amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata tra diritto vigente e prospettive di modifica in attuazione della Direttiva UE 2024/1260

di Alberto de Chiara

(Professore Associato di Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi della Campania "Luigi Vanvitelli")

Sommario

1. Premessa; 2. Soggetti coinvolti e relative funzioni; 2.1. In fase di sequestro; 2.2. In fase di confisca non definitiva; 2.3. In fase di confisca definitiva; 3. Disciplina della gestione e della destinazione; 3.1. Gestione (ed eventuali destinazione anticipata o vendita) dei beni sequestrati; 3.1.1. Gestione (ed eventuali destinazione anticipata o vendita) dei beni mobili sequestrati; 3.1.2. Gestione (ed eventuali destinazione anticipata) dei beni immobili sequestrati; 3.1.3. Gestione (ed eventuali destinazione anticipata) delle aziende sequestrate; 3.2. Gestione e destinazione dei beni (mobili, immobili ed aziende) confiscati non definitivamente; 3.3. Gestione e destinazione dei beni mobili di terzi rinvenuti in beni immobili confiscati; 3.4. Gestione e destinazione dei beni confiscati definitivamente; 3.4.1. Gestione e destinazione delle somme confiscate definitivamente; 3.4.2. Gestione e destinazione dei beni mobili confiscati definitivamente; 3.4.3. Gestione e destinazione dei beni immobili confiscati definitivamente; 3.4.4. Gestione e destinazione dei beni immobili confiscati facenti parte del patrimonio aziendale di società; 3.4.5. Gestione e destinazione dei beni immobili definitivamente confiscati non utilmente destinabili a fini di interesse pubblico; 3.4.6. Gestione e destinazione delle aziende confiscate definitivamente; 4. Statuto giuridico dei beni sequestrati e confiscati; 5. Trasparenza e accessibilità dei dati relativi alla gestione dei beni oggetto di un provvedimento di sequestro o confisca; 6. La gestione e la destinazione dei beni nella Direttiva UE 2024/1260; 6.1. Le finalità della disciplina; 6.2. Efficacia ed efficienza dell'azione pubblica; 6.2.1. La salvaguardia del valore dei beni tra efficienza ed efficacia; 6.3. L'ufficio per la gestione dei beni; 7. Prospettive di modifica della disciplina italiana sulla gestione e destinazione dei beni in attuazione della Direttiva UE 2024/1260; 7.1. A proposito della tutela delle vittime dei reati; 7.2. A proposito delle misure rivolte a garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica; 7.2.1. In particolare, con riguardo all'uso per finalità sociali o istituzionali; 7.2.2. In particolare riguardo alle possibili destinazione anticipata e vendita dei beni sequestrati o confiscati non definitivamente; 7.3. Possibili modifiche rivolte a risolvere oscurità e difetti di organicità e sistematicità del testo normativo

Abstract

The discipline regarding the management and destination of assets seized and confiscated from organized crime, despite the codified nature of the reference legislative text, appears particularly disordered and at times affected by a significant disorganization, being contained in various articles of the 'Anti-Mafia Code' which have been the subject of repeated amendments. Sometimes, moreover, the legislative text does not appear particularly clear.

** Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

La disciplina in materia di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, malgrado il carattere codicistico del testo normativo di riferimento[1], si presenta particolarmente disordinata ed a tratti affetta da una significativa disorganicità, essendo contenuta in diversi articoli del 'Codice Antimafia'[2] che sono stati oggetto di ripetute novelle. Talora, inoltre, il dettato normativo non appare particolarmente perspicuo[3].

Sembra quindi utile provare a ricostruirne più sistematicamente il quadro, e ciò viepiù a seguito dell'approvazione della Direttiva UE 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni[4], che, entrata in vigore il 3 maggio 2024, impone la sua attuazione entro la scadenza del 23 novembre 2026. Quest'ultima, infatti, dispone, tra l'altro, anche in materia di gestione e destinazione dei beni[5].

Per illustrare il quadro normativo è necessario operare alcuni distinguo. Vanno infatti considerate, quanto meno, la distinzione – di tutta evidenza – tra beni sequestrati e confiscati (tra questi ultimi dovendosi distinguere, ulteriormente, i beni confiscati definitivamente e non definitivamente) e quella, che con la precedente si interseca, tra beni mobili, beni immobili ed aziende.

2. Soggetti coinvolti e relative funzioni.

2.1. In fase di sequestro.

In via generale, l'amministrazione dei beni sequestrati coinvolge gli organi giudiziari, l'amministratore giudiziario, eventuali coadiutori, nonché l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), che può essere chiamata a fornire ausilio e supporto agli organi giudiziari per impartire le direttive generali della gestione dei beni.

In particolare, con riguardo alle misure di prevenzione adottate al di fuori del processo penale, l'organo giudiziario competente è il Tribunale, che delega alcune delle competenze ad un singolo giudice.

Nell'ambito del processo penale, invece, l'organo che adotta la misura (e che continua ad essere competente, anche durante le successive fasi processuali ed i successivi gradi di giudizio, per l'esercizio dei poteri correlati alla gestione del bene), può essere il

[1] D.lgs. 06 settembre 2011, n. 159, recante il «*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*».

[2] In particolare, gli articoli da 41 a 48.

[3] Cfr. *infra*, nt. 91 e par. 7.3.

[4] Dir. 2024/1260/UE del 24 aprile 2024 (GU L, 2024/1260, 2.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj).

[5] In particolare, agli artt. 1, co. 1, 11, co. 1 e 2, 18, co. 1, 19, co. 1, 20, co. 1, 3 e 4, 21, 22, col 1 e 2 lett. a), 25, co. 1 e 2, e 27.

ISSN 2036-7821

GIP/GUP, il Tribunale o la Corte d'appello. Anche in tale ambito, in tutti i casi in cui l'organo coinvolto sia collegiale (Tribunale o Corte d'appello), si devono distinguere, poi, le competenze del Collegio da quelle del giudice da esso delegato.

Più in particolare, il Tribunale o la Corte d'appello (o il GIP/GUP) sono competenti:

- a disporre, su proposta del giudice delegato (ove esistente), lo sgombero dei beni immobili ovvero, con riguardo alla casa di proprietà del soggetto sottoposto al sequestro, il differimento dell'esecuzione (fino al decreto di confisca definitiva) e la concessione al soggetto medesimo ed alla sua famiglia[6];
- ad affidare i beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, in custodia giudiziale[7];
- a destinare alla vendita i beni mobili che non possano essere amministrati senza pericolo di deterioramento o di rilevanti diseconomie[8];
- a disporre la distruzione o demolizione dei beni privi di valore, improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili[9];
- a decidere sulla prosecuzione o ripresa dell'attività delle aziende sequestrate e, in caso di approvazione, ad impartire le direttive per la gestione dell'azienda, ovvero a disporne la messa in liquidazione[10];
- qualora il sequestro abbia a oggetto partecipazioni societarie:

• ove le partecipazioni assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 del Codice civile, ad impartire le direttive su eventuali revoche e nomine dell'amministratore della società, o, qualora non sia prevista l'assunzione della qualità di amministratore della società, a determinare le modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario[11];

• ove, invece, le partecipazioni non assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 c.c., ad impartire le opportune direttive all'amministratore giudiziario[12].

Il giudice delegato (o il GIP/GUP), dal canto suo:

- impartisce le direttive generali sulla gestione dei beni[13];
- può indicare (tenendo conto dell'attività economica svolta dall'azienda, della forza lavoro da essa occupata, della sua capacità produttiva e del suo mercato di riferimento) il limite di valore entro il quale gli atti di amministrazione si ritengono di ordinaria amministrazione e rientrano nelle competenze

[6] L'art. 40, co. 2-*bis*, D.lgs. n. 159/2011. Cfr. *infra*, testo e nt. 44.
[7] Art. 40, co. 5-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.
[8] Art. 40, co. 5-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.
[9] Art. 40, co. 5-*ter*, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[10] Art. 41, D.lgs. n. 159/2011.
[11] Art. 41, co. 1-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.
[12] Art. 41, co. 1-*septies*, D.lgs. n. 159/2011.
[13] Art. 40, co. 1, D.lgs. n. 159/2011.

ISSN 2036-7821

dell'amministratore giudiziario[14];

- autorizza:

• il compimento, da parte dell'amministratore giudiziario, degli atti di straordinaria amministrazione (quali, ad esempio, agire o resistere in lite, contrarre mutui, stipulare transazioni, compromessi o fideiussioni, concedere ipoteche o alienare immobili)[15];

• la locazione o la concessione in comodato dei beni immobili, fino alla pronuncia della confisca definitiva[16];

• il compimento degli atti necessari per ottenere la cessazione, alla scadenza naturale, dell'eventuale contratto di locazione o comodato di beni immobili in corso alla data del sequestro e sulla scorta di titolo di data certa anteriore alla stessa[17];

• la richiesta, da parte dell'amministratore giudiziario, al giudice civile competente di essere nominato amministratore della comunione *pro indiviso* dei beni sequestrati aventi tale condizione[18];

• l'incarico, da parte dell'amministratore giudiziario, ad un professionista affinché che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del programma in caso di proposta di prosecuzione o ripresa dell'attività da parte delle aziende sequestrate[19];

• il conferimento, da parte dell'amministratore giudiziario, della manutenzione ordinaria o straordinaria degli immobili e dei beni aziendali[20];

• l'affitto dell'azienda confiscata o di un suo ramo fino alla confisca definitiva[21];

• l'avvalimento, da parte dell'amministratore giudiziario, del supporto tecnico, a titolo gratuito, di imprenditori attivi nel medesimo settore o in settori affini[22].

All'amministratore giudiziario spettano gli atti di ordinaria amministrazione, con particolare riguardo a quelli funzionali all'attività economica delle aziende, eventualmente entro il limite di valore definito dall'autorità giudiziaria[23].

Infine, nella gestione delle aziende l'amministratore giudiziario può avvalersi di coadiutori[24], nonché del supporto tecnico:

- a titolo gratuito, di imprenditori attivi nel medesimo settore o in settori affini a quelli in cui opera l'azienda sequestrata[25];

---

[14] Art. 41, co. 2, D.lgs. n. 159/2011.
[15] Art. 40, co. 3, D.lgs. n. 159/2011.
[16] Art. 40, co. 3-*bis*, D.lgs. n. 159/2011. Cfr. *infra*, testo e nt. 45.
[17] Art. 40, co. 3-*quater*, D.lgs. n. 159/2011. Cfr. *infra*, testo e nt. 46
[18] Art. 40, co. 5, D.lgs. n. 159/2011.
[19] Art. 41, co. 1, lett. c), D.lgs. n. 159/2011.
[20] Art. 41, co. 1-*quater*, D.lgs. n. 159/2011, ai sensi del quale il conferimento deve avvenire «*di preferenza alle imprese fornitrici di lavoro, beni e servizi già sequestrate ovvero confiscate*». Cfr. *infra*, testo e nt. 47.
[21] Art. 41, co. 2-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.
[22] Art. 41-*quater*, co. 1, D.lgs. n. 159/2011.
[23] Art. 40, D.lgs. n. 159/2011.
[24] Art-35, co. 2, D.lgs. n. 159/2011.
[25] Art. 41-*quater*, co. 1, D.lgs. n. 159/2011 cit.

ISSN 2036-7821

- delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) per favorire il collegamento dell'azienda sequestrata o confiscata in raggruppamenti e in reti d'impresa[26].

2.2. In fase di confisca non definitiva.

Fino alla confisca definitiva gli organi giudiziari continuano ad esercitare i poteri già loro spettanti durante il sequestro.

Anche l'amministratore giudiziario continua a svolgere il medesimo ruolo esercitato durante il sequestro, ma solo fino alla confisca (anche non definitiva) di secondo grado.

L'ANBSC interviene in sostituzione dell'amministratore giudiziario, a partire dalla confisca - anche non definitiva – di secondo grado, assumendo la gestione dei beni ed esercitando i poteri di ordinaria e (col nulla-osta dell'autorità giudiziaria) straordinaria amministrazione[27].

2.3. In fase di confisca definitiva.

Successivamente alla confisca definitiva l'organo giudiziario resta competente per la divisione dei beni confiscati indivisi[28]. Il soggetto protagonista è l'ANBSC, competente per la destinazione dei beni e per la vigilanza sui beni destinati. I soggetti possibili destinatari di beni immobili e mobili (cui passano le relative amministrazione e gestione) sono:

- Amministrazioni statali, cui i beni possono essere affidati per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile, o per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle rispettive attività istituzionali[29];
- Università statali;
- Enti pubblici;
- istituzioni culturali di rilevante interesse;
- la medesima ANBSC (che, previa autorizzazione del Ministro dell'interno, può utilizzarli per finalità economiche)[30];
- Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, i quali, - anche consorziandosi o attraverso associazioni - possono amministrarli direttamente per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche (ma con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali), ovvero possono, a loro volta, sulla base di apposita convenzione, assegnarli in concessione, a titolo gratuito, ad altri soggetti, di cui la legge prevede un articolato

[26] Art. 41-*quater*, co. 3, D.lgs. n. 159/2011.
[27] Art. 44, co. 1, D.lgs. n. 159/2011.
[28] Art. 48, co. 7-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.
[29] Art. 48, co. 3, lett. a), D.lgs. n. 159/2011.
[30] Art. 48, co. 3, lett. b), D.lgs. n. 159/2011.

ISSN 2036-7821

elenco[31]:

- comunità, anche giovanili;
- enti;
- associazioni maggiormente rappresentative degli Enti locali;
- organizzazioni del Terzo settore[32];
- cooperative sociali[33];
- comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti;
- associazioni di protezione ambientale[34];
- altre tipologie di cooperative, purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro;
- operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti;
- Enti parco nazionali e regionali.

Il carattere, tassativo o esemplificativo, di tale elencazione è dubbio[35].

Quanto alle Aziende, i soggetti assegnatari possono essere[36]:

- in affitto, a titolo oneroso, società od imprese pubbliche o private;
- in concessione, a titolo gratuito, e senza oneri per lo Stato:
  - cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata
  - «*agli enti e alle associazioni*» individuati quali possibili concessionari di beni immobili[37].

3. Disciplina della gestione e della destinazione.

3.1. Gestione (ed eventuali destinazione anticipata o vendita) dei beni sequestrati.

3.1.1.Gestione (ed eventuali destinazione anticipata o vendita) dei beni mobili sequestrati.

I beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, possono essere temporaneamente affidati in custodia giudiziale[38]:

- agli organi di polizia che ne facciano richiesta, per l'impiego nelle attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria;

[31] Art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011.

[32] L'art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011, fa riferimento alle associazioni di volontariato di cui alla L. n. 266/1991, abrogata dal D.lgs. n. 117/2017, recante il «*Codice del Terzo settore*».

[33] Di cui alla L. n. 381/1991, recante «*Disciplina delle cooperative sociali*».

[34] Riconosciute ai sensi dell'art. 13 della L. n. 349/1986, di «*Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*».

[35] Cfr. *infra*, al par. 7.3.

[36] Art. 48, co. 8-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.

[37] Individuati dall'art. 48, co. 3, lett. c), del D.lgs. n. 159/2011 cit., cui il co. 8-*ter* del medesimo art. 48 rinvia.

[38] Art. 40, co. 5-*bis*, D.lgs. n. 159/2011 cit.

ISSN 2036-7821

- agli organi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che ne facciano richiesta, per l'impiego nelle attività istituzionali;
- all'ANBSC;
- per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o di tutela ambientale:
    - ad altri organi dello Stato;
    - ad Enti pubblici non economici;
    - ad Enti territoriali;
- agli stessi soggetti cui potranno essere affidati in concessione dopo la confisca definitiva[39].

Ove non possano essere amministrati senza pericolo di deterioramento o di rilevanti diseconomie, su richiesta dell'amministratore giudiziario o dell'Agenzia, decorsi trenta giorni dal deposito della relazione che l'amministratore giudiziario deve presentare al giudice delegato (entro trenta giorni dalla sua nomina), possono essere destinati dall'autorità giudiziaria alla vendita, fatta salva la restituzione agli aventi diritto dei proventi, oltre agli interessi maturati, della vendita dei beni di cui il Tribunale non provveda alla confisca[40].

I proventi affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo unico giustizia (FUG) per essere versati all'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato e riassegnati. Il 50% è assegnato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per le esigenze dell'ANBSC, che li destina «*prioritariamente a finalità sociali e produttive*»[41].

Ove si tratti di beni privi di valore, improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili, l'autorità giudiziaria ne può disporre la distruzione o demolizione[42].

3.1.2. Gestione (ed eventuale destinazione anticipata) dei beni immobili sequestrati.

Successivamente al sequestro, viene disposto dall'autorità giudiziaria lo sgombero dei beni immobili, a meno che, con riguardo alla casa di proprietà del soggetto sottoposto alla misura, ne sia differita l'esecuzione (fino al decreto di confisca definitiva), concedendola al soggetto medesimo ed alla sua famiglia nei limiti in cui sia necessaria alla loro abitazione e qualora vengano loro a mancare i mezzi di sussistenza, salva la possibilità, per l'organo giudiziario stesso, di determinare un'indennità da corrispondersi (oltre gli oneri e alle spese inerenti l'unità immobiliare cui provvedere a propria cura in ogni caso)[43].

---

[39] I soggetti indicati dall'articolo 48, comma 3, lettera c), D.lgs. n. 159/2011, già elencati precedentemente (testo e ntt. 32-35).

[40] Artt. 40, co. 5-*ter* e 5-*quinquies*, D.lgs. n. 159/2011.

[41] Artt. 40, co. 5-*quater*, D.lgs. n. 159/2011.

[42] Artt. 40, co. 5-ter, D.lgs. n. 159/2011 cit.

[43] Art. 40, co. 2-*bis*, D.lgs. n. 159/2011 cit., che rinvia alla disciplina contenuta nella Legge fallimentare (R.D. 16 marzo 1942, n. 267), ed in particolare all'art. 47, co. 2-*bis*, ai sensi del quale «*la casa di proprietà del fallito, nei limiti in cui è necessaria all'abitazione di lui e della sua famiglia, non può essere distratta da tale uso fino alla liquidazione delle attività*».

ISSN 2036-7821

Gli immobili per i quali è eseguito lo sgombero vengono prioritariamente locati o concessi in comodato, fino alla pronuncia della confisca definitiva, ai medesimi soggetti indicati dalla legge quali possibili concessionari di beni confiscati[44].
Nel caso in cui alla data del sequestro sussistano, sulla scorta di titolo di data certa anteriore, rapporti contrattuali di locazione o comodato in corso, l'amministratore giudiziario, su autorizzazione dell'autorità giudiziaria, procede al compimento degli atti necessari per ottenere la cessazione, alla scadenza naturale[45].
La manutenzione ordinaria e/o straordinaria dei beni immobili è conferita da parte dell'amministratore giudiziario, su autorizzazione del giudice, preferenzialmente alle imprese fornitrici di lavoro, beni e servizi già sequestrate o confiscate[46].
Per i beni in regime di comunione *pro indiviso*, l'amministratore giudiziario, su autorizzazione giudiziaria, richiede al giudice civile competente di essere nominato amministratore della comunione[47].

3.1.3. Gestione (ed eventuali destinazione anticipata) delle aziende sequestrate.
Entro trenta giorni entro dall'immissione in possesso, l'amministratore giudiziario è autorizzato dall'autorità giudiziaria a proseguire l'attività dell'impresa o a sospenderla, con riserva di rivalutare tali determinazioni dopo il deposito della relazione semestrale prevista dalla legge. Se il giudice autorizza la prosecuzione, conservano efficacia provvisoriamente le autorizzazioni, le concessioni e i titoli abilitativi necessari allo svolgimento dell'attività già rilasciati ai titolari delle aziende[48], ed inoltre non operano le cause di scioglimento per riduzione o perdita del capitale sociale[49].
L'Amministratore giudiziario, sulla base di una dettagliata analisi (da presentarsi entro tre messi dalla nomina) che tenga conto del grado di caratterizzazione dell'azienda con il proposto e i suoi familiari, della natura dell'attività, delle modalità e dell'ambiente in cui è svolta, della forza lavoro occupata e di quella necessaria per il regolare esercizio dell'impresa, nonché della capacità produttiva, del mercato di riferimento e degli oneri correlati al processo di legalizzazione dell'azienda, può proporre la prosecuzione o la ripresa dell'attività aziendale, secondo un programma contenente la descrizione analitica delle modalità e dei tempi di adempimento della

---

La disposizione prevede inoltre che il giudice, «*ove ricorrano le condizioni ivi previste*», «*può adottare*» il provvedimento di differimento. Il comma 1 dell'art. 40 D.lgs. n. 159/2011, rinviando al comma 1 dell'art. 47 R.D. n. 267/1942, prevede altresì che il giudice possa concedere alla persona sottoposta alla procedura ed alla sua famiglia «*un sussidio a titolo di alimenti*», *qualora a costoro vengano «a mancare i mezzi di sussistenza»*.

[44] Art. 40, co. 3-*ter*, D.lgs. n. 159/2011 cit. I soggetti sono quelli già precedentemente elencati (testo e nt. 32-35).
[45] Art. 40, co. 3-*quater*, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[46] Art. 41, co. 1-*quater*, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[47] Art. 40, co. 5, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[48] Art. 41, co. 1-*quinques*, D.lgs. n. 159/2011.
[49] Art. 41, co. 1-*octies*, D.lgs. n. 159/2011.

ISSN 2036-7821

proposta[50]. Analoghe proposte possono essere avanzate anche dalle organizzazioni sindacali esistenti all'interno dell'azienda alla data del sequestro[51].
L'azienda sequestrata o un suo ramo possono essere affittate o concesse in comodato ad Enti, associazioni e ad altri soggetti indicati dalla legge come possibili concessionari di beni confiscati[52], alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata, (salvo che taluno dei relativi soci sia parente, coniuge, affine o convivente con il destinatario del sequestro, ovvero nel caso in cui nei suoi confronti sia stato adottato taluno dei provvedimenti penali indicati dall'articolo 15, co. 1 e 2, della L. 55/1990[53]), o agli imprenditori attivi nel medesimo settore o settori affini. Tali affitti dell'azienda o di un suo ramo sono modalità di gestione da considerarsi, per espressa previsione di legge, «*in via prioritaria*»[54].
L'effettivo e utile svolgimento dell'attività di supporto tecnico, per un periodo non inferiore a dodici mesi, da parte di imprenditori attivi nel medesimo settore o in settori affini a quelli in cui opera l'azienda sequestrata, risultante dalla relazione dell'amministratore giudiziario, determina l'attribuzione agli imprenditori del diritto di prelazione da esercitare, a parità di condizioni, al momento dell'affitto dell'azienda[55].
Anche la manutenzione ordinaria e/o straordinaria dei beni aziendali (analogamente a quelle dei beni immobili) è conferita, da parte dell'amministratore giudiziario, su autorizzazione dell'autorità giudiziaria, preferenzialmente alle imprese fornitrici di lavoro, beni e servizi già sequestrate o confiscate[56].
È importante evidenziare che sono previste apposite misure finanziarie cui poter accedere per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate cui possono attingere, dopo l'adozione dei provvedimenti di prosecuzione o di ripresa dell'attività dell'impresa, l'amministratore giudiziario, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, o l'Agenzia[57].
Se, tuttavia, mancano concrete possibilità di prosecuzione o di ripresa dell'attività, l'autorità giudiziaria, acquisito il parere del pubblico ministero, dei difensori delle parti e dell'amministratore giudiziario, dispone la messa in liquidazione dell'impresa[58].
Nel caso di sequestro di partecipazioni societarie, l'amministratore giudiziario esercita i poteri che spettano al socio nei limiti della quota sequestrata, provvedendo, ove

[50] Art. 41.co. 1, D.lgs. n. 159/2011.
[51] Art. 41, co. 1-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.
[52] I soggetti già precedentemente elencati *retro*, testo e ntt. 32-35.
[53] Cfr. *infra* nt. 107.
[54] Art. 41, co. 2-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.
[55] Art. 41, co. 2-*ter*, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[56] Art. 41, co. 1-*quater*, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[57] Art. 42-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.
[58] Art. 41, co. 5, D.lgs. n. 159/2011.

ISSN 2036-7821

necessario e previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, a convocare l'assemblea per la sostituzione degli amministratori, ad impugnare le delibere societarie di trasferimento della sede sociale e di trasformazione, fusione, incorporazione o estinzione della società, nonché ad approvare ogni altra modifica dello statuto utile al perseguimento degli scopi dell'impresa in stato di sequestro[59].
Ove le partecipazioni assicurino le maggioranze previste dall'articolo 2359 del Codice civile, sulla base delle direttive impartire dall'autorità giudiziaria può essere revocato l'amministratore della società e sostituito dall'amministratore giudiziario. Qualora non sia prevista l'assunzione della qualità di amministratore della società, l'Autorità giudiziaria determina le modalità di controllo e di esercizio dei poteri da parte dell'amministratore giudiziario[60].

3.2. Gestione e destinazione dei beni (mobili, immobili ed aziende) confiscati non definitivamente.

Per l'amministrazione dei beni sottoposti a confisca non definitiva, salva la sostituzione dell'ANBSC all'amministratore giudiziario a seguito della confisca di secondo grado, volgono i medesimi criteri e modalità dei beni sequestrati.
È rilevante segnalare che laddove si debba procedere alla restituzione dei beni confiscati è prevista la possibilità di procedere anche per equivalente monetario[61], se essi sono stati assegnati per finalità istituzionali o sociali, per fini di giustizia o di ordine pubblico o di protezione civile[62] e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico, ovvero se il bene sia stato nel frattempo venduto. Il pagamento dell'equivalente monetario, nel caso in cui il bene sia stato venduto, è a carico del Fondo Unico Giustizia, in tutti gli altri casi, è a carico dell'amministrazione assegnataria del bene[63].
È da segnalarsi che nella gestione delle aziende confiscate anche l'ANBSC (come l'amministratore giudiziario durante il sequestro) può avvalersi del supporto tecnico:

- a titolo gratuito, di imprenditori attivi nel medesimo settore o in settori

[59] Art. 41, co. 6, D.lgs. n. 159/2011.
[60] Art. 41, co. 1-*ter*, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[61] Ai sensi dell'art. 46, co. 1, Dlgs. n. 159/2011 «*In tal caso l'interessato nei cui confronti venga a qualunque titolo dichiarato il diritto alla restituzione del bene ha diritto alla restituzione di una somma equivalente al valore del bene confiscato come risultante dal rendiconto di gestione, al netto delle migliorie, rivalutato sulla base del tasso di inflazione annua. In caso di beni immobili, si tiene conto dell'eventuale rivalutazione delle rendite catastali*».
[62] Più precisamente, ai sensi degli artt. 46, co. 1, e 40, co. 3, lett. a), b) e c), D.lgs. 159/2011, qualora siano stati assegnati per «*finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile*», ovvero per «*altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse*», ovvero ancora siano «*utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche*», ovvero, infine, siano stati assegnati «*per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio indisponibile della provincia, della città metropolitana o della regione*».
[63] Ai sensi dell'art. 46, co. 3, D.lgs. n. 159/2011.

ISSN 2036-7821

affini a quelli in cui opera l'azienda sequestrata;
- delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) per favorire il collegamento dell'azienda sequestrata o confiscata in raggruppamenti e in reti d'impresa[64].

3.3. Gestione e destinazione dei beni mobili di terzi rinvenuti in beni immobili confiscati.

I beni mobili di terzi rinvenuti in immobili confiscati, qualora non vengano ritirati dal proprietario nel termine di trenta giorni dalla notificazione dell'invito al ritiro da parte dell'Agenzia, sono assegnati a titolo gratuito alle amministrazioni statali o agli Enti territoriali individuati dalla legge come possibili destinatari dei beni confiscati[65] che ne facciano richiesta entro 10 giorni dalla pubblicazione sul sito dell'Agenzia; i beni non richiesti sono venduti, ed i relativi proventi sono destinati:

- al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive;
- al Fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso;
- al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico;
- al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;
- la restante parte all'entrata del bilancio dello Stato[66].

Dopo il secondo esperimento negativo della procedura di vendita, l'Agenzia può procedere all'assegnazione dei beni a titolo gratuito ai soggetti indicati dalla legge come possibili assegnatari e concessionari di beni immobili confiscati[67], ovvero, in via residuale, alla loro distruzione[68].

3.4. Gestione e destinazione dei beni confiscati definitivamente.

3.4.1. Gestione e destinazione delle somme confiscate definitivamente.

L'Agenzia utilizza le somme di danaro confiscate per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso e per la gestione di altri beni confiscati, versando al Fondo unico giustizia (FUG) la parte che non debba essere utilizzata per tali scopi. Analogamente opera anche con le somme ricavate dalla vendita dei beni mobili confiscati, compresi i titoli e le partecipazioni societarie e con quelle derivanti dal recupero dei crediti

[64] Art. 44, co. 1, D.lgs. n. 159/2011.
[65] I soggetti sono quelli già precedentemente elencati (testo e ntt. 32-35).
[66] Art. 48, co. 7-*bis* e 9, D.lgs. n. 159/2011.
[67] I soggetti possibili assegnatari di beni immobili indicati dall'articolo 48, comma 3, lettera c), elencati precedentemente (testo e ntt. 32-35).
[68] Art. 48, co. 7-*bis*, D.lgs. n. 159/2011 cit.

ISSN 2036-7821

personali[69].
Il 3% del totale delle somme è versato dall'Agenzia ad un fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio agli studenti capaci, meritevoli e privi di mezzi[70].
Le destinazioni che precedono non si applicano alle somme di denaro e ai proventi derivanti o comunque connessi ai beni aziendali confiscati[71], per i quali è prevista una speciale disciplina[72].

3.4.2. Gestione e destinazione dei beni mobili confiscati definitivamente.

Dopo la definitività della confisca, 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 ai soggetti indicati dalla legge come possibili concessionari o assegnatari dei beni immobili[73].
Sono destinati in via prioritaria al Corpo nazionale dei vigili del fuoco autocarri, mezzi d'opera, macchine operatrici, carrelli elevatori e ogni altro mezzo per uso speciale, funzionali alle esigenze del soccorso pubblico[74].
I beni di cui non si possa procedere alla destinazione possono essere venduti, con divieto di ulteriore cessione per un periodo non inferiore a un anno, al miglior offerente, con esclusione del proposto o di colui che risultava proprietario all'atto dell'adozione della misura penale o di prevenzione, se diverso dal proposto, di soggetti condannati, anche in primo grado, o sottoposti ad indagini connesse o pertinenti al reato di associazione mafiosa o a quello di cui all'articolo 416-*bis*.1 del codice penale, nonché dei relativi coniugi o parti dell'unione civile, parenti e affini entro il terzo grado, nonché persone con essi conviventi[75].
I beni di cui non sia possibile procedere alla destinazione o alla vendita sono distrutti[76].

3.4.3. Gestione e destinazione dei beni immobili confiscati definitivamente.

Anche dopo la definitività della confisca, l'Agenzia può differire l'esecuzione dello sgombero o dell'allontanamento dei beni immobili ancora occupati in quanto già concessi in comodato ai soggetti possibili concessionari[77], ovvero qualora lo ritenga opportuno in vista dei provvedimenti di destinazione da adottare. Il differimento è

[69] Art. 48, co. 1, D.lgs. n. 159/2011.
[70] Art. 48, co. 1-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.
[71] Lo dispone espressamente l'art. 48, co. 2, D.lgs. n. 159/2011.
[72] Contenuta nei commi 8, 8-*bis*, 8-*ter* e 9 dell'art. 48, Dlgs. n. 159/2011, sui quali si v. *infra* i parr. 3.4.4. e 3.4.6.
[73] Art. 48, co. 12, D.lgs. n. 159/2011. I soggetti possibili assegnatari di beni immobili, indicati dall'articolo 48, comma 3, lettera c), sono quelli già precedentemente elencati (testo e ntt. 32-35).
[74] Art. 48, co. 12-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.
[75] Art. 48, co. 12-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.
[76] Art. 48, co. 12-*ter*, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[77] I soggetti possibili assegnatari di beni immobili indicati dall'articolo 48, comma 3, lettera c) (elencati *retro*, testo e ntt. 32-35), che siano stati già provvisoriamente assegnatari in comodato dei beni ai sensi dell'art. 40, co. 3-*ter*, D.lgs. 159/2011.

ISSN 2036-7821

revocabile in ogni momento[78].

Quanto alla destinazione dei beni immobili, essi sono:

- venduti, se necessario, al fine del risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso[79];
- se confiscati per il reato di associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti e qualora richiesti per destinarli a centri di cura e recupero di tossicodipendenti, nonché per realizzare centri e case di lavoro per i riabilitati, trasferiti prioritariamente al patrimonio indisponibile dell'Ente locale o della Regione ove l'immobile è sito[80];
- mantenuti al patrimonio dello Stato:
    - per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile;
    - ove idonei, per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di:
        - Amministrazioni statali;
        - Agenzie fiscali;
        - Università statali;
        - Enti pubblici;
        - istituzioni culturali di rilevante interesse[81];
            - previa autorizzazione del Ministro dell'interno, utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche, con utilizzo dei relativi proventi al fine di assicurare il potenziamento dell'Agenzia, nonché, mediante incentivi al personale, l'efficacia e l'efficienza della sua azione[82];
- trasferiti per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del Comune ove l'immobile è sito ovvero al patrimonio indisponibile della Provincia, della Città metropolitana o della Regione[83], i quali, anche consorziandosi o attraverso associazioni,

[78] Art. 45-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.

[79] Art. 48, co. 3, lett. a), D.lgs. n. 159/2011.

[80] Art. 48, co. 3, lett. d), D.lgs. n. 159/2011, prevedendo che «*Se entro un anno l'ente territoriale destinatario non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi*».

[81] Art. 48, co. 3, lett. a), D.lgs. n. 159/2011.

[82] Art. 48, co. 3, lett. b), e co. 4, Dlgs. n. 159/2011.

[83] Art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011. Il successivo co. 4-*bis*, prevede espressamente che nell'ambito delle finalità istituzionali rientra l'impiego degli immobili, tramite procedure ad evidenza pubblica, per incrementare

ISSN 2036-7821

possono:

- amministrare direttamente il bene;
- ovvero, sulla base di apposita convenzione[84], assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento[85];

– assegnati, a titolo gratuito, direttamente dall'Agenzia, ai medesimi soggetti possibili concessionari da parte degli Enti territoriali, sulla base di apposita convenzione nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, ove risulti evidente la loro destinazione sociale secondo criteri stabiliti dal Consiglio direttivo dell'Agenzia[86].

Con riguardo ai beni trasferiti agli Enti territoriali al fine della assegnazione in concessione a terzi, è previsto che i beni non assegnati a seguito di procedure di evidenza pubblica possono essere utilizzati dagli Enti medesimi per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali ovvero per il sostenimento delle spese di manutenzione straordinaria inerenti ai beni confiscati utilizzati per le medesime finalità. Inoltre, se entro due anni l'Ente territoriale non ha provveduto all'assegnazione o all'utilizzazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi[87].

Per la destinazione dei beni indivisi l'Agenzia o il partecipante alla comunione promuove incidente di esecuzione ai sensi del codice di procedura penale per ottenere dal Tribunale la divisione del bene. Qualora il bene risulti indivisibile, i partecipanti in buona fede possono chiedere l'assegnazione dell'immobile oggetto di divisione, previa corresponsione del conguaglio dovuto in favore degli aventi diritto, in conformità al valore determinato dal perito nominato dal tribunale. Quando l'assegnazione è richiesta da più partecipanti alla comunione, si fa luogo alla stessa in favore del partecipante titolare della quota maggiore o anche in favore di più partecipanti, se questi la chiedono congiuntamente. Se non è chiesta l'assegnazione, si fa luogo alla vendita, a cura dell'Agenzia, o, in alternativa, all'acquisizione del bene

---

l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale anche qualora l'ente territoriale ne affidi la gestione all'ente pubblico a ciò preposto.

[84] La legge espressamente prevede che la convenzione debba disciplinare la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo.

[85] Sono espressamente indicati quai possibili assegnatari: comunità, anche giovanili; Enti; associazioni maggiormente rappresentative degli Enti locali; organizzazioni del Terzo settore, cooperative sociali; comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti; associazioni di protezione ambientale; altre tipologie di cooperative, purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro; operatori dell'agricoltura sociale riconosciuti ai sensi delle disposizioni vigenti (in precedenza già richiamati illustrando le altre disposizioni che ad essi fanno rinvio).

[86] Art. 48, co. 3, lett. c-*bis*), D.lgs. n. 159/2011.

[87] Art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011 cit.

ISSN 2036-7821

per intero al patrimonio dello Stato, e gli altri partecipanti alla comunione hanno diritto alla corresponsione di una somma equivalente al valore determinato dal perito nominato dal tribunale (con salvezza dei diritti dei creditori iscritti e dei cessionari), a carico del Fondo Unico Giustizia. Qualora il partecipante alla comunione non dimostri la propria buona fede, la relativa quota viene acquisita a titolo gratuito al patrimonio dello Stato[88].

3.4.4. Gestione e destinazione dei beni immobili confiscati facenti parte del patrimonio aziendale di società.

Per la destinazione dei beni immobili confiscati già facenti parte del patrimonio aziendale di società le cui partecipazioni sociali siano state confiscate in via totalitaria o siano comunque tali da assicurare il controllo della società, valgono i criteri e le modalità previste, in generale, per la destinazione dei beni immobili confiscati, salvo che l'Agenzia ne dichiari la natura aziendale[89].

I medesimi beni immobili possono essere trasferiti al patrimonio degli Enti territoriali che ne facciano richiesta, qualora si tratti di beni che gli Enti medesimi già utilizzano a qualsiasi titolo per finalità istituzionali[90].

Gli immobili facenti capo a società immobiliari, qualora ciò non pregiudichi la prosecuzione dell'attività d'impresa o i diritti dei creditori dell'impresa stessa, possono essere anche trasferiti, in via prioritaria al patrimonio del Comune ove il bene è sito, ovvero al patrimonio della Provincia o della Regione, per le medesime finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, per le quali è possibile trasferire ai medesimi Enti territoriali i beni immobili confiscati, nonché per destinarli a centri di cura e recupero di tossicodipendenti o per realizzare centri e case di lavoro per i riabilitati[91].

3.4.5. Gestione e destinazione dei beni immobili definitivamente confiscati non utilmente destinabili a fini di interesse pubblico.

I beni immobili di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le predette finalità di pubblico interesse ivi contemplate, sono destinati con

---

[88] Art. 48, co. 7-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.

[89] Art. 48, co. 15-*ter*, D.lgs. n. 159/2011.

[90] L'esatto ambito di applicazione della disposizione – comma 15-*bis* dell'art. 48, D.lgs. 159/2011 –, invero, è oscuro. Essa, infatti, fa espresso riferimento ai «*medesimi beni*», ma non è chiaro a quali beni si riferisce esattamente, dal momento che al comma precedente è disciplinata la sorte dei beni che beni confiscati che «*dopo l'assegnazione o la destinazione sono rientrati, anche per interposta persona, nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca*». L'ultimo periodo della disposizione, ai sensi del quale «*La delibera del Consiglio direttivo è adottata fatti salvi i diritti dei creditori dell'azienda confiscata*», induce a ritenere che il legislatore si stia riferendo a beni aziendali.

[91] Art. 48, co. 8-*bis*, D.lgs. n. 159/2011. Le finalità sono indicate dall'art. 48, co. 3, lett. c) e d), D.lgs. 159/2011, elencate già precedentemente (testo e ntt. 81 e 84).

ISSN 2036-7821

provvedimento dell'Agenzia alla vendita, al miglior offerente, osservando, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile, con avviso di vendita pubblicato nel sito internet dell'ANBSC e notizia nel sito internet dell'Agenzia del Demanio, ovvero, per i beni di valore superiore a 400.000 €, secondo le procedure previste dalle norme di contabilità dello Stato.

La vendita è effettuata per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima formulata dall'amministratore giudiziario ovvero dalla stima successiva effettuata dall'Agenzia. Qualora, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano proposte di acquisto per il corrispettivo indicato al precedente del periodo, il prezzo minimo della vendita non può comunque, essere determinato in misura inferiore all'80% del valore di stima[92].

È escluso l'acquisto da parte del proposto o di colui che risultava proprietario all'atto dell'adozione della misura penale o di prevenzione, se diverso dal proposto, di soggetti condannati, anche in primo grado, o sottoposti ad indagini connesse o pertinenti al reato di associazione mafiosa o a quello di cui all'articolo 416-bis.1 del Codice penale, nonché dei relativi coniugi o parti dell'unione civile, parenti e affini entro il terzo grado, nonché persone con essi conviventi. Quando risulti che i beni confiscati dopo la vendita siano rientrati, anche per interposta persona, nella disponibilità o sotto il controllo di uno ti tali soggetti, può essere disposta la revoca della vendita[93].

Possono esercitare la prelazione all'acquisto:

- cooperative edilizie costituite da personale delle Forze armate o delle Forze di polizia;
- gli Enti pubblici aventi, tra le altre finalità istituzionali, anche quella dell'investimento nel settore immobiliare;
- le associazioni di categoria che assicurano, nello specifico progetto, maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico;
- le fondazioni bancarie;
- gli Enti territoriali[94].

Qualora l'immobile si trovi nelle condizioni previste per il rilascio del permesso di costruire in sanatoria, l'acquirente dovrà presentare la relativa domanda entro centoventi giorni dal perfezionamento dell'atto di vendita[95].

I beni acquistati non possono essere alienati, nemmeno parzialmente, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita e quelli diversi dai fabbricati sono

[92] Art. 48, co. 5, D.lgs. n. 159/2011.

[93] Art. 48, co. 5, D.lgs. n. 159/2011 cit.

[94] Art. 48, co. 6, D.lgs. n. 159/2011. La prelazione deve essere esercitata, a pena di decadenza, nei termini stabiliti dall'avviso pubblico, salvo recesso qualora la migliore offerta pervenuta non sia ritenuta di interesse da parte del prelazionario.

[95] Art. 48, co. 5, D.lgs. n. 159/2011 cit.

ISSN 2036-7821

assoggettati allo stesso obbligo, previsto per questi ultimi, di comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza della cessione in proprietà o in godimento o a qualunque altro titolo[96].

I proventi della vendita dei beni, al netto delle spese per la loro gestione e per la vendita, sono destinati:

- per il 10%, per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni immobili confiscati trasferiti agli Enti territoriali[97];
- per il 36%, al Ministero dell'interno, per la tutela della sicurezza pubblica e per il soccorso pubblico;
- per il 36%, al Ministero della giustizia, per assicurare il funzionamento ed il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali;
- per il 18%, all'Agenzia, per assicurare lo sviluppo delle proprie attività istituzionali; nonché al Ministero dell'interno, per le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria dei beni immobili confiscati[98].

I beni che rimangono invenduti, decorsi tre anni dall'avvio della relativa procedura, sono mantenuti al patrimonio dello Stato, e la loro gestione è affidata all'Agenzia del demanio[99].

3.4.6. Gestione e destinazione delle aziende confiscate definitivamente.

Anche dopo la definitività della confisca, l'Agenzia può differire l'esecuzione dello sgombero o dell'allontanamento dei beni già provvisoriamente concessi in affitto o in comodato[100] ovvero qualora lo ritenga opportuno in vista dei provvedimenti di destinazione da adottare. Il differimento è revocabile in ogni momento[101].

Le aziende sono mantenute al patrimonio dello Stato e destinate:

- qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora siano finalizzate al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso:
  - alla vendita, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima eseguita dall'Agenzia, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta[102];
  - ovvero alla liquidazione, con le medesime

[96] Art. 48, co. 5, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[97] Art. 48, co. 10-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.
[98] Art. 48, co. 10, D.lgs. n. 159/2011.
[99] Art. 48, co. 15-*quater*, D.lgs. n. 159/2011.
[100] Ai sensi dell'art. 41, co. 2-*ter*, D.lgs. 159/2011, ad Enti, associazioni, soggetti possibili assegnatari di beni immobili indicati dall'articolo 48, comma 3, lettera c), elencati precedentemente (testo e ntt. 32-35), nonché alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata.
[101] Art. 45-*bis*, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[102] Art. 48, co. 8, lett. b), D.lgs. n. 159/2011.

ISSN 2036-7821

modalità previste per la vendita[103];

- quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva[104]:
  - all'affitto a società e ad imprese pubbliche o private;
  - in comodato, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata;
- qualora si ravvisi un prevalente interesse pubblico, anche con riferimento all'opportunità della prosecuzione dell'attività, al trasferimento per finalità istituzionali agli Enti territoriali o alle associazioni individuati, quali possibili assegnatari in concessione dei beni immobili confiscati, con le modalità previste per tali beni[105].

Nella scelta dell'affittuario o del comodatario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali. Non è possibile l'affitto o il comodato alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata se taluno dei relativi soci è parente, coniuge, affine o convivente con il destinatario della confisca, ovvero nel caso in cui nei suoi confronti sia state adottate, per talune fattispecie indicate dalla legge, sentenze definitive di condanna o provvedimenti definitivi di applicazione di misure di prevenzione[106].

Nella scelta del cessionario o dell'affittuario l'Agenzia procede mediante licitazione privata ovvero, qualora ragioni di necessità o di convenienza, specificatamente indicate e motivate, lo richiedano, mediante trattativa privata[107].

---

[103] Art. 48, co. 8, lett. c), D.lgs. n. 159/2011.

[104] Art. 48, co. 8, lett. a), D.lgs. n. 159/2011.

[105] Art. 48, co. 8-*ter*, D.lgs. n. 159/2011. I soggetti possibili assegnatari di beni immobili sono quelli indicati dall'articolo 48, comma 3, lettera c), già elencati precedentemente (testo e ntt. 32-35).

[106] Art. 48, co. 8, lett. a), D.lgs. 159/2011 cit., che richiama «*taluno dei provvedimenti indicati nell'articolo 15, commi 1 e 2, della legge 19 marzo 1990, n. 55*», e cioè, segnatamente: «*condanna definitiva per il delitto previsto dall'art. 416- bis del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'art. 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'art. 73 del citato testo unico, concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati*»; «*condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314 (peculato), 316 (peculato mediante profitto dell'errore altrui), 316- bis (malversazione a danno dello Stato), 317 (concussione), 318 (corruzione per un atto d'ufficio), 319 (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 319- ter (corruzione in atti giudiziari), 320 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio) del codice penale*»; «*condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio*»; «*condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo*»; «*coloro che nei confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575*».

[107] Art. 48, co. 11, D.lgs. n. 159/2011.

ISSN 2036-7821

Nel caso di vendita disposta alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dalla comunicazione della vendita del bene da parte dell'Agenzia[108].
Infine, la vendita delle partecipazioni societarie maggioritarie o totalitarie è consentita esclusivamente se la società è priva di beni costituiti in azienda ai sensi del Codice civile o di beni immobili e, comunque, dopo aver assunto le determinazioni previste dai commi seguenti. In ogni caso la vendita delle partecipazioni societarie viene effettuata con modalità tali da garantire la tutela dei livelli occupazionali preesistenti[109].
I proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione sono destinati: al fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive; al Fondo di rotazione per la solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso; al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico; al Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali; e, per la restante parte, all'entrata del bilancio dello Stato[110].

4. Statuto giuridico dei beni sequestrati e confiscati.

I beni sequestrati non cambiano natura né assumono un peculiare statuto giuridico, salvi i vincoli derivanti dal sequestro stesso.
Solo a seguito della confisca definitiva i beni sono acquisiti, liberi da oneri e pesi (salvi i diritti dei terzi garantiti nelle forme e nei limiti previsti dalla legge) al patrimonio dello Stato[111], entrando a far parte dei cc.dd. beni pubblici.
Il mutamento della condizione giuridica del bene, da bene di proprietà privata a bene di proprietà pubblica, è evidentemente caratterizzato dal vincolo di destinazione, da cui discende l'impronta pubblicistica del regime giuridico in numerosi aspetti.
Siffatto vincolo di destinazione, nonché l'espressa previsione legislativa secondo cui, in caso di trasferimento a Comuni, Province, Città metropolitane o Regioni, i beni confiscati entrano a far parte del loro «*patrimonio indisponibile*» (art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. 159/2011), depongono per la qualificazione come beni patrimoniali indisponibili.
Per questi ultimi la giurisprudenza ritiene che, di regola, il mutamente della natura dei beni e l'applicazione del conseguente regime pubblicistico conseguono esclusivamente a seguito della loro effettiva destinazione, e non soltanto con l'adozione del relativo

[108] Art. 48, co. 8, lett. b), D.lgs. n. 159/2011 cit.
[109] Art. 48, co. 1, lett. b), D.lgs. n. 159/2011.
[110] Art. 48, co. 9, D.lgs. n. 159/2011, mediante rinvio all'art. 2, co. 7, D.L. n. 143/2008, che, a sua volta, disciplina la destinazione delle risorse del «*Fondo unico giustizia*».
[111] Art. 45, co. 1, D.lgs. n. 159/2011.

ISSN 2036-7821

provvedimento[112]. Con particolare riguardo ai beni confiscati, tuttavia, dopo un iniziale orientamento ispirato a siffatto principio generale[113], la giurisprudenza è pervenuta, nel tempo, a ritenere che «*il bene acquisito allo Stato*», già «*per effetto della confisca*», acquisisca «*un'impronta rigidamente pubblicistica, che non consente di distoglierlo, anche solo temporaneamente, dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche che determinano l'assimilabilità del regime giuridico del bene confiscato a quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile*»[114].

Il Codice in proposito dispone espressamente che «*Anche prima dell'adozione del provvedimento di destinazione, per la tutela dei beni confiscati si applica il secondo comma dell'articolo 823 del codice civile*» (che disciplina la tutela pubblicistica dei beni pubblici, mediante l'esercizio di poteri autoritativi da parte dell'Amministrazione).

Tra gli altri privilegi previsti a tutela dei beni e dell'interesse pubblico loro sotteso, la legge prevede che, laddove risulti che essi, dopo l'assegnazione o la destinazione sono rientrati, anche per interposta persona, nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca, può essere disposta la revoca dell'assegnazione o della destinazione da parte dello stesso organo che ha disposto il relativo provvedimento. In caso di revoca della destinazione, il bene rientra nella disponibilità dell'Agenzia, che lo destina nuovamente, ovvero, qualora una nuova destinazione non sia possibile, il bene è mantenuto al patrimonio dello Stato e ne è affidata la gestione all'Agenzia del demanio, che provvede, se necessario, alla sua regolarizzazione urbanistica, nonché alla rifunzionalizzazione e valorizzazione, anche per la successiva assegnazione, a titolo gratuito, agli Enti e ai soggetti indicati dalla legge come possibili assegnatari e concessionari[115].

5. Trasparenza e accessibilità dei dati relativi alla gestione dei beni oggetto di un provvedimento di sequestro o confisca.

La destinazione, l'assegnazione «e l'utilizzazione dei beni trasferiti agli Enti

---

[112] La giurisprudenza sul punto è consolidata. Si v., per tutte, Cass. civ., sez. un., 23 giugno 1993, n. 6950, per la quale «*un bene, in tanto può considerarsi appartenente al patrimonio indisponibile per essere destinato ad un servizio pubblico, a norma del comma 3, ultima previsione, dell'art. 826 c.c., in quanto abbia un'effettiva e attuale destinazione a quel servizio, non essendo, pertanto, sufficiente la determinazione dell'ente pubblico ad imprimere al bene il carattere di patrimonio indisponibile (v. sent. 12 marzo 1974 n. 652; 18 ottobre 1961 n. 2226)*».

[113] Cfr. TAR Calabria – Reggio Calabria, 12 marzo 1998, n. 282, secondo cui «*Risulta illegittima l'intimazione di sfratto operata nei confronti degli attuali occupanti di un bene nel caso in cui mancasse un esplicito provvedimento di destinazione pubblica dei beni confiscati in base al disposto della l. 31 maggio 1965, n. 575*»; nonché Id., 25 agosto 1998, n. 1085, secondo cui «*I contratti di locazione stipulati dall'amministratore giudiziario su beni confiscati ed il conseguente ordine di sgombero risultano illegittimi nel caso in cui manchi un definitivo atto di destinazione di tali beni sul quale possa fondatamente basarsi lo sfratto amministrativo così disposto*».

[114] *Ex multis* Cass. civ., sez. lav., 11 giugno 2018, n. 15085. Cfr. già Cons. Stato, sez. IV, 16 ottobre 2006, n. 6169; Id., sez. III, 23 giugno 2014, n. 3169.

[115] Art. 48, co. 15-*quinquies*, D.lgs. n. 159/2011. I soggetti possibili assegnatari di beni immobili indicati dall'articolo 48, comma 3, lettera c), già precedentemente richiamati (testo e ntt. 32-35).

ISSN 2036-7821

territoriali, nonché il reimpiego per finalità sociali dei proventi derivanti dall'utilizzazione per finalità economiche, sono soggetti a pubblicità nei siti internet dell'ANBSC e dell'Ente utilizzatore o assegnatario, ai sensi della disciplina nazionale sulla trasparenza amministrativa, ed è prevista la revoca, da parte dell'Agenzia, della destinazione del bene qualora l'Ente destinatario ovvero il soggetto assegnatario non trasmettano i dati[116].
Gli Enti territoriali, in particolare, devono pubblicare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, aggiornato con cadenza mensile, e contenente i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione, nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. La mancata pubblicazione comporta responsabilità dirigenziale[117].

6. La gestione e la destinazione dei beni nella Direttiva UE 2024/1260.

Come anticipato in premessa, la Direttiva UE 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni, «*stabilisce norme minime riguardanti*», oltre che «*il reperimento e l'identificazione, il congelamento, la confisca*», anche «*la gestione dei beni*»[118].
In merito è possibile estrapolare da essa i seguenti indirizzi.

6.1. Le finalità della disciplina.

Nella direttiva sono contenuti espliciti riferimenti alle finalità della disciplina, che, com'è ben evidente, influiscono sulle scelte relative alla destinazione dei beni.
In proposito rilevano, in primo luogo, le considerazioni dalle quali è possibile ricavare gli scopi, per così dire, di 'prevenzione 'speciale' delle misure, e segnatamente:

- che una opportuna strategia diretta ad affrontare i problemi posti dalla criminalità organizzata debba contemplare, tra l'altro, la eliminazione dei «*proventi delle attività criminali*», giacché la disponibilità di proventi di attività criminali rappresenta una «*minaccia significativa per l'integrità dell'economia e della società, che erode lo Stato di diritto e i diritti fondamentali*»[119];
- che, «*Privare i criminali dei profitti illeciti è essenziale per smantellare le loro attività e impedire loro di infiltrarsi nelle economie legali*», tenendo conto che le organizzazioni criminali «*incidono negativamente sulla*

[116] Art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011 cit.
[117] Art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011 cit., che rinvia espressamente all'art. 46, relativo alla responsabilità derivante dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione.
[118] Art. 1 Dir. UE 2024/1260.
[119] Punto (1) del considerando Dir. UE 2024/1260, facendo riferimento alla Comunicazione della Commissione del 14 aprile 2021 sulla strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata 2021-2025.

ISSN 2036-7821

libertà di concorrenza o influenzano le decisioni delle autorità pubbliche, minacciando lo Stato di diritto e la democrazia», in quanto:

- «*generalmente reinvestono parte dei profitti derivanti da attività criminali per creare una base finanziaria che consenta loro di proseguire tali attività*»;
- «*ricorrono spesso alla violenza, alle minacce, all'intimidazione o alla corruzione, per acquisire il controllo di imprese, ottenere concessioni e autorizzazioni, aggiudicarsi appalti o sovvenzioni, realizzare profitti o vantaggi illeciti o infiltrarsi in infrastrutture chiave come i centri logistici*»[120].

Ma ancor più rilevanti appaiono, altresì, le considerazioni e le disposizioni che indicano finalità incidenti sulla destinazione dei beni.

In particolare, una notevole attenzione è riservata, in primo luogo, alle vittime di reati, a tutela delle quali la disciplina orienta la destinazione dei beni assumendo, quanto alle finalità, sfumature di tipo, per così dire, 'retributivo'. Segnatamente, sulla base della espressa considerazione «*che le attività criminali possono arrecare gravi danni alle vittime*», si ritiene «*essenziale tutelare i diritti di queste ultime, compresi i diritti al risarcimento e alla restituzione*», e che gli Stati «*dovrebbero pertanto adottare le misure adeguate affinché i diritti delle vittime in materia di risarcimento e restituzione nei confronti della persona oggetto di una misura di confisca a seguito di un reato siano presi in considerazione*»[121].

In tal senso, si dispone, per un verso, che gli Stati devono adottare «*misure adeguate affinché qualora, a seguito di un reato, sussistano diritti di risarcimento delle vittime nei confronti della persona oggetto di una misura di confisca*», questi ultimi debbano essere «*presi in considerazione nell'ambito del pertinente procedimento*»[122], dovendo essere adottate, segnatamente, «*misure necessarie affinché l'esecuzione delle misure di confisca* […] *non pregiudichi il diritto delle vittime di ottenere un risarcimento*», peraltro precisando che sia possibile «*decidere di limitare tali misure alle situazioni in cui i beni legittimi dell'autore del reato non siano sufficienti a coprire l'importo totale del risarcimento*»[123]. Per altro verso, ed in modo ancor più stringente, si dispone altresì che «*se la vittima ha diritto alla restituzione di beni che sono o potrebbero diventare oggetto di una misura di confisca*» devono essere adottate «*le misure necessarie per restituire alla vittima i beni in questione*»[124].

Altro e diverso ordine di considerazioni, sulla base delle quali pure si esprimono

[120] Punto (3) del considerando Dir. UE 2024/1260.
[121] Punto (37) del considerando Dir. UE 2024/1260. Cfr. altresì i punti (5) e (25)
[122] Art. 18, par. 1, Dir. UE 2024/1260.
[123] Art. 18, par. 5, Dir. UE 2024/1260.
[124] Art. 18, par. 4, Dir. UE 2024/1260.

ISSN 2036-7821

orientamenti incidenti, in qualche misura, sulla destinazione dei beni, muove dal presupposto che «*il riutilizzo sociale dei beni confiscati invia alla società in generale un chiaro messaggio sull'importanza di valori quali la giustizia e la legalità, riafferma il prevalere dello Stato di diritto nelle comunità più direttamente colpite dalla criminalità organizzata e rafforza la resilienza di tali comunità contro l'infiltrazione criminale nel loro tessuto sociale ed economico, come osservato negli Stati membri che hanno già adottato tali misure di riutilizzo sociale*». Sulla base di ciò si ritiene che gli Stati debbano essere «*incoraggiati ad adottare le misure necessarie per consentire che i beni confiscati siano utilizzati per scopi di interesse pubblico o sociali, in modo che sia possibile mantenere i beni confiscati come beni dello Stato a fini di giustizia, applicazione della legge o servizio pubblico o per scopi sociali o economici, o trasferire tali beni confiscati alle autorità del comune o della regione in cui si trovano in modo che tali autorità possano utilizzarli per siffatte finalità, compresa la loro assegnazione a organizzazioni che svolgono attività di interesse sociale*»[125]. Conseguentemente, nella parte più propriamente dispositiva della Direttiva, gli Stati «*sono incoraggiati ad adottare le misure necessarie per consentire la possibilità di utilizzare, se del caso, i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociali*»[126], nonché si dispone che nella «*strategia nazionale per i recupero dei beni*», da elaborarsi obbligatoriamente da parte degli Stati, debbano essere indicate, tra l'altro, «*le misure da adottare, se del caso, sull'utilizzo dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociali*»[127].

Infine, altro orientamento relativo alla possibile destinazione dei beni deriva dalla considerazione che gli Stati dovrebbero anche «*poter utilizzare i beni confiscati per contribuire a meccanismi volti a sostenere i paesi terzi colpiti da situazioni in risposta alle quali sono state adottate misure restrittive dell'Unione nella misura in cui il reato commesso sia direttamente o indirettamente connesso a tale situazione*»[128], prevedendosi, nella parte dispositiva, che gli Stati, «*fatto salvo il diritto internazionale applicabile* […] *possono utilizzare i beni strumentali, i proventi o i beni confiscati in relazione ai reati di cui alla direttiva (UE) 2024/1226 per contribuire ai meccanismi a sostegno di paesi terzi colpiti da situazioni per rispondere alle quali sono state adottate misure restrittive dell'Unione, in particolare in caso di guerra di aggressione*»[129].

6.2. Efficacia ed efficienza dell'azione pubblica.

Sono numerosi i riferimenti contenuti nella direttiva all'efficacia ed all'efficienza dell'azione pubblica in materia di beni sequestrati e confiscati, sin dal punto (2) del

[125] Punto (38) del considerando Dir. UE 2024/1260.
[126] Art. 19, par. 1, Dir. UE 2024/1260.
[127] Art. 25, par. 1, lett. e), Dir. UE 2024/1260. Cfr. più ampiamente *infra,* al par. successivo, testo e nt. 145.
[128] Punto (39) del considerando Dir. UE 2024/1260.
[129] Art. 19, par. 2, Dir. UE 2024/1260, riferendosi alla Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024, «*relativa alla definizione dei reati e delle sanzioni per la violazione delle misure restrittive dell'Unione e che modifica la direttiva (UE) 2018/1673*» (GU L, 2024/1226, 29.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj).

ISSN 2036-7821

considerando, ove si sottolinea che «*è importante*», non solo, reperire e identificare, congelare e confiscare, ma anche gestire «*in modo efficace*» i beni[130].

È nota la distinzione, già fuori dall'ambito giuridico, tra i concetti di efficacia ed efficienza, ed altrettanto nota è la distinzione tra le due nozioni giuridiche, che nell'ordinamento giuridico italiano rileva *in apicibus*, a partire dal principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost.

In proposito deve segnalarsi che, mentre nel testo in lingua italiana della direttiva ci sono riferimenti all'efficacia in 21 punti[131] ed all'efficienza in 10[132], confrontando, ad esempio, il testo in lingua inglese, non si ritrova una perfetta corrispondenza, giacché, invece, i riferimenti all'efficacia si rintracciano in 28 punti [133] e quelli all'efficienza in 8[134].

Nel complesso si può dire la direttiva, pur con un utilizzo non sempre appropriato dei relativi termini, indirizza l'azione degli Stati al perseguimento non solo dell'efficacia dell'azione pubblica riguardane il sequestro e la confisca dei beni, ma anche dell'efficienza.

Con particolare riferimento ai profili della gestione e della destinazione dei beni, rilevano, segnatamente, le espresse considerazioni:

- che «*un sistema efficace di recupero dei beni*» richiede, tra l'altro, «*una gestione efficiente dei beni congelati e confiscati per mantenere il valore di tali beni, per lo Stato o ai fini della restituzione alle vittime*»[135];
- che, data la necessità di «*rafforzare la capacità delle autorità competenti di privare i criminali dei proventi delle loro attività criminose*», dovrebbero essere stabilite norme volte, tra l'altro, «*a migliorare la gestione dei beni congelati e confiscati fino alla loro destinazione* […], *e a migliorare l'efficienza generale del sistema*»[136];
- che, nella prospettiva di «*agevolare la cooperazione transfrontaliera*», anche le «*disposizioni che stabiliscono le norme riguardanti* […] *una gestione efficiente*» (oltre a quelle riguardanti il reperimento e l'identificazione precoci, nonché l'adozione di azioni urgenti di congelamento) contribuiscono a «*migliorare le possibilità di recupero*

[130] Punto (2) del considerando Dir. UE 2024/1260.

[131] Cfr. i punti (2), (5), (7), (8), (11), (14), (15), (16), (18), (22), (29), (39) (41), (44), (54), e (56) del considerando, nonché gli artt. 7, par. 2, 17, rubrica e par. 2, 24, par. 2, 26 e 28, Dir. UE 2024/1260.

[132] Ai punti (5), (7), (8), (9), (41), (55) e (56) del considerando, nonché gli artt. 20, parr. 1 e 3, 22, par. 2 lett. a), e 27, rubrica e par.1, Dir. UE 2024/1260.

[133] Cfr. i punti (1), (2), (5), (7), (8), (9), (11), (14), (15), (16), (18), (22), (25), (28), (29), (39), (41), (44), (46), (48), (54), (56) del considerando e gli artt. 7, par. 2, 13, par 1 lett. b), 17, rubrica e par. 2, 24, parr. 1-6, 26 e 28, Dir. UE 2024/1260.

[134] Ai punti (7), (8), (41), (55), (56), 20, parr. 1 e 3, 22, par. 2 lett. a), e 27, rubrica e par. 1, Dir. UE 2024/1260.

[135] Punto (5) del considerando, Dir. UE 2024/1260.

[136] Punto (7) del considerando Dir. UE 2024/1260.

ISSN 2036-7821

transfrontaliero dei beni»[137];

- che «*onde garantire che i beni che sono o che potrebbero essere sottoposti a un provvedimento di congelamento o di confisca mantengano il proprio valore economico, gli Stati membri dovrebbero predisporre misure di gestione efficaci*», e che «*tali misure comprendono la gestione efficiente delle entità, come le imprese, di cui dovrebbe essere preservata la continuità aziendale*»[138];
- che «*gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché gli uffici per la gestione dei beni e, ove opportuno, gli uffici per il recupero dei beni, nonché le altre autorità competenti che svolgono i compiti di cui alla presente direttiva, siano in grado di ottenere rapidamente le informazioni necessarie per la gestione efficiente dei beni congelati e confiscati*», e che «*A tal fine* […] *dovrebbero creare strumenti efficienti, come ad esempio uno o più registri dei beni congelati e confiscati*»[139];
- che sia importante «*valutare l'efficacia e l'efficienza del quadro di recupero dei beni, di gestione dei beni e di confisca*», è a tal fine sia «*necessario raccogliere e pubblicare una serie minima comparabile di dati statistici adeguati sul congelamento, la gestione e la confisca dei beni*»[140].

Al medesimo riguardo, inoltre, rilevano ancor più le disposizioni secondo cui:

- gli Stati devono adottare «*misure adeguate per garantire una gestione efficiente delle entità ad esempio le imprese, che devono essere conservate in attività*»[141], e devono provvedere «*a una gestione efficiente dei beni congelati e confiscati fino alla loro destinazione a seguito di un provvedimento definitivo di confisca*»[142];
- è compito dell'«*ufficio per la gestione dei beni*», che ogni Stato deve istituire o designare, «*provvedere all'efficiente gestione dei beni congelati e confiscati*»;
- gli Stati devono predisporre «*efficienti strumenti di gestione dei beni congelati e confiscati, come ad esempio un registro centrale o altri registri dei beni*», al fine di perseguire la «*gestione efficiente*» dei beni[143];
- evidentemente al fine di perseguire l'efficienza dell'azione pubblica, gli Stati sono tenuti ad elaborare, e ad aggiornare almeno ogni quinquennio, una specifica pianificazione - la «*strategia nazionale per il recupero dei beni*» - contenente: priorità della politica nazionale in materia, relativi obiettivi e misure per raggiungerli; ruolo e responsabilità delle autorità competenti,

[137] Punto (8) del considerando Dir. UE 2024/1260.
[138] Punto (41) del considerando Dir. UE 2024/1260.
[139] Punto (55) del considerando Dir. UE 2024/1260.
[140] Punto (56) del considerando Dir. UE 2024/1260.
[141] Art. 20, par. 1, Dir. UE 2024/1260.
[142] Art. 20, par. 3, Dir. UE 2024/1260.
[143] Art. 27, rubrica e par. 1, Dir. UE 2024/1260.

ISSN 2036-7821

nonché modalità di coordinamento e cooperazione; risorse; formazione; specifiche misure da adottare per favorire l'utilizzo dei beni per scopi di interesse pubblico o sociali; attività di cooperazione con i paesi terzi; modalità di valutazione periodica dei risultati[144].

6.2.1. La salvaguardia del valore dei beni tra efficienza ed efficacia.

Tra le diverse possibili declinazioni dell'efficienza dell'azione pubblica assume con ogni evidenza un ruolo centrale la salvaguardia del valore dei beni, che è espressamente presa in considerazione della Direttiva.

In proposito si prescrive che «*ove ciò sia giustificato dalla natura dei beni*» debbano essere tempestivamente valutate, se possibile già durante il procedimento che prelude al sequestro e comunque al più presto dopo la sua adozione o esecuzione, «*le circostanze specifiche dei beni*», allo scopo di «*fornire alle autorità competenti le considerazioni pertinenti di cui tenere conto prima, durante o dopo l'adozione o l'esecuzione del provvedimento*» in vista dell'obiettivo di «*ridurre al minimo i relativi costi di gestione stimati e di preservare il valore di tali beni fino alla loro destinazione*»[145].

L'obiettivo di ridurre i costi di gestione e/o di preservare il valore dei beni può comportare anche la necessità o la opportunità, già in fase di sequestro, di una destinazione anticipata ovvero addirittura di una vendita.

In proposito la direttiva dispone espressamente che ciò possa avvenire laddove:

- si tratti di beni «*deteriorabili*» o che «*perdono rapidamente di valore*»;
- i costi di conservazione o manutenzione siano «*sproporzionati rispetto al loro valore di mercato*»;
- la loro gestione richieda «*condizioni particolari e competenze che non sono facilmente disponibili*»[146].

Con riferimento all'ipotesi della vendita anticipata, è prescritto che il ricavato debba essere accantonato «*fino al momento in cui non viene emessa una decisione giudiziaria sulla confisca*»[147].

La delicatezza delle decisioni relative alla vendita, inoltre, comporta che il titolare del bene debba essere informato preventivamente e – salvo i casi di urgenza – debba essergli consentito di essere sentito. È prescritto, in ogni caso, che nella decisione si debba tenere conto dei suoi interessi, «*anche valutando se i beni da vendere siano facilmente sostituibili*». Al titolare medesimo, d'altro canto, è riconosciuta la facoltà di chiedere la

[144] Art. 25, parr. 1 e 2, Dir. UE 2024/1260. Ai sensi del successivo par. 3, gli Stati sono tenuti a comunicare le pianificazioni adottate ed i relativi aggiornamenti entro tre mesi dalla loro adozione.

[145] Art. 20, par. 4, e punto (42) del considerando della Dir. UE 2024/1260, chiarendosi altresì che nella «*natura dei beni*» che può giustificarne la necessità della tempestiva valutazione delle circostanze specifiche in grad di influire sui costi di gestione e sulla salvaguardia del valore dei beni rientrano, tra l'altro, «*il loro valore o la necessità di condizioni di gestione specifiche*».

[146] Art. 21, par. 1, Dir. UE 2024/1260. Con riguardo alla vendita, cfr. altresì il punto (43) del considerando.

[147] Art. 21, par. 3, Dir. UE 2024/1260.

ISSN 2036-7821

vendita dei beni[148].

Con particolare riguardo all'ipotesi in cui la ragione di valutazione relativa alla vendita abbia a che fare con i costi relativi alla conservazione o manutenzione del bene, il contemperamento con gli interessi del titolare del bene medesimo deve essere operato tenendo conto, altresì, della possibilità, prevista dalla Direttiva in via generale, che i costi della gestione dei beni sequestrati «*siano, almeno in parte, posti a carico del titolare effettivo*»[149].

È opportuno sottolineare che la disciplina che precede assume particolare rilievo per le aziende, con riguardo alle quali non a caso la direttiva, nel prescrivere, come si è già segnalato in precedenza[150], che gli Stati debbano adottare misure adeguate a garantire una gestione efficiente «*delle entità* […] *che devono essere conservate in attività*», espressamente richiama, a titolo esemplificativo, «*le imprese*»[151].

6.3. L'ufficio per la gestione dei beni.

Un ruolo centrale nel sistema, secondo la direttiva, spetta ad «*almeno un'autorità competente che funga da ufficio per la gestione dei beni incaricato di gestire i beni congelati e confiscati fino alla loro destinazione*», e che gli Stati devono istituire o designare[152].

Tra gli altri compiti spettanti a tale soggetto rientra quello di «*provvedere all'efficiente gestione dei beni congelati e confiscati, o gestendoli direttamente o fornendo sostegno e competenze alle altre autorità competenti responsabili della loro gestione e della pianificazione*

---

[148] Art. 21, par. 2, Dir. UE 2024/1260. La disposizione, invero, piuttosto che al titolare del bene, fa riferimento all'«*interessato*». Al numero 10) dell'art. 3 della Direttiva l'«*interessato*» è definito: «*a) una persona fisica o giuridica nei confronti della quale è stato emesso un provvedimento di congelamento o confisca; b) una persona fisica o giuridica che possiede beni oggetto di un provvedimento di congelamento o di confisca; c) un soggetto terzo i cui diritti in relazione ai beni oggetto di un provvedimento di congelamento o di confisca siano pregiudicati direttamente da tale provvedimento; oppure d) una persona fisica o giuridica i cui beni sono oggetto di una vendita pre-confisca a norma dell'articolo 21 della presente direttiva*». Poiché la indicazione contenuta alla lettera d), ove interpretata estensivamente, dovrebbe essere ritenuta già compresa nelle indicazioni di cui alle lettere a) e b), sembra di potersi interpretare che le garanzie e la facoltà riconosciute dall'art. 21 riguardino solo il soggetto titolare, «*i cui beni*» sono oggetto di vendita anticipata, escludendo non solo quello «*i cui diritti in relazione al bene siano pregiudicati*», di cui alla lettera c), ma anche quello «*che possiede*» i beni medesimi, di cui alla lettera b). Al punto (43) del considerando della Direttiva, inoltre, si prevede che «*Conformemente al diritto nazionale, la decisione sulla vendita di un bene di natura specifica potrebbe essere soggetta all'approvazione preventiva di un'autorità competente nazionale.* […] *Gli Stati membri dovrebbero prevedere la possibilità di impugnare un provvedimento di vendita pre-confisca. Gli Stati membri dovrebbero prevedere la possibilità per l'organo giurisdizionale di sospendere l'esecuzione del provvedimento, ad esempio ove ciò sia necessario per salvaguardare i legittimi interessi dell'interessato, in particolare quando sussiste il rischio di danno irreparabile. Gli Stati membri possono anche prevedere la possibilità di attribuire all'impugnazione effetto sospensivo per legge*».

[149] Art. 20, par. 5, Dir. UE 2024/1260.

[150] *Retro* al par. 6.2., testo e nt. 140.

[151] Art. 20, par. 1, Dir. UE 2024/1260. Conformemente, al punto (41) del considerando la Direttiva evidenzia che «*Onde garantire che i beni che sono o che potrebbero essere sottoposti a un provvedimento di congelamento o di confisca mantengano il proprio valore economico, gli Stati membri dovrebbero predisporre misure di gestione efficaci. Tali misure comprendono la gestione efficiente delle entità, come le imprese, di cui dovrebbe essere preservata la continuità aziendale*»

[152] Art. 22, par. 1, Dir. UE 2024/1260.

ISSN 2036-7821

a norma dell'articolo 20, paragrafo 4»[153].
Gli uffici in parola devono avere caratteristiche di specializzazione[154] e disporre di «*di personale adeguatamente qualificato e delle appropriate risorse finanziarie, tecniche e tecnologiche necessarie per l'efficace svolgimento delle loro funzioni*»[155].
Più in particolare, essi, mediante «*efficienti strumenti di gestione dei beni congelati e confiscati, come ad esempio un registro centrale o altri registri dei beni sottoposti a congelamento e a confisca*», devono essere «*in grado di ottenere rapidamente informazioni sui beni congelati e confiscati da gestire*», e segnatamente, tra le altre, «*i dettagli che ne consentono l'identificazione*» ed il «*valore stimato o effettivo, se del caso, dei beni al momento del congelamento, della confisca e della destinazione*»[156].

7. Prospettive di modifica della disciplina italiana sulla gestione e destinazione dei beni in attuazione della Direttiva UE 2024/1260.

La necessità di attuare la Direttiva – come anticipato in premessa – entro il 23 novembre 2026, costituisce al contempo un'opportunità per effettuare una revisione complessiva, non solo al fine di adempiere all'obbligo di conformare la disciplina nazionale nelle parti che risultano in contrasto con le nuove disposizioni europee, ma anche per intervenire su quelle parti della disciplina che, pur se non in conflitto con il quadro normativo dell'UE, presentano criticità sotto il profilo della organicità e della sistematicità, caratteri che, invece, per un verso, appaiono necessari più che mai, nonché, per altro verso, dovrebbero naturalmente appartenere alla disciplina contenuta in testo normativo codicistico.

7.1. A proposito della tutela delle vittime dei reati.

Alcune disposizioni del Codice Antimafia che, come si è visto[157], prevedono specifiche destinazioni per i beni definitivamente confiscati appaiono conformi al dettato normativo europeo.
In particolare, i diritti delle vittime in materia di risarcimento e restituzione dei beni, di cui la Direttiva ritiene essenziale la tutela[158], sono specificamente presi in considerazione delle norme che prevedono:

- che le somme di denaro, sia quelle confiscate che quelle ricavate dalla vendita dei beni mobili, possano essere versate al FUG solo ove non debbano essere utilizzate (tra l'altro) per il risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso[159];

[153] Art. 22, par. 2, lett. a), Dir. UE 2024/1260.
[154] Punto (44) del considerando della Dir. UE 2024/1260.
[155] Art. 26 Dir. UE 2024/1260.
[156] Art. 27, parr. 1 e 2, Dir. UE 2024/1260. Cfr. anche il punto (55) del considerando.
[157] Cfr. *retro*, i parr. da 3.4.1. a 3.4.6.
[158] Cfr. *retro*, al par. 6.1., testo e ntt. 122-125.
[159] Art. 48, co. 1, lett. a) e b), D.lgs. n. 159/2011 cit.

ISSN 2036-7821

- che i proventi derivanti dalla vendita di beni mobili di terzi rivenuti in immobili confiscati, nonché quelli derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni aziendali, finiscano con l'essere riassegnati (tra l'altro) al fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive nonché al fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso[160];
- che, quanto alla destinazione dei beni immobili, gli stessi possano seguire altre destinazioni «*salvo che di debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso*»[161];

Tali previsioni non appaiono sufficienti a soddisfare quanto richiesto dalle disposizioni delle Direttiva che impongono di adottare misure adeguate affinché, in via generale (e non soltanto con riguardo ai reati di tipo mafioso), i diritti di risarcimento delle vittime siano presi in considerazione e non siano pregiudicati a causa della confisca dei beni del soggetto autore del reato[162].
Ancor meno le anzidette previsioni appaiono adeguate a soddisfare l'obbligo, sancito in maniera stringente dalla Direttiva, di adottare le misure necessarie per restituire alle vittime i beni che sono o potrebbero diventare oggetto di una misura di confisca[163].
Sembra dunque necessario che il legislatore, in occasione dell'attuazione della Direttiva, ponga mano ad una revisione finalizzata a garantire, mediante una disciplina organica, l'adempimento degli obblighi europei in materia di tutela delle vittime di reati con riguardo alle confische di beni a danno dei responsabili dei reati medesimi.

7.2. A proposito delle misure rivolte a garantire l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica.

L'efficienza complessiva del vigente sistema italiano di gestione e destinazione dei beni, e talora addirittura la sua efficacia, costituiscono una ben nota criticità. Sulla base dei dati più recenti diffusi dall'ANBSC, il 51% dei beni ad essa affidata in gestione incontra diverse criticità che ne ostacolano la destinazione. In particolare, tra le diverse ragioni di tale situazione, il 18,4% di essi non sono stati richiesti pur all'esito delle relative conferenze di servizi svolte con gli Enti territoriali di riferimento[164].
Altro profilo sotto il quale verificare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica è costituito dall'effettivo utilizzo dei beni destinati, riguardo al quale si deve segnalare

[160] Art. 48, co. 7-*bis*, 8 e 9, D.lgs. n. 159/2011.
[161] Art. 40, co. 3, lett. a), D.lgs. n. 159/2011 cit.
[162] Art. 18, par. 5, Dir. 2024/1260 cit.
[163] Art. 18, par. 4, Dir. 2024/1260 cit.
[164] Cfr. ANBSC, *Relazione sull'attività svolta - Anno 2023*, pp. 33 s. (disponibile all'indirizzo https://www.benisequestraticonfiscati.it/wp-content/uploads/2024/08/ANBSC-Relazione-2023.pdf). In valori assoluti si tratta di 8.663 beni immobili non pervenuti a destinazione e 3.086 non 'optati' a seguito delle conferenze di servizi (sui 16.768 complessivi in confisca definitiva).

ISSN 2036-7821

la lacunosità di dati istituzionali[165], a fronte della quale è largamente diffusa la constatazione che spesso i beni finiscono con l'essere male utilizzati quando non del tutto inutilizzati.
Sembra che non si possa non riconoscere una obiettiva criticità del sistema normativamente previsto e/o della sua concreta attuazione, che, a fronte della notevole disponibilità di beni sequestrati e confiscati, finisce con il risultare inefficiente, se non addirittura inefficace, rispetto allo scopo di perseguire, mediante la loro destinazione, il contrasto anche sul piano culturale del fenomeno criminale.
Le disposizioni e le considerazioni in materia di efficacia ed efficienza dell'azione pubblica, dunque, paiono dover essere attentamente valutate dal legislatore all'atto di por mano alla revisione della disciplina in attuazione della Direttiva.

7.2.1. In particolare, con riguardo all'uso per finalità sociali o istituzionali.
Come s'è visto[166], la Direttiva incoraggia gli Stati a prevedere le misure necessarie per consentire l'utilizzo dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale[167]. Dall'apparato argomentativo si ricava, inoltre, che tale disposizione è fondata sulla considerazione che tali tipologie di destinazione svolgano un'importate funzione di tipo, per così dire, general-preventivo, nei confronti del fenomeno criminale, tra l'altro, anche e particolarmente mediante la riaffermazione del «*prevalere dello Stato di diritto nelle comunità più direttamente colpite dalla criminalità organizzata*» ed il rafforzamento della «*resilienza di tali comunità contro l'infiltrazione criminale nel loro tessuto sociale ed economico*», e che conseguentemente gli Stati sono «*incoraggiati ad adottare le misure necessarie*» anche per «*trasferire tali beni confiscati alle autorità del comune o della regione in cui si trovano in modo che tali autorità possano utilizzarli per siffatte finalità, compresa la loro assegnazione a organizzazioni che svolgono attività di interesse sociale*». Deve segnalarsi che nella Direttiva è esplicito il riconoscimento che tale ordine di considerazioni si fonda sull'esperienza degli «*Stati membri che hanno già adottato tali misure di riutilizzo sociale*»[168], riferendosi – è opportuno sottolinearlo – principalmente alla disciplina ed alla esperienza italiana[169].
Infatti, si è, del pari, visto in precedenza[170] che il Codice Antimafia contempla espressamente, tra le altre, la possibilità di trasferire i beni immobili, «*in via prioritaria,*

[165] Ne rileva la sostanziale assenza, tra gli altri, il *report* di CSV Asso.Vo.Ce. ETS (Associazione per il volontariato casertano ETS Centro di Servizio per il Volontariato della Provincia di Caserta), *Beni confiscati, beni liberati, beni comuni* (cfr. p. 13), disponibile all'indirizzo https://csvassovoce.it/wp-content/uploads/2023/10/beni-confiscati_beni-liberati_beni-comuni_REPORT.pdf.
[166] Al par. 6.1., testo e ntt. 126-128.
[167] Art. 19, par. 1, Dir. 2024/1260, cit.
[168] Così al punto (38) del considerando della Dir. 2024/1260 cit.
[169] Anche se non esclusivamente, giacché risultano esperienze di riuso sociale anche in Belgio, Bulgaria, Spagna Romania, Francia e Paesi Bassi.
[170] *Retro*, parr. 2.3. (testo e ntt. 32-35) e 3.4.3. (testo e ntt. 84-86).

ISSN 2036-7821

al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito, ovvero […] *della provincia, della città metropolitana o della regione*» per «*finalità istituzionali e sociali*» (oltre che economiche ma «*con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali*»), nonché la possibilità per tali Enti territoriali, oltre che di amministrare direttamente il bene di assegnarlo in concessione a soggetti che svolgono attività di interesse sociale[171].

Sebbene nel dettato legislativo non esista una esplicita indicazione di priorità in favore del trasferimento alle Autonomie territoriali piuttosto del loro mantenimento al patrimonio dello Stato, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che, sebbene non si possa trarre «*alcun criterio preferenziale circa il mantenimento allo Stato, ovvero il trasferimento alla Regione o agli enti locali, dei beni confiscati*», giacché si tratta di un «*profilo applicativo, impregiudicato sul piano normativo, sul quale dovrà cadere, caso per caso, l'apprezzamento dell'Agenzia nazionale*», tuttavia «*la restituzione alle collettività territoriali – le quali sopportano il costo più alto dell'"emergenza mafiosa" – delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali*», rappresentando uno «*strumento fondamentale per contrastarne l'attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni ed a favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità*», costituisce il «*principio ispiratore sulla destinazione dei beni confiscati*» dal quale l'apprezzamento discrezionale dell'ANBSC «*non potrà prescindere*»[172].

L'attenzione del legislatore italiano per la destinazione ad uso istituzionale o sociale è testimoniata, altresì, dalle previsioni che:

- gli Enti territoriali possono utilizzare per finalità di lucro (con vincolo di reimpiego dei relativi proventi esclusivamente per finalità sociali o per la manutenzione straordinaria dei beni utilizzati per le medesime finalità) solo i beni «*non assegnati a seguito di procedure di evidenza pubblica*»[173];
- i beni immobili possono essere destinati alla vendita solo laddove «*non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse*»[174].

Tuttavia, la notevole difficoltà nel pervenire ad una destinazione dei beni immobili palesatasi nella prassi[175] pone all'attenzione il rischio che la destinazione per finalità istituzionali o sociali mediante il trasferimento alle Autonomie territoriali, da principio ispiratore della disciplina, finisca, di fatto, col diventare secondaria, o addirittura marginale. Sembra dunque essenziale adottare misure che garantiscano (quanto

[171] Art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011.

[172] Così Corte cost., 19 ottobre 2012, n. 234/2012, richiamando la propria precedente decisione 23 febbraio 2012, n. 34, con la quale aveva ritenuto la disciplina rientrante nella materia «*ordine pubblico e sicurezza*», di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.

[173] Art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011 cit.

[174] Art. 48, co. 5, D.lg. n. 159/2011 cit.

[175] Già segnalata *retro*, testo e nt. 165.

ISSN 2036-7821

meno) la effettiva possibilità di pervenire ad una destinazione conforme al principio ispiratore in parola, al fine di garantire non solo l'efficienza dell'azione pubblica ma anche la sua stessa efficacia.

Più in particolare, sembra indispensabile apprestare un sistema che agevoli nel miglior modo possibile l'incontro tra l'offerta di beni e la domanda di Istituzioni, Enti ed altri soggetti potenzialmente interessati al fine di un loro impiego per scopi di carattere istituzionale o sociale, cosicché si possa ritenere ragionevolmente verificata la eventuale impossibilità di destinazione per finalità di pubblico interesse che ne consente la destinazione alla vendita.

In questa prospettiva si può ritenere che sarebbe importante uno strumento – quale, ad esempio, una piattaforma digitale – che raccolga e metta a disposizione dei soggetti interessati, quanto prima possibile, anche sin dalla fase di sequestro, tutte le informazioni, di carattere quantitativo e qualitativo[176], relative ai beni, utili a valutarne la utilizzabilità, consentendone la consultazione più agevole possibile[177].

Non paiono sufficienti a tal fine le attuali disposizioni del Codice Antimafia ai sensi delle quali gli Enti territoriali devono provvedere «*a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti*», da aggiornarsi con cadenza mensile e reso pubblico sul sito *internet* istituzionale dell'Ente, che contenga «*i dati concernenti la consistenza, la destinazione*»[178].

In proposito si possono richiamare le disposizioni della Direttiva ai sensi delle quali gli Stati:

- devono predisporre, tra gli altri «*efficienti strumenti di gestione dei beni*», un «*registro centrale o altri registri dei beni*»[179], affinché «*gli uffici per la gestione dei beni* […] *nonché le altre autorità competenti che svolgono i compiti di cui alla presente direttiva, siano in grado di ottenere rapidamente le informazioni necessarie per la gestione efficiente dei beni*»[180];
- sono tenuti a pianificare (ed aggiornare almeno ogni cinque anni) una «*strategia nazionale*» all'interno della quale prevedere, tra l'altro, le misure da adottare «*sull'utilizzo dei beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociali*»[181].

[176] A titolo esemplificativo si possono indicare: la georeferenziazione del bene (in luogo della mera indicazione dei dati catastali o del Comune e dell'indirizzo) in cui è ubicato; le caratteristiche edilizie, tecnologiche, etc. che possano contribuire a qualificare lo stato del bene, ivi comprese la condizione di legittimità o meno, sul piano urbanistico e edilizio, nonché le specifiche condizioni strutturali e tecniche.

[177] Si pensi alla possibilità di estrarre le informazioni relative ai beni censiti con modalità che rendano tali dati direttamente utilizzabili ai fini di ulteriori elaborazioni, quali ad esempio l'interrogazione di ulteriori banche dati o l'integrazione all'interno di altri sistemi informativi territoriali, ovvero alla possibilità, mediante una catalogazione strutturata, di interrogare la banca dati per ricercare un bene che possegga determinate caratteristiche funzionali, qualitative e quantitative.

[178] Art. 48, co. 3, lett. c), D.lgs. n. 159/2011 cit.

[179] Art. 27, rubrica e par. 1, Dir. UE 2024/1260 cit.

[180] Punto (55) del considerando della Dir. UE 2024/1260 cit.

[181] Art. 25, par. 2, lett. e), Dir. UE 2024/1260 cit.

ISSN 2036-7821

7.2.2. In particolare, riguardo alle possibili destinazione anticipata e vendita dei beni sequestrati o confiscati non definitivamente.

S'è visto[182] che, qualora i beni mobili sequestrati non possano essere amministrati senza pericolo di deterioramento o di rilevanti diseconomie, è possibile che siano destinati alla vendita[183]. Inoltre, ove si tratti di beni privi di valore, improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili, può esserne disposta la distruzione o demolizione[184]. È prevista la restituzione agli aventi diritto dei proventi, oltre agli interessi maturati, della vendita dei beni di cui non si pervenga alla confisca; non è tuttavia espressamente previsto un accantonamento, nell'ambito del FUG cui affluiscono, dei proventi medesimi, come, invece, è richiesto dalla Direttiva[185].

In proposito, si deve evidenziare che nulla è disposto nel Codice Antimafia a proposito dei diritti degli interessati nel caso di beni sequestrati distrutti o demoliti e che non pervengano ad essere confiscati. Sebbene tale aspetto non sia contemplato neanche dalla disciplina europea, sembra opportuno che il legislatore colga l'occasione di una revisione in attuazione della Direttiva per disciplinare anche il profilo in parola, quantomeno con riferimento ai beni che siano stati distrutti non in quanto privi di valore, ma in quanto improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili.

Con riguardo ai beni immobili, invece, il Codice non prevede la possibilità di vendita in fase di sequestro, ma solo di destinazione anticipata[186]. Considerato che la Direttiva non limita ai soli beni mobili la possibilità di vendita in parola, sembra opportuno che il legislatore ne valuti l'estensione (ivi comprese le garanzie relative alla restituzione dei proventi agli aventi diritto in caso di successiva mancata confisca), quantomeno con riguardo alle circostanze della sproporzione dei costi di conservazione o manutenzione rispetto al valore di mercato nonché delle condizioni particolari e delle competenze non facilmente disponibili per la loro gestione, le quali, sebbene con riferimento a beni immobili possano apparire peregrine, non sembra possano, tuttavia, essere ritenute assolutamente impossibili a verificarsi.

Per quanto concerne le aziende, la disciplina nazionale, come già visto[187], non contempla espressamente la possibilità di vendita anticipata. Anche al riguardo potrebbe essere opportuno che il legislatore cogliesse l'occasione per ripensare alla possibilità di prevedere e disciplinare convenientemente l'eventualità della vendita, al ricorrere di particolari condizioni conformi al dettato normativo europeo in presenza delle quali possa costituire la migliore soluzione per la salvaguardia del valore del

[182] Cfr. *retro*, al par. 3.1.1., testo e nt. 41.
[183] Artt. 40, co. 5-*ter* e 5-*quinquies*, D.lgs. n. 159/2011.
[184] Artt. 40, co. 5-ter, D.lgs. n. 159/2011 cit.
[185] Cfr. *retro*, par. 6.2.1., testo e nt. 148
[186] Cfr. *retro*, il par. 3.1.2.
[187] Cfr. *retro*, al par. 3.1.3.

ISSN 2036-7821

bene, a vantaggio tanto della collettività (nel caso di successiva confisca definitiva) quanto degli eventuali aventi diritto alla restituzione (in caso di mancata confisca definitiva).

7.3. Possibili modifiche rivolte a risolvere oscurità e difetti di organicità e sistematicità del testo normativo.

All'atto di por mano ad una revisione della disciplina vigente in funzione dell'attuazione della Direttiva europea sembra opportuno che il legislatore valuti altresì l'opportunità di alcuni interventi che, pur non essendo necessitati dall'adempimento degli obblighi europei, siano mirati a migliorare il testo normativo sotto il profilo della organicità o a dissolverne oscurità.

In proposito sembra possibile offrire qualche spunto.

Un miglioramento del testo normativo potrebbe riguardare l'individuazione dei soggetti indicati come possibili concessionari di beni. L'elencazione contenuta all'art. 48 co. 3, lett. c), relativa ai concessionari di beni immobili confiscati, ma alla quale si richiamano numerose altre disposizioni del Codice, infatti, appare, innanzitutto, incerta nel suo carattere tassativo ovvero esemplificativo. Inoltre, alcune delle espressioni utilizzate dal legislatore destano qualche perplessità per la relativa vaghezza (che contribuisce a rendere incerta l'esatta individuazione del novero dei possibili concessionari)[188], viepiù a fronte del carattere più puntuale delle altre indicazioni[189]. Si noti, altresì, che, almeno all'art. 48, co. 8-*ter*, a proposito dei possibili destinatari, per finalità istituzionali, delle Aziende, il rinvio ai soggetti individuati alla lett. c) del comma 3 è parziale, essendo limitato unicamente «*agli enti o alle associazioni*»[190].

Nel complesso, la disciplina sembra necessitare di una revisione organica, oltre che di un aggiornamento alla luce della evoluzione normativa sopravvenuta, che ha interessato anche alcune delle disposizioni normative ivi espressamente richiamate.

Una revisione organica potrebbe essere auspicabile anche a proposito della disciplina della destinazione delle somme di danaro[191] e dei proventi di diversa derivazione

---

[188] Ad esempio, le «*comunità, anche giovanili*» o gli «*enti*» ma, sotto altro profilo, anche le «*associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali*» e le «*altre tipologie di cooperative purché a mutualità prevalente, fermo restando il requisito della mancanza dello scopo di lucro*».

[189] Ad esempio, le «*organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266*», le «*cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381*», le «*comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309*», le «*associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349*», alcune delle quali, peraltro, scontano l'evoluzione del dato normativo di riferimento.

[190] A differenza dei rinvii di cui ai commi 3-*ter* e 5-*bis* dell'art. 40, nonché all'art. 41, co. 2-*ter*. Cfr. anche l'art. 112, co. 5, lett. b).

[191] Art. 48, co. 1 e 1-*bis*, D.lgs. n. 159/2011 cit.

ISSN 2036-7821

(vendita dei beni mobili sequestrati[192]; utilizzo dei beni immobili mantenuti nel patrimonio dello Stato ed utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche[193]; vendita dei beni mobili di terzi rinvenuti in beni immobili confiscati e non ritirati dal proprietario[194], nonché affitto, vendita o liquidazione dei beni aziendali mantenuti al patrimonio dello Stato[195]), che, come si è illustrato in precedenza, è diversificata, e con riguardo alla quale viene da domandarsi se si basi su una consapevole strategia ovvero derivi da diversi interventi adottati, nel tempo, sulla base di logiche parcellizzate.

Infine, un intervento normativo rivolto a chiarire meglio la disciplina potrebbe valutarsi a proposito dell'utilizzo, nel Codice Antimafia, dell'espressione «*beni aziendali*», di per sé non univoca, e che in alcune disposizioni è utilizzata, con ragionevole evidenza, talora con riferimento alle Aziende nel loro complesso[196], talaltra, invece, con riferimento ai beni del patrimonio aziendale[197], ma in altre disposizioni risulta di più difficile interpretazione[198].

[192] Che non possono essere amministrati senza pericolo di deterioramento o di rilevanti diseconomie. Cfr. art. 40, co. 5-*ter* e 5-*quater*, D.lgs. n. 159/2011 cit.

[193] Art. 48, co. 3, lett. b), e co. 4, D.lgs. n. 159/2011 cit.

[194] Art. 48, co. 7-*bis*, D.lgs. n. 159/2011.

[195] Art. 48, co. 8 e 9, D.lgs. n. 159/2011.

[196] Così agli artt. 34, co. 4, 47, co. 1, 48, co. 2, 8 e 11, e 112, co. 4, lett. d), D.lgs. n. 159/2011.

[197] Agli artt. 41, co. 1-*quater* e 6-*bis*, 48, co. 15-*ter*, 117, co. 7, D.lgs. n. 159/2011.

[198] All'art. 48, co. 8-*bis*, D.lgs. n. 159/2011 si dispone in merito ai «*beni aziendali di cui al comma 8*» espressamente considerando tra di essi gli «*immobili facenti capo a società immobiliari*», e così sembrando riferirsi ai beni del patrimonio aziendale; tuttavia, al comma 8 i «*beni aziendali*» di cui si dispone che siano «*mantenuti al patrimonio dello Stato*» appaiono essere piuttosto le Aziende. Incerta appare altresì l'interpretazione del riferimento di cui al successivo art. 63, ove si prevede che «*il pubblico ministero, anche su segnalazione dell'amministratore giudiziario che ne rilevi i presupposti, chiede al tribunale competente che venga dichiarato il fallimento dell'imprenditore i cui beni aziendali siano sottoposti a sequestro o a confisca*».

ISSN 2036-7821