

## LE PRIME MODIFICHE AL C.D. CODICE ANTIMAFIA: D.LGS. N. 218/12 E L. N. 228/12<sup>1</sup>.

di Francesco Menditto

SOMMARIO: 1. Il c.d. Codice Antimafia e le necessarie e indifferibili modifiche. — 2. Il decreto correttivo al c.d. Codice Antimafia (d.lgs. n. 218/12). — 3. La l. 24 dicembre 2012, n. 228 (c.d. legge di stabilità). 3.1. -Il procedimento e il metodo. 3.2. Il termine (di efficacia) per la pronuncia della confisca di primo grado (art. 24, comma 2, d.lgs. n. 159/11). 3.3. La (mancata) vendita dei beni immobili confiscati. 3.4. L'affidamento dei beni mobili sequestrati e confiscati (art. 40, comma 5, e 48, comma 12, d.lgs. n. 159/11). 3.5. Il regime fiscale dei beni immobili sequestrati. La loro sanatoria (art. 51 d.lgs. n. 159/11). 3.6. L'eliminazione della differenziazione dell'amministrazione e destinazione dei beni confiscati ai sensi dell'art. 12 sexies l. n. 356/92. 3.7. Le disposizioni relative all'Agenzia nazionale (artt. 111, 113, 113 bis, 117 d.lgs. n. 159/11). 3.8. La nuova disciplina in materia di tutela dei terzi per i procedimenti di prevenzione non soggetti alla disciplina del d.lgs. n. 158/11 (art. 1, commi da 189 a 205, l. n. 228/12). 3.9. Le occasioni perse.

### 1. Il c.d. Codice Antimafia e le necessarie e indifferibili modifiche.

Il c.d. Codice Antimafia è stato preceduto da un intenso dibattito diretto ad evidenziare le numerose incongruenze presenti nello schema di decreto predisposto dal Governo, derivanti sia dall'accelerazione finale dei lavori, sia dalla mancata consultazione degli operatori di una materia caratterizzata da una particolare specializzazione<sup>2</sup>.

Le Commissioni giustizia di Camera e Senato, all'esito di un'articolata valutazione<sup>3</sup>, formulavano un parere<sup>4</sup> con cui si imponevano alcune condizioni dirette ad eliminare i più gravi inconvenienti, solo in parte accolte dal Governo nel testo definitivamente approvato col d.lgs. n. 159/11.

---

<sup>1</sup> Il presente articolo rappresenta un'anticipazione dell'*Addenda* al volume F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca ex l. n. 356/92*, Giuffrè, 2012.

<sup>2</sup> Cfr., [in questa Rivista](#), F. Menditto, *Lo schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (Libri I, II, IV e V): esame, osservazioni e proposte. Primo commento al c.d. Codice antimafia, attualmente all'esame del Parlamento*.

<sup>3</sup> I lavori delle commissioni parlamentari, densi di riflessioni, possono rinvenirsi sul [sito istituzionale della Camera](#).

<sup>4</sup> Cfr. il *Parere sullo schema di decreto legislativo recante codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia* (Atto n. 373), formulato il 2 agosto 2011, [in questa Rivista](#).

I primi commenti al Codice hanno individuate le maggiori criticità del testo e hanno proposto alcune modifiche<sup>5</sup>, tradotte anche in articolati<sup>6</sup>. Nello stesso tempo, trovando applicazione le disposizioni del d.lgs. n. 159/11 solo riguardo alle proposte formulate successivamente alla sua entrata in vigore (art. 117, comma 1), i giudici di merito hanno elaborato le prime interpretazioni introducendo alcune prassi dirette a “ridimensionare” gli effetti negativi delle nuove disposizioni<sup>7</sup>.

Nonostante gli impegni assunti dal Governo di procedere a modifiche previo confronto con gli operatori del settore, vi sono stati due interventi “disorganici”, il primo estremamente limitato (d.lgs. n. 218/12), l’altro proposto e approvato alla fine della legislatura con la cd. legge di stabilità, cioè con la l. 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013).

## 2. Il decreto correttivo al c.d. Codice Antimafia (d.lgs. n. 218/12)

Il d.lgs. 15 novembre 2012, n. 218<sup>8</sup>, attraverso il procedimento correttivo previsto dalla l. n. 136/10<sup>9</sup>, interviene profondamente sul Libro II del d.lgs. n. 159/11 (documentazione antimafia) limitandosi, invece, a marginali modifiche in materia di prevenzione<sup>10</sup>.

L’art. 1 del d.lgs. n. 218<sup>11</sup> modifica l’art. 39 del d.lgs. n. 159/11, rimettendo la scelta di assistere l’amministratore giudiziario all’Avvocato generale dello Stato.

---

<sup>5</sup> Cfr. F. Menditto, *Le luci e le (molte) ombre del c.d. codice antimafia*, in *Cass. pen.*, 2012, pp. 792 e ss. Cfr. anche Balsamo e Maltese, in *Il codice antimafia, Il penalista*; F. Menditto, *Il codice antimafia*, ed. Simone.

<sup>6</sup> Cfr. [Prime proposte correttive al Codice antimafia](#), documento predisposto dall’Osservatorio nazionale sui beni confiscati istituito presso il Dipartimento di Studi Europei e della Integrazione Internazionale (DEMS) dell’Università di Palermo, in collaborazione con magistrati esperti operanti in diversi uffici giudiziari italiani, [in questa Rivista](#).

<sup>7</sup> Ad esempio, l’inizio della fase di riconoscimento dei crediti prevista dagli artt. 57 e ss. che non può intervenire prima della confisca di primo grado.

<sup>8</sup> Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 dicembre 2012, entrato in vigore il 28.12.12.

<sup>9</sup> Per le disposizioni del d.lgs. n. 159/11 relative alle misure di prevenzione trova applicazione l’art. 1, comma 5, della l. n. 130/10, secondo cui: “Entro tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo”.

L’analogo procedimento correttivo per le disposizioni relative alla documentazione antimafia è previsto dall’art. 2, comma 4, l. n. 136/10.

<sup>10</sup> Nel parere espresso il 2 agosto 2012 dalla Commissione Giustizia della Camera si evidenzia: «la disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali contenute nel Codice antimafia ha mostrato alcune criticità con particolare riguardo ai seguenti profili: i termini perentori di efficacia del sequestro e della confisca; l’esecuzione del sequestro; il coordinamento delle indagini e delle proposte; l’onere della restituzione per equivalente nel caso di revocazione della confisca; la competenza territoriale; la regolamentazione dell’amministrazione dei beni; la disciplina sulla tutela dei terzi». Si propongono interessanti modifiche sulla scia del parere espresso allo schema di decreto legislativo in data 2 agosto 2011, citato in precedenza. Il [testo del parere](#) è reperibile nel sito istituzionale della Camera.

<sup>11</sup> All’articolo 39 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, il comma 1 e’ sostituito dal seguente:

Risulta, pertanto, ribaltata la situazione attuale, nella quale è l'amministratore giudiziario a decidere se avvalersi o meno dell'Avvocatura («l'amministratore giudiziario può avvalersi dell'Avvocatura»).

Secondo la relazione illustrativa, attraverso la valutazione dell'Avvocato dello Stato, sarà possibile «verificare che l'intervento dell'Organo erariale avvenga laddove vi è effettiva necessità di un patrocinio specializzato, evitando scelte antieconomiche o sovrabbondanti che potrebbero anche riverberarsi negativamente sulla finanza statale. È il caso dei procedimenti giudiziari fuori distretto, per i quali potrebbe essere necessario avvalersi, per l'esercizio di attività meramente procuratorie, di avvocati del libero foro».

Si limita, inoltre, la previsione alle controversie riguardanti i beni sequestrati, correggendo l'art. 39 previgente che citava anche i beni confiscati gestiti dall'Agenzia nazionale, istituzionalmente patrocinata dall'Avvocatura dello Stato (art. 114).

L'art. 7 del d.lgs. n. 218/12<sup>12</sup> modifica l'art. 114, comma 2, d.lgs. n. 159/11, chiarendo la natura obbligatoria del patrocinio legale assicurato all'Agenzia dall'Avvocatura dello Stato; a tal fine si ripristina il contenuto originario dell'art. 8 del d.l. n. 4/10 di istituzione dell'Agenzia. In particolare, il nuovo comma 2 dell'art. 114 prevede l'applicazione all'Agenzia nazionale della disposizione che attribuisce alla Avvocatura dello Stato «la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo» (art. 1, R.D. n. 1611 del 1933).

### **3 - La l. 24 dicembre 2012, n. 228 (c.d. legge di stabilità).**

#### **3.1 - Il procedimento e il metodo.**

Mentre era in fase avanzata al Senato la discussione della c.d. legge di stabilità e quando era noto che il testo approvato dalle commissioni sarebbe confluito in un "maxiemendamento" rapidamente approvato dall'aula e, poi, dalla Camera, veniva presentato un emendamento governativo contenente alcune importanti modifiche al d.lgs. n. 159/11 e in materia di Agenzia nazionale<sup>13</sup>.

I tempi assai ristretti e la difficoltà di apportare modifiche al testo proposto si ponevano in contrasto con gli impegni assunti dal Governo sulla opportuna interlocuzione con gli operatori e le associazioni del settore e, soprattutto, rischiava di

---

«1. L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa dell'amministratore giudiziario nelle controversie, anche in corso, concernenti rapporti relativi a beni sequestrati, qualora l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca l'opportunità».

<sup>12</sup> All'articolo 114 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, il comma 2 e' sostituito dal seguente:

«2. All'Agenzia si applica l'articolo 1 del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611.

<sup>13</sup> Cfr. emendamento n. 2.3000 presentato il 13 dicembre 2012, reperibile sul [sito istituzionale del Senato](#).

fare approvare disposizioni contenenti incongruenze, così come già avvenuto col d.lgs. n. 159/11.

Nonostante i tempi estremamente contenuti si sviluppava nelle commissioni un serrato dibattito<sup>14</sup>, che ha consentito di apportare alcune modifiche alle proposte del Governo.

### **3.2 Il termine (di efficacia) per la pronuncia della confisca di primo grado (art. 24, comma 2, d.lgs. n. 159/11).**

L'art. 24, comma 2, d.lgs. n. 159/11 prevedeva: «Il decreto di confisca può essere emanato entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario». Il termine era ritenuto di preclusione<sup>15</sup> ovvero di efficacia<sup>16</sup>; solo in quest'ultimo caso si riteneva consentito emettere un nuovo decreto di sequestro all'esito del decorso del termine<sup>17</sup>.

Secondo coloro che propendevano per la tesi dell'inefficacia, «la natura del termine, previsto a pena d'inefficacia, discende dall'origine della norma, dall'inequivoco significato della legge delega, e dai principi già evidenziati dalla giurisprudenza secondo cui nella materia della prevenzione, ove opera addirittura il riconoscimento del giudicato rebus sic stantibus, non può ritenersi operante alcuna preclusione processuale in assenza di decisioni che valutino il merito della questione (S.U. sent. n. 36/01, cit.)»<sup>18</sup>.

Con la l. n. 228/12 viene riscritto l'art. 24, comma 2, cit.<sup>19</sup>, precisandosi che «Il provvedimento di sequestro perde efficacia se il Tribunale non deposita il decreto che pronuncia la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario».

---

<sup>14</sup> Alcuni interessanti subemendamenti sono reperibili, con riferimento all'art. 2 del testo originario (da 2.30001 a 2.3000/10), sul [sito istituzionale del Senato](#).

<sup>15</sup> In tal senso Balsamo e Maltese, in *Il codice antimafia Il Penalista*, che parlano di «termine per l'emanazione del provvedimento di confisca».

<sup>16</sup> F. Menditto, *Il codice antimafia*, ed. Simone.

<sup>17</sup> Un'attenta analisi è contenuta in P. Grillo, *Durata massima del sequestro di prevenzione e provvedimento di confisca dopo il d.lgs. n. 159 del 2011*, [in questa Rivista](#).

<sup>18</sup> F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca ex l. n. 356/92*, cit., pp. 425 e ss.

<sup>19</sup> Art. 1, comma 189, l. n. 228/12:

Al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

oa) "2. Il provvedimento di sequestro perde efficacia se il Tribunale non deposita il decreto che pronuncia la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario. Nel caso di indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti, tale termine può essere prorogato con decreto motivato del tribunale per periodi di sei mesi e per non più di due volte. Ai fini del computo dei termini suddetti e di quello previsto dall'articolo 22, comma 1, si tiene conto delle cause di sospensione dei termini di durata della custodia cautelare, previste dal codice di procedura penale, in quanto compatibili. Il termine resta sospeso per il tempo necessario per l'espletamento di accertamenti peritali sui beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente".

Il termine, dunque, deve essere rispettato a pena di inefficacia, così come previsto per la Corte d'Appello (art. 27, comma 6, d.lgs. n. 159/11) e si assolve col deposito del provvedimento (e non con la celebrazione della camera di Consiglio).

Inoltre, raccogliendo le richieste dirette a tenere conto della difficoltà del procedimento di prevenzione patrimoniale, si prevede una ulteriore causa di sospensione del termine «per il tempo necessario per l'espletamento di accertamenti peritali sui beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente».

La sospensione opera per tutta la durata degli accertamenti peritali disposti nel corso dell'udienza camerale. Per effetto del richiamo contenuto nell'art. 27, comma 6, d.lgs. n. 159/11 la sospensione opera anche nel giudizio di appello.

### **3.3. La (mancata) vendita dei beni immobili confiscati.**

Il Governo proponeva alcune modifiche all'art. 48 d.lgs. n. 159/11 (commi da 5 a 7) in tema di destinazione dei beni immobili confiscati che, superando il delicato equilibrio raggiunto nel passato, intervenivano sulla procedura di vendita dei beni immobili confiscati per i quali «non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse»; si semplificava il procedimento e si consentiva la vendita indifferenziata «a soggetti pubblici o privati».

La proposta veniva respinta a seguito delle fondate critiche sollevate dalle associazioni impegnate nell'utilizzo dei beni confiscati<sup>20</sup>.

Indipendentemente dal merito della proposta governativa, non può sottacersi che il tema, indubbiamente delicato perché relativo alla destinazione a fini pubblici dei beni confiscati, non poteva essere affrontato senza un adeguato dibattito.

### **3.4. L'affidamento dei beni mobili sequestrati e confiscati (art. 40, comma 5, e 48, comma 12, d.lgs. n. 159/11).**

Alcune modifiche, condivisibili, riguardano l'affidamento in giudiziale custodia dei beni mobili sequestrati e la destinazione di quelli confiscati.

#### ***L'affidamento dei beni mobili sequestrati.***

L'art. 48 comma 12, d.lgs. n. 159/11, in una sede impropria (destinazione dei beni confiscati), prevedeva la possibilità di affidare in giudiziale custodia a determinati soggetti pubblici i beni mobili anche registrati sequestrati.

Viene inserito il comma 5 *bis* all'art. 40 d.lgs. n. 159/11 (gestione dei beni sequestrati) che, con una disposizione analoga all'art. 48, comma 12, cit., attribuisce la

---

<sup>20</sup> Il comunicato, sottoscritto da Acli, Arci, Avviso Pubblico, Centro Studi Pio La Torre, Cgil, Legacoop, Libera, è reperibile [sul sito dell'Arci](#).

competenza all'adozione del provvedimento di affidamento al Tribunale, e non più alla "autorità giudiziaria" che poteva ricomprendere il giudice delegato<sup>21</sup>.

Il comma 5 *ter*, inserito all'art. 40 d.lgs. cit., consente al Tribunale, su richiesta dell'amministratore giudiziario o dell'Agenzia, di destinare alla vendita i beni mobili sottoposti a sequestro se gli stessi non possono essere amministrati senza pericolo di deterioramento o con rilevanti diseconomie. Se i medesimi beni mobili sono privi di valore, improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili, il tribunale può procedere alla loro distruzione o demolizione<sup>22</sup>.

La norma specifica ulteriormente il potere già oggi attribuito all'amministratore giudiziario di compiere atti di straordinaria amministrazione, tra cui rientra la vendita del bene sequestrato, previa autorizzazione del giudice delegato, attribuendo, però, la competenza all'organo collegiale.

I proventi derivanti dalla vendita dei beni affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo unico giustizia, e sono in parte utilizzati dall'Agenzia per finalità sociali e produttive (comma 5 *quater*).

Se il tribunale non provvede alla confisca dei beni, dispone la restituzione all'avente diritto dei proventi versati al Fondo unico giustizia in relazione alla vendita dei medesimi beni, oltre agli interessi maturati (art. 5 *quinqües*).

### ***La destinazione dei beni mobili confiscati<sup>23</sup>.***

---

<sup>21</sup> Art. 1, comma 189, lett. a), l. n. 228/12:

a) all'articolo 40, dopo il comma 5, sono aggiunti i seguenti:

"5-*bis*. I beni mobili sequestrati, anche iscritti in pubblici registri, possono essere affidati dal tribunale in custodia giudiziale agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego nelle attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria, ovvero possono essere affidati all'Agenzia, ad altri organi dello Stato, ad enti pubblici non economici e enti territoriali per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale.

<sup>22</sup> Art. 1, comma 189, lett. a), l. n. 228/12:

a) all'articolo 40, dopo il comma 5, sono aggiunti i seguenti:

(...) 5-*ter*. Il tribunale, se non deve provvedere alla revoca del sequestro ed alle conseguenti restituzioni, su richiesta dell'amministratore giudiziario o dell'Agenzia, decorsi trenta giorni dal deposito della relazione di cui all'articolo 36, può destinare alla vendita i beni sottoposti a sequestro se gli stessi non possono essere amministrati senza pericolo di deterioramento o con rilevanti diseconomie. Se i beni sottoposti a sequestro sono privi di valore, improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili, il tribunale può procedere alla loro distruzione o demolizione.

5-*quater*. I proventi derivanti dalla vendita dei beni di cui al comma 5-*ter* affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo unico giustizia per essere versati all'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato e riassegnati nei limiti e con le modalità di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, nella misura del 50 per cento secondo le destinazioni previste dal predetto articolo 2, comma 7, e per il restante 50 per cento allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per le esigenze dell'Agenzia che li destina prioritariamente alle finalità sociali e produttive.

5-*quinqües*. Se il tribunale non provvede alla confisca dei beni di cui al comma 5-*ter*, dispone la restituzione all'avente diritto dei proventi versati al Fondo unico giustizia in relazione alla vendita dei medesimi beni, oltre agli interessi maturati sui medesimi proventi computati secondo quanto stabilito dal Decreto ministeriale 30 luglio 2009, n. 127.».

<sup>23</sup> Art. 189, lett. b), l. n. 228/12:

b) all'articolo 48:

Il nuovo testo dell'art. 48, comma 12, prevede che i beni mobili confiscati, anche iscritti in pubblici registri, possano essere utilizzati:

- dall'Agenzia per l'impiego in attività istituzionali
- destinati ad altri organi dello Stato
- destinati agli enti territoriali
- destinati ad associazioni di volontariato che operano nel sociale.

La norma modifica il principio generale, contenuto nell'art. 48, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 159/11 che prevede la vendita dei beni mobili, anche registrati.

Si sopprime, infine, l'ultimo periodo dell'art. 48, comma 1, lett. b), d.lgs. cit. che prevedeva «la cessione gratuita o la distruzione del bene» mobile, anche registrato, a cura dell'Agenzia qualora la procedura di vendita fosse antieconomica.

### **3.5. Il regime fiscale dei beni immobili sequestrati. La loro sanatoria (art. 51 d.lgs. n. 159/11).**

#### *Il regime fiscale dei beni sequestrati<sup>24</sup>.*

Prendendo atto delle critiche avanzate alla disciplina prevista dal d.lgs. n. 159/11, che modificava i principali diversi orientamenti<sup>25</sup>, si interviene sull'art. 51 prevedendo per i beni sequestrati (art. 51, comma 3 *bis*):

- che gli immobili sono esenti da imposte, tasse e tributi durante la vigenza del provvedimento di sequestro e confisca, e comunque fino alla loro assegnazione o destinazione;
- che se la confisca è revocata, l'amministratore giudiziario ne dà comunicazione all'Agenzia delle Entrate e agli altri enti competenti che provvedono

---

1) al comma 1, lettera *b*), l'ultimo periodo è soppresso;

2) il comma 12 è sostituito dal seguente:

"12. I beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, possono essere utilizzati dall'Agenzia per l'impiego in attività istituzionali ovvero destinati ad altri organi dello Stato, agli enti territoriali o ad associazioni di volontariato che operano nel sociale."

<sup>24</sup>Art. 1, comma 189, lett. c) l. n. 228/12

c) all'articolo 51:

1) la rubrica è sostituita dalla seguente: "(Regime - fiscale e degli oneri economici)";

2) dopo il comma 3, sono aggiunti i seguenti:

"3-*bis*. Gli immobili sono esenti da imposte, tasse e tributi durante la vigenza del provvedimento di sequestro e confisca. e comunque fino alla loro assegnazione o destinazione. Se la confisca è revocata, l'amministratore giudiziario ne dà comunicazione all'Agenzia delle Entrate e agli altri enti competenti che provvedono alla liquidazione delle imposte, tasse e tributi, dovuti per il periodo di durata dell'amministrazione giudiziaria, in capo al soggetto cui i beni sono stati restituiti.

3-*ter*. Qualora sussista un interesse di natura generale, l'Agenzia può richiedere, senza oneri, i provvedimenti di sanatoria, consentiti dalle vigenti disposizioni di legge, delle opere realizzate sui beni immobili che siano stati oggetto di confisca definitiva. Nel caso di vendita di beni immobili ai sensi del comma 5 dell'articolo 48, gli oneri del provvedimento di sanatoria sono a carico del soggetto acquirente."

<sup>25</sup> Cfr. F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca ex l. n. 356/92*, cit, pp. 523 e 524.

alla liquidazione delle imposte, tasse e tributi, dovuti per il periodo di durata dell'amministrazione giudiziaria, in capo al soggetto cui i beni sono stati restituiti.

#### ***La sanatoria degli immobili confiscati.***

Raccogliendo la richiesta avanzata da enti locali destinatari dei beni confiscati e dell'Agenzia Nazionale, si prevede che qualora sussista un interesse di natura generale, l'Agenzia può richiedere, senza oneri, i provvedimenti di sanatoria, consentiti dalle vigenti disposizioni di legge, delle opere realizzate sui beni immobili che siano stati oggetto di confisca definitiva.

Nel caso di vendita di beni immobili (art. 48, comma 5) gli oneri del provvedimento di sanatoria sono a carico del soggetto acquirente.

La deroga legislativa si riferisce alla gratuità del provvedimento e all'ammissibilità in ogni tempo della richiesta.

### **3.6. L'eliminazione della differenziazione dell'amministrazione e destinazione dei beni confiscati ai sensi dell'art. 12 *sexies* l. n. 356/92.**

#### ***La disciplina previgente.***

La regolamentazione dell'amministrazione dei beni sequestrati e la destinazione dei beni confiscati ai sensi dell'art. 2 *sexies* d.l. n. 306/92, conv. dalla l. n. 356/92, era stata gradualmente avvicinata a quella prevista per il sequestro e la confisca di prevenzione, fino a giungere con la l. 94/04 alla completa assimilazione.

L'unità della disciplina veniva "spezzata" dalla l. n. 50/10, istitutiva dell'Agenzia Nazionale, la cui regolamentazione veniva recepita dal d.lgs. n. 159/11. In particolare:

- nel caso di *sequestro e confisca per i delitti previsti dall'art. 51, comma 3 bis, c.p.p. menzionati dall'art. 12 sexies* si prevedeva la competenza dell'Agenzia Nazionale e l'applicabilità delle disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati in sede di prevenzione (art. 12 *sexies*, comma 4 *bis*, primo periodo, l. n. 356/92 e art. 110, comma 2, lett. c) ed e) d.lgs. n. 159/11);

- nel caso di *sequestro e confisca ex art. 12 sexies per i delitti diversi da quelli previsti dall'art. 51, comma 3 bis, c.p.p.* non vi era alcuna competenza dell'Agenzia nazionale e le disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati si applicavano, in quanto compatibili, con la nomina "di un amministratore".

Erano evidenti l'incongruenza della "differenziazione", che si suggeriva di eliminare<sup>26</sup>, e le difficoltà di carattere interpretativo. Sotto il profilo operativo si proponeva:

---

<sup>26</sup> Cfr. F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca ex l. n. 356/92*, cit, pp. 684 e ss.: «La differente regolamentazione, in atto dal 2010, comporta problemi di carattere pratico, anche nell'individuazione delle disposizioni di volta in volta applicabili, pur in presenza della medesima tipologia di sequestro e confisca adottata ai sensi dell'art. 12 *sexies* d.l. n. 306/92, conv. dalla l. n. 356/92. Del resto, l'intento di attribuire all'Agenzia nazionale competenze solo con riferimento a beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata appare superata dall'estensione della confisca di prevenzione anche



- nella fase del sequestro di fare riferimento alle disposizioni richiamate della l. n. 575/65, tutte applicabili, escluse quelle relative alle competenze dell’Agenzia nazionale;

- nella fase della confisca definitiva di fare riferimento alle disposizioni richiamate della l. n. 575/65, sostanzialmente tutte applicabili, con l’esclusione di quelle relative alle competenze dell’Agenzia nazionale e con la conseguente attribuzione di queste ai medesimi organi titolari prima delle modifiche apportate dalla legge istitutiva dell’Agenzia (Agenzia del demanio, Prefettura).

In questo complesso e disorganico quadro normativo interveniva l’art. 3, comma 18, d.l. n. 95/12, conv. dalla l. n. 135/12 (c.d. *spending review*) secondo cui le disposizioni relative alle competenze dell’Agenzia del demanio previste dall’art. 65, comma 1, d.lgs. n. 300/99 dovevano intendersi riferite alla gestione dei beni immobili, fatta salva la competenza, prevista da normativa speciale, di altri soggetti pubblici. Si proponeva, in definitiva, attraverso una interpretazione autentica di limitare le competenze dell’Agenzia del Demanio alla sola gestione dei beni immobili confiscati *ex* l. n. 352/06 per i quali non vi era la competenza dell’Agenzia nazionale, con esclusione, dunque, delle aziende.

### ***La nuova disciplina.***

Vengono opportunamente modificati l’art. 110, comma 2, lett. c) ed e), d.lgs. n. 159/11,<sup>27</sup> e l’art. 12 *sexies*, comma 4 *bis*, l. n. 356/92<sup>28</sup>, unificando la disciplina

---

a tipologie di pericolosità c.d. comune (persone dedite a traffici delittuosi o che vivono col provento di attività delittuose) che nulla hanno a che fare con le organizzazioni criminali.

Non può ignorarsi, inoltre, che le medesime esigenze, di concentrazione delle competenza nelle fasi dell’amministrazione e destinazione dei beni, sussistono per i beni sequestrati e confiscati per delitti diversi dall’art. 51, comma 3 bis, c.p.p. E’ auspicabile, dunque un’unificazione della disciplina».

<sup>27</sup> Art. 1, comma 189, lett.d), l. n. 228/12 :

“all’articolo 110, comma 2:

1) la lettera c) è sostituita dalla seguente:

"c) ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui agli articoli 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e 12*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, e amministrazione dei predetti. beni a decorrere dalla data di conclusione dell'udienza preliminare;"

2) la lettera e) è sostituita dalla seguente:

"e) amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito ai procedimenti penali per i delitti di cui agli articoli 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992; n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni;"

<sup>28</sup> Art. 1, comma 190, l. n. 228/12:

“All’articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, il comma 4-*bis* è sostituito dal seguente:

"4-*bis*. Le disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati previste dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, si applicano ai casi di sequestro e confisca previsti dai commi da 1 a 4 del presente articolo, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all’articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale. In tali casi 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 medesimi secondo le modalità previste dal citato

dell'amministrazione e della destinazione per tutti i beni sequestrati e confiscati ai sensi dell'art. 12 *sexies* citato.

### **3.7. Le disposizioni relative all'Agenzia nazionale (artt. 111, 113, 113 bis, 117 d.lgs. n. 159/11).**

Numerose disposizioni intervengono sulla disciplina dell'Agenzia nazionale, col principale obiettivo di potenziarla e renderla più funzionale, raccogliendo le pressanti richieste delle associazioni impegnate nella concreta destinazione a fini sociali dei beni confiscati.

#### ***Consiglio Direttivo.***

La composizione del Consiglio Direttivo viene modificata riscrivendo l'art. 111, comma 3, d.lgs. n. 159/11<sup>29</sup>. In sostituzione del rappresentante del Ministero dell'interno e del Direttore dell'Agenzia del demanio o un suo delegato, si prevede la presenza di «due qualificati esperti in materia di gestioni aziendali e patrimoniali designati, di concerto, dal Ministro dell'interno e dal Ministro dell'economia e delle finanze».

Si esclude ogni emolumento per la partecipazione alle sedute degli organi dell'Agenzia<sup>30</sup>.

#### ***Il potenziamento dell'azione dell'Agenzia nazionale.***

Numerose disposizioni *modificano l'art. 113 d.lgs. n. 159/11* con l'obiettivo di rendere più funzionale l'azione dell'Agenzia<sup>31</sup>. Viene precisato che le convenzioni relative alla stima e alla manutenzione dei beni confiscati custoditi, concluse tra Agenzia ed Agenzia del demanio, nonché quelle concluse tra l'Agenzia ed altre amministrazioni ed enti pubblici, comprese le Agenzie fiscali, possano anche avere natura onerosa. Viene, poi, data possibilità all'Agenzia, in relazione alla vendita e alla liquidazione di aziende confiscate in via definitiva, di ricorrere mediante apposita convenzione (anche onerosa) a società a capitale pubblico totale o prevalente.

---

decreto legislativo n. 159 del 2011. Restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno."

<sup>29</sup> Art. 1, comma 189, lett. e), n. 1.

<sup>30</sup> Art. 1, comma 189, lett. e), n. 2.

<sup>31</sup> Art. 1, comma 189, lett. f), l. n. 228/12.

"all'articolo 113:

1. al comma 2, dopo le parole: "apposita convenzione" la parola: "non" è sostituita dalla seguente: "anche";
2. al comma 3, dopo le parole: "apposite convenzioni" la parola: "non" è sostituita dalla seguente: "anche";
3. dopo il comma 3, è aggiunto il seguente:

"3-bis. Per le esigenze connesse alla vendita e alla liquidazione delle aziende e degli altri beni definitivamente confiscati, l'Agenzia può conferire, nei limiti delle disponibilità finanziarie di bilancio, apposito incarico, anche a titolo oneroso, a società a totale o prevalente capitale pubblico. I rapporti tra l'Agenzia e la società incaricata sono disciplinati da un'apposita convenzione che definisce le modalità di svolgimento dell'attività affidata ed ogni aspetto relativo alla rendicontazione e al controllo."

Si introduce l'art. 113 bis d.lgs. n. 159/11 (Disposizioni volte a garantire la funzionalità dell'agenzia)<sup>32</sup>, con cui :

- si conferma la previsione sulla dotazione organica del personale dell'Agenzia (30 unità complessive), ora stabilita con provvedimento del Direttore, per la prima fase dell'attività dell'Agenzia dall'art. 117 d.lgs. n. 159/11 (nonché dall'art. 6 del regolamento attuativo, DPR 235/11);

- si integra la dotazione organica dell'Agenzia con l'autorizzazione a dotarsi di ulteriore personale civile e militare della pubblica amministrazione e di enti pubblici economici (comandato o distaccato, anche in deroga alla vigente normativa sulla mobilità) fino ad un massimo di 100 unità;

- si prevedono ulteriori disposizioni sullo stato giuridico ed economico del personale dell'Agenzia anche allo scopo di ovviare alla scadenza temporale (31 dicembre 2012) sia dei comandi, distacchi e fuori ruolo dei dipendenti dell'Agenzia provenienti da altre amministrazioni pubbliche sia dei contratti a tempo parziale stipulati nella prima fase di funzionamento dell'Agenzia. Fino al 31 dicembre 2013 le assegnazioni temporanee del citato personale possono avvenire anche per un periodo superiore a 3 anni (in deroga alla disciplina generale del TU pubblico impiego) e che per esigenze di funzionalità dell'Agenzia, sia possibile al Direttore, fino al 31 dicembre 2016, stipulare contratti a tempo determinato; ciò potrà, tuttavia avvenire sia nei limiti della disponibilità finanziaria che dei limiti di organico indicati (le citate 30 unità);

Ad integrazione di tale disciplina:

- si consente al personale pubblico in servizio presso l'Agenzia al momento dell'entrata in vigore della legge di stabilità 2013 (dunque, in posizione di comando, distacco o fuori ruolo), di presentare domanda di immissione nei ruoli dell'Agenzia<sup>33</sup>;

- si aumenta le dotazioni finanziarie dell'Agenzia per fare fronte agli oneri derivanti dalla sua istituzione e dal suo funzionamento, ivi compresi quelli relativi alle spese di personale intervenendo sull'art. 118 d.lgs. n. 159/11<sup>34</sup>;

- si modifica la disciplina transitoria del Codice antimafia (art. 117) coordinandone il contenuto con quello delle nuove disposizioni dell'art. 113-bis<sup>35</sup>;

- si prevede che la riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni disposte dall'articolo 2 d.l. n. 95/12, conv. dalla l. n.135/12, non trovano applicazione nei confronti dell'Agenzia nazionale<sup>36</sup>;

- si prevede l'aggiornamento dei regolamenti dell'Agenzia emanati ai sensi dell'articolo 113, comma 1, d.lgs. n. 159/11<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> Art. 1, comma 189, lett. g), l. n. 228/12.

<sup>33</sup> Art. 1, comma 191, l. n. 228/12.

<sup>34</sup> Art. 1, comma 189, lett. m), l. n. 228/12.

<sup>35</sup> Art. 1, comma 189, lett. l), l. n. 228/12.

<sup>36</sup> Art. 1, comma 192, l. n. 228/12.

<sup>37</sup> Art. 1, comma 193, l. n. 228/12.

### **3.8. La nuova disciplina in materia di tutela dei terzi per i procedimenti di prevenzione non soggetti alla disciplina del d.lgs. n. 158/11 (art. 1, commi da 189 a 205, l. n. 228/12).**

#### *La disciplina previgente, il d.lgs. n. 159/11<sup>38</sup>.*

La tutela dei terzi titolari di diritti sorti prima dell'esecuzione del sequestro non è mai stata agevole per la necessità di coordinare le esigenze del procedimento di prevenzione con numerose problematiche relative alla costituzione e alla tutela dei diritti prevista dal codice civile, alla natura dell'acquisto del bene da parte dello Stato, alla possibile preconstituzione di situazioni elusive, etc.

In assenza di espressa regolamentazione, la giurisprudenza non riconosceva alcuna facoltà d'intervento nel procedimento, né altra tutela sui beni (sequestrati e confiscati, ai titolari di meri diritti di credito, anche se in buona fede (S.C. sent. nn. 3528/96, 24187/07), trattandosi di questione rimessa alla valutazione del legislatore (Corte cost. 21/26.6.1994 n. 190).

Ai titolari di diritti reali di garanzia (generalmente istituti di credito titolari di ipoteche) le sezioni penali della Cassazione riconoscevano una tutela meramente risarcitoria (S.C. sent. nn. 25152/07, 8775/08) in considerazione della non espropriabilità del bene (S.C. sent. n. 30783/06), sempre che innanzi al giudice della prevenzione, in funzione di giudice dell'esecuzione, il creditore dimostrasse la costituzione del diritto prima del sequestro unitamente alla buona fede e all'affidamento incolpevole, inteso come mancanza di collegamento del proprio diritto con l'attività illecita del proposto (S.C. sent. nn. 19465/08, 2501/09); agli *istituti di credito* veniva richiesta una particolare diligenza (S.C. sent. n. 33796/11). Le sezioni civili, dopo avere condiviso l'orientamento ora esposto (Cass., civ., n. 12535/99), hanno riconosciuto al titolare un diritto estinguibile solo per le cause tassative indicate dall'art. 2878 c.c., perciò tutelabile con le forme ordinarie (Cass., civ., nn. 16227/03, 845/07). Per la complessità delle questioni è stato richiesto l'intervento delle Sezioni Unite civili (Cass., civ., ord. n. 2339/12).

Il d.lgs. n. 159/11 delinea una disciplina organica, da un lato prevedendo la citazione in giudizio di alcuni terzi, dall'altro disciplinando i presupposti e le modalità della tutela attraverso un procedimento in cui sono risolte tutte le "vicende" che riguardano il bene, acquisito dallo Stato depurato di qualsiasi problematica che potrebbe comportare oneri o spese. Da questa scelta deriva un generalizzato divieto di azioni esecutive, da chiunque intraprese, sui beni oggetto di sequestro (art. 55) laddove nel regime previgente, in mancanza di espresse disposizioni, si confrontavano diverse tesi (per la non assoggettabilità ad azioni esecutive Cass. pen., n. 30783/06).

La nuova disciplina, oggetto di fondate critiche, trova applicazione, ai sensi dell'art. 117, comma 1, solo per i procedimenti sorti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 159/11.

#### *Le proposte di disciplina per i procedimenti pendenti.*

---

<sup>38</sup> Per l'approfondimento si rinvia a Cfr. F. Menditto, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali. La confisca ex l. n. 356/92*, cit. pp. 549 e ss.

Durante la discussione dello schema di d.lgs. si suggeriva<sup>39</sup> l'introduzione di una specifica disposizione transitoria per la disciplina dei titolari di diritti reali di garanzia per evitare gli effetti negativi derivanti dalla mancata destinazione dei beni immobili gravati da ipoteche iscritte anteriormente al sequestro. In particolare si proponeva:

a) *per i procedimenti pendenti all'atto dell'entrata in vigore del decreto*, la prosecuzione del procedimento (iniziato innanzi al tribunale quale giudice dell'esecuzione) sulla base delle disposizioni previgenti (richiamando espressamente il procedimento ex art. 666 c.p.p.) per evitare un ulteriore rallentamento della procedura, eventualmente richiamando le disposizioni introdotte in tema di presupposti della buona fede.

b) *per i beni confiscati definitivamente all'atto dell'entrata in vigore del decreto*, che i titolari di ipoteca fossero tenuti ad attivare il procedimento di riconoscimento della buona fede sulla base della nuova disciplina con istanza proposta al giudice delegato ovvero (ritenendo più opportunamente applicabile il diritto vivente previgente) ai sensi dell'art. 666 c.p.p. al Tribunale quale giudice dell'esecuzione. Andava fissato per la proposizione del ricorso un termine a pena di decadenza decorrente dall'entrata in vigore del decreto ovvero dalla messa in mora da parte dell'Agenzia.

Si sarebbero indotti, così, gli istituti di credito, che tendono a non attivare alcun procedimento per contabilizzare il credito (seppur *in sofferenza*, laddove il rigetto dell'istanza comporta il passaggio del credito concesso a perdita) a decidere se azionare o meno il procedimento.

In applicazione dell'art. 9 d.lgs. n. 231/07, si proponeva la comunicazione alla Banca d'Italia del decreto con cui viene respinta la domanda di riconoscimento della buona fede al fine di consentire le opportune valutazioni da parte dell'istituto di vigilanza ai sensi della citata normativa antiriciclaggio.

La commissione giustizia, nel parere formulato il 2 agosto 2011, aderendo a questa impostazione, all'osservazione n. 55 proponeva «una specifica disposizione per i titolari di diritti reali di garanzia che intendono dimostrare la buona fede e l'inconsapevole affidamento (per poi ottenere la restituzione per equivalente) secondo cui: 1) per i procedimenti pendenti all'atto dell'entrata in vigore del decreto, si preveda la prosecuzione del procedimento (iniziato innanzi al tribunale quale giudice dell'esecuzione) sulla base delle disposizioni previgenti (richiamando espressamente il procedimento ex articolo 666 del codice di procedura penale.); 2) per i beni confiscati definitivamente all'atto dell'entrata in vigore del decreto, si preveda che i titolari di ipoteca siano tenuti ad attivare il procedimento di riconoscimento della buona fede sulla base della nuova disciplina con istanza da proporre in un termine espressamente fissato a pena di decadenza decorrente dall'entrata in vigore del decreto (ovvero dalla messa in mora da parte dell'Agenzia) ai sensi dell'articolo 666 del codice di procedura penale al Tribunale quale giudice dell'esecuzione; in applicazione dell'articolo 9 del D.

---

<sup>39</sup> Cfr. F. Menditto, [Proposte essenziali di modifica ai Libri I, II, IV e V dello schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione presentato dal Governo il 15 giugno 2011](#), in questa Rivista

L.vo 231/07, sia prevista la comunicazione alla Banca d'Italia del decreto con cui viene respinta la domanda di riconoscimento della buona fede».

### ***La nuova disciplina***

La l. n. 228/12 affronta il tema raccogliendo in gran parte le proposte su indicate, con alcuni interventi non condivisibili (estensione dei soggetti legittimati al procedimento, vendita dei beni per procedere al pagamento, "farraginosità" del procedimento di pagamento del credito, mancata regolamentazione dei procedimenti pendenti) su cui si sarebbe potuto intervenire se non vi fosse stata la ricordata accelerazione all'approvazione del provvedimento<sup>40</sup>.

*L'ambito della nuova disciplina.* La nuova normativa interessa, dalla data di entrata in vigore della l. n. 228/12, fissata all'1 gennaio 2013, i beni confiscati all'esito dei procedimenti di prevenzione per i quali non si applica la disciplina dettata dal libro 1 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (comma 194), sempre che il bene non sia stato già trasferito o aggiudicato, anche in via provvisoria, ovvero quando è costituito da una quota indivisa già pignorata (comma 195); in quest'ultima caso, comunque, si applica il limite del 70 per cento del valore del bene (comma 196).

Si fissa, dunque, un limite sia relativo ai procedimenti interessati, esattamente quelli per i quali non si applica il d.lgs. n. 159/11, sia per gli effetti già prodotti eventualmente sul bene.

*Gli effetti della nuova disciplina* prevedono che:

- gli oneri e pesi iscritti o trascritti sui beni su indicati anteriormente alla confisca sono estinti di diritto (comma 197);
- non possono essere iniziate o proseguite, a pena di nullità, azioni esecutive (comma 194).

Sono introdotte disposizioni quanto mai opportune che prevedono anche l'estinzione automatica dei gravami sul bene, senza che occorra un apposito provvedimento o la trascrizione, derivando l'effetto per legge dal decreto di confisca definitivo (e dalla conseguente sua trascrizione a meri fini di pubblicità).

*I soggetti legittimati all'azione* sono (comma 198):

- 1) i creditori muniti di ipoteca iscritta sui beni anteriormente alla trascrizione del sequestro di prevenzione;
- 2) i creditori che prima della trascrizione del sequestro di prevenzione hanno trascritto un pignoramento sul bene;
- 3) i creditori che alla data dell'1 gennaio 2013 (entrata in vigore della legge) sono intervenuti nell'esecuzione iniziata con il pignoramento di cui *supra* 2).

---

<sup>40</sup> Era stato opportunamente previsto un emendamento che, per evitare le presumibili questioni applicative della "farraginoso" disciplina, prevedeva:

"I creditori muniti di diritto reale di garanzia iscritto sui beni di cui al comma 1 anteriormente alla trascrizione del sequestro possono fare valere il proprio diritto secondo le forme e nei limiti previsti dalle norme previgenti al decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 159. L'istanza deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge ovvero, dalla confisca definitiva pronunciata dopo l'entrata in vigore della presente legge".

Si prevede un ingiustificato ampliamento dei creditori che possono agire, in precedenza individuati nei soli titolari di diritti reali di garanzia con titolo trascritto prima del sequestro.

*I presupposti per il riconoscimento del credito* sono quelli previsti dall'art. 52 d.lgs. n. 159/11<sup>41</sup>. In sostanza trovano applicazione i principi previgenti (buona fede, ovvero non strumentalità del credito all'attività illecita).

*I limiti del riconoscimento del diritto* sono fissati nel minor importo tra il 70 per cento del valore del bene ed il ricavato dall'eventuale liquidazione dello stesso bene (commi 203 e 206), in stretto parallelismo col disposto dell'art. 57 d.lgs. n. 159/11 che prevede un analogo limite.

*I termini per agire* sono fissati a pena di decadenza:

- per le confische definitive alla data dell'1 gennaio 2013, in 180 giorni dall'entrata in vigore della legge (1 gennaio 2013), pertanto il termine scade il 29 giugno 2013, essendo fissato in giorni e non in mesi (comma 199);
- per le confische successive in 180 giorni dalla definitività (comma 205).

L'espressa indicazione della natura decadenziale del termine fa ritenere che su di esso non incida l'adempimento posto a carico dell'Agenzia nazionale che, entro l'11 gennaio 2013 (dieci giorni dall'entrata in vigore della legge), ovvero dal momento in cui la confisca diviene definitiva, deve comunicare ai creditori legittimati, a mezzo posta elettronica certificata, ove possibile e, in ogni caso, mediante apposito avviso inserito nel proprio sito internet (comma 206):

- che possono, a pena di decadenza, proporre domanda di ammissione del credito;
- la data di scadenza del termine entro cui devono essere presentate le domande;
- ogni utile informazione per agevolare la presentazione della domanda.

Il termine posto all'Agenzia non può che essere ordinatorio proprio perché trattasi di adempimento diretto ad agevolare l'attività dei creditori che non influisce sul verificarsi della decadenza.

*Le modalità della richiesta* del creditore sono quelle previste dall'articolo 58, comma 2, d.lgs. n. 159/11<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> "(...) ove ricorrano le seguenti condizioni:

- a) che l'escussione del restante patrimonio del proposto sia risultata insufficiente al soddisfacimento del credito, salvo per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione su beni sequestrati;
- b) che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, a meno che il creditore dimostri di avere ignorato in buona fede il nesso di strumentalità;
- c) nel caso di promessa di pagamento o di ricognizione di debito, che sia provato il rapporto fondamentale;
- d) nel caso di titoli di credito, che il portatore provi il rapporto fondamentale e quello che ne legittima il possesso.

(...) 3. Nella valutazione della buona fede, il tribunale tiene conto delle condizioni delle parti, dei rapporti personali e patrimoniali tra le stesse e del tipo di attività svolta dal creditore, anche con riferimento al ramo di attività, alla sussistenza di particolari obblighi di diligenza nella fase precontrattuale nonché, in caso di enti, alle dimensioni degli stessi."

<sup>42</sup> Art. 58, comma 2: La domanda contiene:

- a) le generalità del creditore;

*La competenza* è attribuita al giudice dell'esecuzione presso il tribunale che ha disposto la confisca (comma 199).

Sulla scia dell'elaborazione giurisprudenziale la competenza è individuata nel Tribunale (sezione misure di prevenzione) che ha pronunciato la confisca, come è confermato dal comma 203 che fa riferimento "al tribunale del luogo che ha disposto la confisca".

### ***Il procedimento giudiziario.***

Recependo il condivisibile orientamento giurisprudenziale che aveva individuato il procedimento *ex art 666 c.p.p.*<sup>43</sup>, si applicano le disposizioni di tale articolo, ad eccezione del comma 7, che attribuisce al giudice la possibilità di sospendere l'esecuzione dell'ordinanza, ed infatti si prevede espressamente che la proposizione dell'impugnazione non sospende gli effetti dell'ordinanza (comma 200).

Pur se si parla genericamente di impugnazione ci si riferisce al ricorso per Cassazione, essendo espressamente richiamato il comma 6 dell'art. 666 c.p.p. che prevede come unico rimedio tale ricorso.

Il decreto con cui sia stata rigettata definitivamente la richiesta è comunicato, ai sensi dell'art. 9 d.lgs. n. 231/07, alla Banca d'Italia. Si accoglie una richiesta diretta ad attivare i poteri di controllo e vigilanza della Banca d'Italia qualora il decreto di rigetto riguardi un istituto di credito; appare evidente che il mancato accertamento della buona fede comporta la violazione di norme e prassi bancarie da parte dell'istituto di credito che potrà essere assoggettato ad ulteriori provvedimenti da parte dell'Istituto di vigilanza.

La norma è quanto mai opportuna essendo stata accertata dai Tribunali, più volte, l'assenza della buona fede degli Istituti di credito, oltre che talvolta una concessione del credito "non pienamente trasparente".

*Il provvedimento del Tribunale* consiste in un duplice provvedimento (comma 200):

- l'accertamento dei presupposti previsti dall'art. 52 d.lgs. n. 159/11;
- l'accertamento della sussistenza e dell'ammontare del credito.

Il provvedimento, la cui efficacia non è sospesa dall'eventuale ricorso per Cassazione per quanto detto, è comunicato immediatamente all'Agenzia nazionale.

*Il procedimento di liquidazione del credito.* Decorsi dodici mesi dalla scadenza del termine per la proposizione dell'istanza (in precedenza ricordato) l'Agenzia nazionale:

- individua beni dal valore di mercato complessivo non inferiore al doppio dell'ammontare dei crediti ammessi (comma 201).

---

b) la determinazione del credito di cui si chiede l'ammissione allo stato passivo ovvero la descrizione del bene su cui si vantano diritti;

c) l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto che costituiscono la ragione della domanda, con i relativi documenti giustificativi;

d) l'eventuale indicazione del titolo di prelazione, nonché la descrizione del bene sul quale la prelazione si esercita, se questa ha carattere speciale.

<sup>43</sup> Recentemente la Corte di Cassazione ha ritenuto che il procedimento dovesse essere quello di cui all'art. 676 c.p.p., con provvedimento *de plano* del giudice, opponibile.



La disposizione, oltre a rappresentare un vulnus al principio di destinazione a fini sociali dei beni immobili confiscati<sup>44</sup>, prevede un'estrema discrezionalità in capo all'Agenzia non specificando le modalità con le quali devono essere individuati i beni da vendere tra quelli confiscati;

- procede alla liquidazione dei beni con le modalità di cui agli articoli 48, comma 5, e 52, commi 7, 8 e 9 d.lgs. n.159/11 (comma 201). I beni residui possono essere destinati, assegnati o venduti ai sensi dell'art. 48 d.lgs. n. 159/11 (comma 201); tale disposizioni rappresenta un sostanziale rinvio alle disposizioni dell'art. 48, non consentendo di superare le modalità di destinazione ivi previste;

- versa il ricavato della liquidazione al Fondo unico giustizia e destinato a gestione separata per il tempo necessario alle operazioni di pagamento dei crediti (comma 202);

- terminate le operazioni, per ciascun bene, anche se non sottoposto a liquidazione:

- o individua i creditori con diritto a soddisfarsi sullo stesso,
- o forma il relativo piano di pagamento,
- o comunica il piano di pagamento ai creditori interessati con lettera raccomandata con avviso di ricevimento o a mezzo di posta elettronica certificata,
- o procede ai pagamenti nell'ordine indicato dall'articolo 41, commi 2 e 3, d.lgs. n. 159/11, ponendo le somme a carico della gestione separata di cui al comma 202. Ciascun piano non può prevedere pagamenti complessivi superiori al minor importo tra il 70 per cento del valore del bene ed il ricavato dall'eventuale liquidazione dello stesso.

I creditori concorrenti, entro il termine perentorio di dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, possono proporre opposizione contro il piano di pagamento al tribunale del luogo che ha disposto la confisca. Si applicano, in quanto compatibili, gli art. 737 e ss. c.p.p. Il tribunale provvede in composizione monocratica (da individuarsi per ragioni sistematiche nel giudice delegato). Contro il decreto del tribunale non è ammesso reclamo (comma 203).

Si prevede, infine, che le somme della gestione separata che residuano dopo le operazioni di pagamento dei crediti, affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo unico giustizia (comma 204).

*Nulla è previsto per i procedimenti pendenti.* Deve ritenersi che proseguano sulla base delle nuove disposizioni sulla base del noto principio *tempus regit actum*, pur se gli effetti dovranno essere opportunamente valutati.

*Quanto ai procedimenti già definiti con provvedimento irrevocabile* devono ritenersi, sulla base dei principi generali, esauriti i mezzi di tutela da parte di coloro che li hanno azionati, anche perché le nuove disposizioni hanno sostanzialmente riconosciuto il previgente orientamento giurisprudenziale.

---

<sup>44</sup> Se può ritenersi necessario procedere alla vendita di alcuni beni per soddisfare i creditori ipotecari (e oggi anche altri, come visto in precedenza), la vendita poteva essere evitata ad esempio attingendo dal fondo Unico Giustizia.

Pertanto, nel caso di rigetto (definitivo) della richiesta avanzata non potrà essere avanzata alcuna ulteriore richiesta.

Nel caso di accertamento della buona fede deve, egualmente, ritenersi che il creditore possa agire sulla base degli orientamenti previgenti in sede civile, non essendo consentita l'applicazione delle sole disposizioni in tema di liquidazione del credito, inscindibilmente collegate col nuovo quadro normativo.

### **3.9. Le occasioni perse.**

Va segnalato che nel corso del rapido iter ricordato sono stati presentati, senza esito, alcuni emendamenti che affrontavano talune incongruenze del d.lgs. n. 159/11 che occorreva urgentemente risolvere.

Tra queste proposte, vanno segnalate le modifiche:

- all'art. 46, comma 3, che poneva il pagamento della somma, nel caso di revocazione, sempre a carico del Fondo Unico Giustizia;
- all'art 56, che consentiva il pagamento dei crediti certi liquidi ed esigibili, nel caso di prosecuzione dei contratti, previa autorizzazione del giudice delegato e verifica di quanto previsto dall'art. 52, lett. b);
- all'art. 57, comma 2, che prevedeva l'inizio del procedimento di riconoscimento dei diritti dei creditori «non prima della confisca di primo grado».