

INDICE

Introduzione

1. Le sfide dell'emergenza criminale alla società contemporanea e le risposte del diritto pubblico 19
2. La disciplina dei beni confiscati nella prospettiva del diritto amministrativo dell'emergenza criminale 23
3. Questioni metodologiche preliminari 28

PARTE I

L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA DI AMMINISTRAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI

CAPITOLO I

LE MISURE DI PREVENZIONE PATRIMONIALI TRA PRINCIPI COSTITUZIONALI E PRINCIPI DEL DIRITTO EUROPEO

1. Le politiche italiane di contrasto alla criminalità organizzata 35
 - 1.1. L'ampliamento degli strumenti della repressione penale 39
 - 1.2. Dalla repressione alla prevenzione: le misure di prevenzione riservate all'autorità giudiziaria 41
 - 1.3. *Segue.* La prevenzione amministrativa. Cenni 45
2. L'inquinamento criminale dell'economia legale 47
3. Dalla confisca "penale" alle misure di prevenzione patrimoniali antimafia 58
 - 3.1. I presupposti e gli effetti del sequestro e della confisca di prevenzione nella l. n. 575 del 1965 64
 - 3.2. Il problema della tutela dei terzi creditori 68
 - 3.3. L'ambito soggettivo di applicazione 76
 - 3.4. La confisca "allargata" 78
4. Le indicazioni del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea in materia di confisca 82
5. La sistematizzazione della normativa previgente con l'approvazione del codice antimafia nel 2011 92

6. La controversa natura della confisca di prevenzione	102
7. Il problema della compatibilità della confisca di prevenzione con i principi della Costituzione italiana e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo	106
8. La riforma del codice antimafia ad opera della l. 17 ottobre 2017, n. 161	114
8.1. L'ampliamento dei soggetti destinatari delle misure di prevenzione patrimoniali	118
8.2. Le innovazioni in tema di sequestro e confisca di prevenzione	119
8.3. Le modifiche alla confisca "allargata"	121
8.4. I nuovi modelli di gestione delle aziende "a contaminazione mafiosa"	122
8.5. Le forme di tutela dei terzi	123
9. La diffusione della confisca penale e di prevenzione negli ordinamenti degli Stati europei. Cenni di diritto comparato	123

CAPITOLO II

IL RUOLO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
NEL RECUPERO DEL PATRIMONIO ILLECITO DELLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

1. La disciplina dei beni confiscati tra diritto penale e diritto amministrativo	128
2. Emergenza e diritto amministrativo	130
3. Il "diritto amministrativo dell'emergenza criminale" come evoluzione del diritto italiano della sicurezza pubblica: caratteristiche e criticità	134
3.1. I principali settori di intervento:	137
a) le misure antimafia	
b) le misure anticorruzione	
c) le misure di sicurezza urbana	
d) le misure di sicurezza pubblica in materia di immigrazione	
e) la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata	
3.2. Dall'emergenza criminale alla stabilizzazione delle misure di prevenzione: l'individuazione e l'istituzione di nuovi soggetti responsabili	147
3.3. Le misure basate sul presupposto della pericolosità sociale	150
3.4. Il complesso bilanciamento tra sicurezza pubblica, tutela dell'ordine pubblico economico e continuità dell'azione amministrativa: i modelli di gestione straordinaria delle imprese per una nuova forma di interventismo pubblico	152
3.5. Il coordinamento tra le diverse misure: verso una disciplina comune della prevenzione amministrativa?	154
3.6. Le disposizioni in materia di antiterrorismo	155
3.7. Profili di costituzionalità e ampiezza del sindacato del giudice amministrativo: quali garanzie per un "settore emergente"?	156
3.8. L'amministrazione dei beni confiscati nella prospettiva del diritto amministrativo dell'emergenza criminale	159

4. Il panorama europeo. L'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata come una questione di rilevante interesse pubblico: al crocevia tra tutela dell'ordine pubblico, efficienza economica e promozione sociale	160
5. La lotta alla criminalità organizzata e la riutilizzazione del patrimonio illecito nel diritto dell'Unione europea: la direttiva 2014/42/UE	161
6. Le principali strategie per il riuso dei beni confiscati negli ordinamenti degli Stati membri: profili di diritto comparato	172
7. Le trasformazioni del diritto amministrativo italiano di fronte alla sfida dell'emergenza criminale: verso un sistema specialistico di gestione amministrativa dei beni confiscati	181
8. La rilevanza economica del patrimonio confiscato	182
9. La disciplina amministrativa della destinazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata tra specialità e principi generali dell'azione amministrativa	190
10. L'evoluzione legislativa in materia di gestione beni confiscati	193
10.1. I primi interventi legislativi: dalla mancanza di normativa specifica alla prevalenza della "destinazione sociale" con la l. 7 marzo 1996, n. 109	194
10.2. Le modifiche alla l. n. 109 del 1996: l'introduzione di ipotesi di alienazione dei beni confiscati e l'individuazione dell'Agenzia del demanio come autorità competente	202
10.3. Le proposte di riforma organica del settore: potenziamento dell'agenzia fiscale o creazione di un organismo specializzato?	205
10.4. La destinazione dei beni confiscati nel "pacchetto-sicurezza": la polivalenza dei fini perseguiti e il nuovo ruolo decisionale delle prefetture	213
10.5. L'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata con il d.l. 4 febbraio 2010, n. 4	219
10.6. Le principali innovazioni del codice antimafia in tema di destinazione dei beni confiscati	224
10.7. La revisione dell'amministrazione pubblica dei beni confiscati con la l. 17 ottobre 2017, n. 161	229
11. L'amministrazione e la destinazione dei beni nelle ipotesi di confisca amministrativa: la riconducibilità alla disciplina generale dei beni pubblici. Cenni	230

PARTE II
LA DISCIPLINA DEL “CODICE ANTIMAFIA”

CAPITOLO I

L'AGENZIA NAZIONALE PER L'AMMINISTRAZIONE E LA
 DESTINAZIONE DEI BENI SEQUESTRATI E CONFISCATI
 ALLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

1. Alla ricerca del modello organizzativo più adeguato per l'amministrazione dei beni confiscati	235
2. L'assetto organizzativo e funzionale prima dell'istituzione dell'Agenzia nazionale	237
3. L'individuazione di un organismo specializzato: l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata	242
4. L'amministrazione pubblica dei beni sequestrati e confiscati dopo la l. 17 ottobre 2017, n. 161	247
5. I compiti dell'Agenzia nazionale: gestione, destinazione e vigilanza. Rinvio	248
6. L'organizzazione dell'Agenzia nazionale	251
6.1. Gli organi e le competenze	251
6.2. La struttura organizzativa: la revisione dell'articolazione territoriale con la l. n. 161 del 2017	265
6.3. Il personale	269
7. Il funzionamento dell'Agenzia nazionale e l'avvalimento degli uffici di altre amministrazioni	275
8. <i>Segue</i> . Le figure di supporto: il ruolo dell'amministratore giudiziario	283
9. La giurisdizione amministrativa per le controversie riguardanti l'attività dell'Agenzia nazionale	285
10. La natura giuridica dell'Agenzia nazionale: un inquadramento controverso	286
11. <i>Segue</i> . Un'agenzia <i>sui generis</i> : il paradosso del nuovo modello e le innovazioni introdotte dalla l. n. 161 del 2017	288
12. L'Agenzia nazionale come ente strumentale con compiti di coordinamento e di servizio	296
13. Questioni di costituzionalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. La posizione dell'Agenzia nazionale nel sistema amministrativo: promozione delle attività economiche <i>versus</i> tutela dell'ordine pubblico?	297

CAPITOLO II
LA GESTIONE, LA TUTELA E LA DESTINAZIONE PUBBLICA
DEI BENI CONFISCATI

Premessa

- | | |
|---|-----|
| 1. Alcune preliminari questioni terminologiche: amministrazione, gestione, tutela e destinazione dei beni confiscati | 305 |
| 2. L'ambivalenza della nozione di destinazione | 310 |
| 2.1. La destinazione dei beni nel diritto privato | 312 |
| 2.2. ... e la destinazione dei beni pubblici nel diritto amministrativo | 318 |
| 2.3. <i>Segue.</i> Il ruolo dell'Agenzia del demanio in materia di gestione dei beni pubblici | 328 |
| 3. Una disciplina speciale per la gestione e la destinazione dei beni confiscati: l'introduzione di vincoli pubblicistici e la previsione di un procedimento amministrativo <i>ad hoc</i> | 332 |
| 4. Il "proteiforme" ruolo dell'Agenzia nazionale nelle tre fasi dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati dopo la l. 17 ottobre 2017, n. 161: in pendenza di sequestro; <i>post</i> confisca di secondo grado; <i>post</i> confisca definitiva | 335 |
| 4.1. Il problema dell'assegnazione provvisoria dei beni sequestrati o confiscati in via non definitiva. Rinvio | 336 |
| 5. L'ambito di applicazione della disciplina e il regime transitorio | 337 |

SEZIONE I

La gestione dei beni sequestrati e confiscati
fino alla confisca di secondo grado

- | | |
|--|-----|
| 1. La gestione dei beni sequestrati e confiscati fino alla confisca di secondo grado e il complesso coordinamento tra il giudice della prevenzione e l'Agenzia nazionale | 338 |
| 2. L'avvio del procedimento di prevenzione e il sequestro dei beni del proposto | 340 |
| 2.1. La nomina dell'amministratore giudiziario | 342 |
| 2.2. I compiti e le responsabilità dell'amministratore giudiziario | 345 |
| 2.3. I compiti dell'Agenzia nazionale | 349 |
| 2.4. La locazione e il comodato dei beni immobili | 352 |
| 2.5. La vendita, l'assegnazione o la distruzione dei beni mobili | 353 |
| 3. Le misure di prevenzione patrimoniali e la gestione delle aziende | 354 |
| 4. <i>Segue.</i> Il sequestro dei beni aziendali | 355 |
| 4.1. L'affitto e il comodato dei beni aziendali sequestrati | 364 |
| 4.2. I tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate presso le prefetture-uffici territoriali del Governo | 366 |
| 5. L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende | 370 |

6. Il controllo giudiziario delle aziende	373
7. Il coordinamento tra le norme in materia di aziende sequestrate (e confiscate) e la disciplina relativa alla documentazione antimafia e in tema di autorizzazioni amministrative	375
8. La tutela dei terzi nel procedimento di prevenzione	379
8.1. I difficili rapporti con gli istituti di credito e le novità della l. n. 161 del 2017	389
9. La prospettiva dell'assegnazione provvisoria dopo la riforma del 2017: il controverso rapporto tra destinazione giudiziale e decisione amministrativa nella fase di gestione dei beni sequestrati	393
10. La gestione dei beni dopo la confisca di primo grado	394

SEZIONE II

La gestione e la destinazione pubblica dei beni
dopo la confisca di secondo grado

1. I nuovi compiti dell'Agenzia nazionale dopo la confisca di secondo grado	395
2. La destinazione dei beni confiscati non in via definitiva: profili critici	400

SEZIONE III

La destinazione pubblica dei beni dopo la confisca definitiva

1. La destinazione dei beni dopo la confisca definitiva: le differenze rispetto al modello generale	401
2. L'attività di destinazione nel codice antimafia	404
3. I vincoli di destinazione per i diversi tipi di beni confiscati tra uso istituzionale, sociale ed economico	406
3.1. Le somme di denaro e i crediti	407
3.2. Gli altri beni mobili	410
3.3. I beni immobili: la molteplicità dei fini perseguibili (istituzionali, sociali, economici)	412
3.4. <i>Segue.</i> La vendita dei beni immobili	417
3.5. La destinazione delle aziende confiscate	422
3.6. <i>Segue.</i> La decisione sulla prosecuzione dell'attività imprenditoriale	423
3.7. <i>Segue.</i> Le opzioni previste dal codice: affitto, comodato, concessione, vendita o liquidazione	425
3.8. <i>Segue.</i> Lo scorporo dei beni aziendali	432
4. La tutela dei terzi creditori: le innovazioni della l. n. 161 del 2017	434
5. La discrezionalità dell'Agenzia nazionale nell'attività di destinazione: una discrezionalità mista	436

SEZIONE IV

Il procedimento amministrativo di destinazione

- | | |
|--|-----|
| 1. Il momento dell'imposizione del vincolo di destinazione | 439 |
| 2. Il procedimento di destinazione tra esigenze di risultato e garanzie procedurali | 445 |
| 3. Le nuove forme di consultazione | 453 |
| 4. L'applicabilità dei principi della l. n. 241 del 1990 al procedimento di destinazione | 455 |
| 5. L'autonomia e la responsabilità degli enti territoriali nella destinazione dei beni confiscati | 460 |
| 6. La vigilanza generale dell'Agenzia nazionale sull'uso del patrimonio confiscato: la revoca del trasferimento o della destinazione | 464 |
| 7. La revoca della confisca e la restituzione per equivalente del bene: profili critici | 467 |

SEZIONE V

L'autotutela in materia di beni confiscati

- | | |
|--|-----|
| 1. La protezione dei beni confiscati: una questione prioritaria nella disciplina antimafia | 469 |
| 2. La tutela dei beni pubblici ai sensi dell'art. 823, co. 2, codice civile | 470 |
| 3. La liberazione dei beni sequestrati | 472 |
| 4. La tutela esecutiva dei beni confiscati | 474 |

SEZIONE VI

Profili di costituzionalità del sistema amministrativo di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati

- | | |
|--|-----|
| 1. Il complesso bilanciamento tra protezione, uso sociale e restituzione al circuito economico-legale dei beni confiscati | 483 |
| 2. Il difficile equilibrio tra "giurisdizionalizzazione" dell'attività di destinazione ed interferenza gestionale dell'Agenzia nazionale nel procedimento di prevenzione | 488 |
| 3. L'ampio ventaglio di strumenti di controllo giudiziario e amministrativo sulle attività d'impresa: un nuovo dirigismo pubblico? | 491 |

CAPITOLO III
LA NATURA GIURIDICA DEI BENI CONFISCATI ALLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

1. La <i>querelle</i> sulla natura giuridica dei beni confiscati alla criminalità organizzata: verso una nuova <i>species</i> di beni pubblici?	493
2. <i>Segue</i> . Regime proprietario e autotutela esecutiva dei beni pubblici	501
3. <i>Segue</i> . Analogie e differenze con altre tipologie di beni pubblici	502
4. <i>Segue</i> . I beni confiscati alla criminalità organizzata come beni patrimoniali a “tutela rinforzata”	507
5. La condizione giuridica dei beni confiscati <i>post destinationem</i> : A) i beni mobili; B) i beni immobili: il problema della destinazione sociale; C) i beni aziendali; D) il denaro	510
6. I beni confiscati come beni comuni: nuove ipotesi di classificazione?	514

PARTE III
La valorizzazione dei beni confiscati

CAPITOLO I
LA VALORIZZAZIONE DEI BENI SOTTRATTI ALLA
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
E LE MISURE DI INCENTIVAZIONE

1. Risultati e criticità dell’attività di destinazione pubblica dei beni confiscati	519
2. Il sostegno organizzativo e finanziario al recupero del patrimonio di origine illecita	524
2.1. Le linee di intervento comunitario	525
2.2. Le linee di intervento statale	526
2.3. Le linee di intervento regionale	535
3. Il coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore	537
4. La riforma del 2017 dell’amministrazione dei beni sequestrati e confiscati	538
5. <i>Segue</i> . I fondi riservati alle aziende confiscate e l’accesso al credito	540
6. Il difficile (ma non impossibile) percorso dalla tutela alla valorizzazione	541

CONCLUSIONI
IL DIRITTO AMMINISTRATIVO
DELL'EMERGENZA CRIMINALE
E L'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA
DEI BENI CONFISCATI

1. Dal diritto della sicurezza pubblica al “diritto amministrativo dell'emergenza criminale”: un nuovo settore ordinamentale? 545
2. L'emergenza criminale e l'amministrazione pubblica dei beni confiscati 552
 - 2.1. La codificazione dell'attività di destinazione 553
 - 2.2. La struttura specializzata per la gestione e la destinazione e le forme di cooperazione interistituzionale 554
 - 2.3. Il regime speciale dei beni confiscati 556
 - 2.4. La vigilanza sulle modalità di utilizzazione dei beni confiscati 557
3. L'importanza di un modello specialistico di amministrazione dei beni confiscati e la controversa incidenza della l. n. 161 del 2017 558
4. Considerazioni finali. Gli studi amministrativistici per il rilancio del sistema pubblico della destinazione dei beni confiscati 569