

COLLANA NUOVE AUTONOMIE
COLLETTANEE
19

DIRITTO AMMINISTRATIVO
E MISURE DI PREVENZIONE
DELLA CRIMINALITÀ
ORGANIZZATA

a cura di
Maria Immordino
Nicola Gullo

EDITORIALE SCIENTIFICA

DIRITTO AMMINISTRATIVO E MISURE DI PREVENZIONE
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA



euro 35,00

Collana Nuove Autonomie

COLLETTANEE

19

I volumi devono essere inviati alla Rivista "Nuove Autonomie". Se il tema è di interesse per la stessa verranno sottoposti, in forma anonima, ad una procedura di doppia valutazione esterna, secondo criteri concordati dalla Direzione con l'editore, che ne conserva la relativa documentazione.

1. A. CONTIERI, M. IMMORDINO (a cura di), *La dirigenza locale*, 2012
2. G. PESCE, *L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato e il vincolo del precedente*, 2012
3. A. GIANNELLI, *Esecuzione e rinegoziazione degli appalti pubblici*, 2012
4. E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, 2012
5. N. GULLO, *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno*, 2012, II ed. 2018
6. P. SAVONA, *Il governo del rischio. Diritto dell'incertezza o diritto incerto?*, 2013
7. G. SCALA, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, 2013
8. G. ZINZI, *La provincia tra funzioni amministrative e riforme istituzionali*, 2015
9. AA.VV., *Il cittadino e la pubblica amministrazione. Giornate di studio in onore di Guido Corso*, 2016
10. A. BIFANI SCONOCCHIA, *Profili del nuovo rapporto tra proprietà e ius aedificandi*, 2017
11. M. ARMANNO, *Personale, uguale, libero e segreto. Il diritto di voto nell'ordinamento costituzionale italiano*, 2018
12. L. GIANI, M. IMMORDINO, F. MANGANARO (a cura di), *Temi e questioni di diritto amministrativo*, 2019
13. M. ARMANNO, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, 2019
14. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, 2020
15. M. IMMORDINO, C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, 2020
16. A. CONTIERI, M. IMMORDINO, F. ZAMMARTINO (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, 2021
17. M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, 2021
18. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, 2021

**DIRITTO AMMINISTRATIVO
E MISURE DI PREVENZIONE
DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA**

a cura di

Maria Immordino Nicola Gullo

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 978-88-9391-935-7

*al Professore Filippo Salvia,
come Nestore, il piú saggio tra i saggi*



Indice

Saluti

Leoluca Orlando	XI
Claudio Fava	XIII
Aldo Schiavello	XVII
Maria Immordino, <i>Introduzione</i>	XIX
Antonio La Spina, <i>Politica di contrasto, trasformazioni delle organizzazioni criminali, gestione di aziende e beni sequestrati o confiscati alle mafie: alcune questioni aperte</i>	1
Salvatore Di Vitale, <i>L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche</i>	15
Giuseppe Di Chiara, <i>Sequenze del processo di prevenzione e vicende destinate del bene confiscato: revocazione straordinaria della misura ablativa e restituzione per equivalente</i>	19
Gaetano Armao, <i>La vendita dei beni immobili confiscati e la "funzione restitutoria" nel diritto amministrativo dell'emergenza criminale dopo il d.l. n. 113 del 2018</i>	29
Vito Lo Monaco, <i>Trasformazioni delle mafie e cambiamenti dell'antimafia</i>	45
Filippo Salvia, <i>La legge "La Torre" alla prova dei fatti</i>	47
Giusi Bartolozzi, <i>La mini-riforma delle procedure di gestione e destinazione dei beni confiscati (d.l. n. 113 del 2018)</i>	55
Marco Ragusa, <i>Dubbi sulla pretesa natura pubblica dei beni oggetto di confisca di prevenzione</i>	67

Francesco Manganaro, <i>Le procedure per il recupero sociale dei beni confiscati alla criminalità organizzata</i>	81
Marco Mazzamuto, <i>L'incidenza delle vicende "giurisdizionali" sulla destinazione "amministrativa" dei beni confiscati</i>	93
Lorenzo Maria Dentici, <i>Misure di prevenzione antimafia e diritto del lavoro</i>	109
Mauro Renna – Calogero Micciché, <i>Appalti pubblici e prevenzione antimafia tra garanzie costituzionali ed europee</i>	137
Edoardo Giardino, <i>Le interdittive antimafia tra finalità perseguite e garanzie affievolite</i>	159
Vittoria Berlingò, <i>Considerazioni sulle interdittive antimafia e sull'utile esercizio della competenza prefettizia</i>	193
Ignazio Impastato, <i>Nullità va cercando, ch'è sí cara come sa chi per lei legittimità rifiuta: spunti su alcuni "comportamenti attizi" tra amministrazione e giurisdizione</i>	205
Francesco Giacalone, <i>La tenuta dell'assetto democratico nella lotta alla criminalità organizzata: riflessioni sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento mafioso</i>	233
Cristiana Fortini, <i>A Lei Anticorrupção Brasileira e a governança privada</i>	257
Rui Carlo Dissenha – Giulia Torta, <i>O perdimento de bens da criminalidade organizada no ordenamento brasileiro</i>	265
Angela Cassia Costaldello – Giulia Torta, <i>O perdimento de bens e a disciplina da improbidade administrativa no Brasil</i>	303
Giovanna Pizzanelli, <i>Il dibattito pubblico sulle grandi opere e infrastrutture nell'ordinamento italiano: potenzialità e limiti di un istituto in cerca di identità</i>	335

Guido Corso, <i>Conclusioni</i>	359
Nicola Gullo, <i>Ringraziamenti</i>	367
<i>Note sugli autori e sui curatori</i>	369

MARCO MAZZAMUTO

L'INCIDENZA DELLE VICENDE "GIURISDIZIONALI"
SULLA DESTINAZIONE "AMMINISTRATIVA"
DEI BENI CONFISCATI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La fase "antecedente" alla confisca definitiva: vendita, distruzione e diritti dei terzi. – 3. *Segue*: la destinazione "anticipata" per finalità d'interesse pubblico. – 4. La fase "successiva" alla confisca definitiva: revocazione o incidente di esecuzione e restituzione per equivalente. – 5. *Segue*: rimedi *de jure condendo* per evitare la restituzione dei beni.

1. *Premessa*

La destinazione dei beni confiscati rientra tra le competenze di un ente pubblico, cioè dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscato alla criminalità organizzata, sicché sembrerebbe *prima facie* trattarsi di materia esclusivamente rientrante nel diritto amministrativo.

Il quadro si presenta invero ben più complesso.

Tale destinazione può infatti incontrare condizionamenti in ragione delle vicende giurisdizionali che si consumano sia nella fase antecedente, sia nella fase successiva alla confisca definitiva.

2. *La fase "antecedente" alla confisca definitiva: vendita, distruzione e diritti dei terzi*

Sono anzitutto individuabili almeno due ipotesi nelle quali si finisce per precludere in radice la possibilità stessa di una destinazione amministrativa per finalità d'interesse pubblico, venendo meno il bene o la sua disponibilità.

Ai sensi dell'art. 40 del codice antimafia (di seguito CAM), "Il tribunale, se non deve provvedere alla revoca del sequestro e alle conseguenti restituzioni, su richiesta dell'amministratore giudiziario o dell'Agenzia, decorsi trenta giorni dal deposito della relazione di cui all'articolo 36, destina alla vendita i beni mobili sottoposti a sequestro se gli stessi non possono essere amministrati senza pericolo di deterioramento o di ri-

levanti diseconomie. Se i beni mobili sottoposti a sequestro sono privi di valore, improduttivi, oggettivamente inutilizzabili e non alienabili, il tribunale dispone la loro distruzione o demolizione” (c. 5-ter).

In caso di vendita, i proventi affluiscono al Fondo unico giustizia (c. 5-quater), fermo restando che, qualora non si pervenga alla confisca, tali proventi andranno riversati all’aveute diritto (c. 5-quinquies).

Sin qui siamo all’interno di percorsi fisiologici dei procedimenti di sequestro. La disciplina antimafia è infatti sostanzialmente in linea con i paradigmi generali (vedi art. 260 c.p.p., art. 83 disp. att., art. 151 d.P.R. n. 115/2002), non sembrando particolarmente significative talune differenze, come il riferimento anche alle “rilevanti diseconomie”.

È importante tuttavia sottolineare come tali previsioni riguardano esclusivamente i beni “mobili”, mentre la vendita di beni “immobili”, per i quali prevale il *favor* per la cd. destinazione simbolica, è *per tabulas* esperibile soltanto a valle della confisca definitiva, in sede amministrativa, nel caso in cui “non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per ragioni di pubblico interesse” (art. 48 c. 5).

Una seconda ipotesi, che per la sua complessità non può essere qui approfondita, riguarda il soddisfacimento delle pretese dei “terzi”. Così i terzi che risultino proprietari o comproprietari di beni sequestrati intervengono nel procedimento e se non si provvede alla confisca di tali beni essi vanno restituiti ai terzi proprietari (art. 23), o i terzi creditori, nella misura in cui il loro soddisfacimento debba importare la liquidazione dei beni, compresi qui anche i beni immobili e le aziende. In quest’ultimo caso, occorre ricordare che inizialmente, a seguito della verifica dei crediti, a tale liquidazione provvedeva l’amministrazione giudiziaria, mentre, con le modifiche del 2017, deve invece provvedervi l’Agenzia dopo la confisca definitiva: “Dopo la irrevocabilità del provvedimento di confisca, l’Agenzia procede al pagamento dei creditori ammessi al passivo ... ove le somme apprese, riscosse o comunque ricevute non siano sufficienti a soddisfare i creditori utilmente collocati al passivo, procede alla liquidazione dei beni mobili, delle aziende o rami d’azienda e degli immobili” (art. 60 c. 1). La liquidazione dei beni avviene nella fase amministrativa, ma le sue premesse, cioè l’accertamento di un’entità dei crediti che esiga una siffatta liquidazione, risalgono alla fase giurisdizionale.

3. Segue: *la destinazione "anticipata" per finalità d'interesse pubblico*

Ben più problematico, e sotto diversi profili, è invece che si configuri nel processo la possibilità di una destinazione "anticipata" dei beni a finalità d'interesse pubblico.

Gli scarsi risultati ottenuti in sede di destinazione, anche per il moltiplicarsi dei beni confiscati, hanno indotto il legislatore a, per così dire, "preparare" la destinazione già nella fase giurisdizionale, configurando in capo all'Agenzia dei compiti di "ausilio".

Si è non da ora avuto modo di evidenziare come, nel Codice antimafia, l'obiettivo della destinazione "anticipata" sia stato perseguito con un'avventata sovrapposizione tra amministrazione e giurisdizione, sollevando seri dubbi di costituzionalità e di conformità con la normativa europea (CEDU e UE), sia dal punto di vista dell'indipendenza della funzione giurisdizionale, sia dal punto di vista della parità delle armi e della legittima aspettativa dell'interessato ad un uso tendenzialmente "conservativo" e non "distraente" dei beni sin quando non intervenga una confisca definitiva¹.

Con le modifiche della legge n. 161/2017 al Codice antimafia, questo coniugio contro natura tra amministrazione e giurisdizione ha apparentemente subito una qualche attenuazione: il passaggio alla gestione dei beni da parte dell'Agenzia viene spostato in avanti dal decreto di confisca di primo grado a quello di secondo grado (art. 38 e art. 44 c. 1); se in precedenza l'Agenzia poteva chiedere al tribunale "la revoca o la modifica dei provvedimenti di amministrazione adottati dal giudice delegato", adesso, con minore apparenza di contrapposizione, può proporre "l'adozione di tutti i provvedimenti necessari" (art. 38 c. 1); l'originaria previsione secondo la quale il giudice delegato impartisce le direttive generali della gestione dei beni sequestrati anche "tenuto conto degli indirizzi e delle linee guida adottati dal Consiglio direttivo dell'Agenzia medesima ai sensi dell'art. 112, comma 4, lettera a)" è sostituita dal richiamo ad un più generico avvalimento delle attività di "ausilio e di supporto" dell'Agenzia (art. 40 c. 1).

Pur tuttavia, l'impianto codicistico è sotto questo profilo rimasto sostanzialmente immutato, così come sono sostanzialmente rimasti integri

¹ M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, in *Giur. it.*, 2013, 485 ss.; ID., *L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 2015.

i dubbi di costituzionalità, tanto che il legislatore non ha neanche rinunciato a confermare che i provvedimenti che l’Agenzia può richiedere al giudice sono volti alla “migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione” (art. 38 c. 1).

Non vi sarebbe alcuna obiezione se l’Agenzia nella separata sfera amministrativa si limitasse a predisporre il terreno per la destinazione di beni ancora solo potenzialmente suscettibili di confisca definitiva, ma ben altra cosa è invece che siffatto ente pubblico, sotto le mentite spoglie di organo ausiliario, sia posto nelle condizioni di perseguire il proprio interesse pubblico alla destinazione del bene nel processo: a ben vedere, l’Agenzia è, in tale veste, piuttosto una “parte”.

L’infelicità del connubio tra poteri può essere vista anche da una prospettiva opposta.

Per quanto con i “suggerimenti” dell’Agenzia, l’ingerenza giurisdizionale nella destinazione, che di per sé non ha o non dovrebbe avere nulla a che fare con il processo, si traduce in un anticipato spossessamento di poteri amministrativi, tanto che in dottrina si è arrivato ad affermare che ciò verrebbe “ad alterare il principio costituzionale di distinzione – o separazione – delle funzioni pubbliche, che riserva all’amministrazione pubblica i poteri di cura in concreto dell’interesse pubblico”².

In verità, bisognerebbe più semplicemente ritenere che, in costanza di un processo, siffatti poteri non dovrebbero sussistere *tout court*, né in capo alla giurisdizione, né in capo all’amministrazione.

I dati normativi sulla destinazione anticipata sono peraltro segnati da una confusiva frammentarietà di fattispecie (beni mobili, beni immobili e aziende) e di regime giuridico.

Ai sensi dell’art. 40, “l’amministratore giudiziario, previa autorizzazione scritta del giudice delegato, anche su proposta dell’Agenzia, può, in via prioritaria, concedere in comodato i beni immobili ai soggetti indicati nell’articolo 48, comma 3, lettera c), con cessazione alla data della confisca definitiva” (c. 3-ter) e “i beni mobili sequestrati, anche iscritti in pubblici registri, possono essere affidati dal tribunale in custodia giudiziale agli organi di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che ne facciano richiesta per l’impiego nelle attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria, ovvero possono essere affidati all’Agenzia, ad altri organi dello stato, ad enti pubblici non economici e enti territoriali per finalità di giustizia, di soccorso pubblico, di protezione civile o

² N. GULLO, *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L’amministrazione pubblica dei beni confiscati*, Napoli, 490.

di tutela ambientale nonché ai soggetti previsti dall'articolo 48, comma 3, lettera c)" (c. 5-bis).

Più largamente, ai sensi dell'art. 110, l'ausilio dell'Agenzia è "finalizzato a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, l'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, ferma restando la valutazione del giudice delegato sulla modalità dell'assegnazione" (c. 2 lett. b) e c)).

Sono subito evidenti le incongruenze o comunque il carattere involuto dell'insieme di queste disposizioni: così, ad es., vi è un'effettiva differenza tra la concessione "in comodato" e "l'assegnazione provvisoria" dei beni immobili? Anche l'assegnazione "provvisoria" degli immobili o delle aziende cessa con la confisca definitiva, come è previsto per il comodato di beni immobili? E l'affidamento dei beni mobili è a sua volta temporaneo, come potrebbe lasciar pensare il fatto che si tratta pur sempre di beni dati in "custodia giudiziale"?

Si ha difficoltà a comprendere come in un punto già così delicato possa esservi stata una tale approssimazione, in luogo di una chiara delimitazione delle fattispecie e del relativo regime giuridico.

Ad ogni modo, occorrerà pur sempre stabilire in via interpretativa quali dovranno essere la sorti di queste destinazioni, sia rispetto all'Agenzia, sia rispetto agli interessati.

Riguardo all'Agenzia, il problema si pone con il passaggio alla fase amministrativa, a seguito cioè della confisca definitiva³. La soluzione più lineare e che dunque va assunta come regola generale è quella della "cessazione", per quanto enunciata *per tabulas* solo con riferimento al caso del "comodato". Dal punto di vista sistematico, sarebbe infatti del tutto incongruo che siffatte temporanee destinazioni assumano carattere di ultrattività, investendo il futuro esercizio dei poteri amministrativi dell'Agenzia (si pensi anche soltanto all'eventuale esercizio di poteri di autotutela in caso di uso inadeguato del bene). Altro è ovviamente che l'Agenzia possa naturalmente optare per la continuazione della destinazione, occorrendo tuttavia, in ragione della "cessazione", che il relativo titolo, originariamente giurisdizionale, venga novato con un provvedimento "amministrativo".

³ Il ruolo dell'Agenzia nella gestione del bene dopo la confisca di secondo grado va ancora collocata sotto l'egida della giurisdizione, tanto che "salvo che sia diversamente stabilito, le disposizioni del presente decreto relative all'amministratore giudiziario si applicano anche all'Agenzia" (art. 38 c. 7).

Tale soluzione, sempre sul piano sistematico, si rispecchia altresì nel concorrente principio secondo il quale, a seguito della confisca definitiva” i beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato liberi da oneri e pesi” (art. 45 c. 1). Così, nella disciplina sui diritti dei terzi, “la confisca definitiva di un bene determina lo scioglimento dei contratti aventi ad oggetto un diritto personale di godimento, nonché l’estinzione dei diritti reali di godimento sui beni stessi” (art. 52 c. 4); o, nella fase giurisdizionale, il giudice può differire lo sgombero del bene sequestrato, ma “non oltre il decreto di confisca definitivo” (art. 40 c. 2-bis)

Non a caso, la giurisprudenza amministrativa ha caratterizzato l’ordinanza amministrativa di sgombero, che adotta l’Agenzia a seguito della confisca definitiva, come “un atto dovuto, che non necessita di motivazione, né di comunicazione dell’avvio di procedimento”, e che non è “condizionato alla previa adozione del provvedimento di destinazione del bene”⁴, in quanto con “l’insorgenza del vincolo di destinazione a finalità pubbliche (che rappresenta il nucleo dell’istituto della confisca, ancor prima dell’adozione del provvedimento di individuazione della concreta destinazione prescelta dall’Amministrazione per il singolo bene di cui si tratta), il regime giuridico dei beni confiscati è assimilabile a quello dei beni compresi nel patrimonio indisponibile, i quali devono essere conseguentemente resi liberi da vincoli precedentemente esistenti” e la “destinazione deve formare oggetto di una autonoma fase di valuta-

⁴ Da ult. *ex multis* Tar Lazio Roma, sez. I, 19 febbraio 2019, n. 2238.

Ciò non esclude tuttavia che “L’Agenzia, ricevuta la comunicazione del provvedimento definitivo di confisca, qualora l’immobile risulti ancora occupato, con provvedimento revocabile in ogni momento, può differire l’esecuzione dello sgombero o dell’allontanamento nel caso previsto dall’articolo 40, comma 3-ter, ovvero qualora lo ritenga opportuno in vista dei provvedimenti di destinazione da adottare” (art. 45-bis).

Al riguardo, di recente, Tar Lazio Roma, sez. I, 26 ottobre 2018, n. 10390, ha ritenuto che “il citato art. 45 bis, richiamando i casi indicati all’art. 40, comma 3 ter, ha inteso affermare che il differimento dello sgombero può essere disposto dall’Agenzia ma solo a favore dei soggetti indicati all’art. 48 a favore dei quali l’amministratore giudiziario abbia in precedenza concesso il godimento con contratto di comodato, ovvero nella sola ipotesi in cui l’Agenzia ravvisi l’opportunità di dilazionare lo sgombero per ragioni di interesse pubblico, in vista della destinazione da imprimere al bene stesso. Resta dunque confermato, anche nel disegno della riforma del Codice Antimafia, che l’immediato sgombero dell’immobile oggetto di confisca ex D. L.vo 159/2011 costituisce, quando la confisca sia definitiva, la regola che può essere derogata a favore del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione solo per ragioni di convenienza per l’interesse pubblico, e non già per ragioni che ruotino intorno ad esigenze del soggetto medesimo, o della sua famiglia”.

zione da condursi sulla base di un complesso esame di tutti gli elementi di rilievo e delle soluzioni astrattamente percorribili"⁵.

Riguardo a coloro che sono sottoposti al procedimento, il problema si pone invece qualora non si addivenga alla confisca definitiva. In tal caso, non può che operare la previsione generale che impone al tribunale, se non si dispone la confisca, di ordinare "la restituzione dei beni ai proprietari" (art. 23 c. 4). Questo fa peraltro comprendere quanto, anche dal punto di vista dell'interesse pubblico, sia stata avventata la contemplata possibilità di destinare beni sequestrati allo svolgimento di delicate funzioni istituzionali (come nel caso dell'art. 40 c. 5-bis cit.).

4. *La fase "successiva" alla confisca definitiva: revocazione o incidente di esecuzione e restituzione per equivalente*

A parte quanto si è già osservato riguardo alla liquidazione dei beni per il soddisfacimento dei creditori, a seguito della confisca definitiva, le sorti del bene confluiscono naturalmente nell'alveo dei poteri amministrativi, ma non è escluso che i poteri giurisdizionali possano tornare ad incidere su tali vicende, in ragione della revoca *ex tunc* della confisca, ai sensi dell'art. 28 (intitolato "Revocazione della confisca"), che ha codificato un orientamento maturato nella giurisprudenza penale⁶ o dell'incidente di esecuzione che può essere esperito da coloro che non sono stati parte del procedimento di applicazione della confisca⁷.

Già la stessa pendenza di siffatti rimedi può determinare un qualche intreccio con l'universo amministrativistico, ed in particolare nei rapporti processuali tra giurisdizione ordinaria e amministrativa. Non sono rari i casi in cui l'ordinanza di sgombero dell'Agenzia viene impugnata ed il ricorrente chiede, unitamente alla misura cautelare, la sospensione pre-

⁵ Cons. st., sez. III, 31 ottobre 2018, n. 6193.

⁶ Cass. pen., sez. un., 8 gennaio 2007, n. 57. Sull'ascendenza giurisprudenziale dell'art. 28 v. Cass. pen., sez. II, 13 marzo 2013, n. 11818. E senza dimenticare che è grazie a questo istituto che Cass. pen., sez. I, 2 marzo 2012, n. 11548, ha affermato la compatibilità delle misure di prevenzione patrimoniali con l'articolo 4 del Protocollo n. 7 CEDU, che riconosce il diritto all'imputato di ottenere la riapertura del processo nel caso di sopravvenienza di fatti nuovi.

⁷ Cass. pen., sez. I, 30 giugno 2011, n. 25841: "il provvedimento di confisca è suscettibile di revoca *ex tunc*, su iniziativa di chi ha partecipato al procedimento di prevenzione o sia stato in condizione di prendervi parte, potendo, invece, chi non sia stato chiamato a prendervi parte, e comunque non vi abbia preso parte, far valere l'inefficacia della confisca nei suoi confronti mediante l'incidente di esecuzione".

giudiziale del processo amministrativo, in attesa della definizione della revoca o dell'incidente di esecuzione⁸. Da ultimo, tuttavia il Consiglio di Stato sembra avallare un orientamento più restrittivo, statuendo che la pendenza di un procedimento penale non costituisca un'ipotesi di sospensione necessaria, con l'inevitabile conseguenza, ove la sospensione non venga disposta, del rigetto del ricorso⁹.

Ma la questione più importante è verificare quali siano le conseguenze dell'accoglimento della revoca o dell'incidente di esecuzione su un bene che è stato già oggetto di destinazione amministrativa a finalità di interesse pubblico.

La soluzione apprestata dal codice consisterebbe nella previsione della restituzione "per equivalente":

"La restituzione dei beni confiscati, ad eccezione dei beni culturali di cui all'articolo 10, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, e degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 136 e seguenti del medesimo codice, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, può avvenire anche per equivalente, al netto delle migliorie, quando i beni medesimi sono stati assegnati per finalità istituzionali o sociali, per fini di giustizia o di ordine pubblico o di protezione civile di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 48, comma 3, del presente decreto e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico. In tal

⁸ V., ad es., Tar Lazio Roma, sez. I, 25 giugno 2018, n. 7076, in cui appunto il giudice ha sospeso il processo in attesa della definizione di un incidente di esecuzione; Cons. st., sez. III, ord. 21 gennaio 2016, n. 170, nel senso che "il terzo proprietario possa richiedere e ottenere in via cautelare, sussistendone i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, la sospensione del provvedimento di sgombero, nelle more dell'incidente di esecuzione pendente avanti al giudice penale e relativo all'opponibilità del suo titolo dominicale rispetto alla confisca".

⁹ Cons. st., sez. III, 4 marzo 2019, n. 1499: "Sotto il profilo sostanziale invano i ricorrenti assumono che la sospensione degli effetti espliciti dall'impugnata ordinanza di sgombero sarebbe stata dunque imposta dalla necessità della sospensione del presente giudizio amministrativo. Infatti il codice del processo amministrativo non annovera tra le cause di sospensione necessaria del giudizio amministrativo la pendenza di un procedimento penale, ancorché relativo ai medesimi fatti di cui si controverte in causa (artt. 8 co. 2, 77 c.p.a.). L'attuale codice di procedura penale ha superato l'idea che il giudizio penale dovesse produrre risultati vevoli in qualsiasi altra sede, restringendo l'autorità extra-penale del giudicato penale alle sole ipotesi di cui all'art. 651 c.p.p. ... Nel caso, la pendenza di una richiesta di revoca della confisca era del tutto irrilevante, in quanto – come esattamente annotato dal TAR – la decisione della Corte di Appello di Catanzaro era divenuta definitiva e quindi pienamente esecutiva".

caso l'interessato nei cui confronti venga a qualunque titolo dichiarato il diritto alla restituzione del bene ha diritto alla restituzione di una somma equivalente al valore del bene confiscato come risultante dal rendiconto di gestione, al netto delle migliorie, rivalutato sulla base del tasso di inflazione annua" (art. 46 c. 1).

Nella disciplina della revocazione, è infatti previsto che, in caso di accoglimento, "la corte d'appello provvede, ove del caso, ai sensi dell'articolo 46" (art. 28 c. 4).

Va subito evidenziato come appaia fuori misura la tesi, suggerita nella Relazione illustrativa allo schema di decreto del Codice, secondo la quale "il principio che ispira tutto il provvedimento è che quando un bene è stato confiscato con provvedimento definitivo, esso non possa più essere retrocesso ed eventuali ipotesi soddisfattorie dei diritti del sottoposto o di terzi potranno avvenire esclusivamente per equivalente". Ciò al fine di rimuovere le difficoltà dei "soggetti in favore dei quali sono stati destinati i beni confiscati (nella maggior parte dei casi i comuni)" e che "si trovano nell'impossibilità di investire sui compendi confiscati, in funzione del loro riutilizzo per finalità sociali, in ragione della continua presentazione di istanze di revoca"¹⁰.

Queste indicazioni sono infatti palesemente contraddette sia dalla giurisprudenza, sia dalla lettera delle norme.

Colpisce anzitutto l'uso manipolativo che nella suddetta Relazione si fa dei precedenti. Si afferma che la giurisprudenza avrebbe appunto configurato "un obbligo riparatorio per la perdita patrimoniale", omettendo di evidenziare che, negli orientamenti che si erano già consolidati in quegli anni, la restituzione del bene era altrettanto evocata. Nella nota pronuncia delle Sezioni Unite del 2007 si parla della "possibilità di una restituzione" e, in seconda battuta, "quanto meno" della sussistenza di "un obbligo riparatorio"¹¹.

In secondo luogo, l'art. 46 non configura affatto una riconduzione *tout court* alla riparazione per equivalente delle ipotesi di diritto alla re-

¹⁰ Così come appare privo di fondamento che a tale principio sarebbe appunto informato l'art. 46 cit., come ritenuto da M. V. DE SIMONE, *La revoca della confisca di prevenzione*, in A. CISTERNA E ALTRI, *Codice antimafia*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 84-87.

¹¹ Cass. pen., sez. un., 8 gennaio 2007, n. 57, cit.. O ancora Cass. pen., sez. I, 21 marzo 2013, n. 13377: "L'irreversibilità dell'ablazione non impedisce di accertare l'originaria insussistenza dei presupposti che l'hanno determinata e di procedere, ricorrendone i presupposti, alla restituzione del bene confiscato all'avente diritto o a forme comunque riparatorie della perdita patrimoniale dallo stesso ingiustificatamente subita".

stituzione del bene. La restituzione per equivalente è infatti sottoposta a talune condizioni che potrebbero in concreto non ricorrere e l'inciso "può avvenire anche per equivalente" lascia chiaramente intendere sia che non si tratta di un percorso vincolato ("può"), sia che la restituzione per equivalente si aggiunge ("anche") all'altra forma di tutela.

Ma la più recente giurisprudenza è andata ben oltre, smentendo in radice l'assunto prospettato dalla citata relazione. Sulla falsariga della pronuncia del 2007 e, soprattutto, alla luce dei vincoli europei e costituzionali, si è infatti espressamente configurato tutt'altro rapporto tra regola ed eccezione, nel senso che "la regola generale è la *restitutio in integrum*", mentre "le eccezioni", cioè quelle dell'art. 46, "sono rappresentate dai casi nei quali, per ragioni di efficiente svolgimento dei procedimenti di amministrazione dei beni confiscati, il legislatore si pone il problema della coesistenza di un interesse pubblico che giustifica il sacrificio, peraltro adeguatamente indennizzato, della pretesa restitutoria"¹².

Questa pregevole giurisprudenza non ci sembra tuttavia esaurire tutti i fronti della compatibilità dell'art. 46, pur ridotto ad eccezione, col diritto europeo, specialmente con riferimento alla tutela della proprietà.

La questione del diritto alla restituzione, susseguente alla confisca, non si può dire che avesse nel nostro ordinamento una chiara sistema-

¹² Cass. pen., sez. V, 16 luglio 2018, n. 32692: "La finalità perseguita dalla disciplina impone, in conseguenza, di fornire dell'articolo 46 del medesimo Decreto Legislativo una lettura coerente con i parametri costituzionali e sovranazionali, che garantiscono sia la tutela della proprietà (articolo 42 Cost.; articolo 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) sia la effettività della tutela giurisdizionale, principio generale del nostro ordinamento (Cost., articolo 24, 103 e 113), del diritto sovranazionale (articolo 6 e 13 della Convenzione cit.) e del diritto dell'Unione, attualmente sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, per come richiamata nell'articolo 6, par. 1, TUE con "lo stesso valore giuridico dei trattati" (Corte giustizia, 22/12/2010, DEB, §§ 30-31; Corte giustizia, 01/03/2011, Chartry, § 25; Corte giustizia, 28/07/2011, Samba Diouf, § 49; per una ricostruzione, v. Sez. 6, n. 17170 del 01/03/2016, Colucci, Rv. 267170).

A tal riguardo, Corte Europea 14/09/2017, Bozza c. Italia, ha ribadito che "il diritto a un tribunale sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante rimanesse inoperante a scapito di una delle parti. L'esecuzione di una sentenza, indipendentemente da quale giudice l'abbia pronunciata, deve essere dunque considerata come facente parte integrante del processo, ai sensi dell'articolo 6" (par. 42) e che "da questi principi deriva l'obbligo per gli Stati contraenti di assicurare che ciascun diritto rivendicato trovi la sua effettiva realizzazione" (par. 43)".

zione, né la materia, con qualche eccezione¹³, era stata oggetto di approfondita disamina da parte della dottrina processualpenalistica, tra reversibilità e irreversibilità dell'effetto ablatorio, riconoscimento o meno di un diritto alla restituzione, quantomeno per equivalente, nonostante, al di là della odierna disciplina antimafia, fossero già ravvisabili paradigmi codicistici idonei a sceverare tale problematica: si pensi ad es. all'accoglimento dell'istanza di revisione del giudicato penale, cui conseguono effetti cd. diretti o automatici di tipo ripristinatorio¹⁴, inclusa "la restituzione delle cose che sono state confiscate" (art. 639 c.p.p.).

Non vi è dubbio invece che tale materia esiga oggi un grado maggiore di attenzione, non solo, sul piano pratico, per l'importante potenziamento dello strumento della confisca, ma anche, più in punto di diritto, per la crescente incidenza dei vincoli derivanti dai principi della Cedu.

In un caso italiano, in materia di lottizzazione abusiva, la Corte europea ha inequivocabilmente confermato che una confisca, a prescindere dalla sua qualificazione come pena o come sanzione amministrativa, è suscettibile di scrutinio ai sensi dell'art 1 Protocollo n. 1, può cioè costituire una ingerenza nel godimento del diritto al rispetto dei propri beni¹⁵. Per dare attuazione alla pronuncia europea, che ha sanzionato come arbitraria l'applicazione della confisca, lo Stato, ritenuto a questi fini legittimato ad esperire il mezzo, ha promosso incidente di esecuzione volto "alla immediata restituzione dei beni" a favore dei privati "da parte del Comune che, in esito alla confisca, ha acquisito i terreni al suo patrimonio"¹⁶.

Non sembra così più sostenibile nel suo complesso la tesi, sostenuta in passato da una parte della giurisprudenza, che, una volta divenuta definitiva, la confisca, assimilata ad una sorta di espropriazione per pubblico interesse, produca, per il suo carattere istantaneo, un effetto irreversibile, con il trasferimento a titolo originario all'erario pubblico, dando così luogo ad una situazione esaurita¹⁷.

¹³ V. ad es. R. NORMANDO, *Il sistema dei rimedi revocatori del giudicato penale*, Torino, 1996, specie 245 ss.

¹⁴ V. G. SPANGHER, voce *Revisione*, in D. disc. pen., XII, Torino, 1997, 131; C. FIORIO, A. BISONTI, Sub art. 639, in A. GAITO (a cura di), *Commento al nuovo codice di procedura penale ipertestuale*, II, Torino, 2006, 2767.

¹⁵ Sentenza 20 gennaio 2009, Sud Fondi s.r.l. c. Italia, in causa 75909/01; di recente in questo senso Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2013, n. 10532.

¹⁶ Cass. pen., sez. III, 21 giugno 2010, n. 23761.

¹⁷ Cass. pen., sez. un., 23 marzo 1998, n. 2; Cass. pen., sez. I, 20 aprile 2005, n. 25979.

Ciò è anzitutto evidente nel caso della revoca *ex tunc* della confisca, poiché con tale revoca viene meno *ab origine* il titolo che ha prodotto l'effetto ablatorio¹⁸, senza che abbia a quel punto alcun rilievo discettare sul fatto che l'acquisto sia istantaneo o meno, a titolo derivativo o originario. Semplicemente quell'acquisto, a seguito della revoca, si ha come mai avvenuto.

E lo stesso, in linea di principio, potrebbe dirsi per la revisione di un giudicato penale che contenga anche la confisca, atteso che la revisione ha per la giurisprudenza carattere retroattivo, se è proprio a partire dall'analogia con quel modello che la giurisprudenza ha ammesso la revoca *ex tunc* della confisca derivante da autonomo procedimento di prevenzione¹⁹, o per l'incidente di esecuzione, poiché altrimenti si priverebbe il terzo della chance di un ricorso giurisdizionale che gli consenta di mantenere integro il proprio diritto.

Ma se è smentita la pretesa intangibilità degli effetti della confisca e se tali vicende sono scrutinabili alla luce dei principi della Cedu in materia di proprietà, il discorso è invero suscettibile di ulteriori sviluppi e con una valenza ancor più stringente rispetto alla cornice delle opzioni che si muovono in ambito penalistico.

Non si può infatti non tenere conto, *mutatis mutandis*, della consolidata giurisprudenza europea in materia di occupazione appropriativa da parte della P.A..

Se non può essere fatto legittimamente valere il trasferimento coattivo nei confronti del proprietario, l'espropriazione rimane priva di un titolo legale e si traduce in una illecita espropriazione di fatto. La conseguenza è che, se non sopravviene un nuovo e legale titolo di acquisto, il proprietario ha un diritto alla restituzione del bene cui non può essere *sic et simpliciter* sovrapposta una restituzione per equivalente, anzi

¹⁸ Lo stesso codice antimafia, sulla falsariga del modello giurisprudenziale, dispone che "la revocazione può essere richiesta solo al fine di dimostrare il difetto originario dei presupposti per l'applicazione della misura" (art. 28 c. 2).

¹⁹ Anche di recente Cass. pen., sez. I, 20 luglio 2012, n. 29736: "l'istituto della revoca *ex-tunc* del provvedimento di confisca di prevenzione, affetto da invalidità genetica, disciplinato dalla L. n. 1423 del 1956, art. 7, è considerato dalla giurisprudenza di questa Corte (...) quale rimedio processuale in grado di eliminare un errore, frutto di decisione giudiziaria irrevocabile, e per ottenere la restituzione del bene confiscato all'avente diritto, quindi con funzione analoga alla revisione del giudicato penale di condanna a tutela del diritto costituzionalmente garantito della proprietà individuale e della libera iniziativa economica".

potrebbe esercitare soltanto tale diritto, poiché, in linea di principio, il risarcimento è precluso dalla mancata perdita della proprietà²⁰.

Ciò induce a dubitare fortemente della conformità alla Cedu dell'art. 46, pur ricondotto dalla giurisprudenza ad eccezione. La disposizione disciplina soltanto le condizioni per trasformare il diritto alla restituzione in un diritto all'equivalente, ma nulla prescrive per la formazione di un nuovo e legittimo titolo per il trasferimento della proprietà all'erario pubblico, che della restituzione per equivalente rimane presupposto necessario, come è già avvenuto, per sopperire alle vicende dell'occupazione appropriativa, con la previsione di un apposito procedimento che dà luogo appunto ad un nuovo provvedimento amministrativo di ablazione del bene (art. 42-bis D.P.R. n. 327/2001).

Sotto questo profilo, è evidente che la giurisprudenza penale non abbia ancora tratto tutte le dovute conseguenze dai principi della Cedu.

Significativa è già la citata pronuncia delle Sezioni Unite del 2007 che ha aperto la via della revoca *ex tunc* della confisca. Pur incrinando il muro dell'intangibilità della misura, rimane ancor vivo l'addentellato alla precedente giurisprudenza (le cui "considerazioni" – si afferma – "appaiono in sé fuori discussione"). Ed infatti quando si evoca la possibilità della restituzione del bene, a seguito appunto della revoca *ex tunc* della confisca, la si collega ad una "determinazione discrezionale della Pubblica Amministrazione", come se l'amministrazione potesse disporre di un bene di cui è ancora rimasta in qualche modo proprietaria.

Ed invece il discorso va esattamente capovolto. A seguito della revoca *ex tunc* il proprietario rientra pienamente nel suo diritto ed è casomai l'ordinamento che dovrà predisporre una base legale affinché si addivenga, come si diceva, ad un nuovo titolo di acquisizione coattiva della proprietà, condizione questa necessaria per configurare poi la corresponsione di un equivalente.

A questo punto, verrebbe anche da chiedersi, quantomeno in termini problematici, se gli stessi principi non debbano valere nei confronti degli eventuali terzi acquirenti del bene confiscato.

Non si vede infatti perché, qualora il bene venga venduto, il diritto dell'acquirente debba essere preferito al diritto di chi, *prima facie*, ha subito ingiustamente la confisca. Né sembrano esservi in linea di principio

²⁰ Sulle complesse problematiche relative all'occupazione acquisitiva, si consenta un rimando a M. MAZZAMUTO, *Il fantasma dell'occupazione appropriativa tormenta i giudici amministrativi*, nota a Cons. St., sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1514, in *Giur. it.*, 2012, 2668.

ostacoli all'applicazione del broccardo *resoluto iure dantis resolvitur et ius accipientis* – fatti salvi forse i limiti che tale principio può incontrare nel codice civile (ad es. la cd. pubblicità sanante ex art. 2652 c.c.) –, atteso che, nel difetto di un titolo di acquisizione del dante causa pubblico, l'atto di vendita si traduce in un acquisto *a non domino*.

Anche in tal caso, il proprietario potrebbe dunque vantare un diritto alla restituzione del bene, spettando casomai al terzo rivalersi sull'erario pubblico che aveva incamerato il corrispettivo della vendita.

5. Segue: *rimedi de jure condendo per evitare la restituzione dei beni*

Il doveroso riconoscimento del diritto alla *restitutio in integrum* come principio generale non toglie che, pur in via di eccezione, possano determinarsi situazioni di conflitto con l'interesse pubblico meritevoli di diversa considerazione, come può essere appunto il caso di una consolidata destinazione amministrativa del bene confiscato a finalità d'interesse pubblico.

A questo fine, la via percorribile non sembra certamente essere quella intrapresa con l'art. 46. E ciò non soltanto, come si è visto, perché la disposizione difetta di una modalità di formazione di un "nuovo" titolo di trasferimento coattivo della proprietà, che la renda compatibile con i principi Cedu, ma anche per la errata collocazione "giurisdizionale" di un siffatto passaggio.

L'art. 46 prescrive talune condizioni che si atteggiano al contempo a presupposti e a limiti per l'imposizione della restituzione per equivalente, e cioè:

- che sussistano le risorse finanziarie necessarie per la corresponsione dell'equivalente e soltanto nell'ambito di quelle "disponibili a legislazione vigente";

- che i beni "sono stati assegnati per finalità istituzionali o sociali, per fini di giustizia o di ordine pubblico o di protezione civile di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 48, comma 3";

- e che "la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico".

Questi presupposti anzitutto fanno ben comprendere come la ratio della disciplina sia non quella di impedire la restituzione per il fatto stesso che il bene sia entrato nel patrimonio pubblico, bensì quella di salvaguardarne la destinazione pubblica e la sua perdurante utilità.

In ordine ai contenuti, mentre i due i primi presupposti hanno una

valenza puramente oggettiva, più immediatamente riscontrabile, il terzo presupposto comporta una valutazione tipicamente discrezionale.

Sul piano pratico, il limite delle risorse, in tempi di ristrettezze dell'erario, può rilevarsi un ostacolo insuperabile alla restituzione per equivalente, specialmente se si considera che il relativo onere è addossato all'amministrazione cui è stato destinato il bene.

Tale disciplina è stata infatti oggetto di critica, costituendo un forte disincentivo nei confronti delle amministrazioni assegnatarie, specie al livello locale, spesso prive delle risorse finanziarie per fronteggiare il pagamento²¹, benché non si può dire che le casse dello Stato siano oggi tanto più floride di quelle locali.

Riguardo alle "finalità", vi è soltanto da ricordare che l'originaria previsione faceva riferimento alle sole di finalità "istituzionali", dando adito ad interpretazioni letterali restrittive che lasciavano fuori la destinazione a fini "sociali"²², ma il problema è stato superato con la più ampia formulazione introdotta con le modifiche del 2017.

Il terzo presupposto del pregiudizio per l'interesse pubblico mostra quanto sia stata mal concepita²³ l'attribuzione della competenza prima al tribunale che ha disposto la confisca e poi, con le modifiche del 2017, alla stessa corte d'appello che accoglie la richiesta di revocazione (art. 28 c. 4).

Si tratta infatti di questione che involge valutazioni squisitamente "amministrative", che dovrebbero essere rimesse alla amministrazione che già beneficia del bene per finalità d'interesse pubblico ed eventualmente, in seconda battuta, al naturale vaglio del giudice amministrativo.

Non si considera inoltre che il pregiudizio per l'interesse pubblico potrebbe consistere proprio nella restituzione per equivalente, sotto il profilo della concorrenza tra interessi pubblici nella spartizione delle risorse o della concorrenza tra modalità alternative di soddisfacimento dello stesso interesse pubblico. L'ente pubblico destinatario, anche quando non privo potenzialmente delle risorse a legislazione vigente per corrispondere l'equivalente, ma in una situazione comunque di scarsità

²¹ A. GALANTI, *La revocazione della confisca ed i rapporti del procedimento di prevenzione con il procedimento penale*, in M.E. MALAGNINO (a cura di), *Il codice antimafia*, Torino, 2011, 28, osserva che "addossando l'onere restitutorio all'ente beneficiario, anziché allo Stato (soluzioni cui non devono essere estranee le pressioni della Ragioneria generale dello Stato), ha notevolmente disincentivato il ricorso alla restituzione per equivalente".

²² A. GALANTI, *op. cit.*, 28.

²³ V. M. MAZZAMUTO, *Gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati tra giurisdizione e amministrazione*, cit., 490.

complessiva di risorse, potrebbe decidere di privilegiare altro interesse pubblico rispetto a quello sotteso al bene avuto in destinazione, tanto più se si guarda agli enti territoriali cui è rimessa la tutela di una molteplicità di interessi pubblici, o preferire comunque una modalità di soddisfacimento dello stesso interesse pubblico diversa da quella dell'utilizzo del bene assegnato. Non è cioè affatto da escludere che l'interessato preferisca e chiedi la restituzione per equivalente, mentre sia proprio l'amministrazione a preferire invece la restituzione *in integrum*.

È palese dunque l'incongruenza di siffatta appropriazione giurisdizionale di decisioni amministrative, senza che peraltro vi sia altra ragione che possa, in ipotesi, giustificare un'attrazione per connessione della competenza, trattandosi di una vicenda ed un ordine di valutazioni che non hanno ormai più niente a che fare con la prospettiva penalistica.

La vicenda, *de jure condendo*, ben potrebbe invece incunarsi nel solco del procedimento espropriativo semplificato previsto dal Testo unico delle espropriazioni (art. 42-bis). In tal modo, si sopperirebbe alla due menzionate esigenze, da un lato, di costituire una nuova base legale del trasferimento coattivo della proprietà, d'altro lato, di rimettere l'alternativa, sempre che ne sussistano i presupposti, alla sede naturale del potere amministrativo.

Né ciò metterebbe in discussione il rapporto tra regola (*restitutio in integrum*) ed eccezione (restituzione per equivalente), poiché anche il suddetto procedimento, non meno condizionato dai principi Cedu, è stato progressivamente astretto dalla giurisprudenza nell'alveo della eccezionalità.

L'art. 42-bis infatti "introduce una norma di natura eccezionale" volta alla "soddisfazione di imperiose esigenze pubbliche", sicché "un tale obiettivo istituzionale deve emergere necessariamente da un percorso motivazionale – rafforzato, stringente e assistito da garanzie partecipativo rigorose – basato sull'emersione di ragioni attuali ed eccezionali che dimostrino in modo chiaro che l'apprensione coattiva si pone come *extrema ratio* (perché non sono ragionevolmente praticabili soluzioni alternative e che tale assenza di alternative non può mai consistere nella generica «..eccessiva difficoltà ed onerosità dell'alternativa a disposizione dell'amministrazione..»), per la tutela di siffatte imperiose esigenze pubbliche"²⁴.

²⁴ Cons. st., ad. pl., 9 febbraio 2016, n. 2. V. anche C. cost. 30 aprile 2015, n. 71.