

Il recupero dei beni confiscati tra *restyling* normativo e opportunità delle politiche di coesione e di attuazione del PNRR

Nicola Gullo

Il contributo esamina le recenti modifiche alla disciplina legislativa dei beni confiscati alla criminalità organizzata, per evidenziare gli aspetti positivi e le criticità che ancora caratterizzano il sistema amministrativo di gestione e destinazione del patrimonio sottratto alle associazioni di stampo mafioso. Inoltre, sono messi in rilievo i nuovi obiettivi delle politiche di coesione e di attuazione del PNRR, che mirano, in modo sempre più diretto, a promuovere il recupero sociale e l'intervento degli enti locali nelle strategie di valorizzazione dei beni confiscati.

1. Il delicato assestamento della disciplina relativa all'amministrazione e alla destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata

Nel mese di settembre di quest'anno ricorrerà il quarantesimo anniversario dall'approvazione della legge "Rognoni-La Torre" (l. 13 settembre 1982, n. 646), che, com'è noto, ha avviato una fase di forte discontinuità nelle politiche di contrasto alla criminalità organizzata, attraverso l'introduzione del reato di "associazione di tipo mafioso"¹ (art. 416-*bis* c.p.), nonché delle misure di prevenzione patrimoniali *ante delictum*, che sono preordinate a colpire in modo incisivo i processi di accumulazione illecita dei capitali da parte delle grandi consorterie criminali². Si tratta di un'occasione di

¹ Sulla rilevanza di questa fattispecie di reato gli studi sono oramai numerosi: cfr. G. DE FRANCESCO, *Associazione per delinquere e associazione di tipo mafioso*, in *Dig. pen.*, I, Torino, 1987, p. 304 ss.; A. CAVALIERE, *Associazione di tipo mafioso*, in S. MOCCHIA (a cura di), *Trattato di diritto penale*, Napoli, 2007, p. 402 ss.; G. LEINERI, *Associazioni di tipo mafioso anche straniere*, in *Enc. giur. Trecc.*, Roma, 2010, p. 3 ss.; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale*, pt. spec., I, IV ed., Bologna, 2007, p. 472 ss.; B. ROMANO (a cura di), *Le associazioni di tipo mafioso*, Torino, 2015.

² In ordine alle misure di prevenzione patrimoniali si vedano, *ex multis*, A. BALSAMO, *Codice antimafia*, in *Dig. Disc. Pen., Agg.*, VIII, 2014, p. 81 ss.; G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. Pen.*, 1994, p. 121 ss.; G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2014, p. 913 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 2015, p. 849 ss.; F. MENDITTO, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Milano, 2019, p. 31 ss.; P. TRONCONE, *Origine ed evoluzione delle misure preventive antimafia*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione ma-*

notevole rilevanza politica e culturale, da non trasformare in una mera celebrazione collettiva, bensì in una feconda opportunità per riflettere sui risultati, i limiti e le contraddizioni della disciplina speciale che è stata progressivamente perfezionata nell'ordinamento italiano con l'intento di arginare la destabilizzante espansione del fenomeno mafioso³.

Nel contesto di questa delicata valutazione – politica e giuridica al tempo stesso – non può non rientrare anche un'attenta considerazione dei problemi che riguardano l'applicazione di un altro importante segmento della legislazione antimafia: ovvero, il sistema di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che deve contribuire a riequilibrare un approccio meramente repressivo nei confronti dell'attività di penetrazione delle associazioni mafiose nel tessuto socio-economico. Infatti, anche con riferimento a questo sofisticato modello di gestione del patrimonio sottratto alle mafie si pone l'esigenza di esaminare, con distacco ed obiettività, gli esiti di una complessa attività pubblica ormai ultraventennale, che ha indubbiamente suscitato grandi aspettative nella società italiana, ma ha alimentato altresì un acceso dibattito tra politici, operatori del diritto ed esponenti del terzo settore⁴.

fiosa negli appalti pubblici, Torino, 2019, p. 1 ss. Sull'importanza della legge Rognoni-La Torre nel contesto delle politiche antimafia, si vedano le acute osservazioni di F. SALIVA, *La legge "La Torre" alla prova dei fatti. Luci e ombre: riemerge un garantismo a senso unico incurante delle vittime. Conferme: i casi Cucchi, Alpi, Bosio e le disinvolute condanne all'ergastolo per la strage di Via D'Amelio oggetto di revisione*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, Napoli, 2021, p. 47 ss.

³ All'anniversario della legge "Rognone-La Torre" si sovrappone un altro importante ricordo collettivo: il trentennale dalle stragi di Capaci e Via D'Amelio (1992), in cui persero la vita i magistrati Giovanni Falcone, Francesca Morvillo e Paolo Borsellino e gli agenti delle loro scorte; per un'analisi della strategia mafiosa di quegli anni, che ha assunto anche una matrice eversiva, si rinvia, tra gli altri, a L. ABBATE, *Stragisti. Da Giuseppe Graviano a Matteo Messina Denaro: uomini e donne delle bombe di mafia*, Milano, 2022; G. BIANCONI, *Un pessimo affare*, Milano, 2022.

⁴ A tale proposito, si possono richiamare sia la relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (5 agosto 2021), sia la relazione sui beni sequestrati e confiscati in Sicilia della Commissione parlamentare d'inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia e della corruzione in Sicilia dell'Assemblea Regionale Siciliana (16 febbraio 2021). I rilievi critici espressi in queste relazioni non sono rivolti a mettere in discussione la qualità della dirigenza e la dedizione del personale dell'Agenzia, piuttosto stigmatizzano le promesse politiche, finora non pienamente mantenute, di un potenziamento delle sue condizioni organizzative, che si riflettono inevitabilmente sulla capacità operativa. Sulle difficoltà incontrate nell'affidamento diretto dei beni a organizzazioni del terzo settore si veda C. BORGOMEIO, *Sui beni confiscati errori da non ripetere*, in *Avenire.it*, 26 gennaio 2022.

Questa analisi presuppone, però, una puntuale ricognizione delle recenti modificazioni apportate al codice antimafia (d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159) (cod. ant.) in tema di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, atteso che il dosaggio tra le molteplici esigenze che contraddistinguono il quadro assiologico delle procedure di destinazione non è stato “congelato” dalle originarie norme codicistiche, bensì risulta in continua evoluzione⁵.

Com'è stato evidenziato in altre sedi⁶, il codice antimafia ha rappresentato il punto di approdo di un'evoluzione normativa che è stata avviata qualche anno dopo l'entrata in vigore della legge “Rognoni-La Torre”, per riuscire a delineare un percorso gestionale e amministrativo adeguato alla specificità dei beni che provengono dal circuito economico criminale. Le molteplici anomalie che hanno contrassegnato l'impostazione dei primi provvedimenti legislativi, rivolti a definire, in modo altalenante, l'assetto organizzativo dell'amministrazione titolare dei compiti di gestione e assegnazione dei beni – dapprima valorizzando il ruolo dell'amministrazione finanziaria (poi Agenzia del demanio), in seguito in quello delle prefetture – sono state superate per effetto di una scelta di politica del diritto ben più radicale, che ha privilegiato l'istituzione di un'agenzia specializzata, come auspicato da molteplici settori culturali e politici⁷. In tal modo, la “bipolarità funzionale”⁸, che ha marcato la lunga fase di transizione della legislazione antimafia, ha ceduto il passo ad una soluzione ampiamente innovativa rispetto al panorama internazionale, in cui, peraltro, la gestione dei *confiscated assets*, pur essendo ormai divenuta una priorità di ordine

⁵ Per una ricostruzione delle prime fasi della disciplina relativa alla gestione dei beni sequestrati e confiscati si consenta di rinviare a N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Napoli, 2017, *passim*, spec. p. 128 ss.

⁶ Cfr. N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati nel codice antimafia tra tutela e valorizzazione*, in *Dir. econ.*, 1, 2014, p. 55 ss.

⁷ Emblematica, tra le altre, la posizione espressa dall'associazione Libera, in primo piano nell'impegno per il recupero dei beni confiscati: si possono consultare i contributi offerti in occasione del convegno nazionale *Le mafie restituiscono il maltolto*, 15 febbraio 2014, Roma, pubblicati in *libera.it*.

⁸ Con questa espressione s'intende la complessa alternanza di ruoli e responsabilità tra amministrazione finanziaria e autorità prefettizia che è emersa nelle varie fasi della legislazione antimafia, prima della costituzione dell'ANBSC: si vedano le osservazioni proposte in N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme legislative*, in G. FIANDECA, C. VISCONTI (a cura di), *Scenari di mafia*, Torino, 2010, p. 457.

globale – alla luce anche dello stesso diritto euro-unitario⁹ – stenta ancora a confluire nell'elaborazione di modelli comuni di riferimento. Nell'esperienza giuridica italiana, invece, l'emersione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)¹⁰ si pone come l'esito coerente e maturo di un percorso di sperimentazione che ha permesso di testare e verificare sul campo tutti i problemi operativi che sono connessi all'impiego di altre formule organizzatorie, basate sostanzialmente sull'attribuzione alle amministrazioni esistenti dei nuovi compiti gestionali¹¹.

Eppure, perfino il nuovo assetto organizzativo, per quanto condivisibile sul piano dell'astratta modellistica giuridica, essendo informato al criterio della stringente corrispondenza tra la dimensione organizzativa e la neo-funzione amministrativa, non è stato esente, *ab origine*, da significative aporie – sia sul versante delle relazioni inter-organizzative, sia su quello della dotazione operativa –, così da far presumere un'inadeguatezza strutturale e una permanente inefficienza amministrativa¹². A fronte dei risvolti ambivalenti che emergono dall'esame dell'attività svolta dall'ANBSC nel corso del primo decennio, con significative *performance* positive, ma

⁹ Le indicazioni del diritto dell'Unione europea sono sempre più convergenti nel sollecitare gli Stati membri ad avviare interventi specifici che consentano di riconsegnare alle comunità territoriali le risorse sottratte alla criminalità organizzata: si veda, in tal senso, la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea; più recentemente è intervenuto il Regolamento UE, 2018/1805 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca.

¹⁰ L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è stata istituita con il d.l. 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni in l. 31 marzo 2010, n. 50, ma poi la relativa disciplina è stata inserita nel Libro III, Titolo II del codice antimafia.

¹¹ L'opzione più frequente, nel contesto degli altri ordinamenti nazionali dell'Europa, è quella di assegnare alle istituzioni che curano la gestione del patrimonio pubblico, in particolare statale, anche l'attività di amministrazione dei beni confiscati: per uno studio generale di tipo comparato si rinvia a B. VETTORI, T. KOLAROV, A. RUSEV, *Disposal of Confiscated Assets in the EU Member States. Laws and Practices*, Center for the Study of Democracy, 2014. Per quanto riguarda le misure adottate in questo ambito nell'ordinamento brasiliano si rinvia a R.C. DISSENHA, G. TORTA, *O perdimento de bens da criminalidade organizada no ordenamento brasileiro*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 265 ss.

¹² Sulla configurazione dell'ANBSC come amministrazione "leggera" si rinvia a N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme legislative*, cit., p. 472.

anche con alcune criticità gestionali, il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire, a più riprese, con revisioni e cambiamenti, che hanno inciso su aspetti di non poco momento dell'impianto codicistico originario.

Meritano, in questa sede¹³, una specifica attenzione proprio quelle innovazioni legislative che rappresentano inequivocabilmente il tentativo di fornire una diretta e adeguata risposta alle problematiche segnalate dalla dottrina e dagli operatori di settore.

Anzitutto, non si può non richiamare la generale riforma del codice antimafia realizzata dalla l. 17 ottobre 2017, n. 161, che ridefinisce la complessa interrelazione tra il giudice della prevenzione e l'Agenda nazionale, individuando, tra l'altro, un diverso momento procedimentale per l'attribuzione delle funzioni di gestione e destinazione all'autorità amministrativa rispetto a quello stabilito dalla originaria disciplina codicistica: una rimodulazione che si è resa necessaria per mettere fine o, quanto meno, ridimensionare quell'oscuro groviglio competenziale che ha sovrapposto in modo confuso il ruolo dell'autorità amministrativa a quello dell'autorità giudiziaria nel corso della procedura di prevenzione, come stigmatizzato ampiamente in dottrina¹⁴. Di particolare pregio, peraltro, si presenta l'introduzione dell'istituto del "controllo giudiziario delle aziende", di cui all'art. 34-*bis* cod. ant., che costituisce una svolta significativa nell'articolazione degli strumenti da utilizzare per il contrasto alle infiltrazioni mafiose nel sistema imprenditoriale: infatti, andando oltre la logica ablatoria che caratterizza le tradizionali misure di prevenzione, si prevede la possibilità di procedere a una bonifica dell'azienda sottoposta a sequestro, nei casi di occasionale agevolazione degli interessi mafiosi,

¹³ Le caratteristiche generali del modello giuridico dell'Agenda nazionale sono state ulteriormente tratteggiate in M. CAMMELLI, L. BALESTRA G. PIPERATA, P. CAPIRIOTTI, *Beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: disciplina, criticità e proposte*, Bologna, 2015 consultabile in forumterzosettore.it; nonché in N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, cit., spec. P. 235 ss., cui si rimanda anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

¹⁴ Particolarmente incisive sono, al riguardo, le osservazioni di M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2, 2013, p. 487.

attraverso un'attività di controllo e direzione delle strategie imprenditoriali, da attivare anche su base volontaria¹⁵.

Tuttavia, questa prima generale risistemazione della disciplina antimafia non è stata sufficiente a rimediare alle distonie giuridico-organizzative che hanno compromesso il *modus operandi* dell'ANBSC, sicché è apparso improcrastinabile intervenire di nuovo sul piano legislativo, anche sulla spinta delle esigenze collegate all'attuazione del *Recovery Plan*.

Così, con il successivo d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2018, n. 123, si assiste ad una profonda ritessitura dell'ordito normativo, già ampiamente riformulato nel 2017, nel senso che gli snodi nevralgici della disciplina – nomina e revoca dell'amministratore giudiziario, compiti dell'Agenzia nazionale, criteri di destinazione, regime dei beni, funzionamento della rete amministrativa di supporto, nonché dotazione organica dell'Agenzia – sono stati rimodulati, accogliendo anche alcune autorevoli indicazioni che sono emerse dal confronto tra la dottrina processualpenalistica e quella giuspubblicistica. Altre importanti modifiche si devono a più recenti provvedimenti legislativi, che si muovono nel solco della strategia riformista sollecitata dal PNRR. In tal senso, occorre menzionare il d.l. 31 maggio 2021, n. 77¹⁶, che ha cambiato la normativa concernente la destinazione dei beni e delle somme confiscati, e il d.l. 6 novembre 2021, n. 152¹⁷, che non soltanto ha profondamente rielaborato il regime della documentazione antimafia, ma ha introdotto altresì alcuni rilevanti cambiamenti per quanto riguarda gli strumenti alternativi alle classiche misure di prevenzione patrimoniali. È stata confermata, in particolar modo, quella direttrice di politica del

¹⁵ Per un'analisi dell'istituto, con particolare riferimento al comma 6, si veda C. VISCONTI, *Il controllo giudiziario "volontario": una moderna "messa alla prova" aziendale per una tutela recuperatoria contro le infiltrazioni mafiose*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, cit., p. 237 ss.; nonché S. DI VITALE, *L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 15 ss.

¹⁶ Il d.l. "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure" è stato convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108.

¹⁷ Il d.l. "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" è stato convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233.

diritto che intende puntare su un ventaglio più ampio di soluzioni per l'amministrazione straordinaria delle imprese¹⁸, nell'ottica di un recupero all'economia legale degli operatori economici sottoposti a forme di condizionamento criminale¹⁹.

A questo approccio, prettamente normativo, che ha allargato il novero delle misure da adottare per promuovere la migliore utilizzazione dei beni confiscati, è stato abbinato negli ultimi anni uno sforzo politico-amministrativo ulteriore, che si è mosso in una duplice direzione: per un verso, un potenziamento dell'organico dell'ANBSC, in modo da ovviare agli inconvenienti derivanti dall'insufficiente dotazione di personale; per altro verso, un impegno finanziario più consistente e soprattutto coordinato nel contesto della programmazione generale dello Stato, per creare quel circuito virtuoso tra progetti di recupero, supporto economico e collaborazione del privato sociale, così indispensabile ai fini di un'effettiva valorizzazione delle aziende²⁰ e dei beni confiscati.

2. Il rinnovato ruolo dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati

Nel nuovo scenario normativo, un primo aspetto che richiede qualche osservazione concerne il ruolo dell'Agenzia nazionale nell'ambito delle iniziative preordinate alla destinazione dei beni confiscati. Gli interventi legislativi dell'ultimo periodo hanno sostanzialmente confermato compiti,

¹⁸ Per un inquadramento del fenomeno, prima delle recenti innovazioni, si vedano A. MALTONI, *Nuove forme di ingerenza nella gestione di imprese private da parte di autorità pubbliche: presupposti e limiti*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2015, p. 1019 ss.; nonché N.M. MAIELLO, *Le misure di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa ex art. 32 d.l. n. 90/2014 nel settore sanitario: l'art. 7 del d.l. "Calabria", 30 aprile 2019, n. 35*, in G. AMARELLI, S. STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, cit., p. 323 ss.; più recentemente, in una prospettiva più ampia, si veda la riflessione di A. LA SPINA, *Politica di contrasto. Trasformazioni delle organizzazioni criminali, gestione di aziende e beni sequestrati o confiscati alle mafie: alcune questioni aperte*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 1 ss.

¹⁹ Cfr. R. SCIARRONE, L. STORTI, *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*, Mulino, Bologna, 2019; G. PIGNATONE, M. PRESTIPINO, *Modelli criminali. Mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

²⁰ Una questione particolarmente delicata è quella relativa alla tutela dei lavoratori occupati nelle aziende sequestrate e confiscate: si rinvia alla puntuale disamina di L. M. DENTICI, *Misure di prevenzione antimafia e diritto del lavoro*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 109 ss.

attribuzioni e prerogative dell'ANBSC, sia pure con alcune significative variazioni che testimoniano la svolta del legislatore, ormai ispirato da un inedito – e apprezzabile – “realismo organizzativo”, orientato alla ricerca di una nuova ripermimetrazione delle competenze dell'autorità di settore, in modo da migliorare le relazioni organizzative con le amministrazioni e gli enti pubblici potenzialmente coinvolti nella fase della destinazione e decongestionare dell'attività di gestione del patrimonio confiscato.

Anzitutto, bisogna osservare che rimane inalterato lo schema di riparto delle funzioni amministrative *in subiecta materia* delineato dalla l. n. 161/2017, secondo il quale l'ANBSC opera lungo tutta la filiera dell'attività di gestione dei beni sequestrati e confiscati, assumendo, però, una differente posizione nei riguardi dell'autorità giudiziaria, in relazione alla fase del procedimento di prevenzione: fino al decreto di confisca di secondo grado, l'Agenzia nazionale si deve limitare a svolgere attività di ausilio e di supporto al giudice della prevenzione (o al giudice penale) nella amministrazione, custodia e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, anche fornendo indicazioni per la migliore (ed eventuale) assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende nel rispetto delle finalità istituzionali e sociali, evidenziate negli artt. 38, 110, 111 e 112 cod. ant.; dopo tale provvedimento giudiziario, l'Agenzia nazionale, invece, subentra pienamente nell'amministrazione del patrimonio confiscato, curandone la gestione fino alla destinazione del bene²¹.

Nulla di rilevante emerge, quindi, per quanto concerne l'articolazione dei molteplici compiti che devono consentire la scelta dell'esigenza prioritaria a cui destinare il bene: si va dalla gestione dei flussi informativi sui sequestri e sulle confische, alla pubblicazione nel sito istituzionale dell'elenco dei beni da destinare a fini sociali e istituzionali, all'attivazione del circuito partecipativo nel quale stimolare e selezionare le manifestazioni di interesse, fino alla revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità istituzionali o sociali individuati dall'Agenzia. Così come, non cambia l'assetto giuridico di fondo dell'ANBSC, dato che viene ribadita la vigilanza del Ministero dell'interno, in maniera da risaldare i legami

²¹ Cfr. M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, cit., p. 492.

tra l'Agenzia nazionale e l'amministrazione della pubblica sicurezza, e sono conservate, nel complesso, le precedenti disposizioni relative alla suddivisione delle competenze amministrative tra gli organi dell'Agenzia, ad eccezione del ridimensionamento delle funzioni del Comitato consultivo di indirizzo, che non è più tenuto ad esprimere il parere sul bilancio e sul conto consuntivo dell'Agenzia nazionale²².

I cambiamenti più rilevanti, semmai, si possono apprezzare su un piano diverso, quello della posizione di *playmaker* che l'ANBSC deve rivestire nel più generale "sistema amministrativo della destinazione"²³: infatti, se nei recenti provvedimenti riformatori non si scorge ancora quel salto di qualità in ordine al completamento della dotazione organica – malgrado le rinnovate dichiarazioni di intenti – in grado di rilanciare la capacità gestionale dell'Agenzia nazionale in tutti gli stadi dei procedimenti di prevenzione e di destinazione, tuttavia, si riscontra (finalmente) una più rigorosa ritessitura della rete di collaborazioni tra l'autorità di settore e le altre istituzioni o amministrazioni pubbliche, che devono, a vario titolo, partecipare al recupero dei beni confiscati.

In tale prospettiva, allora, occorre segnalare alcune importanti innovazioni organizzative che permettono di ridefinire anche il *modus operandi* dell'ANBSC.

In primo luogo, il decreto legge n. 113/2018, se consolida la tendenza a limitare l'articolazione territoriale dell'ANBSC, non perviene, però, a quella forte decontrazione, tanto contestata, che era stata ipotizzata con la revisione dell'art. 110 da parte della legge n. 161/2017: difatti, è stato confermato lo spostamento della sede principale da Reggio Calabria a Roma e al contempo è stato previsto il più ragionevole limite di 4 sedi

²² Si tratta di una modifica introdotta dall'art. 37 del d.l. n. 113 del 2018: questi documenti finanziari sono ormai approvati direttamente dal consiglio direttivo.

²³ La destinazione dei beni confiscati, pur essendo stata affidata principalmente all'ANBSC, invero implica il coinvolgimento di una molteplicità di soggetti pubblici, sicché è del tutto pertinente evocare questa complessità organizzativa con la formula "sistema amministrativo della destinazione": questa impostazione è stata proposta in N. GULLO, *La destinazione dei beni confiscati alla luce delle recenti riforme legislative*, cit., p. 235.

secondarie, così da non perdere il necessario collegamento con quelle aree del Paese in cui sono maggiormente localizzati i beni confiscati²⁴. A parte questo comprensibile compromesso sul dimensionamento dell'Agenzia nazionale, ulteriori innovazioni assumono un rilievo più significativo e meritano di essere attentamente esaminate, se si vuole inquadrare correttamente il regime attualmente in vigore.

Intanto, con riguardo al delicato passaggio di consegne tra l'autorità giudiziaria e l'autorità amministrativa dopo il decreto di confisca di secondo grado, è stato superato ogni automatismo nel conferimento all'amministratore giudiziario nominato dal Tribunale anche dell'incarico di coadiutore dell'Agenzia nazionale, dato che l'autorità amministrativa dispone ormai di un più chiaro margine di scelta tra la continuità gestionale, confermando nel nuovo incarico l'amministratore giudiziario, oppure il ricorso ad un nuovo professionista, purché iscritto all'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, eventualmente alla sezione di esperti in gestione aziendale²⁵.

Un'altra disposizione con un intento semplificatorio riguarda la regolamentazione dei "Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate": si tratta di una figura organizzativa introdotta dalla l. n. 161/2017, ma che è stata ridimensionata dalla successiva riforma del 2018, in quanto, sulla scorta delle notazioni critiche della dottrina giurispubblicistica, il legislatore ha preferito evitare la sua istituzione presso ogni Prefettura-ufficio territoriale del Governo, riservandone l'attivazione ad una valutazione discrezionale del Prefetto, in considerazione della eventuale presenza, nella circoscrizione di competenza, di aziende sequestrate e confiscate con particolari problematiche gestionali²⁶.

Tuttavia, le trasformazioni che hanno inciso più in profondità sono altre e concernono il riposizionamento dell'ANBSC nel contesto dell'ordinamento amministrativo; anzi, come già evidenziato, si può affermare

²⁴ Attualmente, quindi, oltre alla sede principale a Roma, sono istituite (*rectius* mantenute) le sedi secondarie di Milano, Napoli, Reggio Calabria e Palermo.

²⁵ Tale interpretazione si fonda sulla nuova formulazione dell'art. 38, co. 3 cod. ant.: il coadiutore «può essere individuato nell'amministratore giudiziario nominato dal tribunale, salvo che ricorrano le ipotesi di cui all'articolo 35, comma 7, o che sussistano giusti motivi».

²⁶ Modificazione apportata all'art. 41-ter, co. 1, cod. ant.

che, con le recenti novelle, si assiste ad un vero e proprio ripensamento della *mission* dell'Agenzia nazionale, così come è stata tratteggiata fino al 2017, per adottare una soluzione più in sintonia con la *ratio* originaria della stessa disciplina codicistica. Appare inequivocabile ormai la volontà politica di ricondurre, come più volte auspicato, l'ANBSC al suo ruolo di autorità amministrativa preposta alla destinazione, spogliandola della responsabilità (e della tentazione) di una gestione *sine die* del patrimonio confiscato. I dati ufficiali dimostrano che è ancora ingente il novero dei beni in attesa di destinazione, per i quali si prevedono tempi lunghi prima che possano trovare una collocazione finale, con il rischio di un grave depauperamento e di una definitiva inutilizzazione²⁷.

Ebbene, con l'inserimento di due nuovi commi all'art. 48 cod. ant.²⁸, è stata rivitalizzata la posizione dell'Agenzia del demanio, che era stata progressivamente esautorata, nel corso dell'evoluzione della legislazione antimafia, dall'ambito delle attività gestionali e destinatorie: secondo la nuova disciplina, che implica una sorta di *revirement* del precedente modello, i beni immobili che siano rimasti invenduti, decorsi tre anni dall'avvio della procedura di vendita, e i beni rientrati nella disponibilità dell'Agenzia nazionale dopo la revoca del provvedimento di destinazione²⁹, sono mantenuti nel patrimonio dello Stato, ma la loro gestione viene affidata (*rectius* restituita) all'Agenzia del demanio. In tal modo, tra le due autorità amministrative si ridisegna una linea di confine senza dubbio più fisiologica, che, tenendo conto delle loro specifiche capacità operative, riconsegna all'Agenzia del demanio la gestione ordinaria dei beni confiscati che non abbiano trovato, *lato sensu*, una destinazione nell'ottica della legislazione antimafia, mentre l'ANBSC mantiene, in ogni caso, inalterato il potere destinatorio e, quindi, di concreta individuazione del vincolo di destinazione da imprimere sul bene.

Questa integrazione costituisce una rimodulazione dell'assetto delle competenze che non esclude, peraltro, che la stessa Agenzia del demanio, dopo avere adottato tutte le misure più idonee al recupero e alla valo-

²⁷ I dati si possono consultare su openregio.it, aggiornati al 31 dicembre 2017.

²⁸ Si tratta dei commi 15-*quater* e 15-*quinquies*, introdotti rispettivamente dagli artt. 36, co. 1, lett. g), d.l. n. 113 del 2018, e 60-*bis*, co. 1, lett. c), d.l. n. 77 del 2021.

²⁹ Per i quali non sia stato possibile individuare una nuova destinazione.

rizzazione dei beni confiscati – compresa anche la loro regolarizzazione urbanistica³⁰ – possa procedere successivamente alla loro assegnazione a titolo gratuito agli enti territoriali e alle associazioni di volontariato; sicché viene lasciata aperta un'ulteriore opportunità di uso sociale o istituzionale, che – si deve presumere – dovrebbe essere fondata sulla riqualificazione del bene.

Infine, a completamento di questa panoramica, non si può tralasciare la riformulazione dell'art. 113, cod. ant, con cui si cerca di ovviare a quella evidente anomalia organizzativa che aveva contrassegnato il rapporto tra l'ANBSC e le altre amministrazioni pubbliche. In particolar modo, è stato del tutto superato l'istituto dell'avvalimento che aveva costituito l'architettura del modello "ibrido" di Agenzia nazionale, collocata in una astratta condizione di sovraordinazione rispetto alle altre amministrazioni: una posizione non corrispondente alla qualità delle relazioni giuridiche che l'ANBSC poteva e può intrattenere con altri soggetti pubblici³¹. Nella nuova impostazione organizzativa, invece, viene prevista, più correttamente, l'attivazione di una collaborazione interistituzionale con le amministrazioni centrali dello Stato, le agenzie fiscali o altri enti pubblici sulla base di convenzioni, anche onerose, per consentire l'assolvimento dei compiti e lo svolgimento delle attività istituzionali dell'Agenzia nazionale; casomai, l'ipotesi dell'avvalimento può trovare applicazione nei riguardi di "società ed associazioni *in house*", che già potrebbero trovarsi in un rapporto di servizio con altre amministrazioni pubbliche.

3. La "destinazione sociale" nel prisma dei vincoli teleologici del codice antimafia

Nel contesto del codice antimafia un notevole rilievo viene dedicato alla fase della destinazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata, che rappresenta senza dubbio il fulcro della complessa attività amministrativa affidata all'Agenzia nazionale. Le recenti modifiche normative, benché siano state variamente valutate in sede di primo commento, nel complesso si possono considerare come un serio e qualificato tentativo

³⁰ Giusta il combinato disposto degli artt. 48, co. 15-*quinquies*, e 51, co. 3-*ter* cod. ant.

³¹ Il problema è stato affrontato in N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, cit., spec. p. 288 ss.

di razionalizzazione del quadro teleologico e delle procedure di destinazione, valorizzando le indicazioni e i suggerimenti formulati, a più riprese, dalla comunità accademica, dagli operatori del diritto e dalle organizzazioni *no profit*. È stato, così, realizzato un generale miglioramento dei meccanismi e degli strumenti di azione, anche se qualche soluzione avrebbe forse richiesto una più attenta ponderazione. Nondimeno, all'esito di queste ultime novelle, non viene alterata l'ampia – e si può dire inevitabile – sfera di discrezionalità amministrativa e tecnica conferita all'Agenzia nazionale nella gestione dei beni confiscati, che non risulta certamente depotenziata dal complesso e sofisticato sistema di vincoli, priorità ed obiettivi previsto dalla normativa antimafia.

Pertanto, la valutazione dei nuovi modelli giuridici si deve sempre muovere su un duplice piano: da un lato, l'analisi dei dati normativi, per valutare la coerenza degli schemi e dei paradigmi adottati rispetto alle finalità pubbliche perseguite; dall'altro lato, la verifica empirica della prassi amministrativa seguita dagli attori della destinazione – e *in primis* dall'ANBSC –, in modo da risalire alle criticità di ordine operativo.

Con riferimento ai profili funzionali e procedimentali della nuova disciplina codicistica, bisogna rilevare che gli aspetti di maggior rilievo sono tre: a) il coordinamento tra gli strumenti di gestione dell'impresa sequestrata e confiscata e la documentazione antimafia; b) l'amministrazione dei beni da parte dell'Agenzia; c) i vincoli di destinazione che riguardano le diverse tipologie di beni.

a) In ordine al primo aspetto, con la revisione dell'art. 35-*bis*, co. 3 cod. ant. è stata accolta un'importante segnalazione della dottrina giuspubblicistica circa gli effetti paralizzanti che potevano scaturire dalla precedente normativa in cui, per consentire la prosecuzione dell'attività di impresa sequestrata o confiscata, si prevedeva il rilascio di una nuova documentazione antimafia all'amministratore giudiziario³²: una soluzione che poteva

³² Cfr., in termini critici, M. MAZZAMUTO, *Misure giurisdizionali di salvataggio delle imprese versus misure amministrative di completamento dell'appalto: brevi note sulle modifiche in itinere al codice antimafia*, in *penalecontemporaneo.it*, 20 aprile 2016, p. 4; nonché più di recente ID., *L'incidenza delle vicende "giurisdizionali" sulla destinazione "amministrativa" dei beni confiscati*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 93 ss. Per le modifiche intervenute nel 2018, si rimanda all'attenta ricostruzione di G. BARTOLOZZI, *La mini-riforma delle procedure di gestione e destinazione dei beni*

scontrarsi con i tempi lunghi dell'attività di controllo delle prefetture e rallentare proprio il rilancio di quella attività imprenditoriale sottoposta ad amministrazione giudiziaria. Ora, nella nuova versione della norma *de qua*, si preferisce introdurre un meccanismo più semplificato che si basa sulla sospensione *ipso iure* degli effetti della pregressa documentazione antimafia interdittiva, nonché delle relative procedure, a partire dalla data di nomina dell'amministratore giudiziario e fino all'eventuale provvedimento di dissequestro dell'azienda o di revoca della confisca stessa o, eventualmente, fino alla data di destinazione dell'azienda.

In generale, l'esigenza di assicurare un migliore raccordo tra la disciplina in materia di documentazione antimafia e le disposizioni relative alle misure di prevenzione patrimoniali – ormai sempre più articolate – trova riconoscimento anche in altre norme di recente inserimento, come quelle relative al controllo giudiziario delle aziende, di cui all'art. 34-*bis* cod. ant., laddove si prevede la possibilità per il giudice della prevenzione di sostituire le misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale, introdotte nel nuovo art. 94-*bis*³³, con il controllo giudiziario dell'azienda, nell'ottica di una prevalenza delle misure giurisdizionali rispetto a quelle prefettizie³⁴.

b) Con riguardo al secondo profilo, è sufficiente evidenziare come siano state eliminate alcune rigidità nell'esercizio dei compiti di amministrazione e gestione da parte dell'Agenzia nazionale. In tal senso, si possono richiamare sia il riconoscimento di una più ampia discrezionalità nella nomina del coadiutore, che può essere una persona diversa dall'amministratore giudiziario, sia il carattere facoltativo dei "Tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate", come già segnalato. Emerge, in altri termini, un approccio più duttile che si propone di mitigare la farraginoso articolazione organizzativa che era stata elaborata con la riforma del 2017, in modo da ridurre quella propensione alla

confiscati (d.l. n. 113 del 2018), in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 55 ss.

³³ Articolo inserito dall'art. 49, co. 1, d.l. 6 novembre 2021, n. 152.

³⁴ Per un'interessante ricostruzione della riforma del 2021 si rinvia alle riflessioni di M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in *giustiziansieme.it*, 16/05/2022.

moltiplicazione delle strutture amministrative di coordinamento, che prescindeva dall'effettiva distribuzione delle aziende sequestrate e confiscate nei diversi contesti regionali³⁵.

c) Infine, un interessante lavoro di rifinitura è stato realizzato nell'ambito dell'assetto teleologico che orienta e, al contempo, circoscrive l'attività di destinazione. Ebbene, non si può negare che le modifiche contribuiscono a rendere più lineare il quadro giuridico di riferimento e a potenziare la dimensione operativa dell'Agenzia, sia pure rispettando quelle coordinate di fondo che sono state tracciate dalle disposizioni del codice antimafia, dopo la riforma del 2017, nonché dalle linee guida adottate dalla stessa ANBSC³⁶.

Con l'adozione del decreto di confisca di secondo grado, l'Agenzia nazionale non soltanto assume una diretta funzione di gestione dei beni confiscati, ma è tenuta soprattutto a decidere sulla loro destinazione nei rispetto dei criteri e vincoli che sono previsti dalle disposizioni codicistiche in relazione alle diverse tipologie di beni: la griglia dei riferimenti normativi, peraltro, è stata sempre più ampliata dalle varie novelle legislative, così da consentire all'autorità amministrativa di non lasciare intentata nessuna (possibile) opzione per favorire il recupero e l'utilizzo dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

Com'è noto, le problematiche più rilevanti riguardano le aziende e i beni immobili, giacché, per le prime, l'emersione alla legalità richiede una complessa fase di transizione che si può concludere anche nega-

³⁵ Sui rischi derivanti da un'organizzazione amministrativa dell'ANBSC investita da trasversali compiti di negoziazione cfr. M. MAZZAMUTO, *L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati*, in *penalecontemporaneo.it*, 11 dicembre 2015; nonché N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati*, cit., spec. p. 247.

³⁶ Si tratta di un documento di orientamento della prassi degli uffici dell'Agenzia, nonché delle iniziative delle altre amministrazioni pubbliche, particolarmente apprezzabile per la riconduzione delle procedure attivabili, sulla scorta delle disposizioni del codice antimafia, ai principi generali dell'azione amministrativa: ANBSC, *Linee guida per l'amministrazione finalizzata alla destinazione degli immobili sequestrati e confiscati*, Roma, 2019, in *benisequestraticonfiscati.it*. Inoltre, di notevole rilievo sul piano operativo si presenta anche il *Vademecum* per gli enti locali per il riutilizzo e la valorizzazione dei beni sequestrati e confiscati, preparato da un gruppo di studiosi coordinato dalla prof.ssa Pellegrini e allegato alla relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (5 agosto 2021).

tivamente, con la liquidazione del complesso aziendale, mentre per i secondi l'effettiva utilizzazione deve passare attraverso una duplice ed imprescindibile attività di valorizzazione economica e selezione dei beneficiari: nessuna delle due operazioni si è dimostrata, in concreto, di semplice realizzazione nel rispetto della tempistica del codice antimafia, anche in considerazione del cospicuo patrimonio che deve amministrare l'Agenzia³⁷.

Se si prendono in esame le principali innovazioni del pacchetto normativo del 2020 e 2021, risulta evidente che lo sforzo del legislatore è stato proteso a risolvere una serie di questioni giuridiche rimaste in sospeso, per l'ambigua formulazione codicistica, e ad allargare il novero delle finalità pubbliche, sia di rilievo sociale che istituzionale, che possono giustificare la scelta destinataria.

Al riguardo, si può segnalare la nuova previsione, di cui all'art. 48, co. 3, lett. b), relativa ai beni mantenuti nel patrimonio dello Stato e utilizzati dall'Agenzia per finalità economiche: ebbene, nell'ottica rinsaldare i legami con l'amministrazione ministeriale preposta alla tutela dell'ordine pubblico, l'autorizzazione non è più rilasciata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, come previsto dalla disposizione del 2017, bensì dal Ministro dell'interno, così da assicurare maggiore coerenza con l'attività di vigilanza sulle scelte strategiche dell'Agenzia.

Inoltre, è senza dubbio condivisibile la precisazione contenuta nel comma 3, lett. c), art. 48 cod. ant., che stabilisce che i beni immobili, con il provvedimento di assegnazione, sono trasferiti al patrimonio indisponibile dell'ente territoriale assegnatario (Comune, Città metropolitana, Provincia e Regione), in modo da superare i dubbi sulla natura dei beni acquisiti dall'amministrazione locale e confermare, come è stato rilevato in altre occasioni, che la qualificazione pubblicistica non può che dipendere dal provvedimento di destinazione³⁸. Semmai, sorprende

³⁷ Sui problemi, giuridici e operativi, connessi allo svolgimento delle procedure di destinazione si rinvia alle osservazioni di G. BARTOLOZZI, *La mini-riforma delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati (d.l. n. 113 del 2018)*, cit., p. 55 ss.; F. MANGAMARO, *Le procedure per il recupero sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, *ivi*, p. 81 ss.

³⁸ Tale integrazione si riscontra anche nel disposto di cui all'art. 48, co. 3, lett. d), cod. ant. Per quanto riguarda il confronto, nell'ambito della dottrina giuspubblicistica, sulla qualificazione dei beni, si rinvia a G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze nelle politiche legislative dei be-*

che una tale soluzione non sia stata inserita anche nella lettera a), con riferimento ai beni affidati alle amministrazioni statali, se non altro per omogeneità di disciplina.

A ciò si aggiunga che in virtù dell'integrazione introdotta al comma 13 dell'art. 48, il trasferimento del bene al patrimonio indisponibile dell'ente destinatario si perfeziona con la notifica del provvedimento di destinazione all'ente interessato, che è tenuto ad effettuarne la trascrizione entro i successivi dieci giorni³⁹.

Altrettanto opportuna appare la previsione di estendere la possibilità di accesso ai beni confiscati anche alle Città metropolitane, che sono entrate ormai in una dimensione di più rilevante operatività.

In generale, gli enti territoriali possono optare tra l'utilizzo diretto dei beni per finalità istituzionali o l'affidamento in concessione per finalità sociali ad esponenti del privato sociale (comunità, organizzazioni di volontariato, ecc.).

Peraltro, con riguardo allo spettro delle finalità sociali che possono essere perseguite dagli enti territoriali, con l'inserimento del comma 4-bis⁴⁰ si prevede una specifica copertura giuridica per la prassi, seguita da molte amministrazioni locali, di utilizzare i beni immobili trasferiti per le esigenze abitative delle collettività territoriali; semmai, sono individuate alcune condizioni che devono permettere di ricondurre questa modalità di impiego alla disciplina generale relativa all'edilizia residenziale pubblica: difatti, è necessario ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione dell'alloggio; i potenziali beneficiari devono essere soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale; il rapporto giuridico deve essere disciplinato tramite un contratto di locazione; la gestione può essere affidata anche all'ente pubblico competente in materia. Quest'ultima indicazione, peraltro, non sembra consentire un trasferimento del bene confiscato direttamente all'Istituto

ni pubblici, Torino, 2019, spec. p. 153 ss.; più recentemente M. RAGUSA, *Dubbi sulla pretesa natura pubblica dei beni oggetto di confisca di prevenzione*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 67 ss.

³⁹ Modificazione apportata dal d.l. n. 77/2021. Nel comma 13, peraltro, viene ribadito, in termini generali, che i provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 47 e 48, co. 3 e 8, cod. ant., sono immediatamente esecutivi.

⁴⁰ Comma inserito dall'art. 36, co. 3, lett. b), d.l. n. 113/2018.

autonomo case popolari (IACP) o ad enti con analoghe funzioni, bensì permette la gestione indiretta degli alloggi, sulla base ovviamente di apposita convenzione.

Come si evince complessivamente dalla normativa antimafia, l'individuazione, da parte dell'ente locale, della destinazione finale deve avvenire in occasione della richiesta inoltrata all'Agenzia nazionale, attraverso quindi una sostanziale condivisione (o più propriamente un accordo) con i suoi organi direttivi, cui spetta la competenza in ordine all'assegnazione del bene.

4. *La regolamentazione della vendita dei beni confiscati*

Di particolare rilievo sono anche le modifiche apportate, con la riforma del 2018, alla disciplina codicistica che presiede alla vendita dei beni confiscati. Orbene, superando i limiti della precedente versione del codice antimafia, prevale indubbiamente un *favor* per la vendita, da intendere non tanto come una soluzione alternativa alla destinazione, quanto piuttosto come una prospettiva che si impone quando non sia stato possibile imprimere, in via prioritaria, al bene un vincolo al perseguimento di una particolare finalità istituzionale o sociale⁴¹.

Le innovazioni più salienti, oltre ad una serie di ritocchi di carattere procedurale, sono fondamentalmente due.

In primo luogo, viene superata la rigida predeterminazione delle categorie di soggetti acquirenti e si introduce un criterio più inclusivo, che consente a qualunque persona fisica e giuridica di poter presentare un'offerta, con la sola esclusione di alcune tipologie di soggetti che sono riconducibili al prevenuto e alla sua rete di relazioni sociali⁴².

⁴¹ Per una ricostruzione della precedente disciplina e delle nuove modifiche si vedano le puntuali analisi di G. ARMAO, *La vendita dei beni immobili confiscati e la "funzione restitutiva" nel diritto amministrativo dell'emergenza criminale dopo il d.l. n. 113 del 2018*, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. 29 ss.

⁴² Ai sensi del comma 5, art. 48 cod. ant., sono esclusi il «proposto» (sic) o colui che risulta proprietario all'atto di adozione della misura penale o di prevenzione, se diverso dal proposto, i soggetti condannati, anche in primo grado, o sottoposti a indagini connesse o pertinenti al reato di associazione mafiosa o a quello di cui all'art. 416-bis c.p., nonché i relativi coniugi o parti dell'unione civile, parenti e affini entro il terzo grado, nonché persone con essi conviventi. Invero, non risulta del tutto pertinente l'esclusivo utilizzo della formula «proposto», mentre sarebbe stato opportuno distinguere nella norma *de qua*, a seconda dei casi, tra proposto e pre-

Peraltro, con la revisione dei commi 6 e 7, è stato anche riformulato l'elenco dei soggetti che possono esercitare la prelazione all'acquisto o, più correttamente, le precedenti categorie di acquirenti, per effetto del recente ampliamento, sono transitate ormai nell'alveo dei soggetti con diritto di prelazione.

Questo cambiamento è stato criticato in dottrina e da molte forze politiche per il rischio che possa essere indebolita la logica complessiva del sistema prevenzionistico, consentendo un surrettizio recupero dei beni confiscati da parte degli esponenti delle organizzazioni criminali⁴³. Si tratta di legittime preoccupazioni e fondati rilievi, perché la tendenza dei propositi a mantenere il controllo, anche indiretto, del patrimonio confiscato è ancora molto forte, come testimoniano le difficoltà nello sgombero o le frequenti devastazioni dei beni destinati o in attesa di destinazione.

Nondimeno, occorre osservare che la disciplina antimafia, anche se allarga il novero dei soggetti potenzialmente interessati alla cessione dei beni confiscati, contiene un duplice ordine di correttivi: proprio su questo versante si colloca la seconda importante innovazione nella regolamentazione delle modalità della vendita, cui si è fatto cenno. Infatti, superando il precedente meccanismo incentrato sul rilascio del parere obbligatorio del Prefetto, previa consultazione del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, la nuova versione del comma 5 prevede l'acquisizione da parte dell'Agenzia nazionale dell'informazione antimafia prima della stipula dei contratti di compravendita, ai sensi degli artt. 90 e seguenti del codice antimafia: pertanto, è stato esteso il regime ordinario della documentazione antimafia, al fine di impedire che i beni siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti prevenuti o riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita. A ulteriore garanzia, la normativa codicistica conferma il

venuto. In precedenza, comunque, la vendita, ferme restando le norme sulla prelazione, poteva essere effettuata «agli enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali, anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie».

⁴³ In senso critico, cfr. le osservazioni di Claudio Fava, in M. IMMORDINO, N. GULLO (a cura di), *Diritto amministrativo e misure di prevenzione della criminalità organizzata*, cit., p. XIII.

divieto di alienazione, nemmeno parziale, del bene immobile, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita⁴⁴.

5. *La vigilanza dell'Agenzia nazionale*

Un altro importante profilo da segnalare attiene alla notevole rilevanza (almeno sulla carta) che assume la funzione di vigilanza dell'Agenzia nazionale sulla gestione dei beni da parte delle amministrazioni locali, dei privati assegnatari e, perfino, degli acquirenti.

Per quanto concerne la responsabilità degli enti locali, è stato disposto l'allungamento del periodo entro cui le istituzioni territoriali devono pervenire all'effettiva utilizzazione del bene trasferito (ormai due anni⁴⁵). Qualora persista l'inadempimento oltre tale termine, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario *ad acta* con poteri sostitutivi: pur essendo un'alternativa rimessa all'ampia discrezionalità di cui dispone l'ANBSC, si deve ritenere che la revoca si possa giustificare soprattutto in quei casi in cui l'ente territoriale, malgrado i tentativi effettuati per il riutilizzo del bene, non sia riuscito, comunque, ad individuare una concreta destinazione istituzionale o sociale; mentre il commissariamento dovrebbe essere adottato nelle ipotesi in cui l'amministrazione locale o regionale sia in ritardo nell'attività di assegnazione del bene, non avendo espletato le relative procedure.

In un'analogia prospettiva, si deve osservare che risultano rinforzati i molteplici obblighi di carattere informativo posti a carico delle amministrazioni territoriali e (forse) anche delle organizzazioni private assegnatarie per rendere trasparente l'attività di assegnazione, con una disciplina che, nel complesso, però, presenta molti margini di ambiguità, per una certa approssimazione giuridica, con il rischio di condurre l'intero meccanismo di controllo ad un esito paradossale.

In tal senso, sia il novero dei soggetti, sia gli obblighi (*lato sensu*) informativi non sembrano chiaramente delimitati: se la presentazione, al direttore dell'Agenzia, di una relazione sullo stato della procedura

⁴⁴ Quelli diversi dai fabbricati sono assoggettati alla stessa disciplina prevista per questi ultimi dall'art. 12, d.l. 21 marzo 1978, n. 59, convertito con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.

⁴⁵ Prima il termine era di un anno.

di destinazione è imposta formalmente soltanto al Sindaco, invece, l'obbligo, di più ampia portata, di procedere all'inserimento nel proprio sito internet (e in quello dell'Agenzia) delle informazioni relative alla destinazione, l'assegnazione e l'utilizzazione dei beni, nonché al reimpiego per esigenze sociali dei proventi derivanti dall'utilizzazione di tipo economico, viene esteso, con una formula generica, a qualsiasi ente utilizzatore o assegnatario, financo alle organizzazioni private. Una diversità di trattamento, quindi, poco comprensibile, a meno di non ritenere – in controtendenza con le implicazioni del principio di sussidiarietà declinato nell'art. 118 Cost. – che il Comune sia da considerare come il livello istituzionale più inaffidabile, da sottoporre ad un controllo amministrativo più stringente⁴⁶.

A ciò si aggiunga che non risulta proporzionata, né ricollegabile ad una chiara finalità di politica antimafia la previsione che dispone, in caso di mancata trasmissione, entro il "termine richiesto", dei dati informativi precedentemente indicati, la revoca della destinazione del bene.

Sulla scorta di tale disciplina, l'esercizio del potere di intervento dell'Agenzia sarebbe correlato non tanto alla mancata destinazione, quanto alla mera violazione degli obblighi di pubblicità e dovrebbe condurre alla revoca dello stesso provvedimento di destinazione. Una scelta che, senza dubbio, potrebbe contraddire la *ratio* della normativa antimafia, oltre che risultare di difficile attuazione, anche se non si può trascurare la gravità del problema⁴⁷.

Inoltre, per rinforzare il controllo *ex post* a tutela dell'ordine pubblico, l'art. 48, co. 15, stabilisce la revoca dell'assegnazione e della destinazione nei casi in cui risulti che i beni confiscati siano rientrati, anche per

⁴⁶ Una riedizione, secondo alcuni, di quella concezione – addirittura prerепublicana – che ha previsto una ampia ingerenza del Ministero dell'interno nei riguardi delle amministrazioni comunali.

⁴⁷ Nell'ambito del Piano d'azione dell'*Open Government Partnership*, l'Associazione Libera, nel febbraio del 2021, ha pubblicato la prima edizione del rapporto "Rimandati", dedicato al livello di trasparenza della "filiera" della confisca dei beni mafiosi, segnalando che, su 1.076 comuni italiani monitorati, ben 670 comuni, destinatari di beni immobili confiscati, non pubblicano l'elenco dei beni sul loro sito internet, così come previsto dal codice antimafia: sono pari al 62% del totale. Il primato negativo in termini assoluti spetta ai Comuni del Sud Italia e delle isole maggiori con ben 392 comuni che non pubblicano elenco, segue il Nord Italia con 213 comuni e il Centro con 65 comuni.

interposta persona nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca.

Ebbene l'applicazione di questa disposizione viene estesa anche alle ipotesi della vendita dei beni confiscati. Il risultato che si vuole perseguire è senza dubbio chiaro, ossia rimettere in discussione l'efficacia del contratto di cessione, allorquando si verifichi una sostanziale riappropriazione del bene confiscato da parte degli esponenti delle organizzazioni criminali. Tuttavia, questo lodevole intento è perseguito con una norma che definisce troppo poco gli strumenti a disposizione dell'Agenzia: anche se si deve presumere che si tratti di un'ipotesi di recesso *ex lege* dal contratto di vendita, che implica la possibilità per l'ANBSC di riacquisire la proprietà del bene, bisogna osservare che non è stato esplicitato se vada applicata la disciplina del codice civile (in particolare l'art. 1539), quella del codice dei contratti pubblici o del codice antimafia. Per ragioni sistematiche, questa ultima soluzione sembra preferibile, benché la norma *de qua* non si presenti pienamente aderente alla specificità che presenta il recesso dal contratto di compravendita di beni immobili confiscati.

6. La valorizzazione dei beni confiscati nell'ottica del PNRR: il raccordo tra la programmazione settoriale e gli strumenti finanziari statali

La ricognizione delle politiche pubbliche che riguardano il recupero del patrimonio sottratto alla criminalità organizzata non può certamente prescindere dall'esame del modello di coordinamento delle iniziative di valorizzazione dei beni confiscati che è stato introdotto sia nella disciplina antimafia, sia nella legislazione amministrativa di promozione dello sviluppo economico. Dopo un lungo periodo di funzionamento dell'Agenzia nazionale, il legislatore italiano, alla luce anche dei rapporti e degli studi di settore con cui sono state indagate le criticità dell'attività di gestione e assegnazione dei beni sequestrati e confiscati, ha deciso di superare i limiti strutturali dell'originaria formula organizzativa prevista dal codice antimafia – basata sull'attribuzione di un potere diretto di indirizzo e di avvalimento delle altre amministrazioni pubbliche da parte dell'ANBSC – per delineare un modello di collaborazione interistituzionale che si colloca nel quadro di una strategia programmatica

a trazione governativa. In tale prospettiva, allora, l'attività dell'Agenzia recupera un ambito più fisiologico di ordine gestionale e destinatorio, che non si muove in modo avulso dalle coordinate generali della politica di bilancio e dall'assegnazione di risorse dedicate alla valorizzazione dei beni confiscati.

In particolar modo, due sono gli elementi di novità che arricchiscono l'attuale modello di gestione amministrativa *in subiecta materia*.

In primo luogo, la legge di bilancio 2017⁴⁸ ha introdotto un nuovo strumento, la "Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione", che, nel quadro delle misure di coesione sociale e territoriale, dovrebbe rappresentare la soluzione più avanzata per coordinare, indirizzare e supportare le amministrazioni statali, gli enti locali e tutti quei soggetti che partecipano a diverso titolo nella gestione dei beni confiscati: non soltanto, quindi, le autorità amministrative, ma anche l'autorità giudiziaria, nel rispetto delle sue specifiche prerogative.

Nel febbraio del 2018, in attuazione delle indicazioni contenute nella legge del 2017, la Strategia nazionale⁴⁹ è stata elaborata dall'ANBSC e dal Dipartimento per le politiche di coesione della presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione, peraltro, con l'Agenzia per la coesione territoriale e il Ministero dell'economia e finanze, Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea, ed è stata approvata con delibera del CIPE 25 ottobre 2018, n. 53.

Non si tratta di un'impostazione completamente inedita, perché durante il ciclo di programmazione 2007-2013 le politiche di coesione hanno previsto interventi nel campo dei beni confiscati alla criminalità organizzata, prevalentemente nelle regioni dell'Obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), con il contributo anche del Programma operativo nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia". In linea generale, il legislatore nazionale ha percepito, progressivamente, l'importanza di predisporre delle risorse dedicate al sostegno finanziario, anche indiretto, dell'attività dell'Agenzia nazionale, consentendo alle istituzioni

⁴⁸ Art. 1, co. 611, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

⁴⁹ Strategia nazionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, febbraio 2018.

pubbliche e agli operatori del terzo settore, potenzialmente interessati, di usufruire di agevolazioni e linee di finanziamento specifiche per il recupero dei beni confiscati. Così, si può ricordare come, tra le innovazioni introdotte dal codice del terzo settore⁵⁰, vi rientri il “social bonus”, la cui definizione è stata avviata con il Protocollo d’intesa siglato nel novembre 2017 tra ANBSC, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Agenzia del demanio e ANCI, per incoraggiare l’assegnazione agli enti no-profit di beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

Nondimeno, se la valorizzazione e il riutilizzo sociale dei beni confiscati richiedono il ricorso a forme di sostegno finanziario pubblico e/o privato, specificamente attivate o da prevedere nell’ambito di politiche di investimento di carattere generale, la prospettiva delineata dalla Strategia nazionale assume, senza dubbio, un rilievo fondamentale per incentivare gli sforzi complessivi del sistema di amministrazione e destinazione del patrimonio di matrice criminale.

Orbene, la Strategia nazionale del 2018 – che si inserisce nell’ambito del ciclo di programmazione 2014-2020 – ha costituito una risposta trasversale e incisiva, per attivare una serie di molteplici misure in grado di intercettare le diverse situazioni di criticità correlate all’uso dei beni confiscati. Infatti, all’obiettivo di carattere generale, che punta a promuovere l’utilizzazione efficace ed efficiente dei beni immobili e aziendali confiscati alla criminalità organizzata, attraverso interventi di valorizzazione sostenuti anche dalle politiche di coesione, sono stati abbinati tre obiettivi specifici: obiettivo 1, il rafforzamento della capacità e della cooperazione degli attori istituzionali responsabili del processo di sottrazione, valorizzazione e restituzione alla società dei patrimoni illegalmente accumulati; obiettivo 2, le politiche di valorizzazione dei beni immobili confiscati; obiettivo 3, la re-immissione nel circuito dell’economia legale delle aziende confiscate alla criminalità organizzata o dei beni ad esse pertinenti⁵¹.

⁵⁰ D.lgs. n. 117/2017.

⁵¹ Anche le Regioni, a loro volta, sono tenute ad adottare analoghi strumenti di programmazione degli interventi di valorizzazione dei beni confiscati: si veda, per esempio, la Strategia regionale per la valorizzazione dei beni confiscati attraverso le politiche di coesione, Regione siciliana, 2021.

Va ricordato, altresì, che tra gli strumenti preordinati a dare attuazione alla *Strategia nazionale*, uno dei più efficaci è stato sicuramente il piano per i beni confiscati esemplari nel Mezzogiorno, finanziato con due successive delibere del CIPE⁵².

In secondo luogo, per l'implementazione della Strategia nazionale, che risulta collegata anche ai Programmi nazionali di riforma dei def 2014, 2015 e 2016, è stata prevista una *governance* più strutturata, sulla scorta delle indicazioni fornite dall'art. 1, co. 611, legge di bilancio 2017. A livello centrale, in particolar modo, è stato istituito dal CIPE, presso il Dipartimento per le politiche di coesione della presidenza del Consiglio dei Ministri, il Tavolo di Indirizzo e Verifica, composto da rappresentanti dell'ANBSC, del Ministero dell'interno, del Ministero dell'economia e finanze (RGS-IGRUE), del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione del Dipartimento per la coesione della presidenza del Consiglio (DPCoe-NUVAP) e del Nucleo di verifica e controllo dell'Agenzia per la coesione territoriale (ACT-NUVEC)⁵³. In relazione a specifiche tematiche o problemi particolari, alle riunioni del Tavolo possono essere invitati i rappresentanti di altre istituzioni competenti per materia e territorio, nonché altri soggetti che possano contribuire alla valorizzazione di beni confiscati.

⁵² In particolare, la delibera n. 48/2019 ha assegnato 15 milioni di euro di FSC 2014-2020 per la valorizzazione dell'azienda agro-industriale con annesso villaggio rurale "La Balzana", ubicata nel comune di Santa Maria La Fossa (CE), da destinare a finalità di «Parco agroalimentare dei prodotti tipici della Campania». Con la successiva delibera n. 61/2020, il CIPE ha invece stanziato 10 milioni di euro di FSC 2014-2020 per uno specifico asse del piano destinato al sostegno degli enti pubblici impegnati a definire progetti di valorizzazione per beni in confisca definitiva ubicati nel Mezzogiorno e qualificati come esemplari: a) indizione di concorsi di idee; b) definizione di piani di gestione; c) elaborazione di progetti definitivi o esecutivi, a partire dai progetti di fattibilità tecnica ed economica e atti propedeutici.

⁵³ Con nota prot. n. 2772 del 21 giugno 2019 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata resa informativa in ordine all'intervenuta istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione/ ANBSC, del tavolo di indirizzo e verifica quale presidio nazionale di coordinamento, di indirizzo e accompagnamento con funzioni di programmazione, supporto all'attuazione e sorveglianza sull'avanzamento della Strategia nazionale. Presso il Tavolo sono attivi gruppi di lavoro regionali permanenti, un gruppo di lavoro tematico dedicato a qualità, trasparenza e condivisione dei dati in materia di beni e aziende confiscate, e possono essere attivati eventuali ulteriori gruppi di lavoro tematici e/o territoriali per la realizzazione di specifiche azioni.

Questo organismo svolge il compito, quanto mai complesso, di promuovere orientamenti comuni per l'attuazione degli interventi promozionali, di monitorare le modalità di assolvimento degli impegni assunti dalle diverse autorità in sede di programmazione e di valutare la realizzazione degli obiettivi previsti, supportando le iniziative che, nell'esercizio della sua autonomia amministrativa e organizzativa, l'ANBSC è tenuta, in ogni caso, a realizzare.

Infine, non si può dimenticare che anche nel contesto del PNRR⁵⁴, che deve attuare nell'ordinamento italiano l'iniziativa eurounitaria denominata *Next Generation EU*, è stata prevista una consistente linea di finanziamento per le politiche di recupero del patrimonio sottratto alla criminalità organizzata. Nel contesto degli obiettivi di rilievo socio-economico ha trovato un significativo riconoscimento una misura che si propone di sostenere gli enti locali nel recupero dei beni confiscati, sulla base di una adeguata progettazione funzionale all'avvio di attività di interesse generale. In particolar modo, la Missione 5 – Inclusione e coesione – è suddivisa in 3 Componenti, di cui la terza – Interventi speciali per la coesione territoriale –, a sua volta, individua uno specifico intervento (il secondo), rubricato come Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, con un'assegnazione di tutto rilievo, di 300.000.000 €, per la realizzazione di n. 200 progetti nelle 8 Regioni del Mezzogiorno.

Al fine di garantire una ottimale gestione di queste risorse finanziarie, il Ministro per il sud e la coesione territoriale, con nota prot. 1995 P del 22 novembre 2021, ha individuato l'Agenzia per la coesione territoriale quale soggetto attuatore del suindicato investimento.

7. Conclusioni: uno sforzo coordinato per coniugare intervento "simbolico" e valorizzazione economica

La disciplina antimafia ha subito, nel corso della sua lunga evoluzione, diversi e significativi cambiamenti di prospettiva, raggiungendo, comunque, un livello di elevata e sofisticata qualità normativa, che emerge dal carattere originale ed innovativo delle soluzioni giuridiche via via adottate per garantire un'efficiente gestione dei beni sottratti alle mafie. La

⁵⁴ Per una disamina generale, anche in una prospettiva critica, cfr. M. MESSORI, *La strategia rischiosa del Piano italiano di ripresa e resilienza*, in *astrid-online.it*, 5 maggio 2021.

consistente quota di beni che rimangono ancora inutilizzati, a motivo delle straordinarie lungaggini dei procedimenti di prevenzione e destinazione, non permette bilanci trionfalistici⁵⁵, ma non si possono nemmeno sottovalutare i risultati positivi che sono stati comunque conseguiti, come l'aumento costante delle assegnazioni e delle forme di recupero di carattere sociale nel corso dell'ultimo decennio. D'altronde, non è semplice armonizzare le molteplici esigenze che ruotano intorno al patrimonio confiscato: assegnazione sociale dalla forte valenza simbolica, redditività dei beni, modalità di uso connesse all'esercizio dei compiti istituzionali, dismissione delle aziende prive di qualsiasi possibilità di prosecuzione economica.

Tuttavia, l'inevitabile valutazione ambivalente si può connotare, in questa fase, per un certo ottimismo, in considerazione di due importanti fattori che sono stati in precedenza tratteggiati: il recente *restyling* normativo ha sicuramente perfezionato il modello organizzativo dell'Agenzia nazionale e ha posto, quindi, le premesse per il suo funzionamento più efficiente e razionale; il collegamento tra l'attività destinataria dell'ANBSC e la programmazione in tema di coesione sociale e territoriale consente di puntare su una massa critica di risorse finanziarie, necessarie per un salto di qualità nell'ottica della concreta utilizzazione del bene confiscato. Gli aspetti controversi sono ancora molti – tra tutti, la difficile sopravvivenza delle aziende sequestrate e confiscate –, nondimeno la direzione di marcia sembra essere quella più idonea ad un rilancio di questo settore, in cui devono essere soprattutto incoraggiate e rinforzate le occasioni di partecipazione della società civile⁵⁶. In attesa di quel consolidamento della dotazione organica, che rimane, in ogni caso, imprescindibile.

⁵⁵ Si veda, in occasione della presentazione dell'Osservatorio permanente sulla raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati, l'intervento del Ministro della giustizia, Marta Cartabia, sull'esigenza di migliorare la *performance* nel recupero delle aziende sequestrate e confiscate, in *gNews - Quotidiano del Ministero della giustizia*, 21 giugno 2022.

⁵⁶ Sulle potenzialità e i limiti della collaborazione tra pubblico e privato (sociale) nel recupero dei beni confiscati si vedano le interessanti osservazioni di F. GIGLIONI, *La collaborazione per la legalità: il caso dei beni confiscati alla criminalità organizzata*, in *Etica pubblica*, 2, 2021, p. 51 ss.; C. SALATI, *Beni confiscati alle mafie come beni comuni. L'amministrazione condivisa quale scenario di rigenerazione*, in *labsus.org*.