

*rivista*  
*dell'esecuzione*  
*forzata*

**Numero 2**

Anno 2013

**DIRETTORE**

Romano Vaccarella

**VICEDIRETTORE**

Bruno Capponi

**COMITATO SCIENTIFICO**

Claudio Consolo, Massimo Fabiani, Francesco Paolo Luiso, Elena Merlin, Giuseppe Miccolis, Girolamo Monteleone, Emilio Norelli, Giuseppe Olivieri, Renato Oriani, Roberto Preden, Achille Saletti, Fabio Santangeli, Bruno Sassani, Giuliano Scarselli, Alfredo Storto, Paolo Vittoria

**COORDINATORE**

Roberta Tiscini

**REDAZIONE GIUDIZIARIA**

Luciana Barreca, Massimo Ferro, Roberto Fontana, Pasquale Liccardo, Massimiliana Battagliese, Mario Montanaro, Alida Paluchowski, Anna Maria Soldi, Augusto Tatangelo, Francesco Vigorito

**COMITATO PER LA VALUTAZIONE**

Remo Caponi, Claudio Cecchella, Sergio Chiarloni, Domenico Dalfino, Marco De Cristofaro, Roberto Martino, Juan Montero Aroca, Andrea Panzarola, Carmela Lucia Perago, Giuseppe Trisorio Liuzzi

**SEGRETARIA DI REDAZIONE**

Gabriella Tota

---

## INDICE SOMMARIO

---

### ESPERIENZA E RICERCA

- F. SANTANGELI, *Fallimento, concordato preventivo e procedimento di omologazione degli accordi di ristrutturazione. L'entrata in vigore, ed applicazione ad atti e procedimenti già in corso. Profili di incostituzionalità delle disposizioni introdotte con decreto legge ad efficacia differita; dalla legge fallimentare all'appello ed alla cassazione* . . . . . » 215
- S. ZIINO, *La tutela dei creditori nel caso di confisca per misura di prevenzione: le novità introdotte dalla Legge di stabilità 2013* . . . . . » 251
- G. FANELLI, *Accordi processuali e processo esecutivo* . . . . . » 267

### OPINIONI E COMMENTI

- M. BATTAGLIESE, *I frutti civili del bene immobile pignorato* . . . . . » 287
- F. DE STEFANO, *Gli effetti della vendita forzata e della assegnazione* . . . . . » 294

### DECISIONI COMMENTATE

- Cass., Sez. Un., 23 gennaio 2013, n. 1521, con nota di G. CARMELLINO, *Il giudizio di fattibilità del piano di concordato preventivo nella prospettiva delle Sezioni Unite* . . . . . » 345
- Cass., sez. III, 20 novembre 2012, n. 20310, con nota di A. BONAFINE, *L'ordinanza di assegnazione di crediti ex art. 553 c.p.c.: natura e possibili rimedi* . . . . . » 382
- Cass., sez. VI, 7 novembre 2012, n. 19264, con nota di L. ABETE, *La fase introduttiva delle opposizioni esecutive "successive": rilievi e osservazioni* e postilla di B. CAPPONI, *L'infinita storia della fase introduttiva delle opposizioni esecutive* . . . . . » 401
- Cass., sez. III, 28 settembre 2012, n. 15698, con nota di P. FARINA, *Sentenza di usucapione e opposizione del creditore ipotecario pretermesso* . . . . . » 418
- T. Torino, 9 marzo 2012 (ordinanza), con nota di C. SPACCAPELO, *Il decreto ex art. 148 c.c. costituisce titolo esecutivo ma non è atto iniziale del processo espropriativo* . . . . . » 450

SALVATORE ZIINO

## La tutela dei creditori nel caso di confisca quale misura di prevenzione: le novità introdotte dalla Legge di stabilità 2013 (\*)

**Sommario:** **1.** Le norme processuali contenute nella Legge di stabilità 2013. – **2.** Cenni sulla tutela dei creditori prima della approvazione del codice delle leggi antimafia. – **3.** Le disposizioni introdotte dal codice della legge antimafia. – **4.** Le disposizioni introdotte dalla Legge di stabilità. – **5.** Considerazioni critiche sulla tutela dei creditori secondo la Legge di stabilità.

### *1. Le norme processuali contenute nella Legge di stabilità 2013.*

Negli ultimi anni gli studiosi del processo sono stati abituati a confrontarsi con continue, inarrestabili novità che vengono inserite all'interno di provvedimenti normativi dedicati ad interventi nel campo dell'economia.

Negli ultimi due anni queste riforme economico-processuali hanno sconvolto il processo civile<sup>1</sup>, introducendo nuovi istituti, prima sconosciuti e fonte di gravi critiche e perplessità.

Questo nuovo modo di legiferare è relativamente recente: il primo esempio di provvedimenti "urgenti" di natura economica che hanno introdotto norme processuali risale al d.l. 14-3-2005, n. 35 «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale»: in quella occasione la

\* Il presente articolo è destinato agli scritti in onore del prof. Romano Vaccarella.

<sup>1</sup> Un esempio tra i tanti è il nuovo filtro in appello: sul punto, anche per richiami, v. SCARSELLI, *Sul nuovo filtro per proporre appello*, *FI*, 2012, V, 287; IMPAGNATIELLO, *Pessime nuove in tema di appello e di ricorso per cassazione*, *GPC*, 2012, 735 ss.; SASSANI, *Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne*, *RDP*, 2012, 1429; CAPONI, *La riforma dei mezzi di impugnazione*, *RTPC*, 2012, 1153 ss.; COMOGLIO, *Requiem per il processo «giusto»*, *NGCC*, 2013, 47. Non è questa la sede per esaminare gli effetti negativi prodotti da queste riforme, che sono state ampiamente criticate perché l'unico elemento comune è quello di volere sacrificare ingiustamente il diritto di difesa delle parti. Inoltre una conseguenza di immediata evidenza è costituita dalla grande confusione che regna nel processo civile, suddiviso in miriadi di riti *ratione temporis*, sicché molto spesso le parti ed i giudici non sono in condizione di sapere quale disposizione regola il singolo processo. Questi dubbi sono a volte inestricabili.

l. di conversione 14-5-2005, n. 80<sup>2</sup>, ha introdotto numerose modifiche al codice di procedura civile ed ha pure previsto una delega al Governo in materia di giudizio di cassazione di arbitrato (delega attuata dal Governo con il d.lg. 2-2-2006, n. 40).

Queste modifiche tuttavia erano state oggetto di precedenti progetti di riforma ed erano state discusse e sostanzialmente condivise – in molti punti – dalla dottrina, anche se su alcuni importanti temi vi erano posizioni contrapposte, come è normale che accada in occasione di importanti riforme<sup>3</sup>. La dottrina in quegli anni ha esaminato il merito delle novità legislative, senza potere immaginare che il richiamo a temi economici e lo strumento della legislazione d'urgenza sarebbero stati la fonte di innumerevoli successive improvvisate riforme processuali<sup>4</sup>.

Ed ecco che, dopo quella prima esperienza, il Governo allora in carica ed i Governi successivi hanno considerato acquisito di potere apportare nel processo civile tutte le più svariate ed imprevedibili modifiche, con il pretesto di tutelare lo sviluppo economico ovvero, come accaduto in tempi recenti, con il pretesto di evitare l'aggravarsi della crisi.

Da allora processo civile viene continuamente riformato attraverso decreti legge ovvero mediante disposizioni inserite dal Governo nelle leggi di conversione o all'interno di provvedimenti di natura economica che non sono sottoposti ad un confronto con le categorie interessate<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali».

<sup>3</sup> CIPRIANI, *Prefazione*, in CIPRIANI-MONTELEONE (a cura di), *La riforma del processo civile*, Padova, 2007, V, considerava le modifiche del 2005 e del 2006 la «quarta e più grande riforma del codice di procedura civile del 1940» dopo le riforme del 1950, del 1973 e del 1990/1995. Sottolinea le differenze tra le riforme del 2005/2006 e le più recenti riforme CAPPONI, *Il diritto processuale civile «non sostenibile»*, www.judicium.it.

<sup>4</sup> Per una critica al collegamento tra competizione economica e regole del processo, nell'immediatezza delle nuove norme, v. però CONSOLO, *Competizione sì, ma più che altro fra riti e fra legislatori processuali (sulla l. n. 80/2005)*, *CorG*, 2005, 893, il quale in ordine ai tempi del processo di cognizione ha subito osservato che il collo di bottiglia è costituito dalla fase decisoria «sul quale ovviamente le più svariate nuove norme processuali ben poco possono dire e certo nulla apportano in termini di maggiore efficienza».

<sup>5</sup> Senza nessuna pretesa di completezza, tra i provvedimenti successivi, che sono stati introdotti all'interno di provvedimenti di natura economica si ricordano innanzitutto le norme processuali contenute nel d.l. 25-6-2008, n. 112, «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito con l. 6-8-2008, n. 133 (in materia di mancata comparizione in udienza, frazionamento del credito e comunicazioni a mezzo pec). A seguire sono arrivati la l. 18-6-2009, n. 69 «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» e poi la seguente pioggia di provvedimenti: il d.l. 29-12-2009, n. 193, convertito con modificazioni nella l. 22-2-2010, n. 24, il d.l. 6-7-2011, n. 98, convertito con modifiche dalla l. 15-7-2011, n. 111, il d.l. 13-8-2011, n. 138, convertito con modifiche dalla l. 14-9-2011, n. 148, la l. 12-11-2011, n. 183 (c.d. Legge di stabilità 2012), il d.l. 6-12-2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22-12-2011, n. 214, il d.l. 22-12-2011, n. 212,

In tempi recenti questo modo di operare è diventato una prassi, di dubbia legittimità, che sottrae al normale *iter* legislativo le disposizioni in materia di giustizia civile<sup>6</sup>.

Questa nuova prassi costituzionale costringe lo studioso del processo ad esaminare i provvedimenti di natura economica approvati dal Parlamento<sup>7</sup>.

Riforme processuali sono contenute pure nella l. 24-12-2012, n. 228, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 29-12-2012, n. 302, in avanti indicata *brevius* come Legge di stabilità.

La Legge di stabilità si compone di un solo articolo suddiviso in ben 561 commi, a loro volta spesso suddivisi in numeri e lettere<sup>8</sup>.

Questa tecnica di redazione del testo normativo provoca notevoli problemi per la comprensione e la lettura delle novità legislative.

Si tratta di un modo di legiferare ormai diffuso, anche se vale la pena di ricordare la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri del 2-5-2001, n. 1, «Guida alla redazione dei testi normativi», la quale stabilisce che le disposizioni contenute

convertito con modificazioni dalla l. 17-2-2012, n. 10, il d.l. 24-1-2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 24-3-2012, n. 27, la l. 28-6-2012, n. 92, «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita» (sul nuovo rito – in primo grado e in appello – in materia di licenziamenti), il d.l. 22-6-2012, n. 83 (sul c.d. filtro in appello) convertito con modificazioni dalla l. 7-8-2012, n. 134, e il recente d.l. 21-6-2013 n. 69, soprannominato Decreto del fare.

Altre norme di rilevanza processuale sono state approvate negli ultimi due anni, ma il superiore elenco riporta soltanto quelle modifiche dirette al codice di procedura civile, che sono state inserite in decreti legge o la cui approvazione è stata giustificata dalla emergenza economica. Tra gli altri provvedimenti che hanno costretto gli studiosi ad inseguire le continue riforme, basti ricordare le novità in materia di mediazione e di semplificazione dei riti, le disposizioni sulla composizione della crisi da sovraindebitamento, il nuovo testo unico delle leggi antimafia, la riforma del condominio o la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense introdotta dalla l. 31-12-2012, n. 247.

<sup>6</sup> Sui dubbi di legittimità costituzionale dell'utilizzo dei decreti legge per interesse sul processo civile in quanto mancano i presupposti di necessità ed urgenza prescritti dall'art. 77 Cost., cfr. COSTANTINO, *Le riforme dell'appello civile e l'introduzione del "filtro"*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 28 ss. e in *Libro dell'anno del diritto Treccani 2013*, Roma, 2013; CAPPONI, *op. cit.*, 3. Anche l'inserimento di disposizioni processuali in sede di conversione dei decreti legge appare di dubbia legittimità costituzionale, in quanto spesso si tratta di norme che non sono omogenee con i provvedimenti di natura economica oggetto del decreto legge: sulla necessità che le disposizioni approvate dal Parlamento nelle leggi di conversione siano omogenee con la materia oggetto del decreto legge, v. C. Cost., 13-2-2012, n. 22.

<sup>7</sup> CAVALLONE, *Postilla a LA CHINA, Tra i Vangeli e la legge sul processo civile dell'Arabia Saudita: spunti di riflessione sulla formazione della prova*, *RDP*, 2012, 687, osserva che il processo civile è «progressivamente umiliato nel regolamento "positivo" e nella prassi quotidiana, l'uno e l'altra afflitti da scomposti propositi efficientistici e improvvisate (quanto spesso effimere) innovazioni» ed il giurista è costretto a soffermarsi sulle improvvisate riforme, a scapito dei temi di più ampio respiro.

<sup>8</sup> Considerata la tecnica di redazione delle nostre leggi, viene difficile credere che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è stato costituito l'Ufficio per l'analisi e la verifica dell'impatto della regolamentazione (AIR) che, tra l'altro, avrebbe il compito di «verificare *ex ante* l'opportunità di un nuovo intervento normativo e valutarne *ex ante* i probabili effetti»: le parole tra virgolette sono tratte dal sito internet dell'ufficio [www.governo.it/Presidenza/AIR/index.html](http://www.governo.it/Presidenza/AIR/index.html), che tuttavia non contiene documenti o informazioni di particolare interesse.

in ciascun articolo «devono avere una propria autonomia concettuale, secondo il criterio di una progressione logica degli argomenti trattati», mentre il comma «ha contenuto omogeneo».

La stessa circolare prevede che «è opportuno evitare un numero eccessivo di commi per ciascun articolo. Orientativamente è eccessivo un numero di commi eccedente 10».

L'art. 1 della Legge di stabilità, invece, è composto da 561 commi, che contengono disposizioni tra loro molto diverse<sup>9</sup>. Alcuni commi sono molto estesi e modificano numerosi articoli di precedenti leggi<sup>10</sup>.

Il 561° comma stabilisce che la Legge di stabilità entra in vigore l'1-1-2013.

Le disposizioni relative al processo civile riguardano: la sanzione a carico della parte nel caso di rigetto o di dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione principale (17° e 18° comma), l'uso della posta elettronica certificata e il deposito degli atti in via telematica nel processo civile e nelle procedure concorsuali (19° comma), gli effetti della mancata dichiarazione del terzo nella espropriazione presso terzi (20° comma), la impignorabilità dei fondi gestiti dal Ministero della giustizia e dalla Presidenza del Consiglio e destinati al pagamento di indennizzi liquidati ai sensi della c.d. legge Pinto (24° comma), la liquidazione delle spese nel caso in cui le pubbliche amministrazioni stanno in giudizio mediante propri funzionari (31° e 32° comma)<sup>11</sup> nonché in materia di espropriazione forzata sui beni sottoposti a sequestro o a confisca per misure di prevenzione ai sensi della legislazione antimafia (194° comma ss.)<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Non si tratta del primo caso di articoli composti da centinaia di commi: per alcuni precedenti, v. AINIS, *Quando un comma tira l'altro*, SO, 11-12-2009.

<sup>10</sup> Il 19° comma della Legge di stabilità, ad esempio, è composto da ben 1.785 parole.

<sup>11</sup> Questi commi hanno modificato l'art. 152-*bis* disp. att. c.p.c. e l'art. 15, d.lg. 31-12-1992, n. 546 (sul processo tributario), che regolano la liquidazione delle spese nel processo del lavoro e nel processo tributario, a favore della amministrazione che sta in giudizio mediante propri funzionari. Il testo precedente stabiliva che nella liquidazione delle spese il giudice doveva applicare «la tariffa vigente per gli avvocati, con la riduzione del venti per cento degli onorari di avvocato ivi previsti»; il nuovo testo prevede che per la liquidazione delle spese il giudice deve applicare il Decreto Ministeriale che ha determinato i parametri per la liquidazione dei compensi agli avvocati. Su questo importo va sempre applicata la riduzione del venti per cento.

Le modifiche in esame confermano che i nuovi "parametri" non sono altro che le vecchie tariffe sotto altro nome (cfr. SCARSELLI, *I parametri ministeriali per la liquidazione dei compensi forensi al tempo della crisi*, FI, 2012, V, 257, il quale osserva: «i parametri son più che tariffe mascherate, sono le vere e proprie nuove tariffe»).

Il legislatore, nel tentativo di celare che parametri e tariffe sono sostanzialmente la stessa cosa, invece di prevedere che per la liquidazione delle spese si applicano i «parametri vigenti» ha usato una locuzione involuta ed ha stabilito che «si applica il decreto adottato ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per la liquidazione del compenso spettante agli avvocati».

<sup>12</sup> In materia processuale va segnalato pure l'aumento dell'importo del contributo unificato nel processo amministrativo (da 25° a 27° comma): nei procedimenti regolati dal rito abbreviato passa da

Si tratta di novità di grande rilievo. In questo scritto esamineremo le disposizioni in materia di espropriazione forzata sui beni sottoposti a sequestro o a confisca.

## **2. Cenni sulla tutela dei creditori prima della approvazione del codice delle leggi antimafia.**

Come si è accennato, la Legge di stabilità, entrata in vigore l'1-1-2013, ha introdotto importanti disposizioni nella materia dei diritti dei creditori di soddisfarsi su beni che sono oggetto di sequestro e di confisca nel corso di procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione.

La Legge di stabilità segue di circa due anni l'entrata in vigore del d.lg. 6-9-2011 n. 159, «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» (*brevius* codice delle leggi antimafia), che ha introdotto, per la prima volta, disposizioni dirette a regolare l'accertamento e la soddisfazione dei crediti all'interno del procedimento per misure di prevenzione<sup>13</sup>.

Il codice delle leggi antimafia, che è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28-9-2011 n. 226, è entrato in vigore il 13-10-2011.

L'art. 117 stabilisce che il codice delle leggi antimafia non trova applicazione nei procedimenti nei quali era già stata formulata proposta per l'applicazione delle misure di prevenzione alla data della sua entrata in vigore.

Ne deriva che le norme sulla tutela dei creditori contenute nel codice delle leggi antimafia (che saranno esaminate *infra* al § 3) non possono trovare applicazione in tutti i casi in cui il sequestro sia stato disposto nel corso di procedimenti per misure di prevenzione che risalgono a data anteriore al 13-10-2011.

euro 1.500,00 ad euro 1.800,00, nelle controversie in materia di appalti viene determinato in un importo che va da un minimo di euro 2.000,00 ad un massimo di euro 6.000,00. Nel caso di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica l'importo è aumentato ad euro 650,00.

Come nel processo civile, nei giudizi di impugnazione l'importo del contributo unificato è aumentato della metà (27° comma).

Per aumentare il gettito, il legislatore ha stabilito che nelle controversie in materia di appalti il valore di riferimento non è costituito dall'aggiudicazione, ma da quello indicato nel bando (26° comma).

Questi nuovi importi trovano applicazione per tutti i ricorsi notificati successivamente alla data di entrata in vigore della Legge di stabilità. L'ammontare del contributo unificato, che è dovuto anche nel caso di proposizione di motivi aggiunti, scoraggia la proposizione di ricorsi nel settore degli appalti: in questo modo un ampio settore dell'attività della pubblica amministrazione viene sottratto al controllo giurisdizionale.

<sup>13</sup> Come è noto la precedente disciplina del procedimento per misure di prevenzione era contenuta nella l. 31-5-1965, n. 575, come modificata dalla l. «Rognoni-La Torre» 13-9-1982, n. 646 e da numerosi provvedimenti successivi.

In forza di questa disciplina transitoria il regime giuridico del bene sottoposto a sequestro e a confisca è determinato con riferimento alla data in cui è iniziato il procedimento per misure di prevenzione<sup>14</sup>.

Per la espropriazione dei beni oggetto di sequestro o confisca alla data di entrata in vigore del codice delle leggi antimafia, avrebbe pertanto continuato ad applicarsi la precedente normativa.

Segnatamente, se un bene era stato sottoposto a sequestro nel corso di procedimenti che erano iniziati prima del 13-10-2011 (che in avanti saranno indicati come "vecchi procedimenti"), i creditori potevano continuare ad avvalersi dei previgenti strumenti di tutela.

Questi strumenti di tutela non erano disciplinati da specifiche disposizioni di legge, ma erano stati faticosamente elaborati dalla giurisprudenza<sup>15</sup>, che era riuscita a costruire un sistema volto a contemperare da un lato il diritto dei creditori di soddisfarsi sui beni del debitore e, dall'altro lato, l'esigenza di evitare che il proposto potesse riappropriarsi dei beni oggetto di confisca ovvero che gli stessi beni potessero essere destinati a soddisfare creditori che avevano contratto con il proposto nella consapevolezza che l'attività economica da lui svolta era illecita ovvero era diretta a celare attività illecite o al riciclaggio di denaro<sup>16</sup>.

La giurisprudenza aveva affermato che la confisca antimafia comportava il trasferimento del bene allo Stato a titolo derivativo e non a titolo originario<sup>17</sup>. Pertanto

<sup>14</sup> Vedremo più avanti che le disposizioni transitorie sono state modificate dalla Legge di stabilità.

<sup>15</sup> Si ricorda che, a causa della mancata previsione espressa di forme di tutela per i creditori, la Corte di appello di Palermo aveva sollevato questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in materia di confisca per misure di prevenzione antimafia; la questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale perché la individuazione degli strumenti di tutela poteva essere realizzata attraverso una pluralità di interventi normativi ed era essere rimessa alla discrezionalità del legislatore: C. Cost., 19-5-1994, n. 190, GC, 1994, I, 1757 e DF, 1994, II, 869, con nota di RAGUSA MAGGIORE, *Confisca penale di beni dei mafiosi e tutela dei terzi*.

<sup>16</sup> I due contrapposti interessi avevano dato luogo, anche in dottrina, a interpretazioni nettamente contrapposte: ad esempio si vedano le diverse posizioni di BONGIORNO, *L'espropriazione dei beni confiscati*, REF, 2008, 1, e in AA.VV., *Studi in onore di Carmine Punzi*, III, Torino, 2008, 451; ID., *Tecniche di tutela dei creditori nel sistema della legge antimafia*, RDPr, 1988, 445 (che riconosce il diritto dei creditori di espropriare i beni oggetto di confisca) e di MONTELEONE, *Effetti ultra partes delle misure patrimoniali antimafia*, RTPC, 1988, 574 (che nega tale diritto, in quanto ritiene che la confisca sia un modo di acquisto a titolo originario in favore dello Stato).

<sup>17</sup> Cass. pen., 21-3-2013, n. 13330; Id., 27-2-2008, n. 8775; Cass., 3-7-1997, n. 5988, GC, 1997, I, 2733 ss.; Cass. pen., S.U., 28-4/8-6-1999, n. 9, FI, 1999, II, 571 ss. (ove si legge che la confisca è un modo di acquisto a titolo derivativo in quanto «essa non prescinde dal rapporto già esistente tra quel bene e il precedente titolare»); Id., 21-1-1992, n. 250, RPE, 1992, 159 ss.

Anche la giurisprudenza di merito ha affermato la natura derivativa e applica il principio secondo il quale il creditore può iniziare o proseguire le azioni esecutive previo accertamento della buona fede da parte del giudice penale: T. Lecce, 4-4-1997; T. Napoli, 8-2-2002, REF, 2002, 697, con nota di LATTAZZI, *Note sull'espropriazione di immobile oggetto di confisca antimafia*; T. Milano, 25-6-2004; T. Palermo, 4-2-2008, REF, 2008, 584, con nota di Russo, *Il processo di esecuzione e le interpretazioni additive in*



i creditori muniti di causa di prelazione su beni oggetto di sequestro o di confisca potevano iniziare o proseguire le azioni esecutive sugli stessi beni per ottenere la soddisfazione dei propri diritti di credito.

Il creditore tuttavia aveva l'onere di chiedere al Tribunale, sezione misure di prevenzione, di accertare la buona fede, l'esistenza del credito e l'esistenza della causa di prelazione sorta in data anteriore al sequestro per misure di prevenzione.

L'istanza andava proposta nelle forme dell'incidente di esecuzione, regolato dal codice di procedura penale.

La confisca del bene non impediva quindi al creditore ipotecario di iniziare o proseguire l'espropriazione forzata. Tuttavia, se il bene era stato confiscato l'esecuzione doveva essere promossa contro lo Stato, nelle forme della espropriazione contro il terzo proprietario<sup>18</sup>.

Come si è detto, la disciplina transitoria contenuta nell'art. 117 del codice delle leggi antimafia, escludeva la applicazione delle norme introdotte dallo stesso codice ai procedimenti per misure di prevenzione pendenti alla data del 13-10-2011.

Per questa ragione le procedure esecutive su beni che, alla data del 13-10-2011, erano oggetto di sequestro o di confisca non incorrevano nel divieto di azioni esecutive introdotte dall'art. 55 del codice delle leggi antimafia.

Su tali beni, come già detto, i creditori ipotecari potevano proseguire le azioni esecutive pendenti, o iniziarne nuove, salva la necessità di chiedere al Giudice penale l'accertamento della buona fede.

### ***3. Le disposizioni introdotte dal codice delle leggi antimafia.***

Attraverso il meccanismo che abbiamo descritto, i creditori ipotecari per causa anteriore al decreto di sequestro potevano soddisfarsi sui beni oggetto di sequestro e di confisca per misure di prevenzione.

*materia di confisca antimafia; Id., 14-7-2009, n. 3670, GC, 2010, I, 2059, con nota di POFI, Le incertezze della suprema corte in materia di confisca. Quale tutela per i creditori?, ed ivi ampi richiami in dottrina; si veda pure ORLANDO, Esecuzioni civili, sequestri, misure di prevenzione e confisca, REF, 2009, 622 ss.; BATTAGLIESE, La confisca dei beni di soggetti appartenenti ad organizzazioni criminali: lo stato, il creditore ipotecario ed il terzo avente causa dal prevenuto in una giostra di contese, ibidem, 2011, 293; T. Palermo, Sez. misure di prevenzione, 25-3-2011 e Id., 29-4-2011, inedite.*

Non mancano tuttavia alcune voci contrarie, ormai isolate, da parte di giudici penali, che considerano la confisca un acquisto a titolo originario: cfr. Cass. pen., S.U., 8-1-2007, n. 57. Nello stesso tempo, alcune sentenze dei giudici civili hanno affermato *tout court* il diritto del creditore ipotecario di aggredire i beni confiscati: Cass., 5-10-2010, n. 20664; Id., 5-11-2003, n. 16627.

Materiale molto interessante è disponibile sul sito [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>18</sup> Cass., 12-11-1999, n. 12535, e Cass. pen., 21-1-1994, n. 250; PUNZI, *Il processo civile. Sistema e problematiche*, IV, Torino, 2010, 104.

Si trattava certamente di una forma di tutela imperfetta, perché escludeva qualsiasi soddisfazione per i creditori chirografari, ma va certamente apprezzato che la giurisprudenza era riuscita a colmare un grave vuoto di tutela per i creditori ipotecari<sup>19</sup>.

Il codice delle leggi antimafia introduce per la prima volta disposizioni in materia di tutela dei creditori, nel caso in cui i beni del debitore siano oggetto di misure di prevenzione.

Le norme del codice presentano non poche contraddizioni<sup>20</sup>.

Innanzitutto, l'art. 45 del codice delle leggi antimafia stabilisce che «a seguito della confisca definitiva di prevenzione i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi».

Questa disposizione supera i contrasti sulla natura della confisca, se acquisto a titolo originario o a titolo derivativo: il codice considera la confisca un atto di acquisto a titolo originario, che travolge i diritti dei terzi<sup>21</sup>.

Tra i «pesi ed oneri» che vengono travolti dalla confisca rientrano pure le ipoteche iscritte dai creditori.

L'art. 45 aggiunge che la tutela di creditori è garantita «entro limiti e nelle forme di cui al titolo IV» dello stesso codice.

Il Titolo IV, a sua volta, regola la tutela dei terzi e i rapporti tra procedimento per misure di prevenzione e procedure concorsuali.

L'art. 52 stabilisce che la confisca non pregiudica i diritti di credito dei terzi, che risultino da atti aventi data certa anteriori al sequestro per misure di prevenzione e non pregiudica neppure i diritti reali di garanzie che siano stati costituiti in epoca anteriore al sequestro<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Nello stesso tempo si deve sottolineare la severità dei giudici penali, che impongono al creditore di provare in modo molto rigoroso la propria buona fede e ritengono che essa vada esclusa anche nel caso di semplice negligenza del creditore: sul punto v. Cass. pen., 29-04-2011, n. 30326; Id., 25-11-2010, n. 1848. Tra i giudici di merito, T. Palermo, sez. misure di prevenzione, 25-3-2011; Id., 29-4-2011; Id., 28-11-2012, inedite.

<sup>20</sup> ORLANDO, *Il rapporto tra i provvedimenti ablativi di natura penale (sequestri, misure di prevenzione, confisca) ed i processi esecutivi individuali/concorsuali: esigenze di tutela dei terzi*, REF, 2012, 47; BATTAGLIESE, *Brevi osservazioni sulla confisca nelle esecuzioni individuali e concorsuali nel nuovo codice antimafia approvato con d.leg. 159/2011 e le contese sulla confisca continuano*, [www.judicium.it](http://www.judicium.it).

<sup>21</sup> Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con sentenza 7-5-2013, n. 10532, hanno esaminato la nuova normativa ed hanno osservato che la confisca prevale sempre sull'ipoteca e che è stata superata «la condivisa opinione secondo la della giurisprudenza civile e penale sulla natura derivativa del titolo di acquisto del bene immobile da parte dello Stato a seguito della confisca». Il creditore potrà godere soltanto di una tutela «di tipo risarcitorio». Non sembra tuttavia corretto parlare di tutela risarcitoria, perché lo Stato non paga quale autore di un illecito, ma quale nuovo proprietario.

<sup>22</sup> Questa norma appare in contrasto con l'art. 45, che considera la confisca un acquisto a titolo originario. Sta di fatto che l'acquisto del bene da parte dello Stato non travolge il diritto di credito e consente al creditore un trattamento preferenziale; il creditore però perde sia il diritto di seguito, sia il diritto di agire esecutivamente sul bene ipotecato.

Nello stesso tempo, però, è previsto il divieto di azioni esecutive sui beni soggetti a sequestro o a confisca (art. 55)<sup>23</sup>.

La soddisfazione dei creditori passa attraverso diversi passaggi:

a) il creditore presenta al giudice delegato, designato dal Tribunale, sezione misure di prevenzione, una domanda di ammissione del credito; la domanda va presentata entro un termine perentorio di 90 giorni, che viene assegnato dal medesimo giudice delegato (artt. 57, 2° co., e 58 del codice delle leggi antimafia<sup>24</sup>);

b) il giudice delegato esamina le domande, verifica la esistenza dei presupposti per la ammissione al passivo (compresa la buona fede del creditore) e forma lo stato passivo (artt. 52 e 59 del codice delle leggi antimafia);

c) l'amministratore giudiziario, ultimata la verifica, procede alla liquidazione dei beni (art. 60<sup>25</sup>);

d) l'amministratore giudiziario forma il «progetto di pagamento dei crediti», che deve essere approvato dal giudice delegato, che determina il «piano di pagamento» (art. 61 del Codice delle leggi antimafia).

I crediti vengono soddisfatti dallo Stato nei limiti del 70% del valore dei beni confiscati risultante dalla loro stima ovvero nei limiti del 70% della «minor somma eventualmente ricavata dalla vendita» (art. 53 del codice delle leggi antimafia)<sup>26</sup>.

#### 4. *Le disposizioni introdotte dalla Legge di stabilità.*

Quello appena esaminato è il meccanismo introdotto dal codice delle leggi antimafia, destinato a regolare la tutela dei creditori nel caso in cui i beni sono oggetto

<sup>23</sup> Altre disposizioni regolano i rapporti tra procedimento per misure di prevenzione e fallimento (art. 63 ss. del codice delle leggi antimafia), ma esulano dall'oggetto di questo scritto.

<sup>24</sup> Il codice delle leggi antimafia rimette al giudice delegato il potere di fissare il *dies a quo* per la presentazione delle domande di ammissione: vi è il rischio che i giudici penali, impegnati nella trattazione di numerosi altri procedimenti, possano tralasciare gli adempimenti necessari per la tutela dei creditori. Appare inoltre evidente che occorre garantire ai creditori l'effettiva conoscenza del provvedimento che assegna il termine per presentare la domanda di ammissione.

<sup>25</sup> Va tuttavia segnalato che a seguito della confisca, anche non definitiva, l'amministrazione dei beni passa all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, che è stata istituita con d.l. 4-2-2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 31-3-2010, n. 50. Con la confisca, quindi, viene meno il controllo giurisdizionale. Inoltre si deve osservare che l'art. 60 stabilisce che «l'amministratore giudiziario» liquida i beni; il codice delle leggi antimafia invece non contiene una previsione analoga per l'Agenzia, i cui compiti sono regolati dagli artt. 38 e 44 ss., che nulla prevedono sulla liquidazione dei beni.

<sup>26</sup> È stato correttamente osservato che questa disposizione impone «una sorta di espropriazione del credito per pubblica utilità, imponendo al titolare l'obbligo di sostenere una decurtazione del 30%, a fronte del pagamento con risorse erariali e non col ricavato della vendita dei beni del debitore indiziato»: ORLANDO, *Il rapporto tra i provvedimenti ablativi*, cit., 79.

L'intero sistema previsto dal codice delle leggi antimafia sembra tuttavia affetto da vizi ancora più gravi, in quanto, da un lato, vieta le azioni esecutive individuali e, dall'altro lato, non prevede alcuna scansione temporale per l'accertamento dei crediti e per la liquidazione dei beni destinati a pagare i creditori.

di sequestro nel corso di procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione iniziati dopo il 13-10-2011.

Si è detto inoltre che in forza dell'art. 117 del codice delle leggi antimafia, dal 13-10-2011 hanno iniziato a coesistere due diverse modalità di soddisfazione dei creditori:

a) i beni oggetto di sequestro nel corso di vecchi procedimenti per misure di prevenzione potevano essere aggrediti dai creditori ipotecari e le esecuzioni pendenti potevano proseguire, salvo l'onere del creditore di chiedere al giudice penale l'accertamento della buona fede;

b) i beni oggetto di sequestro disposto nel corso di procedimenti per misure di prevenzione iniziati dopo il 13-10-2011 non sono pignorabili e le eventuali esecuzioni pendenti devono essere dichiarate inammissibili, in quanto i beni saranno acquisiti dallo Stato e la tutela dei creditori è rimessa al procedimento previsto dal codice delle leggi antimafia.

La Legge di stabilità ha modificato la disciplina transitoria del codice delle leggi antimafia: in particolare ha esteso alle procedure esecutive pendenti un meccanismo analogo a quello che era stato introdotto dal codice delle leggi antimafia<sup>27</sup>.

La stessa legge ha pure introdotto un procedimento diretto a regolare l'accertamento dei crediti e la liquidazione dei beni che sono oggetto di sequestro o di confisca nel corso dei procedimenti pendenti alla data del 13-10-2011.

Le nuove disposizioni sono contenute nell'art. 1, 194°-206° co., della Legge di stabilità (in avanti, per maggiore comodità si farà riferimento soltanto ai commi, senza alcuna ulteriore precisazione).

Il 194° comma stabilisce che «sui beni confiscati all'esito di procedimenti per misure di prevenzione» che erano pendenti alla data di entrata in vigore del codice delle leggi antimafia «non possono essere iniziate né proseguite azioni esecutive», a pena di nullità.

<sup>27</sup> Le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione con sentenza 7-5-2013, n. 10532 hanno recentemente esaminato le disposizioni introdotte dalla Legge di stabilità. Le S.U. erano state investite di diverse questioni di massima particolare importanza, sollevate dalla Sezione III della Corte di Cassazione con ordinanza 17-2-2012, n. 2340 (NGCC, 2012, I, 878, con nota di FARACE, *Cinque questioni poste alle sezioni unite sui rapporti tra confisca prevista dalla legislazione antimafia e ipoteca*).

Dopo l'ordinanza del 17-2-2013 è stata approvata la Legge di stabilità e le S.U. hanno dovuto applicare le nuove disposizioni. La sentenza 7-5-2013, n. 10532 contiene un ampio *excursus* sullo stato della giurisprudenza che si era formata prima del codice delle leggi antimafia e sulle innovazioni introdotte dallo stesso codice e dalla Legge di stabilità. Le S.U. hanno preso atto della applicazione immediata della Legge di stabilità nelle esecuzioni pendenti ed hanno accolto il ricorso proposto dall'Agenzia del demanio avverso una sentenza che aveva affermato il diritto del creditore ipotecario di procedere esecutivamente su beni confiscati, cassando con rinvio. Anche se si trattava di questioni di particolare importanza, nella sentenza non viene enunciato il principio di diritto ai sensi dell'art. 384 c.p.c. È interessante osservare che relatore della sentenza delle Sezioni Unite è lo stesso magistrato che aveva scritto l'ordinanza di rimessione: lo stesso giudice si è così ritrovato a ricoprire due diversi ruoli nello stesso procedimento.

Il divieto di azioni esecutive è assoluto e si deve ritenere che trovi applicazione pure nel caso in cui il creditore abbia ottenuto il riconoscimento della buona fede da parte del giudice penale.

Si tratta inoltre di un divieto che deriva da norme imperative, che mirano a realizzare interessi pubblici: pertanto il giudice civile deve dichiarare di ufficio la improcedibilità dell'esecuzione.

Il 194° comma non prevede un espresso divieto di proseguire le azioni esecutive sui beni oggetto di sequestro, per i quali non è stata emessa una sentenza di confisca definitiva.

Per questa ragione si potrebbe ritenere che sia consentito proseguire le espropriazioni pendenti o procedere a nuovi pignoramenti.

Questa tesi tuttavia appare in contrasto con numerose altre disposizioni (che tra breve andremo ad esaminare) e si deve ritenere che pure le esecuzioni su beni sequestrati siano improseguibili<sup>28</sup>.

La Legge di stabilità fa salvi i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisoria, che erano stati emessi dal giudice civile prima dell'1-1-2013 (195° comma). Questa precisazione appare molto importante, perché tutela l'affidamento dei terzi aggiudicatari che avevano acquistato beni nel corso di vendite forzate<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Cass., S.U., 7-5-2013, n. 10532 esamina il problema ed afferma che «l'inibitoria delle azioni esecutive riguarda esclusivamente i beni confiscati; con la conseguenza che i pignoramenti sul patrimonio sequestrato non possono essere sospesi e proseguono sino all'eventuale natura ablatoria». Questa affermazione perentoria lascia perplessi. Innanzitutto perché il tenore letterale del 194° comma è equivoco e la disposizione potrebbe essere letta nel senso che il divieto di azioni esecutive comprende pure i beni che saranno «confiscati all'esito» dei vecchi procedimenti per misure di prevenzione.

Va pure considerato che il 194° comma deve essere esaminato insieme alle altre disposizioni della Legge di stabilità. Come si vedrà a breve nel testo, il 195° comma fa salvi i provvedimenti di aggiudicazione che erano stati emessi dal giudice civile prima dell'1-1-2013: il tenore letterale del 195° comma sembra escludere che dopo l'1-1-2013 possano essere emessi provvedimenti di aggiudicazione.

Non va neppure trascurato che l'onere di presentare istanza per il riconoscimento del credito, riguarda tutti i creditori, anche quelli che hanno iscritto ipoteche su beni che non sono ancora stati confiscati in via definitiva alla data dell'1-1-2013 (v. *infra* nel testo).

Per queste ragioni si deve ritenere che i beni oggetto di sequestro non possono essere espropriati. Nel contempo, non si può trascurare che la proposta di confisca potrebbe essere rigettata.

Nelle more della decisione sulla confisca, il processo esecutivo non potrà proseguire e si dovrebbe applicare, in via analogica, l'art. 55 del codice delle leggi antimafia, il quale stabilisce che nel caso di sequestro non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive e che, nel caso di successiva revoca, i creditori possono riassumere l'esecuzione entro un anno dalla revoca definitiva.

<sup>29</sup> La posizione dei terzi aggiudicatari era stata ingiustamente sacrificata da una discutibile decisione della Corte di Cassazione, Sez III, 16-1-2007, n. 845, REF, 2008, 590, con nota critica di Russo, *op. cit.*, e DF, 2008, II, 493, con nota critica di FARINA, *Sulla tutela dei creditori ipotecari e dell'aggiudicatario nell'espropriazione dei beni confiscati*: si rinvia a quest'ultimo scritto per ampi richiami di dottrina e giurisprudenza.

Gli oneri e i pesi (ad esempio, ipoteche e pignoramenti) che risultano «iscritti o trascritti» su beni confiscati all'esito di vecchi procedimenti perdono efficacia (197° comma).

I creditori muniti di causa di prelazione devono «proporre domanda di ammissione del credito, ai sensi dell'art. 58, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al giudice dell'esecuzione presso il Tribunale che ha disposto la confisca» (199° comma).

La domanda va proposta «a pena di decadenza» entro 180 giorni che decorrono dall'1-1-2013, data di entrata in vigore delle nuove disposizioni: il termine quindi andrà a scadere il 30-6-2013.

Se il provvedimento di confisca non è ancora definitivo alla data dell'1-1-2013, il termine di centottanta giorni per presentare istanza di ammissione del credito decorre dal momento in cui la confisca diventerà definitiva (205° comma).

Poiché il termine è previsto a pena di decadenza, dopo il suo decorso il creditore non potrà più ottenere la ammissione del credito e non potrà neppure soddisfarsi sul ricavato dei beni confiscati: lo Stato potrà quindi acquisire i beni senza dovere soddisfare i creditori.

La domanda di ammissione del credito può essere presentata pure dai creditori che avevano trascritto un pignoramento prima della trascrizione del sequestro per misure di prevenzione o erano intervenuti in una procedura esecutiva, che era iniziata con un pignoramento trascritto prima della trascrizione del sequestro: in questo modo il legislatore ha introdotto una forma di tutela pure per i creditori chirografari (198° comma).

La domanda di ammissione va presentata «al giudice dell'esecuzione presso il tribunale che ha disposto la confisca» (199° comma).

Il richiamo al tribunale «che ha disposto la confisca» induce a ritenere che si tratti del giudice dell'esecuzione penale, *id est*: al Tribunale, sezione misure di prevenzione<sup>30</sup>. Il testo della legge è involuto e sarebbe stata opportuna una maggiore chiarezza da parte del legislatore.

Al fine della ammissione del credito il creditore deve depositare documentazione idonea a dimostrare l'esistenza dei presupposti stabiliti dall'art. 52 del codice delle leggi antimafia e segnatamente:

a) che l'escussione del restante patrimonio del proposto sia risultata insufficiente al soddisfacimento del credito, salvo per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione su beni sequestrati;

<sup>30</sup> L'art. 665 c.p.p. stabilisce che «salvo diversa disposizione di legge, competente a conoscere dell'esecuzione di un provvedimento è il giudice che lo ha deliberato». Cass., S.U. 7-5-2013, n. 10532, è pervenuta alle medesime conclusioni che sono espone nel testo.

b) che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, a meno che il creditore dimostri di avere ignorato in buona fede il nesso di strumentalità.

Nel caso di promessa di pagamento o di ricognizione di debito, occorre provare il rapporto fondamentale; nel caso di titoli di credito, occorre provare sia il rapporto fondamentale sia il rapporto che legittima il possesso del titolo.

Il procedimento è disciplinato dall'art. 666 c.p.p., che regola l'incidente di esecuzione, richiamato dal 200° comma.

La trattazione è collegiale e il Tribunale decide con provvedimento impugnabile con ricorso per cassazione<sup>31</sup>.

Il giudice penale dovrà accertare la sussistenza e l'ammontare del credito, la buona fede del creditore e gli ulteriori presupposti stabiliti dall'art. 52 del codice delle leggi antimafia in materia di ammissione dei crediti nel procedimento per misure di prevenzione.

Il provvedimento di ammissione va notificato all'Agenzia nazionale per la amministrazione dei beni confiscati (in avanti indicata *brevius* come Agenzia). Nel caso di rigetto definitivo dell'istanza, il provvedimento va comunicato alla Banca d'Italia ai sensi della normativa antiriciclaggio.

Entro un anno dalla scadenza del termine per il deposito delle domande di ammissione al passivo (e quindi entro il 30-6-2014) l'Agenzia procede alla individuazione dei beni di valore «non inferiore al doppio» dell'ammontare dei crediti da soddisfare e procede alla loro liquidazione.

Dopo la vendita, l'Agenzia individua i creditori con diritto di soddisfarsi sui beni, forma il piano di pagamento e lo comunica ai creditori con lettera raccomandata o a mezzo posta elettronica certificata.

L'Agenzia detrae tutte le spese affrontate per la conservazione e l'amministrazione dei beni e finalmente può procedere al pagamento, fermo restando che l'importo da distribuire non può superare il 70% del ricavato.

Se la confisca dei beni oggetto dei vecchi procedimenti non è ancora definitiva, l'Agenzia dovrà individuare i beni da alienare entro un anno dal momento in cui la confisca è divenuta definitiva (205° comma).

<sup>31</sup> La legge non indica in modo chiaro quale sia il termine per proporre ricorso per cassazione e si discute se sia di dieci giorni o di quindici giorni dalla notifica del provvedimento.

Al riguardo va considerato che il termine per proporre ricorso per cassazione nel caso di incidente di esecuzione è di 15 giorni (cfr. art. 585, 1° co., c.p.p.). Tuttavia in materia di misure di prevenzione il termine è di dieci giorni (cfr. art. 10, d.lg. 159/2011, che sul punto riproduce la precedente disciplina, che era contenuta nell'art. 4, l. 27-12-1956, n. 1423). Le nuove disposizioni non sono coordinate con l'art. 59, d.lg. 159/2011 che regola il procedimento di ammissione al passivo nei nuovi procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e stabilisce che il decreto che decide le opposizioni è «ricorribile per cassazione nel termine di trenta giorni dalla sua notificazione».

In questi casi, come si è detto *supra*, il termine di centottanta giorni, per presentare domanda di ammissione del credito, decorre dalla data in cui il provvedimento di confisca diventa definitivo.

Per consentire la presentazione delle istanze, il 206° comma prevede alcune forme di pubblicità, che tuttavia offrono scarse garanzie di conoscenza effettiva per i creditori.

In particolare, l'Agenzia comunica ai creditori la data di scadenza del termine per presentare le domande di ammissione «a mezzo posta elettronica certificata, ove possibile, e in ogni caso mediante apposito avviso inserito nel proprio sito internet».

La comunicazione a mezzo pec, dunque, va eseguita «ove possibile» e vi è il timore che la pubblicità sarà limitata ad un avviso nel sito internet dell'Agenzia<sup>32</sup>.

### ***5. Considerazioni critiche sulla tutela dei creditori secondo la Legge di stabilità.***

Prima di concludere, occorre svolgere alcune considerazioni sulle norme introdotte dalla Legge di stabilità.

Come si è detto, tutti i creditori che sono titolari di ipoteca su beni oggetto di confisca alla data del 13-10-2011 devono presentare domanda di ammissione del credito al Tribunale, sezione misure di prevenzione, entro il 30-6-2013<sup>33</sup>, anche se avevano ottenuto dal giudice penale l'accertamento della propria buona fede.

Se la confisca non è ancora definitiva, i creditori dovranno attendere che il provvedimento diventi definitivo e solo dopo potranno presentare istanza di ammissione del credito.

Le ipoteche perdono efficacia, non è consentito iniziare nuove espropriazioni e le esecuzioni pendenti vanno dichiarate improcedibili, anche di ufficio (194° comma).

La liquidazione dei beni è sottratta al giudice dell'esecuzione civile e viene rimessa in via esclusiva all'Agenzia per la gestione dei beni sequestrati e confiscati, che inizierà le operazioni di liquidazione dopo il decorso di dodici mesi dalla scadenza dei termini per il deposito delle domande di ammissione del credito.

L'Agenzia, a questo punto, potrà decidere se alienare i beni e distribuire il 70% del ricavato ai creditori ovvero distribuire il 70% del valore di stima<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> L'Agenzia si limita a pubblicizzare sul sito internet (tra le «novità»), un invito a presentare le domande, senza procedere ad alcuna comunicazione ai singoli creditori. Dopo alcuni giorni però gli avvisi non sono più reperibili e non vi è un motore di ricerca dedicato ai creditori.

<sup>33</sup> Il termine è di 180 giorni dalla entrata in vigore della Legge di stabilità (199° comma). La legge di stabilità è entrata in vigore l'1-1-2013 (561° comma).

<sup>34</sup> Al riguardo il 201° comma stabilisce che la Agenzia deve individuare e liquidare i beni ai sensi degli artt. 48, 5° co., e 52, 7°, 8° e 9° co. del codice delle leggi antimafia; tuttavia il 201° comma contrasta con l'art. 48, 5° co. del codice delle leggi antimafia, il quale prevede che sono destinati alla vendita soltanto i beni immobili «di cui non sia stato possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse»: la tutela dei creditori appare quindi recessiva rispetto agli scopi di utilità generale.



Queste, in sintesi, sono le novità introdotte dalla nuova legge; tuttavia queste norme suscitano gravi perplessità.

In particolare le nuove disposizioni privano "ex tunc" il creditore dell'azione esecutiva, anche se l'azione era pendente da molti anni, e rimettono la soddisfazione coattiva dei suoi diritti a termini del tutto incerti e molto lunghi.

Ma soprattutto va considerato che l'intero procedimento di vendita è rimesso ad un organo amministrativo, in violazione del principio secondo il quale la tutela giurisdizionale dei diritti costituisce una attribuzione del giudice ordinario.

Ed invero, la devoluzione di questa materia all'autorità amministrativa, che cura in via principale altri interessi e in particolare l'interesse dello Stato a dare una destinazione di pubblica utilità ai beni confiscati, è in chiaro contrasto sia con l'art. 24 Cost., che riconosce il diritto di agire in giudizio, sia con l'art. 102 Cost., che riserva al giudice ordinario la tutela giurisdizionale dei diritti<sup>35</sup>.

Non si può trascurare, inoltre, che la nuova disciplina non prevede, in favore del creditore, alcuna forma di controllo sull'operato dell'Agenzia e sul rispetto dei termini fissati dal legislatore.

Prima di concludere questo scritto si deve ancora sottolineare che le nuove disposizioni appaiono pure contrarie alle convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia e, in particolare, agli artt. 6 e 7 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e all'art. 1 del protocollo 1 della stessa convenzione.

L'art. 6 stabilisce il diritto ad un processo equo entro un termine ragionevole davanti ad un giudice indipendente ed imparziale<sup>36</sup>: appare iniquo e foriero di gravissimi ritardi bloccare tutte le esecuzioni pendenti da anni per imporre ai creditori di ricominciare *ex novo* un diverso procedimento per ottenere un accertamento del diritto, al quale dovrà poi seguire la liquidazione dei beni rimessa alla autorità amministrativa.

I creditori hanno inoltre affrontato ingenti spese e le nuove disposizioni non ne fanno cenno<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Sulla tutela costituzionale dell'azione esecutiva, per tutti COMOGLIO, *Principi costituzionali e processo di esecuzione*, RDPr, 1994, 450 s., nonché sia consentito rinviare a ZUINO, *Esecuzione forzata e intervento dei creditori*, Palermo, 2004, 178 ss.

<sup>36</sup> Per tutte, CEDU, 19-2-2013, ricorso n. 38285/09, *Garcia Mateos c. Spagna*; Id., 16-10-2007, ricorso n. 64215/01, *De Trana c. Italia*; Id., 19-3-1997, ricorso n. 18357/91, *Hornsby c. Grecia*.

<sup>37</sup> Nel processo di espropriazione immobiliare il giudice dell'esecuzione di solito nomina un custode e delega la vendita ad un professionista. Alcuni tribunali intendono porre a carico dei creditori procedenti i compensi di questi professionisti, anche se la estinzione deriva dalla legge. Le spese dovrebbero invece essere posta a carico dell'Agenzia, nuovo proprietario dei beni pignorati e delegato per legge alla loro questione. Nel caso di estinzione disposta *ex lege*, peraltro, la Corte costituzionale ha stabilito che il legislatore non può porre a carico dell'attore le spese del procedimento: C. Cost., 10-4-1987, n. 123, *FI*, 1987, I, 1351 e *CorG*, 1987, 498. Tale principio vale *a fortiori* nel processo esecutivo, che mira a realizzare un diritto già accertato. Segnatamente la Corte costituzionale ha affermato che contrasta con l'art. 24 della costituzione una disposizione che stabilisce l'estinzione dei processi pendenti

Il protocollo 1, a sua volta, tutela il diritto al rispetto dei beni e la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che per «beni» devono intendersi anche situazioni giuridiche diverse dalla proprietà, come i diritti di credito e le aspettative<sup>38</sup>.

La disciplina introdotta dalla Legge di stabilità priva il creditore dell'aspettativa di soddisfarsi sui beni oggetto dell'esecuzione e, per di più, limita il suo (futuro) diritto ad una quota che non può superare il 70% del valore degli stessi beni<sup>39</sup>.

Le disposizioni contenute nella Legge di stabilità appaiono pure in contrasto con i principi elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nell'applicazione dell'art. 7 della convenzione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha infatti affermato che la confisca ha natura sanzionatoria e non può pregiudicare i diritti dei terzi di buona fede, che non siano compartecipi dell'azione illecita<sup>40</sup>. Questo principio è stato recepito dalla giurisprudenza italiana<sup>41</sup>.

La Legge di stabilità, in violazione dell'art. 7 della convenzione, ha privato i creditori incolpevoli del diritto di ipoteca ed ha sottratto loro il diritto di agire esecutivamente sugli stessi beni.

Si tratta di una vera e propria espropriazione senza corrispettivo, che sacrifica ingiustamente i diritti dei creditori ipotecari.

e prevede la compensazione delle spese, se nella materia regolata dalla nuova legge si è già formato un indirizzo interpretativo costante.

La Corte costituzionale ha pure chiarito che la estinzione *ex lege* è un istituto ben diverso «dall'istituto dell'estinzione del processo che, nel nostro sistema, ha la sua fonte nel potere di disposizione processuale delle parti, che possono rinunciare agli atti del giudizio (art. 306 c.p.c.) o rimanere inattive (art. 307 c.p.c.)». Trattandosi di una ipotesi di estinzione *ex lege* le spese non possono essere poste a carico del creditore procedente.

Deve quindi riconoscersi il diritto dei creditori al rimborso delle spese e sarebbero illegittimi eventuali provvedimenti di liquidazione di compensi a favore degli ausiliari del giudice e a carico dei creditori.

<sup>38</sup> Per tutte, CEDU, Grande Camera, 5-1-2000, ricorso n. 33202/96, *Beyeler c. Italia*; Id., 16-3-2012, ricorso n. 72638/01, *Di Belmonte c. Italia*; Id., 19-10-2000, ricorso n. 31227/96, *Ambrosi c. Italia*; Id., 5-1-2000, ricorso n. 45867/07 ed altri riuniti, *Gaglione ed altri c. Italia*; Id., 19-6-2008, ricorso n. 12045/2006, *Ichtigiaroglou c. Grecia*.

<sup>39</sup> Sul punto, cfr. ORLANDO, *Il rapporto tra i provvedimenti ablativi*, cit., 79.

<sup>40</sup> CEDU, 20-1-2009, ricorso n. 75909/01, *Sud Fondi c. Italia*, FI, 2010, IV, 1, con nota di NICOSIA, *Lottizzazione abusiva, confisca e diritti dell'uomo*.

<sup>41</sup> C. Cost., 24-7-2009, n. 239, FI, 2010, I, 345; Cass. pen., sez. III, 16-2-2011, n. 5857; Id., 29-9-2009, n. 42178; v. pure Cass. pen., sez. V, 25-1-2012, n. 3219, che ha applicato i principi sanciti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Sud Fondi* anche nel procedimento per misura di prevenzione.