decreto legge attribuisce all'Agenzia compiti con riferimento **ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata**, intendendosi per tali solo quelli sequestrati nel procedimento di prevenzione di cui alla legge 575/65 e nel processo penale ai sensi dell'art. 12 sexies con riferimento ai delitti previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p..

Sono esclusi dalla operatività dell'Agenzia:

- i beni sequestrati e confiscati ai sensi dell'art. 12 sexies con riferimento ad un delitto diverso da quelli previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p., per i quali il giudice⁷⁴ nomina l'amministratore e si applicano le disposizioni della L. 575/65 in quanto compatibili⁷⁵;

Sarebbe opportuno chiarire quale sorte seguono i beni confiscati definitivamente, anche se sembra che operi, anche in questo caso, la disciplina previgente.⁷⁶

E' appena il caso di precisare che trattasi di chiarimento necessario per evitare difficoltà applicative, anche se sembra inopportuna una duplicità di procedimenti che non giova alla speditezza della destinazione dei beni.

- i beni sequestrati e confiscati ai sensi degli artt. 321 co. 2 c.p.p. e 240 c.p., per i quali già non operavano le norme della L. 575/65.

Andrebbe chiarito, per evitare incertezze (anche se la conclusione può essere raggiunta per via interpretativa), che le disposizioni relative all'Agenzia si applicano a tutte le ipotesi di sequestro di prevenzione non previste direttamente dalla L. 575/65. Si tratta delle molteplici ipotesi in cui il legislatore richiama (talvolta in modo impreciso) l'applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniali previste dalla

⁷² Vi rientrano, dunque, i beni sequestrati ai sensi dell'art. 12 sexies per i seguenti delitti: art. 416-bis, art. 416, sesto comma, 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 aggravati 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 (si è già detto che non è consentito il sequestro ex art. 12 sexies per due tipologie di reati previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p.: art. 416 c.p., realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 464 c.p., articolo 291-quater del DPR 43/73. per cui tali sequestri sono esclusi dalla operatività dell'Agenzia per i quali è previsto il sequestro di prevenzione).

Non rientrano 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: agli artt. 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis, 325, 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.

⁷³ Art. 5 comma 2

⁷⁴ Erroneamente l'ultimo periodo dell'art. 4 bis dell'art. 12 sexies parla di Tribunale, ignorando che si tratta di sequestro penale che può essere adottato dal giudice che procede.

⁷⁵ Può ritenersi che sostanzialmente l'amministrazione avvenga sulla base delle disposizioni previgenti.

⁷⁶ Argomento desumibile dall'art. 1, comma 3, lett. e) e dal nuovo testo del comma 4 bis, seconda parte, dell'art. 12 sexies, come modificato dall'art. 5, comma 2, del AL.

legge antimafia anche a persone cui viene applicata la misura di prevenzione personale ai sensi di diverse normative⁷⁷.

9.3 - Le competenze dell’Agenzia: a) dal sequestro alla confisca definitiva.

I compiti dell’agenzia in ordine ai beni sequestrati dall’autorità giudiziaria, così come delimitati in precedenza, ed i rapporti con quest’ultima sono disciplinati da numerose norme.

In linea generale⁷⁸ all’Agenzia sono attribuiti:

a) compiti conoscitivi e di programmazione⁷⁹, consistenti in:

- acquisizione dei dati dei beni e di informazioni sullo stato dei procedimenti giudiziari;
- verifica dello stato dei beni;
- accertamento della consistenza dei beni;
- programmazione dell’assegnazione e della destinazione dei beni confiscati in previsione della confisca definitiva⁸⁰.

Per l’espletamento di tali compiti l’Agenzia si avvale di comunicazioni, anche telematiche, con l’Autorità giudiziaria⁸¹.

b) compiti di amministrazione e custodia dei beni⁸².

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 relativi a delitti di cui all’art. 51 comma 3 bis c.p.p.).

9.3.1 - All’Agenzia viene obbligatoriamente affidata l’amministrazione giudiziaria dei beni sequestrati⁸³.

Col decreto di sequestro il tribunale misure di prevenzione ed il giudice penale, senza alcuna discrezionalità, devono nominare *amministratore giudiziario* l’Agenzia, impersonalmente intesa, che viene immessa nel possesso dei beni sequestrati, per mezzo della polizia giudiziaria⁸⁴.

⁷⁷ Cfr. supra, par. 2.1.

⁷⁸ art. 1, comma 3.

⁷⁹ Artt. 1, comma 3, lett. a), 3, comma 2, primo periodo.

⁸⁰ Anche art. 3, comma 4, let. a) (il consiglio direttivo *programma l’assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca;*) e nuovo testo dell’art. 2 septies comma 3 (*L’Agenzia adotta tutte le determinazioni necessarie al fine di assicurare la tempestiva destinazione dei beni confiscati. A tale fine richiede alle competenti amministrazioni tutti i provvedimenti che si rendono necessari, previa comunicazione al giudice delegato*).

⁸¹ Art. 4, comma 1, lett. c), secondo le modalità dell’apposito regolamento da emanarsi (*le comunicazioni, anche telematiche, tra l’Agenzia e l’Autorità giudiziaria, nonché i flussi informativi necessari per l’esercizio dei compiti attribuiti all’Agenzia, anche in relazione ai procedimenti penali e di prevenzione di cui all’articolo 1, comma 3, lettere b), c), d) ed e), pendenti alla data di entrata in vigore del regolamento*);

nonché art. 2-duodecies, comma 4 (*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*).

⁸² Art. 3, comma 3, lett. b) e c).

⁸³ Nuovo testo dell’art. 2-sexies, comma 1, primo e secondo periodo.

⁸⁴ Il riferimento all’immissione in possesso tramite la polizia giudiziaria è erroneo, atteso che questa avviene a mezzo dell’ufficiale giudiziario assistito dalla polizia giudiziaria ai sensi dell’art. 104 disp. att. cp.p.,

Il gran numero di sequestri emessi in sede penale (dai Gip aventi sede nei 26 capoluoghi di distretto, eventualmente dai giudici di primo grado -Tribunali e Corti d'assise- aventi sede in 167 capoluoghi di circondario e dalle 29 Corti d'appello) e di prevenzione (Tribunali avente sede in 110 capoluoghi di regione) rende evidente la difficoltà di programmare una rapida esecuzione dei provvedimenti cautelari concentrata in un unico soggetto, pur se articolato sul territorio.

Tali difficoltà non sono ridotte per la concentrazione di gran parte dei provvedimenti (circa l'85%) in 6 regioni (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia Puglia, Sicilia) atteso che i beni sequestrati da tali AG sono ubicati su tutto il territorio nazionale.

D'altra parte L'Agenzia dovrà curare non solo l'esecuzione del sequestro, ma anche tutti i provvedimenti di revoca del sequestro che intervengono per singoli beni nel corso dell'intera durata del procedimento.

Va osservato che la fase dell'esecuzione del sequestro non consente alcuna criticità operativa per il necessario effetto "sorpresa", diretto ad evitare dispersione dei beni, che richiede la contestuale esecuzione su tutti i beni, con necessità di raccordo con la polizia giudiziaria delegata e gli ufficiali giudiziari.

Il compito dell'Agenzia consiste, al pari dell'odierno amministratore giudiziario, nel provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati nel corso dell'intero procedimento, anche al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni⁸⁵, con le modalità che saranno a breve esaminate.

Compito estremamente impegnativo, di non semplice espletamento se relativo a migliaia di beni diffusi su tutto il territorio nazionale

9.3.2 - I rapporti tra Agenzia e giudice sono molto più sfumati rispetto a quelli oggi esistenti tra amministratore giudiziario e giudice.

Per espresso dettato normativo i compiti di custodia e conservazione sono svolti dall'Agenzia in proprio e non sotto la direzione del giudice (delegato o penale) come previsto precedentemente⁸⁶.

L'eliminazione della *direzione* dell'amministrazione da parte del giudice rende chiara la volontà di riservare all'Agenzia *un ampio margine* nella amministrazione dei beni, desumibile anche da numerose altre disposizioni che prevedono:

- 1) l'attribuzione al consiglio direttivo dell'Agenzia delle formulazione delle linee guida in materia di amministrazione anche dei beni sequestrati⁸⁷ ed all'Agenzia l'autonoma adozione **delle determinazioni necessarie al fine di assicurare la tempestiva destinazione dei beni confiscati, senza necessità di alcuna comunicazione o provvedimento del giudice. E' prevista la mera comunicazione al giudice delle richieste formulate alle competenti amministrazioni**⁸⁸;
- 2) l'attribuzione all'Agenzia della facoltà di compiere gli atti di straordinaria amministrazione (stare in

⁸⁵Art. 2-sexies, primo comma, terzo periodo

⁸⁶Art. 2-sexies, primo comma, terzo periodo non è riportato il precedente inciso *sotto la direzione del giudice delegato*.

⁸⁷ Art. 3, comma 4, lett. a).

⁸⁸ Art. 2 septies, comma 3,.

giudizio, contrarre mutui, stipulare transazioni, compromessi, fidejussioni, concedere ipoteche, alienare immobili ed altri) previo **rilascio di un mero nulla osta del giudice e non più previa autorizzazione**⁸⁹.

Senza dilungarsi sul tema è sufficiente richiamare le nozioni proprie del diritto amministrativo, ove il nulla osta consiste in un atto necessario per il provvedimento finale la cui competenza è attribuita ad altra autorità;

3) lo svolgimento da parte dell' Agenzia di tutte le attività di amministrazione (oltre che di esecuzione del sequestro), **senza necessità di autorizzazione o comunicazione al giudice**, in proprio (utilizzando proprio personale, previsto attualmente in misura estremamente ridotta⁹⁰) ovvero:

- facendosi coadiuvare, sotto la propria responsabilità, da tecnici o da altre persone retribuite⁹¹;
- avvalendosi, ove possibile, di coadiutori ed esperti scelti tra gli iscritti nell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari⁹²;
- avvalendosi preferibilmente, nel caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende, di persone scelte nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari⁹³.

All' Agenzia è dovuto il rimborso delle spese sostenute dai soggetti suindicati con provvedimento adottato dal giudice (tribunale misure di prevenzione, sentito il giudice delegato; giudice penale)⁹⁴, impugnabile dall' Agenzia (ma non dai soggetti indicati)⁹⁵, sulla base di determinati criteri⁹⁶.

Il giudice, su richiesta dell' Agenzia, può concedere acconti In relazione alla durata dell'amministrazione e per gli altri giustificati motivi⁹⁷.

Le liquidazioni e i rimborsi suindicati sono disposti prima della redazione del conto finale⁹⁸, sono inseriti nel conto di gestione e sono prelevati dalle somme eventualmente esistenti nell'ambito del procedimento nel caso di confisca; se queste sono insufficienti o il sequestro è revocato sono poste a Carico dello Stato⁹⁹.

La disciplina appare di problematica applicazione ponendo a carico del giudice l'onere di

89 Art. 2-septies, comma primo.

90 Cfr. sub.

91 Art. 2-sexies, comma secondo, secondo periodo.

92 Art. 2 sexies, comma 3.

93 Art. 2 sexies, comma 4 bis.

94 Art. 2 octies comma 3.

95 Art. 2 octies commi 6 e 7.

96 Art. 2 octies comma 4 (*La determinazione dell'ammontare del compenso, la liquidazione dello stesso onchè il rimborso delle spese di cui al comma 3, sono disposti con decreto motivato del tribunale, su relazione del giudice delegato, tenuto conto del valore commerciale del patrimonio amministrato, dell'opera prestata, dei risultati ottenuti, della sollecitudine con la quale furono condotte le operazioni di amministrazione, delle tariffe professionali o locali e degli usi*). Peraltro tale disciplina è destinata ad essere superata, essendo demandata la determinazione dei compensi degli amministratori (art. 18 della L. 94/09) ad un apposito regolamento da emanarsi entro il maggio 2010 (art. 8 del D. L.vo 14/2010).

97 Art. 2 octies, comma 5, second periodo.

98 Art. 2 octies, comma 5, primo periodo.

99 Art. 2 octies, comma 3.

liquidare spese che sono sostenute dall'Agenzia attraverso persone da essa discrezionalmente scelte, non potendo operarsi un reale controllo sulla specifica attività svolta da tali soggetti. Pur se è prevista (cfr. oltre) la trasmissione al giudice di relazioni periodiche è evidente che, venuto meno il contatto diretto tra giudice ed amministratore giudiziario (e suoi coadiutori) ed il conseguente immediato e costante apprezzamento del suo operato, appare problematica una congrua determinazione dei compensi.

Estremamente problematica appare anche la disciplina relativa delle spese necessarie o utili per la conservazione e l'amministrazione dei beni, sostenute dall'Agenzia mediante prelevamento dalle somme da essa riscosse a qualunque titolo ovvero sequestrate o comunque nella disponibilità del procedimento, pur in assenza di qualsivoglia provvedimento del giudice¹⁰⁰. Nulla è previsto in ordine alle modalità con cui si dispone l'anticipo di tali somme da parte dello Stato qualora dalla gestione dei beni sequestrati non sia ricavabile denaro sufficiente (con diritto al recupero nei confronti del titolare del bene in caso di revoca del sequestro)¹⁰¹.

9.3.3 - Al giudice residuano limitati poteri sulla attività di amministrazione svolta dall'Agenzia:

- α) l'Agenzia deve presentare al giudice, entro tre mesi dall'affidamento, una relazione particolareggiata sullo stato, sul valore e sulla consistenza dei beni sequestrati e successivamente, con la frequenza stabilita dal giudice, una relazione periodica sull'amministrazione, esibendo, se richiesta, i documenti giustificativi. Trattasi dei medesimi oneri oggi gravanti sull'amministratore giudiziario, prevedendosi una cadenza trimestrale e non più mensile¹⁰²;
- β) l'Agenzia trasmette al tribunale periodiche relazioni al fine di consentire la verifica dell'andamento dell'amministrazione¹⁰³. Trattasi di adempimento che si sovrappone a quello indicato in precedenza e che rappresenta una inutile duplicazione nel caso di sequestro penale (ove dominus è solo il giudice che procede) e che per il sequestro di prevenzione introduce un anomalo controllo dell'amministrazione da parte del tribunale¹⁰⁴, essendo nominato un giudice delegato all'amministrazione (cui, evidentemente, saranno trasmesse le relazioni pervenute al tribunale).
- χ) L'Agenzia deve segnalare al giudice delegato l'esistenza di altri beni, che potrebbero formare oggetto di sequestro, di cui sia venuta a conoscenza nel corso della gestione¹⁰⁵. Anche in questo caso viene trasferito all'Agenzia un onere prima a carico dell'amministratore pur se tale onere sarà di meno agevole adempimento, venendo meno il rapporto diretto e costante col giudice che spesso consente di individuare ulteriori beni da sequestrare;
- δ) L'Agenzia deve presentare al tribunale misure di prevenzione ovvero al giudice penale, qualora il

100 Art. 2 octies, comma 1.

101 Art. 2 octies, comma 2.

102 Art. 2 septies, comma 2, prima parte.

103 Art. 2 sexies, comma 1, ultimo periodo.

104 Il Tribunale misure di prevenzione ha competenze in materia di amministrazione solo con riferimento ad alcuni provvedimenti relativi a beni aziendali sequestrati (cfr. sub).

105 Art. 2 septies, comma 2, seconda parte.

sequestro abbia ad oggetto aziende, entro sei mesi dall'affidamento dell'amministrazione, una relazione particolareggiata sullo stato, sul valore e sulla consistenza dei beni aziendali sequestrati, nonché sullo stato dell'attività aziendale.

Il tribunale o il giudice penale, sentiti l'Agenzia e il pubblico ministero, ove rilevino concrete prospettive di prosecuzione dell'impresa, approvano il programma con decreto motivato e impartisce le direttive di gestione dell'impresa¹⁰⁶.

Il Tribunale misure di prevenzione o il giudice penale autorizzano l'Agenzia al compimento degli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'attività economica dell'azienda.

Il giudice delegato o il 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, possono indicare il limite di valore entro il quale gli atti si ritengono di ordinaria amministrazione¹⁰⁷.

In definitiva si trasferiscono all'agenzia gli oneri oggi a carico dell'amministratore giudiziario.

9.3.4- E' introdotta una disciplina transitoria¹⁰⁸, secondo cui sembra potersi desumere che continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti 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), con riferimento:

- sia ai procedimenti relativi all'amministrazione, destinazione dei beni, assegnazione dei beni successivi alla confisca definitiva (*di cui all'articolo 1, comma 3*);
- che con riferimento ai procedimenti in sede di prevenzione e penale (*di cui al medesimo articolo 1, comma 3, lettere b) e c), pendenti*).

Dunque, successivamente alla data indicata troverebbero immediata applicazione le nuove disposizioni, come sembra desumersi anche dall'art. 4, comma 1, lett. c)¹⁰⁹.

In forza di tale disciplina all'Agenzia sarebbe attribuita la competenza per tutti i beni sequestrati e confiscati (non definitivamente), con conseguenze operative prevedibilmente *disastrose* in considerazione dei numerosissimi provvedimenti di sequestro in atto, relativi ad una pluralità di beni.

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 ad un unico soggetto, al fine di velocizzare l'adozione dei molteplici provvedimenti necessari per la destinazione ed utilizzazione del bene.

¹⁰⁶ Art. 2 sexies, comma 4 bis.

¹⁰⁷ Art. 2 sexies, comma 4-ter.

¹⁰⁸ Art. 7, comma 3: *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.*

¹⁰⁹ *Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con uno o più regolamenti,sono disciplinati: ... c) le comunicazioni, anche telematiche, tra l'Agenzia e l'Autorità giudiziaria, nonché i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia, anche in relazione ai procedimenti penali e di prevenzione di cui all'articolo 1, comma 3, lettere b), c), d) ed e), pendenti alla data di entrata in vigore del regolamento.*

Opportunamente sono attribuiti compiti conoscitivi e di analisi di tutte le fasi (anche di destinazione ed assegnazione) nonché di esame delle criticità emerse¹¹⁰, con facoltà di adottare iniziative e provvedimenti necessari per la tempestiva destinazione ed utilizzazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*¹¹¹.

Le fasi della destinazione ed assegnazione dei beni sono raccordate con quella dell'amministrazione giudiziaria ed i relativi provvedimenti sono adottati sulla base di linee guida ed 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 procede¹¹²:

- alla programmazione della destinazione ed assegnazione dei beni sequestrati in previsione della confisca;
- alla 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 revocare 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 Stato¹¹³, l'Agenzia, cui il provvedimento è comunicato, continua ad **amministrare i beni**¹¹⁴, evidentemente avvalendosi delle medesime precedenti modalità (ausilio di coadiutori e iscritti all'albo degli amministratori).

Le competenze in ordine alla **destinazione**¹¹⁵ dei beni confiscati sono attribuite all'Agenzia:

- il provvedimento di destinazione è adottato dal direttore dell'Agenzia, previa delibera del Consiglio direttivo¹¹⁶, sulla base di quanto programmato eventualmente nella fase giudiziaria e dei piani generali di destinazione in precedenza approvati;
- la stima del valore del bene viene desunta dalla relazione svolta in sede di sequestro e da altri atti giudiziari, salvo che sia ritenuta necessaria una nuova stima¹¹⁷;
- 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 complesse¹¹⁸. I termini devono ritenersi ordinatori.

Sulla possibile destinazione dei beni nulla è innovato, se non la consequenziale attribuzione di tutte le

110 Art. 1, comma 3, lett. a).

111 Art. 1, comma 3, lett. f).

112 Art. 3, comma 4, lett. a), b), c), d), f), g).

113 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

114 Art. 1, comma 3, lett. e), nonché art. 2 nonies, comma 1. Naturalmente nessun trasferimento avviene per i beni già attribuiti ed intestati al Fondo Unico giustizia.

115 Art. 1, comma 3, lett. e)

116 Art. 2-decies, comma 1, prima parte.

117 Art. 2-decies, comma 1, seconda parte.

118 Art. 2-decies, comma 2.

competenze e adempimenti in capo all'Agenzia¹¹⁹, prevedendosi opportunamente, nel caso di destinazione di beni immobili agli enti territoriali, la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi se entro un anno l'ente non ha provveduto alla destinazione¹²⁰.

Oltre ai casi di vendita di beni immobili ed aziende disciplinati dalla L. 575/65 si prevede che 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, l'Agenzia, procede alla vendita, distruzione o demolizione, secondo le modalità previste dalla L. 575/65¹²¹.

Appaiono marginali altre modifiche apportate alla legge 575/65¹²².

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

L'Agenzia¹²³ è dotata di personalità giuridica¹²⁴, può stare in giudizio con la rappresentanza e difesa dell'Avvocatura dello Stato¹²⁵. 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'ufficio¹²⁶.

L'agenzia gode di autonomia contabile ed amministrativa¹²⁷.

Ha la sede principale in Reggio Calabria¹²⁸; possono essere istituite, in relazione a particolari esigenze, sedi secondarie¹²⁹.

E' posta sotto la vigilanza del Ministro dell'Interno¹³⁰.

Sono organi dell'Agenzia¹³¹:

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,

119 Art. 2-undecies.

120 Art. 2-undecies, comma 2, lett. c), ultimo periodo.

121 Art. 3, comma 2, secondo periodo.

122 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 individua tra i possibili destinatari dell'affidamento anche l'Agenzia.

123 Art. 7, comma 2: *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.*

124 Art. 1, comma 2.

125 Art. 8, comma 1 e d art. 9, comma 23.

126 Art. 9, comma 1.

127 Art. 1, comma 2.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. b) 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'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).

128 Art. 1, comma 2.

129 Art. 3, comma 4, let. i).

130 Art. 1 comma 2.

131 Art. 2 e 3.

- 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 ed associazioni di volta in volta interessati.

Il Consiglio Direttivo:

- α) adotta gli atti di 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 eccezionali¹³²;
- β) verifica l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici potendo anche revocare il provvedimento di destinazione;
- χ) sottoscrive convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni per le finalità del presente decreto;
- δ) provvede all'eventuale istituzione, in relazione a particolari esigenze, di sedi secondarie;
- ε) approva il bilancio preventivo ed il conto consuntivo ed 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:

- in sede di prima applicazione, di una dotazione organica di trenta unità¹³³, dovendo computarsi in tale numero il personale trasferito dal *soppresso Commissariato Straordinario*¹³⁴;
- delle risorse umani e strumentali di cui al regolamento da emanarsi entro 6 mesi¹³⁵. 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 unità¹³⁶;

¹³² Quest'ultima competenza è prevista dall'art. 3, comma 2, secondo periodo.

¹³³ Art. 7, comma 1, lett. a)

¹³⁴ Art. 7, comma 2.

¹³⁵ Art. 4, comma 1, lett. a).

¹³⁶ Dirigenti generali n. 1; Dirigenti n. 4; Funzionari Area III n. 15; Unità di personale altre Aree n. 10.

- di *nuclei di supporto* istituibili presso le Prefetture, senza maggiori oneri, cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni, enti o associazioni¹³⁷;
- dell'ausilio dell'Agenzia del demanio, per l'amministrazione e la custodia dei beni definitivamente, mediante apposita convenzione non onerosa¹³⁸;
- di personale di altre amministrazioni mediante *convenzioni non onerose*¹³⁹;
- dell'ausilio di pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni, con cui possono essere sottoscritti convenzioni e protocolli¹⁴⁰.

In ordine alla **disciplina transitoria**¹⁴¹ già si è osservato che per i procedimenti relativi all'amministrazione, destinazione dei beni, assegnazione dei beni successivi alla confisca definitiva (*di cui all'articolo 1, comma 3*) continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti 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).

9.6 - 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 ad un testo unico delle leggi antimafia il primo obiettivo, il legislatore interviene oggi, con lo strumento del decreto legge, sulla amministrazione e destinazione dei beni confiscati, 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 ed 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.*

Questo condivisibile obiettivo è tradotto, però, in scelte che rischiano di essere non idonee per la complessità (e specializzazione) della materia, per difficoltà operative ed organizzative non opportunamente valutate, prime fra tutte quelle derivanti dal rilevante numero di beni sequestrati e dalle esigenze proprie della fase giudiziaria, oltre che dalla eccessiva concentrazione delle competenze non accompagnate da idonee misure organizzative e finanziarie. Tali criticità dovrebbero consigliare maggiore cautela nella

¹³⁷ Art. 3, comma 3

¹³⁸ Art. 4, comma 2.

¹³⁹ Art. 4, comma 3

¹⁴⁰ St. 3, comma 4, lett. h).

¹⁴¹ Art. 7, comma 3: *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.*

portata delle innovazioni, predisponendo moduli progressivamente estensibili (anche con successivi interventi normativi) all'esito della positiva sperimentazione delle prime riforme adottate.

I limiti del decreto legge emergono laddove le scelte adottate sono poste in relazione alle finalità:

- 1) *di ridurre drasticamente i tempi intercorrenti tra l'iniziale sequestro e la definitiva destinazione dei beni,*
- 2) *liberare il giudice delegato da una serie di incombenze con effetti positivi anche sulla funzionalità degli uffici giudiziari,*
- 3) *determinare consistenti risparmi nelle spese di gestione e di amministrazione.*

Il primo obiettivo appare estraneo alle disposizioni approvate che non incidono in alcun modo sui tempi del procedimento di prevenzione e penale. Sono state individuate in precedenza alcune riforme possibili per accelerare il procedimento di prevenzione.

Il secondo obiettivo rischia di accentrare nell'Agenzia una pluralità di compiti ed incombenze di non facile espletamento, col rischio di riflettersi sulla funzionalità dell'amministrazione giudiziaria e non tiene conto, come è stato evidenziato, delle particolarità e delle esigenze dei procedimenti giudiziari.

Il terzo obiettivo appare un proposito non realizzabile dovendo l'Agenzia di avvalersi dei medesimi amministratori e coadiutori che oggi collaborano col giudice, con la conseguenza che vi è il concreto rischio di un aggravio complessivo delle spese, aggiungendosi agli amministratori il personale di raccordo dell'Agenzia.

9.6.1 - Con riferimento alla fase giudiziaria emergono molteplici criticità.

- a) 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 relevantissimo 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.
- b) 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 revoche del sequestro che intervengono nel corso del procedimento.

- c) 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.
- d) La mera ricezione di relazioni periodiche dell'Agenzia non consente al giudice alcuna funzione di controllo o impulso.
- e) 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.

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 prodromici 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:

- α) istituire articolazioni territoriali su base regionale;
- β) disciplinare compiutamente i nuclei di supporto previsti presso le Prefetture;
- χ) potenziare la dotazione organica del personale, anche con trasferimento di personale dagli enti (Agenzia del Demanio) cui sono sottratte competenze;
- δ) 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.

Francesco Menditto
magistrato