

Novità legislative: Decreto Legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni nella Legge 31 marzo 2010, n. 50, recante “Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”.

OGGETTO: Novità legislative – Decreto Legge 4 febbraio 2010, n. 4 convertito con modificazioni nella Legge 31 marzo 2010, n. 50 – Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

RIF. NORM.: Cod. pen., art. 416-*bis*; D. l. 8 giugno 1992, n. 306, conv. dalla l. 7 agosto 1992 n. 356, art. 12-*sexies*; L. 31 maggio 1965, n. 575, artt. 1, 2-*ter*, 2-*quater*, 2-*sexies*, 2-*septies*, 2-*octies*, 2-*nonies*, 2-*decies*, 2-*undecies*, 2-*duodecies*; D.l. 4 febbraio 2010, n. 4, artt. 1 e ss.

SOMMARIO: 1. Le principali novità introdotte in sede di conversione del decreto legge. 2. L'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati: le finalità della riforma. 3. L'originaria impostazione del decreto legge in materia di amministrazione dei beni sequestrati. 4. La struttura e le attribuzioni dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. 5. L'intervento dei terzi titolari di diritti reali nel procedimento di prevenzione. 6. Le nuove disposizioni sull'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati in via non definitiva nel procedimento di prevenzione. 7. La nuova disciplina della destinazione dei beni confiscati. 8. L'estensione al processo penale delle disposizioni in tema di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione. 9. La normativa transitoria. 10. La espressa tipizzazione della 'ndrangheta come associazione di tipo mafioso.

1. Le principali innovazioni introdotte in sede di conversione del decreto legge.

Il dibattito politico che ha accompagnato l'*iter* parlamentare del decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, ha condotto a introdurre varie importanti innovazioni nella legge di conversione, che hanno modificato sensibilmente il ruolo dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e hanno rimodulato tutto il sistema dei rapporti del nuovo organismo con l'autorità giudiziaria.

In particolare:

- si è stabilito che l'Agenzia coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel procedimento di prevenzione e nel procedimento penale, rispettivamente fino al decreto di confisca emesso in primo grado e fino alla conclusione dell'udienza preliminare; soltanto nelle successive fasi procedurali l'Agenzia subentra nell'amministrazione dei beni;
- si è ridefinito l'ambito dei procedimenti penali in cui l'Agenzia è chiamata ad esplicare le sue funzioni, includendovi tutti quelli aventi ad oggetto reati rientranti nella competenza della Direzione Distrettuale Antimafia;
- si sono introdotte limitazioni temporali alla permanenza negli organi direttivi dell'Agenzia;
- si è sottoposta l'Agenzia al controllo successivo sulla gestione esercitato dalla Corte dei Conti;
- è stata disciplinata la facoltà dei titolari di diritti reali di intervenire nel procedimento di prevenzione;
- è stata perfezionata la regolamentazione concernente la destinazione dei beni, con la introduzione di particolari cautele per l'ipotesi di vendita al fine di evitare un rientro degli stessi nella disponibilità della criminalità organizzata.

2. L'amministrazione e la destinazione dei beni confiscati: le finalità della riforma.

Il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 2010, n. 50, è intervenuto sulla materia dell'amministrazione e della destinazione dei beni sequestrati e confiscati, che assume un ruolo determinante per realizzare il fine ultimo perseguito dalla normativa sulle misure patrimoniali antimafia, le quali – come è stato evidenziato ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità – mirano “a sottrarre definitivamente i beni di provenienza illecita al circuito economico di origine per inserirli in altro esente da condizionamenti criminali” (Corte Cost., 30 settembre 1996 n. 335; Cass. Sez. II 21 marzo 1997 n. 12541, Nobile ed altri, in *Cass. Pen.* 1997, 3170; Cass. Sez. I, 15 giugno 2005 n. 27433, Libri, Rv. 231755).

E' questa la *ratio* che ha giustificato, nelle previsioni legislative e nell'esperienza giudiziaria, il progressivo affermarsi del principio di reciproca autonomia tra le misure di prevenzione personali e le misure patrimoniali (con la conseguente applicabilità di queste ultime anche nei casi di decesso dell'indiziato e di cessazione della sua pericolosità sociale individuale), come pure il passaggio da un modello di amministrazione statica (finalizzata essenzialmente alla conservazione dei beni) ad uno di amministrazione dinamica, che mira a

mantenere sul mercato le aziende sequestrate.

Nel campo della destinazione dei beni confiscati, con la L. 7 marzo 1996, n. 109, è stata introdotta una normativa unica nel suo genere nel panorama internazionale, finalizzata alla restituzione alla collettività dei patrimoni delle organizzazioni criminali attraverso il loro riutilizzo sociale, produttivo e pubblico.

Si è trattato di una scelta di fondamentale importanza non solo sul piano dell'azione di contrasto nei confronti del sistema di potere e degli strumenti di condizionamento propri delle organizzazioni criminali, ma anche su quelli dello sviluppo dell'economia di vaste zone del territorio nazionale (con la eliminazione di pesanti fattori inquinanti), e del rafforzamento del consenso dei cittadini alla legalità.

Tuttavia, secondo molti osservatori, la L. 7 marzo 1996, n. 109 non è apparsa sufficiente a risolvere le molteplici problematiche sottese alla gestione, alla destinazione e all'utilizzo dei beni confiscati alle mafie: la estrema lunghezza dei tempi intercorrenti tra la confisca definitiva e il provvedimento di destinazione, il conseguente degrado dei patrimoni, la perdita di competitività ed il frequente rischio di fallimento delle imprese sottoposte a sequestro (con le evidenti ricadute sui livelli occupazionali e sulla legittimazione sociale dell'intervento giudiziario), il diseguale livello di professionalità degli amministratori giudiziari operanti nei diversi distretti. Si è quindi segnalata la mancanza di "una cabina di regia nazionale che orienti l'azione delle istituzioni verso l'utilizzo effettivo del bene" (cfr. MARUCCIA, *La gestione e la destinazione dei beni confiscati*, relazione per l'incontro di studio sul tema: <<L'uso delle misure patrimoniali contro le organizzazioni criminali: strumenti investigativi e processuali. Il coordinamento tra il processo penale e di prevenzione e la prospettiva di un "giusto processo al patrimonio">>, organizzato dal C.S.M. a Roma nei giorni 27-29 gennaio 2010). Era, così, emersa una esigenza di gestione unitaria e coordinata dei beni sequestrati, da assicurare attraverso la istituzione di un organo di raccordo e di coordinamento (v. FIORENTIN, *Limitata a quattro anni la durata degli organi direttivi*, in *Guida al diritto*, 2010, n. 16, p. 34).

A questi aspetti critici si sono accompagnati, comunque, importanti fattori positivi. Nelle migliori esperienze applicative, il giudice della prevenzione ha potuto giovare del relevantissimo patrimonio conoscitivo che scaturisce dal rapporto fiduciario e continuativo con l'amministratore giudiziario.

In molti casi, lo scambio costante di informazioni e la efficace interazione tra l'organo giurisdizionale e l'amministratore da esso nominato hanno rappresentato una vera e propria "carta vincente" non solo per sottrarre realmente al proposto (ed alle persone a lui legate) la disponibilità del patrimonio e per estendere le misure di prevenzione ad ulteriori beni prima ignoti, ma anche per comprendere le effettive dinamiche economiche e relazionali presenti nelle imprese in sequestro, per evidenziarne i collegamenti finanziari ed operativi con ambienti mafiosi, e per costruire quindi una solida piattaforma probatoria rilevante ai fini della decisione sulla confisca.

Gli effetti positivi che l'instaurazione di un dialogo diretto, continuo e informale tra il giudice e l'amministratore giudiziario produce sia sull'efficacia del procedimento di prevenzione, sia sul buon andamento dell'amministrazione dei beni sequestrati, sono evidenziati da numerosi contributi dottrinali sull'argomento (cfr. per tutti NICASTRO, *Novità in tema di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione*, in *Il "pacchetto sicurezza" 2009 (Commento al d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 conv. in legge 23 aprile 2009, n. 38 e alla legge 15 luglio 2009, n. 94)*, a cura di MAZZA e

VIGANÒ, Torino 2009).

Nella relazione al disegno di legge di conversione del Decreto Legge 4 febbraio 2010, n. 4 si sottolinea che con la riforma si persegue l'intento di soddisfare la "prioritaria esigenza di rendere rapido ed effettivo l'utilizzo dei patrimoni per finalità istituzionali e sociali".

Il nuovo intervento legislativo muove dalla consapevolezza che "il vigente assetto normativo e l'eccezionale incremento delle procedure penali e di prevenzione relative al sequestro e alla confisca di beni sottratti alle associazioni mafiose evidenziano una duplice urgenza: da un lato, quella di approntare uno strumento straordinario che assicuri una migliore amministrazione dei beni sottoposti a sequestro per effetto delle nuove politiche di aggressione ai patrimoni mafiosi e, dall'altro, quello di consentire la più rapida ed efficace allocazione e destinazione dei beni confiscati, devoluti al patrimonio dello Stato".

Alla base della riforma vi è dunque un giudizio negativo sul sistema previgente, ritenuto <<assolutamente inidoneo a fronteggiare l'emergenza gestionale da cui deriva una grave "asimmetria" tra l'imponente sforzo investigativo e gli strumenti normativi e organizzativi attualmente a disposizione>>.

Le linee-guida del nuovo intervento legislativo sono essenzialmente tre:

- a) si è prevista l'istituzione di un nuovo organismo - l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - cui vengono attribuiti compiti di particolare importanza in settori che precedentemente erano di competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria e dei prefetti;
- b) si è mirato ad assicurare l'unitarietà degli interventi e a programmare, già durante la fase dell'amministrazione giudiziaria, la destinazione finale dei beni sequestrati, con immediatezza rispetto al provvedimento definitivo di confisca;
- c) si è perfezionata la tutela dei terzi titolari di diritti reati nel procedimento di prevenzione.

3. L'originaria impostazione del decreto legge in materia di amministrazione dei beni sequestrati.

Allo scopo di pervenire ad una rapida ed efficace destinazione dei beni, il decreto legge tendeva a superare la dicotomia, prevista dalla regolamentazione previgente, tra due distinte fasi di amministrazione dei beni, rimesse rispettivamente la prima all'autorità giudiziaria, e la seconda all'Agenzia del demanio.

Nell'assetto scaturente dalla decretazione di urgenza, si conferiva alla sola Agenzia la duplice qualità di amministratore giudiziario e di soggetto titolare della potestà di destinazione dei beni.

Sul punto, nella Relazione al disegno di legge di conversione si formulavano le seguenti osservazioni: "l'immediata e diretta interlocuzione tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria, preposta ai procedimenti penali e di prevenzione, è destinata a ridurre drasticamente i tempi intercorrenti tra l'iniziale sequestro e la definitiva destinazione dei beni; periodo questo che (...) rischia di provocare una crisi irreversibile nel sistema del contrasto alle mafie, con patrimoni rilevanti destinati all'abbandono e al degrado, con riflessi negativi per la credibilità e l'autorevolezza delle Istituzioni".

Secondo la relazione, la nuova regolamentazione sarebbe stata “destinata, altresì, 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 finora sostenute”.

Al fine di realizzare una completa “surroga” dell'Agenzia nei compiti prima demandati all'amministratore giudiziario, il decreto legge introduceva una serie di modifiche nella disciplina relativa alle misure di prevenzione ed alla confisca penale ordinata ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito dalla legge n. 356 del 1992.

In particolare, si prevedeva che:

- con il provvedimento con il quale dispone il sequestro di prevenzione, il tribunale, invece di nominare un amministratore (come disponeva la norma previgente), avrebbe affidato l'amministrazione giudiziaria all'Agenzia; quest'ultima sarebbe quindi stata immessa immediatamente nel possesso dei beni sequestrati;
- l'Agenzia avrebbe avuto il compito di “provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni sequestrati anche nel corso dell'intero procedimento, anche al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni”; in tal modo sarebbero stati attribuiti all'Agenzia i compiti che in precedenza erano demandati all'amministratore giudiziario, con la differenza, però, che quest'ultimo operava “sotto la direzione del giudice delegato”, mentre l'Agenzia si sarebbe limitata a trasmettere al tribunale periodiche relazioni “al fine di consentire la verifica dell'andamento dell'amministrazione”;
- l'Agenzia avrebbe potuto “farsi coadiuvare, sotto la propria responsabilità, da tecnici o da altre persone retribuite”; si trattava di una disposizione motivata palesemente dalla impossibilità, per un “ente a struttura leggera” come è il nuovo organismo, di espletare direttamente i gravosissimi compiti di gestione di patrimoni di ingenti proporzioni sequestrati su tutto il territorio nazionale; è chiaro, però, che in questo modo sarebbe stato attribuito all'Agenzia il potere di nomina del soggetto effettivamente incaricato della gestione, al di fuori di ogni controllo da parte dell'autorità giudiziaria.

La scelta di concentrare nel nuovo ente pubblico una serie di funzioni, attinenti all'amministrazione dei beni in sequestro, che in precedenza erano incardinate nel circuito della giurisdizione, è stata sottoposta a forti critiche durante l'*iter* della conversione del decreto legge.

Secondo molti esperti della materia, il principale rischio di una siffatta regolamentazione sarebbe stato quello di sminuire l'efficacia del sistema delle misure patrimoniali antimafia, sottraendo al giudice quel patrimonio informativo, scaturente dal rapporto fiduciario e continuativo con l'amministratore giudiziario, che assume una importanza determinante sotto molteplici profili: segnatamente, per conferire piena effettività allo spossessamento del proposto, per estendere la misura patrimoniale ad ulteriori cespiti prima ignoti, per costruire una solida piattaforma probatoria rilevante ai fini della decisione sulla confisca, attraverso la comprensione “dall'interno” del *modus operandi* dell'azienda nel contesto socio-economico-criminale di riferimento.

Anche sul piano dell'efficienza della gestione, sono state da parti segnalate le possibili ripercussioni negative derivanti dalla originaria impostazione della riforma, che

avrebbe frapposto un netto diaframma tra l'organo giurisdizionale e l'amministrazione dei patrimoni sequestrati.

Infatti, per effetto della regolamentazione contenuta nel decreto legge, la struttura amministrativa dell'Agenzia sarebbe venuta ad interporre tra il procedimento giurisdizionale e l'esercizio dell'impresa in sequestro, precludendo ogni contatto diretto tra il Tribunale ed il coadiutore o esperto che avrebbe provveduto materialmente alla gestione dell'azienda.

Sono stati quindi sottolineati i pericoli di burocratizzazione che sarebbero conseguiti ad una simile impostazione, ritenuta suscettibile di riflettersi negativamente sia sull'efficacia del procedimento di prevenzione, sia sul buon andamento dell'amministrazione dei beni sequestrati. Ad un dialogo continuo e informale tra il giudice e l'amministratore giudiziario, si sarebbe sostituito un complesso scambio di comunicazioni ufficiali tra l'esperto o coadiutore, l'Agenzia, e l'organo giurisdizionale. Quest'ultimo, poi, sarebbe stato privato di poteri di effettivo "indirizzo" della gestione.

Si è inoltre segnalato che l'esigenza di mantenere un saldo rapporto tra il giudice e l'amministratore trova ulteriore sostegno nella considerazione che molteplici scelte gestionali incidono su diritti soggettivi di terzi (si pensi al pagamento dei creditori, alla esecuzione di preliminari di compravendita, ecc.). Per effetto della originaria impostazione della riforma, la gestione, piuttosto che essere portata avanti "per conto di chi spetta", nell'ottica di garantire anche il soggetto che ha subito il sequestro e che, in caso di revoca della misura cautelare, deve rientrare nel possesso dei beni, avrebbe potuto risultare sbilanciata verso prospettive di destinazione pubblica dei beni amministrati.

Un ulteriore aspetto critico della originaria impostazione della riforma è stato ravvisato nella pesante esposizione in cui sarebbe venuto a trovarsi il coadiutore o esperto nominato dall'Agenzia, destinato a rimanere privo dell'importante punto di riferimento rappresentato dal giudice della prevenzione, al quale deve, invece, avere la possibilità di rivolgersi direttamente per chiedere indicazioni sulla soluzione più corretta da adottare nell'esercizio dell'impresa, ma anche per rappresentare tutte le situazioni ambientali idonee a ingenerare rischi di condizionamento mafioso e preoccupazioni per la sua stessa incolumità fisica. Ne sarebbe derivato, quindi, un accrescimento del pericolo di permeabilità della gestione rispetto a pressioni illecite.

E' stato, altresì, sottolineato il rischio di una vanificazione dell'esigenza di immediatezza dell'esecuzione del sequestro, per effetto della regolamentazione inizialmente contenuta nel decreto legge, che avrebbe reso necessario di comunicare preventivamente il provvedimento applicativo di tale misura all'Agenzia per consentirle di nominare un coadiutore, con evidente dispendio di tempo e rischio di occultamento dei cespiti patrimoniali *medio tempore*.

Le suddette valutazioni critiche hanno inciso in modo sensibile sul contenuto della legge di conversione, che ha modellato diversamente il rapporto tra l'Agenzia e l'autorità giudiziaria, soprattutto nella prima fase del procedimento penale e di quello di prevenzione. Proprio questo sarebbe, secondo la dottrina, lo snodo più delicato dell'intera riforma (CISTERNA, *Una inedita cooperazione inter-istituzionale che consente di evitare i tavoli di consultazione*, in *Guida al diritto*, 2010, n. 16, p. 32).

4. La struttura e le attribuzioni dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Con il recente intervento normativo è stato istituito un nuovo organismo, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, avente personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia organizzativa e contabile.

Si tratta di un ente pubblico posto sotto la vigilanza del Ministro dell'interno, con sede principale a Reggio Calabria. I suoi principali **organi**, che restano in carica per quattro anni

rinnovabili per una sola volta, sono:

- il Direttore, che è scelto tra i prefetti ed è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ed è collocato fuori ruolo ai sensi della normativa sull'Alto Commissariato Antimafia; a decorrere da tale nomina, cessa l'attività del Commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, e vengono trasferite all'Agenzia le funzioni e le risorse strumentali, finanziarie e umane già attribuite al Commissario (artt. 2 e 7);
- il Consiglio Direttivo, presieduto dal Direttore e composto da altri quattro membri: un rappresentante del Ministero dell'interno, un magistrato designato dal Ministro della giustizia, un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia, ed il Direttore dell'Agenzia del demanio o un suo delegato; essi sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'interno; tale composizione mista, caratterizzata da una compresenza di magistrati e di soggetti appartenenti ad apparati governativi, ha indotto la dottrina a ravvisare nell'Agenzia un nuovo modello organizzativo di cooperazione interistituzionale, con funzioni decisorie, per il contrasto ai patrimoni di mafia (CISTERNA, *op. cit.*, p. 32-33).
- il collegio dei revisori, costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti, nominato con decreto del Ministro dell'interno fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili.

A norma dell'art. 1 del decreto legge, all'Agenzia sono attribuiti i seguenti **compiti**:

a) acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione;

b) coadiuvare l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575;

c) coadiuvare l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati (anche ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356) nel corso dei procedimenti penali per i delitti

di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale; amministrare tali beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare;

d) amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito del procedimento di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575;

e) amministrazione e destinazione dei beni confiscati (anche ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356) in esito ai procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale;

f) adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*.

Nel definire l'**ambito dei procedimenti penali** rispetto ai quali l'Agenzia è chiamata ad esplicare le proprie funzioni – inizialmente di coadiuvare l'Autorità giudiziaria nell'amministrazione dei beni, e in seguito di amministrare gli stessi – il testo della normativa opera un esplicito ed esclusivo riferimento alla tipologia dei reati, che devono rientrare nella competenza della Direzione Distrettuale Antimafia ai sensi dell'art. 51, comma 3-bis, c.p.p.; è, invece, indifferente la natura del sequestro cui sono stati assoggettati i beni, che può quindi essere stato disposto ai sensi dell'art. 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, come pure di altre disposizioni.

L'acquisizione, da parte dell'Agenzia, degli elementi informativi sullo stato dei procedimenti di prevenzione e penali, e dei dati d'interesse relativi ai beni sequestrati e confiscati, con le conseguenti analisi, appare finalizzata ad assicurare la progressiva programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni in vista della confisca.

Si è altresì previsto che l'Agenzia è sottoposta al **controllo della Corte dei conti** ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni.

Con riguardo alle **modalità di svolgimento dei compiti** affidati al nuovo organismo, l'art. 3 del decreto legge stabilisce che l'Agenzia provvede all'amministrazione dei beni confiscati

anche in via non definitiva e adotta i provvedimenti di destinazione dei beni confiscati per le prioritarie finalità istituzionali e sociali, secondo le modalità indicate dalla legge 31 maggio 1965, n. 575.

Si prevede altresì che l'Agenzia possa adottare, con delibera del Consiglio direttivo, i provvedimenti di vendita, distruzione o demolizione dei beni, secondo le modalità previste dalla legge n. 575 del 1965, in presenza di due situazioni:

- quando ricorrono le ipotesi eccezionali previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza; ovvero
- quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile.

Quanto alla **ripartizione delle attribuzioni tra i diversi organi**, l'art. 3 del decreto legge prevede che il **Direttore dell'Agenzia**:

- a) assume la rappresentanza legale dell'Agenzia;
- b) può nominare uno o più delegati anche con poteri di rappresentanza;
- c) convoca il Consiglio direttivo e stabilisce l'ordine del giorno delle sedute;
- d) 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 e presenta al Consiglio direttivo il bilancio preventivo e il conto consuntivo;

- e) riferisce periodicamente ai Ministri dell'interno e della giustizia e presenta una relazione semestrale sull'attività svolta dall'Agenzia, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2-*duodecies*, comma 4, ultimo periodo, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (che stabilisce che il Governo trasmette ogni sei mesi al Parlamento una relazione concernente i dati relativi ai beni sequestrati o confiscati, i dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca, e i dati concernenti la consistenza, la destinazione e la utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati).

Sempre l'art. 3 individua le materie di competenza del **Consiglio direttivo**, stabilendo che con le delibere adottate da tale organo l'Agenzia:

- a) adotta gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati;
- b) programma l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca;
- c) approva piani generali di destinazione dei beni confiscati;
- d) richiede la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici;
- e) approva il bilancio preventivo ed il conto consuntivo;
- f) verifica l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione;
- g) revoca il provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate, nonché negli altri casi stabiliti dalla legge;
- h) sottoscrive convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni per le finalità del decreto legge;
- i) provvede all'eventuale istituzione, in relazione a particolari esigenze, di sedi secondarie;
- j) adotta un regolamento di organizzazione interna.

E' previsto l'**intervento di soggetti esterni** all'Agenzia alle riunioni del Consiglio direttivo: ad esse, infatti, possono essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, di enti ed associazioni di volta in volta interessati, e l'autorità giudiziaria.

Quanto ai **rapporti con altre autorità amministrative**, il comma 3 dell'art. 3 dispone che l'Agenzia, per le attività connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati anche in via non definitiva, può avvalersi delle Prefetture territorialmente competenti. In dottrina si è osservato che in tal modo le Prefetture assumono il ruolo di "articolazioni territoriali" dell'Agenzia (FIORENTIN, *Destinazione patrimoni, Prefetti senza più poteri*, in *Guida al diritto*, 2010, n. 8, p. 50).

In questi casi i prefetti costituiscono un nucleo di supporto cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni, enti o associazioni. Si tratta, secondo la dottrina, di una previsione di indubbia opportunità, in quanto crea "un luogo istituzionale di consultazione e di raccordo tra le diverse esigenze del territorio in vista della destinazione dei beni al soddisfacimento di quelle priorità che dovrebbero emergere dal ponderato confronto tra le diverse istanze rappresentate" (FIORENTIN, *Destinazione patrimoni*, cit., p. 50).

L'art. 4 prevede, inoltre, la stipula di una apposita convenzione non onerosa per la disciplina dei rapporti tra la nuova Agenzia e l'Agenzia del demanio ai fini dell'amministrazione e della custodia dei beni confiscati; tale convenzione deve avere ad oggetto, in particolare, la stima e la manutenzione dei beni custoditi, nonché l'avvalimento del personale dell'Agenzia del demanio.

Si è stabilito, inoltre, che l'Agenzia per l'assolvimento dei suoi compiti potrà avvalersi di altre amministrazioni ovvero enti pubblici, comprese le Agenzie fiscali, sulla base di apposite convenzioni non onerose (così l'art. 4 comma 3, che colloca cronologicamente tale possibilità nel periodo successivo all'emanazione dell'ultimo dei regolamenti previsti dalla medesima norma: v. *infra*).

In dottrina (FIORENTIN, *Destinazione patrimoni*, cit., p. 48) si è quindi rilevato che l'Agenzia nazionale è concepita come un “ente a struttura leggera”, che:

- si avvale delle Prefetture territorialmente competenti per le attività connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati;
- si avvale dell'Agenzia del Demanio per l'amministrazione e la custodia dei beni confiscati;
- può avvalersi di altre amministrazioni ovvero enti pubblici per l'assolvimento dei suoi compiti;
- può nominare commissari *ad acta* per l'assegnazione e la destinazione dei beni confiscati.

Tale valutazione è confermata da altre tre disposizioni:

- la norma secondo cui, per l'amministrazione giudiziaria dei beni confiscati in primo grado nel procedimento di prevenzione, l'Agenzia avvalersi di coadiutori (art. 2-*sexies* comma 7 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come modificato dall'art. 5 del decreto legge);
- la norma che stabilisce che, nella fase di prima applicazione della riforma, “la **dotazione organica** dell'Agenzia è determinata, con provvedimento del Direttore, in trenta unità” (art. 7 comma 1);
- la disposizione che prevede che l'Agenzia possa avvalersi di esperti e collaboratori esterni (art.7 comma 2).

E' chiaro che, in presenza di una dotazione organica così limitata, la enorme mole dei compiti affidati all'Agenzia potrà essere espletata soltanto con il ricorso ad altre autorità amministrative ovvero a coadiutori, esperti e collaboratori esterni.

Per assicurare la organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia, l'art. 4 prevede la emanazione, entro sei mesi dalla entrata in vigore del decreto legge, di uno o più **regolamenti**, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Con questi atti normativi secondari dovranno essere disciplinati:

a) l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia;

b) la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell'Agenzia, assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati;

c) i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti all'Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l'Agenzia e l'autorità

giudiziaria.

L'art. 8 del decreto legge attribuisce la **rappresentanza in giudizio** dell'Agenzia all'Avvocatura dello Stato, mentre il successivo art. 9 prevede il **foro esclusivo** del TAR del Lazio per tutte le controversie (comprese quelle cautelari) attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione del decreto legge (si tratta, in particolare, delle cause relative alla destinazione dei beni da parte dell'Agenzia). Per questi processi è prevista la domiciliazione dell'Agenzia presso l'Avvocatura generale dello Stato.

5. L'intervento dei terzi titolari di diritti reali nel procedimento di prevenzione.

L'art. 5 del decreto legge, come modificato dalla legge di conversione, ha introdotto nell'**art. 2-ter, comma quinto, della legge 31 maggio 1965, n. 575**, una nuova disciplina concernente l'intervento dei terzi titolari di diritti reali sui beni sequestrati nel procedimento di prevenzione.

In precedenza, il citato quinto comma si limitava a prevedere che “se risulta che i beni sequestrati appartengono a terzi, questi sono chiamati dal tribunale, con decreto motivato, ad intervenire nel procedimento e possono, anche con l'assistenza di un difensore, nel termine stabilito dal tribunale, svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni e chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione sulla confisca”.

A seguito della riforma, la predetta disposizione stabilisce altresì che: “per i beni immobili sequestrati in quota indivisa, o gravati da diritti reali di godimento o di garanzia, i titolari dei diritti stessi possono intervenire nel procedimento con le medesime modalità al fine dell'accertamento di tali diritti, nonché della loro buona fede e dell'inconsapevole affidamento nella loro acquisizione”.

Si tratta di una disciplina finalizzata ad apprestare tutela, già all'interno del procedimento di prevenzione (e non solo in sede di incidente di esecuzione), ai terzi titolari del diritto di comproprietà di una quota indivisa, ovvero di diritti reali di godimento o di garanzia, sui beni immobili sequestrati.

Nel caso di sequestro dell'intera comproprietà dell'immobile il terzo doveva essere citato ad intervenire già nel vigore della vecchia normativa, al pari del titolare del diritto reale di godimento su immobile sequestrato, incluso, secondo l'interpretazione estensiva ormai consolidata, tra coloro cui i beni appartengono.

Le nuove ipotesi di intervento volontario riguardano, dunque, il titolare di quota indivisa non sequestrata ed il titolare di diritto reale di garanzia su immobile sequestrato; permane, dunque, un vuoto di tutela all'interno del procedimento di prevenzione per i terzi creditori chirografari e/o privilegiati.

Per la tutela dei terzi titolari del diritto di comproprietà di una quota indivisa, ovvero di diritti reali di godimento o di garanzia sui beni immobili sequestrati, è richiesto un accertamento sui rispettivi diritti, sulla buona fede dei titolari e sull'inconsapevole affidamento nella loro acquisizione.

Non sono state fissate precise regole sui profili più critici che il tema della tutela dei terzi ha da sempre presentato all'interprete, come la definizione della buona fede. Va però osservato che il separato riferimento all'inconsapevole affidamento nella acquisizione dei diritti, condizione che deve sussistere in aggiunta alla “buona fede” per la salvezza del diritto del terzo, sembra confermare la necessità della compresenza di componenti oggettive e soggettive.

In ordine all'effetto prodotto dall'accertamento positivo della buona fede, una significativa indicazione può trarsi dal terzo e dal quarto periodo del quinto comma dell'art. 2-ter, aggiunti con la novella in esame. Questa parte della disposizione prevede, infatti, che “con la decisione di confisca, il tribunale può, con il consenso dell'amministrazione interessata, determinare la somma spettante per la liberazione degli immobili dai gravami ai soggetti per i quali siano state accertate le predette condizioni. A tal fine, “si applicano le disposizioni per gli indennizzi relativi alle espropriazioni per pubblica utilità”.

L'operatività di quest'ultimo meccanismo di salvaguardia delle ragioni dei terzi incolpevoli è stata, però, limitata alle “risorse disponibili per tale finalità a legislazione vigente” (ultimo periodo della stessa disposizione).

L'accertamento positivo delle suddette condizioni parrebbe costruito come fattispecie impeditiva dell'estinzione del diritto reale del terzo, posto che soltanto l'eventuale e discrezionale (“può”) fissazione da parte del tribunale di un indennizzo (da quantificarsi secondo le disposizioni relative alle espropriazioni per pubblica utilità) determina “la liberazione degli immobili dai gravami”.

Sicuramente problematica è la previsione del compito “dell'amministrazione interessata” di prestare il consenso per la determinazione della somma dovuta al terzo per la liberazione dell'immobile.

Va infatti considerato che questo accertamento di valore può operare nel corso del procedimento di prevenzione di primo grado, allorquando, cioè, è ancora del tutto ipotetico l'interesse al trasferimento e/o all'assegnazione dell'immobile, che, ex art. 2-undecies della L. n. 575 del 1965, si concretizza soltanto al momento (peraltro eventuale) della definitività della confisca sullo stesso.

E' vero che tra i compiti attribuiti all'Agenzia rientra, fra l'altro, “la programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati”. E tuttavia, “al fine di facilitare le richieste di utilizzo da parte degli aventi diritto”, l'articolo 2-sexies, comma 9, della L. n. 575 del 1965, come modificato dall'art. 5 del decreto legge in commento, stabilisce che “entro sei mesi dal decreto di confisca di primo grado”, “l'Agenzia pubblica nel proprio sito internet l'elenco dei beni immobili oggetto del provvedimento”. Ne consegue che, prima dell'adozione della decisione di confisca di primo grado, non è previsto alcun obbligo di comunicazione dell'elenco dei beni immobili sequestrati; tale limitazione rende concretamente assai improbabile l'insorgere dell'interesse di un'amministrazione a prestare il consenso di cui si è detto.

6. Le nuove disposizioni sull'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati in via non definitiva nel procedimento di prevenzione.

Come si è anticipato, il ruolo dell'Agenzia nella amministrazione dei beni sequestrati e confiscati è stato largamente rimodellato in sede di conversione del decreto legge.

A tale scopo, sono state modificate, con l'art. 5 del testo normativo, diverse disposizioni ricomprese nelle leggi che disciplinano le misure di prevenzione antimafia e la confisca “estesa” applicata nel processo penale.

Le **principali previsioni introdotte nel testo dell'art. 2-sexies della legge 31 maggio 1965, n. 575**, in tema di amministrazione dei beni sequestrati, o confiscati in via non definitiva, nel procedimento di prevenzione, sono le seguenti:

- il comma primo stabilisce – diversamente da quanto era stato disposto con

l'originaria formulazione del decreto legge, sopra menzionata - che, con il provvedimento con il quale dispone il sequestro di prevenzione, il tribunale nomina il giudice delegato e un **amministratore giudiziario** (come disponeva la norma previgente);

- il comma secondo dispone che “l'amministratore è scelto tra gli iscritti nell'**Albo nazionale degli amministratori giudiziari**”, istituito con il decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14, ed attribuisce all'Agenzia il compito di promuovere “le intese con l'autorità giudiziaria per assicurare, attraverso criteri di trasparenza, la rotazione degli incarichi degli amministratori, la corrispondenza tra i profili professionali e i beni sequestrati, nonché la pubblicità dei compensi percepiti, secondo modalità stabilite con decreto di natura non regolamentare emanato dal Ministro dell'interno e dal Ministro della giustizia”.
- il comma terzo individua le **condizioni ostative** alla nomina di un soggetto quale amministratore, in modo perfettamente conforme al previgente comma quarto della norma, prevedendo che “non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi, né le persone condannate ad una pena che importi l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione”; si aggiunge che “le stesse persone non possono, altresì, svolgere le funzioni di ausiliario o di collaboratore dell'amministratore giudiziario”;
- il comma quarto detta una disciplina corrispondente al previgente comma secondo della norma, secondo cui il giudice delegato può adottare, nei confronti della persona sottoposta alla procedura e della sua famiglia, i provvedimenti indicati nella legge fallimentare, e precisamente nell'art. 47 del R.D. 16 marzo 1942, n. 267, in tema di **sussidio alimentare e abitazione** nella casa di proprietà del soggetto, quando ricorrano le condizioni previste da quest'ultima disposizione;
- sempre il comma quarto, in conformità al previgente comma secondo, dispone che il giudice delegato può autorizzare l'amministratore a farsi coadiuvare, sotto la sua responsabilità, da tecnici o da altre persone retribuite;
- il comma quinto disciplina il ruolo e i **poteri attribuiti all'Agenzia nel procedimento di prevenzione di primo grado**; precisamente, si stabilisce che “**fino al decreto di confisca di primo grado** l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato”; a tal fine l'Agenzia dispone di due **poteri di impulso**: quello di proporre al tribunale l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione; e quello di chiedere al tribunale la revoca o la modifica dei provvedimenti di amministrazione adottati dal giudice delegato quando ritenga che essi possano recare pregiudizio alla destinazione o all'assegnazione del bene;
- per rendere possibile l'esercizio dei predetti poteri di impulso, il comma sesto dispone che all'Agenzia devono essere comunicati per via telematica i provvedimenti di modifica o revoca del sequestro e quelli di autorizzazione al compimento di atti di amministrazione straordinaria;

- ben più incisivo è il **ruolo assegnato all’Agenzia dopo il decreto di confisca di primo grado**: una volta emesso tale provvedimento, secondo il disposto del comma settimo, “l’**amministrazione dei beni** è conferita all’Agenzia, la quale può avvalersi di uno o più coadiutori”; nel caso di **nomina del coadiutore**, l’Agenzia comunica al tribunale il provvedimento di conferimento dell’incarico, il quale ha durata annuale, salvo che non intervenga revoca espressa, ed è rinnovabile tacitamente; al fine di assicurare le continuità della gestione, si prevede, che l’incarico di coadiutore possa essere conferito all’amministratore giudiziario designato dal tribunale; in tal caso, egli continua nell’espletamento del compito già intrapreso; invece, nel caso di mancato conferimento dell’incarico all’amministratore già nominato, il tribunale provvede agli adempimenti di cui all’articolo 2-*octies* della L. n. 575 del 1965 (relativi alle spese e al compenso) ed all’approvazione di un conto provvisorio; si stabilisce, poi, che l’Agenzia può farsi coadiuvare, sotto la propria responsabilità, da tecnici o da altre persone retribuite secondo le modalità previste per l’amministratore giudiziario;
- il comma ottavo detta una disciplina di ordine generale sul **ruolo dell’amministratore**, stabilendo che “l’amministratore viene immesso nel possesso dei beni sequestrati, ove occorre, per mezzo della polizia giudiziaria”, ed esplicitando che “l’amministratore ha il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all’amministrazione dei beni sequestrati anche nel corso dell’intero procedimento, anche al fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni medesimi”;
- come si è anticipato, il nono comma dispone che “entro sei mesi dal decreto di confisca di primo grado, al fine di facilitare le richieste di utilizzo da parte degli aventi diritto, l’Agenzia pubblica nel proprio sito internet l’elenco dei beni immobili oggetto del provvedimento”;
- una particolare **regolamentazione** è dettata **per il caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende**; con riferimento a tale ipotesi, il comma decimo stabilisce che il tribunale nomina un amministratore giudiziario scelto nella sezione di esperti in gestione aziendale dell’Albo nazionale degli amministratori giudiziari; l’amministratore, a sua volta, deve presentare al tribunale, 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 per la gestione dell’impresa;
- il comma undicesimo prevede che l’amministratore, con la frequenza stabilita dal giudice delegato, debba presentare relazioni periodiche sull’amministrazione, e debba trasmetterle anche all’Agenzia; tale norma appare applicabile solo al sequestro di aziende, come si evince dalla *sedes materiae* e dalla presenza (altrimenti superflua) di un’analoga disposizione di portata generale nel successivo art. 2-*septies*, comma secondo, della L. n. 575 del 1965;
- sempre con riferimento al caso in cui il sequestro abbia ad oggetto aziende, il comma dodicesimo stabilisce che “l’amministratore giudiziario provvede

agli atti di ordinaria amministrazione funzionali all'attività economica dell'azienda”, e che “il giudice delegato, 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”;

- il comma tredicesimo rinvia per la gestione dell'azienda alle disposizioni di cui all'articolo 2-octies, in quanto applicabili;
- il comma quattordicesimo prevede che “le procedure esecutive, gli atti di pignoramento e i provvedimenti cautelari in corso da parte della società Equitalia Spa o di altri concessionari di riscossione pubblica sono sospesi nelle ipotesi di sequestro di aziende o società disposto ai sensi della presente legge con nomina di un amministratore giudiziario. È conseguentemente sospeso il decorso dei relativi termini di prescrizione”;
- infine, il comma quindicesimo prevede l'estinzione per confusione dei crediti erariali nelle ipotesi di confisca dei beni, aziende o società sequestrati.

Di notevole rilevanza sono pure le **innovazioni introdotte nel testo dell'art. 2-septies della legge 31 maggio 1965, n. 575**, in tema di amministrazione dei beni sequestrati nel procedimento di prevenzione. In particolare:

- la nuova formulazione del primo comma stabilisce che “l'amministratore non può stare in giudizio, né contrarre mutui, stipulare transazioni, compromessi, fidejussioni, concedere ipoteche, alienare immobili e compiere altri **atti di straordinaria amministrazione** anche a tutela dei diritti dei terzi senza **autorizzazione** scritta del giudice delegato”, e soggiunge che “nei casi in cui l'amministrazione è affidata all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, la stessa richiede al giudice delegato il **nulla osta** al compimento degli atti di cui al primo periodo”; alla disciplina già prevista per il compimento degli atti di straordinaria amministrazione da parte dell'amministratore giudiziario, tenuto a richiedere la “autorizzazione scritta del giudice delegato”, è venuta così ad affiancarsi la disposizione che impone all'Agenzia di domandare al giudice delegato il rilascio del nulla osta per il compimento dei medesimi atti quando assume le funzioni di amministrazione dei beni; deve ritenersi, comunque, che, in tal caso, la sostituzione del “nulla osta” alla “autorizzazione” non si traduca in una diversa natura o incidenza del controllo rimesso al giudice delegato; infatti, secondo i principi generali del diritto amministrativo, il nulla osta è una specifica figura di provvedimento autorizzativo, che si caratterizza per il fatto di essere emanato da un'amministrazione diversa da quella precedente; pertanto l'espreso riferimento al “nulla osta” (invece che all'autorizzazione), per le ipotesi in cui l'amministrazione dei beni compete all'Agenzia, rappresenta semplicemente un adeguamento terminologico reso necessario dalla circostanza che il provvedimento autorizzativo viene adesso ad inquadrarsi non più nei rapporti tra il giudice e un suo organo ausiliario (quale l'amministratore), ma nelle relazioni tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa;
- il nuovo testo del secondo comma detta una disciplina corrispondente a quella previgente in materia di **obblighi di informazione e collaborazione**

gravanti sull'amministratore giudiziario, includendo però anche l'Agenzia (oltre al giudice delegato) tra i destinatari delle relazioni che l'amministratore deve presentare (la relazione particolareggiata sullo stato e sulla consistenza dei beni sequestrati, da redigere entro un mese dalla nomina; nonché quelle successive sull'amministrazione, da presentare con la frequenza stabilita dal giudice);

- la nuova formulazione dei commi terzo e quarto presenta un contenuto analogo a quello dei corrispondenti commi della previgente disposizione, in tema di **diligenza, revoca e trattamento di trasferta** dell'amministratore; la sola differenza consiste nella attribuzione anche all'Agenzia del potere di proposta della revoca dell'amministratore.

Attraverso alcune **modificazioni introdotte nel testo dell'art. 2-octies della legge 31 maggio 1965, n. 575**, in tema di **rimborso delle spese e di liquidazione del compenso** per l'amministrazione dei beni sequestrati, il decreto legge ha equiparato l'Agenzia all'Amministratore giudiziario sotto quattro profili:

- il compito di sostenere le spese necessarie o utili per la conservazione e l'amministrazione dei beni, prelevandole dalle somme riscosse a qualunque titolo ovvero sequestrate o comunque nella disponibilità del procedimento (comma 1)
- il diritto al pagamento dei compensi (comma 3);
- il diritto a ricevere la comunicazione dei provvedimenti di liquidazione o di rimborso (che sono comunicati all'amministratore mediante avviso di deposito del decreto in cancelleria e all'Agenzia per via telematica: comma 6);
- il potere di proporre ricorso avverso il provvedimento che ha disposto la liquidazione o il rimborso (comma 7).

Le ulteriori innovazioni inserite nell'art. 2-octies riguardano:

- la possibilità di prelevare il denaro occorrente per le spese necessarie o utili per la conservazione e l'amministrazione dei beni, non solo dalle somme riscosse a qualunque titolo, ma anche da quelle sequestrate o comunque nella disponibilità del procedimento;
- la fissazione di un termine ordinatorio di quindici giorni (decorrenti dal ricevimento del ricorso) per le decisioni emesse dalla Corte d'appello sui ricorsi proposti avverso le decisioni del tribunale in materia di liquidazioni o rimborsi.

Una valutazione complessiva dell'impianto della riforma, nella parte relativa all'amministrazione dei beni costituenti oggetto di misure di prevenzione patrimoniali, porta a riconoscere che la legge di conversione ha ridotto ma non eliminato i profili di criticità già rilevati nella originaria impostazione del decreto legge. Il "diaframma" tra l'autorità giudiziaria e il soggetto effettivamente incaricato della gestione dei beni, infatti, viene a riproporsi dopo l'emanazione del provvedimento di confisca di prevenzione, con le conseguenze negative che possono derivarne sul duplice piano dell'efficienza e delle garanzie. Ancor più problematica è la situazione configurabile nel procedimento penale, in cui l'Agenzia subentra nell'amministrazione dei beni già con decorrenza dalla conclusione dell'udienza preliminare.

Per la fase anteriore, in cui la gestione dei beni è rimessa all'amministratore nominato dall'autorità giudiziaria, è stata prevista opportunamente una ampia serie di poteri

dell’Agenzia, che incidono sulla nomina, sul controllo, sullo stimolo, sulla cooperazione con l’attività di tale soggetto, dando così sostanza alla funzione del nuovo ente di “coadiuvare” l’autorità giudiziaria nell’amministrazione e custodia dei beni (cfr. SACCHETTINI, *Favorito il passaggio dei beni a Comuni e Province*, in *Guida al diritto*, 2010, n. 16, p. 41).

7. La nuova disciplina della destinazione dei beni confiscati.

Un importante obiettivo perseguito attraverso il decreto legge è quello della razionalizzazione della disciplina della destinazione dei beni confiscati, che viene inserita in una dimensione nazionale per valorizzarne pienamente le potenzialità.

A tal fine, il potere decisionale sulla destinazione, prima spettante ai Prefetti, viene adesso attribuito alla nuova Agenzia, cui è conferita anche la competenza per l’amministrazione dei beni confiscati.

Questa innovazione passa attraverso la modifica, ad opera dell’art. 5 del decreto legge, di alcune norme contenute nella normativa sulle misure di prevenzione patrimoniali.

In particolare, **l’art. 2-nonies della legge 31 maggio 1965, n. 575**, che disciplina la **fase successiva alla confisca definitiva nel procedimento di prevenzione**, è stato modificato stabilendo che:

- il provvedimento definitivo di confisca è comunicato dalla cancelleria del giudice che lo ha emesso all’ufficio dell’Agenzia del demanio competente per territorio, nonché all’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e al prefetto territorialmente competente (comma primo);
- dopo la confisca, l’amministratore giudiziario, se confermato, prosegue la propria attività sotto la direzione dell’Agenzia; inoltre, l’amministratore può essere revocato in ogni tempo, ai sensi dell’articolo 2-septies della stessa legge, sino all’esaurimento delle operazioni di liquidazione, o sino a quando è data attuazione al provvedimento di cui destinazione (comma secondo);
- la gestione dei beni confiscati è ora attribuita alla nuova Agenzia; al rimborso e all’anticipazione delle spese, nonché alla liquidazione dei compensi che non trovino copertura nelle risorse della gestione, provvede il dirigente dell’Agenzia del demanio competente per territorio (comma terzo).

Il nuovo testo dell’art. **2-decies della legge 31 maggio 1965, n. 575** stabilisce che **la destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali è effettuata con delibera del Consiglio direttivo della nuova Agenzia**, entro il termine (acceleratorio) di novanta giorni dal ricevimento della comunicazione del provvedimento definitivo di confisca, prorogabile di ulteriori novanta giorni in caso di operazioni particolarmente complesse.

Con la nuova formulazione dell’art. **2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575**, vengono, anzitutto, attribuite all’Agenzia:

- le competenze prima spettanti all’amministratore in materia di versamento all’ufficio del registro delle **somme di denaro confiscate o ricavate dalla vendita dei beni mobili e dei titoli** o derivanti dal recupero dei crediti personali;
- il potere (prima spettante al dirigente del competente ufficio del territorio del Ministero delle finanze) di disporre la cessione gratuita o la distruzione del bene, se la procedura di vendita dei beni mobili e dei titoli è antieconomica;

Viene, inoltre, dettata una articolata disciplina circa la sorte dei beni immobili confiscati.

Al riguardo, la destinazione considerata prioritaria dal legislatore è quella del **trasferimento dei beni immobili confiscati, per finalità istituzionali o sociali, al patrimonio del comune, della provincia o della regione**. A tal fine, i predetti enti territoriali provvedono a formare un elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato e viene reso pubblico con adeguate forme e in modo permanente; esso deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione.

Per gli enti territoriali, sono possibili due soluzioni alternative tra di loro: quella di **amministrare direttamente il bene** immobile, anche consorziandosi o attraverso associazioni, e quella di **assegnarlo in concessione**, a titolo gratuito - e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento - a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato a cooperative sociali, a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti, ad associazioni di protezione ambientale. Tale assegnazione deve avvenire sulla base di un'apposita convenzione, che disciplini la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo.

I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali.

All'Agenzia è conferito il potere-dovere di disporre la **revoca del trasferimento** ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene.

Nell'ipotesi di impossibilità di effettuarne la destinazione o il trasferimento per le suesposte finalità di pubblico interesse, il legislatore ammette la **vendita dei beni immobili**. Si tratta di una scelta da compiere con provvedimento dell'Agenzia.

Per la relativa procedura, viene richiamata, anzitutto, la regolamentazione dettata dal codice di procedura civile in tema di espropriazione forzata immobiliare.

La riforma ha però introdotto anche alcune specifiche disposizioni in tema di **pubblicità**, corrispettivo e contraenti della vendita.

Precisamente, si è stabilito che l'avviso di vendita è pubblicato nel sito internet dell'Agenzia, e dell'avvenuta pubblicazione viene data altresì notizia nei siti internet dell'Agenzia del demanio e della prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia interessata.

In linea di principio, si è previsto che la vendita deve essere effettuata per un **corrispettivo** non inferiore a quello determinato dalla stima formulata sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario e degli altri atti giudiziari (o dell'ulteriore stima ritenuta necessaria dall'Agenzia). Un abbattimento del corrispettivo è possibile solo qualora, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano all'Agenzia proposte di acquisto per il suddetto importo; in ogni caso, però, il prezzo minimo della vendita non può essere determinato in misura inferiore all'80 per cento del valore della stima.

Una puntuale regolamentazione è dettata per quanto attiene ai **requisiti della parte acquirente**, al fine di evitare che i beni confiscati possano rientrare in possesso di ambienti criminali.

In particolare, si stabilisce che la vendita deve essere effettuata in favore di enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, di associazioni di categoria che assicurino maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico, e di fondazioni bancarie. Restano salve, peraltro, la possibilità di acquisto con opzione prioritaria da parte di cooperative edilizie formate da personale delle forze armate e delle forze di polizia, nonché quella con prelazione da parte di enti territoriali.

Viene, inoltre, imposto un **vincolo di inalienabilità** (sia totale che parziale) dei beni immobili acquistati per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita.

Ai beni immobili diversi dai fabbricati viene estesa la stessa disciplina prevista per questi ultimi dalla normativa "antiterrorismo" (art. 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191) in tema di comunicazione delle generalità dell'acquirente, entro 48 ore, all'autorità di pubblica sicurezza.

Infine, per prevenire ogni rischio di infiltrazione mafiosa in questa delicata fase, si impone all'Agenzia il **compito di richiedere al prefetto un parere obbligatorio**, da esprimere dopo avere sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e **ogni informazione utile affinché i beni immobili non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita.**

Le ulteriori modifiche dell'art. 2-*undecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, attribuiscono all'Agenzia il **potere di destinare all'affitto, alla vendita o alla liquidazione i beni aziendali confiscati.**

All'Agenzia è altresì stata estesa la possibilità di fruire (al pari di altri organi dello Stato ed enti pubblici) dell'affidamento, da parte dell'autorità giudiziaria, di beni mobili, navi, imbarcazioni, natanti e aeromobili sequestrati (tra i beni mobili soggetti a tale forma di affidamento vengono adesso inclusi non solo quelli iscritti in pubblici registri, ma anche quelli non iscritti: in questi termini, il nuovo testo del comma 3-*bis*);

Infine, con la modifica dell'art. 2-*duodecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575, si prevede che il regolamento adottato per disciplinare la raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati, 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, contenga anche le norme relative alla trasmissione dei medesimi dati all'Agenzia.

8. L'estensione al processo penale delle disposizioni in tema di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione.

La disciplina dettata contenuta dagli artt. 2-*quater*, 2-*sexies*, 2-*septies*, 2-*octies*, 2-*nonies*, 2-*decies*, 2-*undecies*, 2-*duodecies* della L. 31 maggio 1965, n. 575, in tema di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione, trova **diretta e integrale applicazione**, in virtù del richiamo contenuto nel comma 4-*bis* dell'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 (come modificato dall'art. 5 del decreto legge n. 4 del 2010 conv. nella legge n. 50 del 2010), anche ai casi di sequestro e confisca ordinati **nei procedimenti penali relativi a delitti rientranti nella competenza della Direzione**

Distrettuale Antimafia secondo il disposto dell'art. 51, comma 3-bis, c.p.p.. Se si tratta di tali reati, resta indifferente la natura della misura patrimoniale applicata: potrà trattarsi del sequestro preventivo e della confisca disposti ai sensi dei primi quattro commi dello stesso art. 12-*sexies*, ma anche di ogni altra tipologia di sequestro o di confisca (ad esempio, fondata sulla specifica previsione contenuta nel penultimo comma dell'art. 416-*bis* c.p.). In tutte queste ipotesi, l'Agenzia coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e nella custodia dei beni sequestrati sino al provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare e, successivamente a tale provvedimento, amministra i beni.

Diversa è, invece, la regolamentazione stabilita **per il caso in cui il sequestro e la confisca siano stati ordinati ai sensi dei primi quattro commi dell'art. 12-*sexies*** del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, **ma in procedimenti penali relativi a reati non rientranti nella competenza della Direzione Distrettuale Antimafia**: in tale ipotesi, **le disposizioni** contenute negli artt. 2-*quater*, 2-*sexies*, 2-*septies*, 2-*octies*, 2-*nonies*, 2-*decies*, 2-*undecies*, 2-*duodecies* della L. 31 maggio 1965, n. 575, **in tema di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati nel procedimento di prevenzione, si applicano solo “in quanto compatibili”**; il Tribunale nomina un amministratore, e l'Agenzia non assume comunque i compiti sopra menzionati (come previsto dallo stesso comma 4-*bis* dell'art. 12-*sexies*, che inoltre stabilisce che “restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno”).

9. La normativa transitoria.

In forza della **disciplina intertemporale** prevista dall'art. 7, comma terzo, del decreto legge n. 4 del 2010, conv. nella legge n. 50 del 2010, la previgente regolamentazione in tema di amministrazione dei beni continuerà a trovare applicazione, sia nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, sia nell'ambito dei procedimenti penali per reati rientranti nella competenza della Direzione Distrettuale Antimafia, in due diverse ipotesi:

- a) in via generale, fino alla data di entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della riforma, dovranno essere emanati per assicurare la organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia (per tale periodo, resteranno soggetti al “vecchio” sistema di amministrazione tutti i beni sequestrati o confiscati);
- b) anche successivamente alla data di entrata in vigore del predetto regolamento, per i soli beni sottoposti a sequestro in procedimenti che siano pendenti alla stessa data.

La nuova disciplina, dunque, si applicherà con riferimento ai beni sequestrati, in procedimenti penali (per reati di competenza della DDA) o di prevenzione antimafia, dopo l'entrata in vigore del suddetto regolamento.

10. La espressa tipizzazione della 'ndrangheta come associazione di tipo mafioso.

Il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito nella legge 31 marzo 2010, n. 50, all'art. 6, modifica il testo dell'art. 416-bis c.p. e dell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, includendo espressamente la 'ndrangheta tra le associazioni di tipo mafioso, i cui partecipi sono soggetti rispettivamente alle sanzioni penali e all'applicazione delle misure di prevenzione.

Precisamente, l'ottavo comma dell'art. 416 bis c.p. adesso stabilisce: "Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alla camorra, alla 'ndrangheta e alle altre associazioni, comunque localmente denominate, anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso".

Inoltre, l'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, presenta ora la seguente formulazione: "La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra, alla 'ndrangheta o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso nonché ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-*quinqies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356".

Le suesposte modifiche delle predette disposizioni, secondo la relazione al disegno di legge di conversione, "si rendono necessarie per adeguarne il contenuto alle attuali differenti forme di criminalità organizzata esistenti nel Mezzogiorno d'Italia, con particolare riferimento a quelle della regione Calabria".

In effetti, non sembra che la novella abbia comportato una estensione dell'area di operatività delle norme in esame, posto che nessun dubbio esisteva, in dottrina e in giurisprudenza, sulla inclusione della 'ndrangheta nell'ambito delle associazioni di tipo mafioso previste dall'art. 416 bis c.p. e dalla normativa sulle misure di prevenzione.

L'introduzione del termine 'ndrangheta nell'art. 416 bis c.p. e nell'art. 1 della l. n. 575 del 1965 esprime, piuttosto, l'esplicito riconoscimento da parte del legislatore dell'esistenza di una organizzazione di tipo mafioso, così denominata, avente caratteristiche proprie e di rilievo non inferiore alla mafia siciliana ed alla camorra.

Questo riconoscimento è significativo perché, ad oggi, il concetto di 'ndrangheta, largamente diffuso sul piano sociologico ed utilizzato anche nella Relazione della Commissione parlamentare antimafia approvata il 17 febbraio 2008, non ha invece trovato un riscontro altrettanto diffuso in sede giudiziaria.

In presenza di conoscenze processuali vistosamente ridotte e frammentarie, la giurisprudenza ha riconosciuto la qualifica di associazione di tipo mafioso alle singole cosche piuttosto che alla 'ndrangheta intesa come organizzazione unitaria.

Non è privo di significato il fatto che solo in due massime della Corte di Cassazione (Cass. Sez. I, 8 novembre 1984 n. 2466, AA., Rv. 166817; Cass. Sez. V, 13 febbraio 2006 n. 19141, Bruzzaniti e altri, Rv. 234403) sia impiegato il termine "ndrangheta". Peraltro, in nessuna sentenza divenuta irrevocabile viene riconosciuta la esistenza della 'ndrangheta come fenomeno criminale unitario, gerarchico e piramidale. E' questa una fondamentale differenza rispetto ai parametri di valutazione adottati in sede giudiziaria, sin dal c.d. "maxiprocesso", a proposito di "Cosa Nostra" siciliana.

Negli anni passati, diverse importanti sentenze hanno affermato il collegamento tra le

articolazioni locali di una stessa “provincia”, intesa in senso geografico e non amministrativo (la “provincia” jonica in particolare) ovvero delle diverse ‘ndrine che operano su un territorio omogeneo, descrivendo tale collegamento in termini di federazione, ma la questione fondamentale dell’unitarietà dell’organizzazione nel suo complesso, e dell’esistenza di eventuali organi di vertice dotati di una certa stabilità, è ancora tutta da approfondire in sede giudiziaria.

La modifica inserita nell’ultimo comma dell’art. 416 bis c.p., con l’espresso riferimento alla ‘ndrangheta, può quindi assolvere ad una funzione di “interpretazione autentica” della nozione giuridica di associazione di tipo mafioso, per impedirne, anche in futuro, ogni applicazione arbitrariamente riduttiva.

Redattore: Antonio Balsamo

Il vice direttore
(Domenico Carcano)