

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

ADELAIDE AMENDOLA - Primo Presidente f.f. -
FELICE MANNA - Presidente di Sezione -
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -
LINA RUBINO - Consigliere -
CHIARA GRAZIOSI - Rel. Consigliere -
ANNALISA DI PAOLANTONIO - Consigliere -
FRANCESCO TERRUSI - Consigliere -
GIUSEPPE GRASSO - Consigliere -
MILENA FALASCHI - Consigliere -

Oggetto

RIC. CONTRO
DECISIONI DI
GIUDICI SPECIALI

Ud. 22/03/2022 -
PU

R.G.N. 21181/2021

non 1284
Rep.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 21181-2021 proposto da:

UNICREDIT S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA DEL FANTE 2, presso lo studio
dell'avvocato PAOLO PALMERI, rappresentata e difesa dall'avvocato
SALVATORE ZIINO;

- *ricorrente* -

contro

132
22

1
g

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

- *intimata* -

avverso la sentenza n. 3696/2021 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 11/05/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/03/2022 dal Consigliere CHIARA GRAZIOSI;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale STANISLAO DE MATTEIS, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato Salvatore Ziino.

FATTI DI CAUSA

1.1 La ricorrente Unicredit S.p.A. ha ampiamente descritto la vicenda di cui si tratta, che si riporta quindi come segue.

L'attuale ricorrente, quale procuratrice di Island Refinancing S.r.l., proponeva in data 29 giugno 2013 al Tribunale di Palermo, Sezione Misure di Prevenzione, istanza ai sensi della l. 24 dicembre 2012 n. 228 (Legge di Stabilità 2013) di accertamento di crediti della società rappresentata nei confronti di Leoluca Guccione, succeduto a Manfredi Guccione, in relazione specificamente a un mutuo agrario garantito da ipoteca e a undici finanziamenti agrari agevolati garantiti da cambiali e dal privilegio sui frutti del relativo fondo. Gli immobili ipotecati erano stati confiscati con decreto del Tribunale di Palermo, Sezione Misure di Prevenzione, emesso nel 1996 e divenuto poi irrevocabile.

Nelle more del procedimento per l'accertamento dei crediti, e precisamente il 24 luglio 2013, questi venivano ceduti *pro soluto* a Unicredit.

Il Tribunale, con decreto 30 aprile-28 settembre 2015, divenuto definitivo il 28 gennaio 2016, dichiarava l'efficacia dell'iscrizione ipotecaria e ammetteva al pagamento i crediti della istante, sia quello derivante da mutuo agrario



garantito da ipoteca, sia quelli privilegiati relativi a cambiali agrarie, disponendo la comunicazione del decreto alla Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati, d'ora in avanti ANBSC.

1.2 Con atto notificato ad ANBSC il 29 luglio-12 agosto 2019 Unicredit le intimava di avviare ed espletare lo specifico procedimento previsto dalla l. 228/2012 per soddisfare i creditori, e pertanto di individuare i beni confiscati di valore di mercato non inferiore al doppio dei crediti ammessi al pagamento in difetto di somma disponibile (articolo 1, comma 201, della suddetta legge), di identificare i creditori aventi diritto di soddisfarsi sui detti beni, di formare il piano di pagamento e di comunicarlo ai creditori interessati (articolo 1, comma 203) e di svolgere "gli ulteriori adempimenti previsti dalla legge per la soddisfazione dei diritti dei creditori".

ANBSC "non dava riscontro", non alienava i beni né predisponendo il piano entro il termine stabilito dall'articolo 1, comma 205, l. 228/2012.

Unicredit allora, con ricorso notificato ad ANBSC il 22 novembre 2019 e depositato il 26 novembre 2019, adiva il Tar del Lazio, sede Roma, per accertare l'inadempimento di ANBSC all'obbligo di provvedere in forza della l. 228/2012 e del d.lgs. 159/2011 (Codice Antimafia) e ordinarle di adempierlo.

Costituitasi ANBSC, all'udienza del 10 giugno 2020 il Tar si riservava, sciogliendo poi la riserva con ordinanza dell'11 giugno 2020, in cui, rilevati dubbi sulla giurisdizione, concedeva alle parti di depositare memorie.

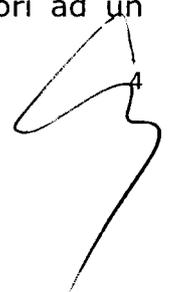
Nella sua memoria Unicredit sosteneva che il *petitum* della propria domanda era l'accertamento di omesso esercizio di potestà provvedimentale e che ANBSC non era comunque sua debitrice, a seguito di confisca avendo lo Stato acquisito i beni a titolo originario.

1.3 Con sentenza del 7 settembre 2020 il Tar dichiarava il proprio difetto di giurisdizione, ritenendola spettante al giudice ordinario.



3

Motivava il Tar - riporta ancora l'attuale ricorrente - nel senso che, ex articolo 117 c.p.a., "condizione per l'azione avverso il silenzio rifiuto è la sussistenza di un obbligo, a carico dell'organo pubblico competente, di provvedere a fronte dell'istanza di un privato volta ad ottenere l'adozione di un provvedimento amministrativo o la relativa esecuzione: il silenzio rifiuto (o inadempimento) può infatti formarsi in ordine a un'attività dell'Amministrazione incidente su posizioni di interesse legittimo, e non già nell'ipotesi in cui viene chiesto il soddisfacimento di posizioni aventi natura sostanziale di diritti soggettivi". Infatti l'azione avverso il silenzio non ha lo scopo di tutelare, come rimedio generale, la posizione del privato di fronte a qualsiasi tipo di inerzia comportamentale della p.a., bensì di fornire "una garanzia verso il mancato esercizio di potestà pubbliche discrezionali, dal quale non può prescindersi al fine di valutare la compatibilità con l'interesse pubblico di quello sostanziale dedotto dall'interessato"; e per identificare la giurisdizione va comunque considerata la "natura della pretesa sostanziale" cui attiene l'inerzia, la giurisprudenza amministrativa insegnando che con la procedura di cui agli articoli 31 e 117 c.p.a. vengono tutelate soltanto le pretese rientranti nella giurisdizione amministrativa, ovvero occorre che "le controversie sull'assetto di interessi regolato dal mancato diniego espresso rientrino in una materia devoluta al giudice amministrativo", onde tale procedura non è esperibile se il giudice amministrativo non ha giurisdizione sul rapporto sostanziale, difettando "sia la natura di provvedimento amministrativo autoritativo dell'atto, sia la posizione sostanziale di interesse legittimo del ricorrente". Nel caso in esame "la ricorrente intende vedere soddisfatto il proprio credito ipotecario, a seguito della confisca dei beni ipotecati" e l'articolo 1, comma 203, l. 228/2012 stabilisce che, terminate le operazioni previste dall'articolo 1, comma 202, di tale legge, ANBSC "per ciascun bene, anche se non sottoposto a liquidazione, individua i creditori con diritto a soddisfarsi sullo stesso, forma il relativo piano di pagamento e lo comunica ai creditori interessati" per poi procedere ai pagamenti nell'ordine indicato dall'articolo 61, commi secondo e terzo, Codice Antimafia, "ponendo le somme a carico della gestione separata di cui al comma 202"; ogni piano non può prevedere pagamenti complessivi superiori ad un



minor importo tra il 70% del valore del bene e il ricavato dalla liquidazione del bene stesso, ed entro il termine perentorio di dieci giorni dal ricevimento della sua comunicazione i "creditori concorrenti" possono opporvisi davanti al Tribunale del luogo che ha disposto la confisca, ai sensi degli articoli 737ss. c.p.c. in quanto compatibili. Dunque - deduce il Tar - la posizione azionata da Unicredit è "un diritto soggettivo" per il quale "si riferisce ad un'attività istituzionale vincolata e soggetta alla legge che la disciplina dettandone le condizioni di esercizio".

2.1 Unicredit ha presentato appello al Consiglio di Stato; si è costituita ANBSC, tra l'altro depositando note rispettivamente del 14 aprile 2021 e del 10 aprile 2017, e così esponendo di avere individuato il patrimonio immobiliare da destinare alla vendita per soddisfare i creditori ammessi al pagamento ed osservando che nella destinazione dei beni è tenuta a dare prevalenza alla destinazione a fini di pubblica utilità, segnalando altresì che gli immobili da destinare alla vendita erano stati più volte modificati con successivi provvedimenti e che le attività propedeutiche alla vendita e alla liquidazione dei creditori erano in corso.

2.2 Il Consiglio di Stato, con sentenza dell'11 maggio 2021, ha confermato la posizione assunta dal Tar, dichiarando il proprio difetto di giurisdizione.

Ha osservato, nella motivazione della sua pronuncia - come correttamente riporta anche il ricorso -, che ANBSC aveva rappresentato di aver già provveduto in adempimento agli obblighi imposti dalla l.228/2012 quanto "all'individuazione di un patrimonio immobiliare da destinare alla vendita ai fini del soddisfacimento dei creditori", e altresì che gli adempimenti che debbono essere svolti da ANBSC a seguito del Piano di pagamento di cui all'articolo 61, comma settimo, Codice Antimafia conseguono all'accertamento di un diritto di credito, per cui costituiscono "la conseguenza vincolata di un'obbligazione che astringe il debitore, a prescindere dalla natura giuridica pubblica o privata del medesimo", non sussistendo "alcun esercizio di potere ... dinanzi ad una procedura giudiziaria" diretta a dirimere le eventuali contestazioni sui "crediti sussistenti in relazione al cespite oggetto di confisca". Dunque l'inerzia



stigmatizzata dall'appellante nei confronti di ANBSC costituisce "inadempimento di un'obbligazione, e la circostanza che a serbare il comportamento sia una pubblica amministrazione non vale a immutarne la natura".

Come già riconosciuto dal Tar, rileva ancora il Consiglio di Stato, "la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che con la procedura ex artt. 31 e 117 c.p.a. sono tutelabili unicamente controversie relative alla mancata adozione di un provvedimento espresso richiesto dall'ordinamento per la regolazione di interessi che rientrino in una materia devoluta alla giurisdizione del plesso amministrativo", derivandone che "il rimedio contro il silenzio serbato dall'Amministrazione sull'istanza del privato non è esperibile nel caso in cui il giudice amministrativo, in ordine al rapporto sostanziale, sia privo di giurisdizione, mancando sia la natura di provvedimento amministrativo autoritativo dell'atto, sia la posizione sostanziale d'interesse legittimo da parte del ricorrente".

Infine il Consiglio di Stato ha reputato inconferente l'aver l'appellante invocato la sentenza CGARS 26 maggio 2020 n. 323, che verteva su "una procedura di liquidazione coatta amministrativa", vale a dire su "un peculiare caso in cui i poteri, che nella procedura fallimentare sono attribuiti all'autorità giurisdizionale (Tribunale e Giudice delegato), risultano conferiti all'Autorità amministrativa di vigilanza".

2.3 Unicredit ha presentato ricorso, illustrato anche con memoria; l'intimata non si è difesa.

Il Procuratore Generale ha chiesto il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

3. Il ricorso si fonda su un unico motivo, ampiamente articolato, denunciante violazione delle norme sul riparto di giurisdizione, in riferimento agli articoli

360, primo comma, n.1, 362, primo comma, c.p.c., 110 c.p.a. e 111, comma ottavo, Cost.

3.1 In primo luogo si attribuisce al Consiglio di Stato un erroneo scambio tra la fase preliminare della individuazione e della alienazione dei beni destinati alla soddisfazione dei creditori e quella finale del riparto.

La normativa qui applicabile - ovvero la Legge di Stabilità 2013 e il Codice Antimafia - distinguerebbe nettamente le due seguenti fasi procedurali.

a) Nella prima fase, ANBSC dovrebbe individuare i beni confiscati e stabilire - solo ad essa essendo riservato - la loro destinazione, in quanto appartenenti al demanio dello Stato (qui si richiama l'articolo 47, secondo comma, Codice Antimafia).

Qualora, pertanto, ANBSC destini i beni confiscati a scopi di pubblica utilità, i creditori vanno pagati con le somme disponibili e comunque entro il 60% del valore dei beni sequestrati o confiscati, secondo il valore di stima (la ricorrente invoca l'articolo 1, comma 2020 - per un evidente refuso, la norma non esistendo -, l. 228/2012 e l'articolo 53 Codice Antimafia); qualora invece i beni siano destinati alla liquidazione, ANBSC deve "verificare se vi sono somme disponibili e quindi individuare beni dal valore di mercato complessivo non inferiore al doppio dell'ammontare dei crediti ammessi e procedere alla loro liquidazione" eventuale (v. articolo 1, comma 201, l. 228/2012), secondo le regole del Codice Antimafia.

b) Soltanto dopo avere così "reperito le disponibilità necessarie per il pagamento dei creditori" ANBSC deve redigere il piano di pagamento e comunicarlo ai creditori interessati (articolo 1, comma 203, l. 228/2012); e solo "a questo punto, secondo la Legge di stabilità 2013 e il Codice Antimafia" - qui esattamente si invoca l'articolo 1, comma 203, della prima e l'articolo 61, settimo comma, del secondo -, i creditori potrebbero opporsi al piano di pagamento, ai sensi degli articoli 737 ss. c.p.c. in quanto compatibili, davanti al Tribunale del luogo che ha disposto la confisca.

Invece il Consiglio di Stato avrebbe ritenuto che la seconda fase assorbisse la prima; al contrario quest'ultima sarebbe quella in cui ANBSC effettua la "scelta sulla destinazione dei beni demaniali" e, anche quando decide di alienare beni confiscati, "ha il potere di scegliere quali beni destinare alla vendita".

Il creditore poi - che non lo è comunque nei confronti di ANBSC - si trova dinanzi a beni appartenenti al demanio dello Stato, per cui gli è precluso "distrarre i beni dalla destinazione impressa dalla Pubblica Amministrazione e non può interferire con il loro regime giuridico, né tantomeno può sostituirsi alla Amministrazione nella individuazione dei beni che devono essere alienati o nelle procedure di vendita, che peraltro sono soggette a un regime speciale, diretto ad evitare infiltrazioni mafiose (cfr. art. 48, commi 5 ss., Codice Antimafia)".

Non essendo stata ultimata allora la prima fase - caratterizzata da "discrezionalità amministrativa" come sopra evidenziato -, non è corretto, ad avviso della ricorrente, il richiamo alle norme della seconda, non potendo il giudice ordinario interferire "sulla scelta della destinazione dei beni confiscati": la giurisdizione compete quindi al giudice amministrativo.

3.2 In secondo luogo, il Consiglio di Stato avrebbe errato laddove attribuisce alla ricorrente un diritto di credito nei confronti di ANBSC.

Unico debitore sarebbe invece ancora il proposto, lo Stato avendo acquisito il bene per confisca non a titolo derivativo bensì a titolo originario, come riconosciuto sia dalla giurisprudenza di questa Suprema Corte (in particolare S.U. 7 maggio 2013 n. 10553, che tra l'altro rimarca l'inibizione al creditore di agire per il pagamento, non essendo utilizzabili/proseguibili azioni esecutive) sia la giurisprudenza amministrativa (*ex multis* Cons.Stato 10 dicembre 2020 n. 7866 riconosce che dalla confisca deriva "un istantaneo trasferimento a titolo originario in favore del patrimonio dello Stato del bene che ne costituisce l'oggetto ex art. 45, comma 1, d.lgs. n. 159 del 2011" - cioè del Codice Antimafia -); e quest'ultima avrebbe più volte affermato che l'ammissione dei crediti da parte del giudice penale non genera un'obbligazione pecuniaria ma

18

costituisce solo il presupposto per l'avvio del procedimento di liquidazione dei beni confiscati che la Legge di Stabilità 2013 affida ad ANBSC. Non essendovi quindi successione dal lato passivo del rapporto obbligatorio, parimenti avrebbe riconosciuto la giurisprudenza amministrativa che "il privato non può invocare il provvedimento di ammissione del credito, emesso dal Giudice Penale, per proporre giudizio di ottemperanza avverso ANBSC".

Pertanto la titolarità del diritto di credito verso il proposto costituirebbe solo "la condizione che legittima il creditore del proposto a partecipare al piano di pagamento predisposto da ANBSC", e quindi il riconoscimento a Unicredit della qualifica di creditrice in buona fede del proposto la collocherebbe "in una posizione giuridica qualificata rispetto al procedimento amministrativo di liquidazione dei beni confiscati" a lui appartenuti.

3.3 Il Consiglio di Stato, rileva in terzo luogo la ricorrente, avrebbe poi ritenuto "non conferente" il richiamo dell'appellante alla sentenza 26 maggio 2020 n. 323 del C.G.A.R.S., attinente a una procedura di liquidazione coatta amministrativa.

Secondo Unicredit, pur trattandosi di fattispecie diversa, tale pronuncia dimostrava che "anche in quel caso il ricorrente era titolare di un diritto soggettivo, ma ciò non di meno poteva attivare gli strumenti previsti dal codice del processo amministrativo per rimediare alla inerzia" della p.a. Verteava infatti su una procedura di liquidazione coatta amministrativa, cioè "di un peculiare caso in cui i poteri, che nella procedura fallimentare sono attribuiti all'autorità giurisdizionale ..., risultano conferiti all'Autorità amministrativa di vigilanza"; e si era verificato "silenzio su un'istanza di revoca dell'incarico al commissario liquidatore *pro tempore*, avanzata dal creditore".

Sarebbe infatti erroneo affermare che "la sussistenza del diritto soggettivo esclude la tutela in via amministrativa, nel caso di inerzia della P.A.", il che "garantirebbe alla P.A. una immunità" costituente "la negazione dello Stato di diritto", ragion per cui "la giurisprudenza costituzionale e amministrativa riconoscono anche ai titolari di diritti soggettivi il potere di avvalersi dei rimedi



contro l'inerzia della P.A., che ha pure nei loro confronti il dovere di concludere i procedimenti che interessano i privati". Un esempio dovrebbe ravvisarsi nel "procedimento ex articolo 42 *bis* Testo Unico Espropriazioni, che disciplina l'utilizzazione senza titolo, da parte della P.A., di un bene per scopi di interesse pubblico, senza che sia stato emesso decreto di esproprio": caso in cui "la realizzazione dell'opera pubblica lascia intatto il diritto di proprietà, ma la giurisprudenza costante riconosce al privato il potere di sollecitare un provvedimento espresso della P.A.", in particolare, nel caso di inerzia, attribuendogli il potere di agire ex articolo 117 c.p.a. "per rimuovere la situazione di illegittimità" e chiarendo altresì che, a fronte della lesione di una situazione giuridica del privato, il dovere di provvedere della P.A. non discende esclusivamente dalle esigenze pubblicistiche, che la necessità di attuare l'interesse pubblico non esonera dalle norme sul procedimento amministrativo, incluso l'obbligo di concluderlo, e che la discrezionalità non consente alla P.A. di non rispettare la legalità.

Tali principi sarebbero stati espressi pure nella giurisprudenza della Consulta - di recente nella sentenza n. 89/2020 - per cui il rimedio esperibile dal privato verso l'inerzia sarebbe uno strumento generale, utilizzabile anche quando il privato mira ad ottenere il pagamento di somme di denaro e quando l'amministrazione esercita un'attività discrezionale; ne conseguirebbe che "il privato è titolare di una situazione soggettiva che lo legittima ad esercitare l'azione ex art. 117 c.p.a."

Nel caso in esame non sussisterebbe "alcun elemento che consenta di escludere l'azione del privato verso l'inerzia della P.A.", senza la quale, d'altronde, "il privato resterebbe privo di qualsiasi tutela" con conseguente incostituzionalità della "normativa vigente" per contrasto con gli articoli 24 Cost. e 6 CEDU.

3.4 Inoltre, andrebbe riconosciuto interesse legittimo in capo ad Unicredit anche applicando "le classiche distinzioni tra interessi legittimi e diritti soggettivi (attività di gestione/attività di imperio; norme di azione e di relazione; attività vincolata e discrezionale)". ANBSC infatti "svolge attività di

imperio nella individuazione del bene che vuole destinare a scopi di pubblica utilità (e quindi <<sottrae>> ai creditori) e tale attività è discrezionale”; essa comunque “non ha un rapporto contrattuale o comunque obbligatorio con i creditori ammessi”, bensì “ha un potere di gestione del patrimonio”, onde dinanzi all’attività di individuazione dei beni e di alienazione “il privato ha soltanto una posizione di interesse legittimo” - salvo si ritenga che ANBSC sia subentrata *ex lege* nei debiti del proposto e pertanto risponda alle sue obbligazioni con tutto il proprio patrimonio -.

Unicredit sarebbe titolare di interesse legittimo anche applicando il criterio del *petitum* sostanziale, considerato che la *causa petendi* della sua domanda sarebbe “l’interesse alla conclusione del procedimento rimesso dalla legge ad ANBSC”.

Ancora, sarebbe incorso in errore il Consiglio di Stato escludendo la giurisdizione amministrativa per mancanza della “natura di provvedimento amministrativo autoritativo dell’atto”, giacché “l’attività che la Legge di Stabilità e il Codice Antimafia delegano ad ANBSC è chiaramente autoritativa: l’individuazione dei beni da alienare e la scelta delle modalità di vendita rientrano nella discrezionalità amministrativa”, perseguendo pure la “tutela di interessi diversi da quelli dei creditori”, e anzi attribuendo “prevalenza all’interesse pubblico”, come confermerebbe il contenuto delle note depositate da ANBSC.

4.1 Per ben comprendere quest’ampia prospettazione della ricorrente è necessario prendere le mosse dal testo dei pertinenti commi dell’articolo 1 della l. 228/2012 che regolano la fattispecie, strutturando una specifica tutela nei confronti dei creditori con le cui posizioni soggettive interferisce in effetti la disciplina della confisca.

Premesso dal comma 194 che dall’entrata in vigore della l. 228/2012 “*sui beni confiscati all’esito dei procedimenti di prevenzione per i quali non si applica la disciplina dettata dal libro I del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, non possono essere iniziate o proseguite, a pena di nullità, azioni esecutive*”, il

comma 198, peraltro, per quanto qui interessa, stabilisce per i "creditori muniti di ipoteca iscritta sui beni di cui al comma 194 anteriormente alla trascrizione del sequestro di prevenzione" il soddisfacimento si ottiene "nei limiti e con le modalità di cui ai commi da 194 a 206". In particolare, è indiscusso che al caso in esame la disciplina viene fornita poi dai commi 199 e 200.

Il comma 199 così recita: "Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, i titolari dei crediti di cui al comma 198 devono, a pena di decadenza, proporre domanda di ammissione del credito, ai sensi dell'articolo 58, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al giudice dell'esecuzione presso il tribunale che ha disposto la confisca".

Segue il comma 200: "Il giudice, accertata la sussistenza e l'ammontare del credito nonché la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, lo ammette al pagamento, dandone immediata comunicazione all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 666 commi 2, 3, 4, 5, 6, 8 e 9 del codice di procedura penale. La proposizione dell'impugnazione non sospende gli effetti dell'ordinanza di accertamento, il decreto con cui sia stata rigettata definitivamente la richiesta proposta ai sensi del comma precedente è comunicato, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 231 del 2007, alla Banca d'Italia".

Per disciplinare il conseguente intervento e ruolo della Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata rilevano i commi 201, 202, 203 e 204.

Il comma 201: "Decorsi dodici mesi dalla scadenza del termine di cui al comma 199, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata individua beni dal valore di mercato complessivo non inferiore al doppio dell'ammontare dei crediti ammessi e procede alla liquidazione degli stessi con le modalità di cui agli articoli 48, comma 5, e 52, commi 7, 8 e 9 del decreto legislativo 6 settembre

2011, n. 159. I beni residui possono essere destinati, assegnati o venduti secondo le disposizioni di cui all'articolo 48 del medesimo decreto legislativo n. 159 del 2011".

Il comma 202: "Il ricavato dalla liquidazione di cui al comma 201 è versato al Fondo unico giustizia e destinato a gestione separata per il tempo necessario alle operazioni di pagamento dei crediti".

Il comma 203: "Terminate le operazioni di cui al comma 202, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per ciascun bene, anche se non sottoposto a liquidazione, individua i creditori con diritto a soddisfarsi sullo stesso, forma il relativo piano di pagamento e lo comunica ai creditori interessati con lettera certificata. La medesima Agenzia procede ai pagamenti nell'ordine indicato dall'articolo 61, commi 2 e 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, ponendo le somme a carico della gestione separata di cui al comma 202. Ciascun piano non può prevedere pagamenti complessivi superiori al minor importo tra il 70 per cento del valore del bene ed il ricavato dell'eventuale liquidazione dello stesso. I creditori concorrenti entro un termine perentorio di dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al presente comma possono proporre opposizione contro il piano di pagamento al tribunale del luogo che ha disposto la confisca. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile e il tribunale provvede in composizione monocratica. Contro il decreto non è ammesso reclamo."

Il comma 204, per quanto qui possa interessare: "Le somme della gestione separata che residuano dopo le operazioni di pagamento dei crediti affluiscono, al netto delle spese sostenute, al Fondo unico giustizia per essere versati all'apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato ...".

4.2 Emerge allora che la prima fase disegnata dalla ricorrente non è del tutto coincidente con questo apparato normativo. Invero, Unicredit così la descrive, a pagina 14 del ricorso: "... dopo la confisca ANBSC deve innanzitutto individuare i beni oggetto di confisca e stabilire la loro destinazione: i beni

oggetto di confisca appartengono al demanio dello Stato (cfr. art. 47 co.2 Codice Antimafia) e soltanto ANBSC può stabilire la loro destinazione. Se i beni vengano destinati a scopi di pubblica utilità, i creditori devono essere pagati con le somme disponibili e comunque nel limite del 60 per cento del valore dei beni sequestrati o confiscati, risultante dal valore di stima (art.1 comma 200 Legge di Stabilità 2013 e art. 53 Codice Antimafia). Se invece i beni vengano destinati alla liquidazione, ANBSC deve comunque verificare se vi sono somme disponibili e quindi individuare beni dal valore di mercato complessivo non inferiore al doppio dell'ammontare dei crediti ammessi e procedere alla loro liquidazione (art.1 comma 201, legge 228/2012); la (eventuale) liquidazione ha luogo con le modalità di cui agli articoli 48, comma 5, e 52, commi 7, 8 e 9 del Codice Antimafia".

La prospettazione della ricorrente, a ben guardare, intreccia non del tutto correttamente il (pur basilare) dettato generale del Codice Antimafia con la *species* di specifica tutela dei creditori introdotta dalla Legge di Stabilità 2013: uno strumento che il legislatore ha inserito per preservare - sebbene in ridotta, e quindi diversa, misura rispetto al *quantum* originariamente dovuto, tanto che il riconosciuto diritto è stato pure percepito come diritto risarcitorio - il diritto di credito dei soggetti estranei sia al *background* penale da cui scaturisce la confisca sia ai multipli interessi pubblici correlati nel cui ambito ordinariamente agisce l'ANBSC.

4.3 Detto intervento della Legge di Stabilità 2013 è stato tempestivamente esaminato da S.U. 7 maggio 2013 n. 10532 nella sua ricca motivazione (la massima, invero, si attesta sulla tematica della espropriazione forzata: "*Nel conflitto tra l'interesse del creditore a soddisfarsi sull'immobile ipotecato e quello dello Stato a confiscare i beni, che siano frutto o provento di attività mafiosa, deve prevalere il secondo, onde è inopponibile allo Stato l'ipoteca iscritta su di un bene immobile confiscato, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, prima che ne sia stata pronunciata l'aggiudicazione nel procedimento di espropriazione forzata, in virtù della norma di diritto transitorio prevista dall'art. 1, comma 194, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.*")



14

Osserva, in particolare, l'arresto del 2013 che "il legislatore sembra avere risolto, nel senso della prevalenza della misura di prevenzione patrimoniale, il quesito relativo ai rapporti ipoteca-confisca", risolvendo altresì il problema di identificazione della "natura dell'acquisto del bene confiscato da parte dello Stato", acquisto dunque da ritenersi "non più a titolo derivativo, ma libero dai pesi e dagli oneri".

Ravvisa dapprima questa pronuncia, nella normativa introdotta da l. 228/2012, una "salvaguardia del preminente interesse pubblico" che "giustifica il sacrificio inflitto al terzo di buona fede, titolare di un diritto reale di godimento o di garanzia, ammesso, ora, ad una tutela di tipo risarcitorio". Peraltro, non si può non rilevare che la sostanza di "sacrificio inflitto" attribuita alla normativa *de qua* non risulta del tutto compatibile con la reale posizione giuridica conferita al suddetto terzo di buona fede: al terzo, invero, rimane un diritto soggettivo, anche se ne viene decurtato il *quantum* e anche se il soggetto pubblico divenuto titolare di diritto originario di proprietà sul bene su cui pertanto viene meno il precedente diritto reale del terzo diventa obbligato non per l'acquisita proprietà, bensì per un obbligo *ex lege*. Il terzo acquisisce dunque - si evince dalla, pienamente condivisibile, interpretazione in effetti poi raggiunta da S.U. 10532/2013 - un diritto soggettivo nei confronti dello Stato.

Si tratta di un diritto soggettivo di natura indennitaria/risarcitoria (di "un equo indennizzo", sia pure per la fonte diversa dei diritti di godimento sui beni confiscati, già era comparsa la figura nel Codice Antimafia, l'articolo 52, quinto comma), di cui quale presupposto si configurano da un lato l'accertamento dell'originale diritto soggettivo di credito del terzo nei confronti del debitore che ha subito la confisca, e dall'altro l'accertamento della buona fede del terzo medesimo, cioè l'accertamento di una radicale sua qualità di *extraneus* nei confronti della illiceità che alla confisca ha condotto: e la "prossimità" penale è talmente intensa da far sì che l'accertamento di tale duplice presupposto compete al giudice delle misure di prevenzione.

Invero, osserva ancora l'intervento di queste Sezioni Unite del 2013 che i "presupposti per il riconoscimento del credito" sono racchiusi nell'articolo 52

Codice Antimafia, "con ciò trovando applicazione i principi della buona fede, ovvero della non strumentalità del credito all'attività illecita", e altresì che, pur rinvenendosi nella normativa del 2012 "il non corretto riferimento" al giudice dell'esecuzione, "è intuitivo e deriva dalla stessa interpretazione giurisprudenziale che s'intende indicare, quale giudice competente, il tribunale - misure di prevenzione". E non a caso infatti - merita aggiungere - l'accertamento della "buona fede" in questa fattispecie ibrida tra il penale e il civile scruta dati che agevolmente possono concretizzarsi come più variegati ed elastici che nella, per così dire, ottica civile, il terzo comma del citato articolo 52 stabilendo che nel valutare tale elemento soggettivo "*il tribunale tiene conto delle condizioni delle parti, dei rapporti personali e patrimoniali tra le stesse e del tipo di attività svolta dal creditore, anche con riferimento al ramo di attività, alla sussistenza di particolari obblighi di diligenza nella fase precontrattuale nonché, in caso di enti, alle dimensioni degli stessi*".

4.4 Peraltro, pur avendo indossato una veste *lato sensu* risarcitoria, il diritto continua a fondare le sue basi direttamente sul credito originario, dando luogo al suo riconoscimento ad una forma concorsuale. S.U. 10532/2013 definisce il "procedimento di ammissione del credito" come "di natura tipicamente concorsuale"; tuttavia, va subito precisato che il procedimento concorsuale porta all'adempimento dell'obbligo derivante da un diritto indennitario~~o~~risarcitorio, di cui l'originario credito *stricto sensu*, ovvero quello che era garantito dal bene confiscato, è il presupposto oggettivo, a fianco di quello soggettivo della buona fede, qui da intendersi appunto estraneità specificamente all'illecito giustificativo della confisca.

La concorsualità, d'altronde, si dispiega appieno una volta espletato l'accertamento da parte del giudice penale dei suddetti presupposti oggettivo e soggettivo (articolo 1, commi 199 e 200, l. 228/2012), e viene affidata proprio, nella sua indispensabile centralità - e solo eventuale infatti è l'ulteriore intervento del giudice, sempre ordinario benché ora civile come attesta il riferimento agli articoli 737 ss. c.p.c. -, previsto nella parte conclusiva del comma 203 del citato articolo - ad ANBSC.

4.5 La sostanza pubblicistica (su cui come si è visto si impernia la ricorrente) dell'usuale attività di tale Agenzia è stata più volte riconosciuta dalla giurisprudenza: di questa Suprema Corte, per esempio, la recente Cass. sez. 1, 5 gennaio 2022 n. 191 in motivazione, dopo avere ribadito l'ormai accertata natura originaria e non derivativa del diritto di proprietà (dopo l'intervento nomofilattico del 2013 significativa era già, tra le pronunce massimate, Cass. sez. 6-2, ord. 18 maggio 2017 n. 12586) che lo Stato acquisisce in relazione ad un bene sottoposto a confisca quale misura di prevenzione, rimarca condividendo anche la lettura della giurisprudenza amministrativa (v. p. es. Cons.Stato, sez. III, 5 febbraio 2020 n. 926, Cons.Stato, sez. III, 31 ottobre 2019 n. 7474 e Cons.Stato, sez. III, 10 aprile 2019 n. 2364): "La condizione giuridica del bene confiscato muta, in ragione della <<impronta rigidamente pubblicistica>> che dovrà caratterizzare la condizione giuridica e la destinazione dei beni confiscati", e ANBSC "ha personalità giuridica di diritto pubblico e svolge la funzione di ausilio nella gestione dei beni, di gestione temporanea e di gestione definitiva di essi, con il compito di curarne la destinazione finale (art. 110 d.lgs. n. 159 del 2011)".

4.6 Nel caso in esame, però, è del tutto evidente che tale "impronta rigidamente pubblicistica" si è già consumata in via preventivamente e direttamente normativa sopprimendo l'ordinaria funzione esecutiva derivante dalle garanzie; e, come si è visto, con una soluzione di scopo riequilibrante tra i pubblici interessi di prevenire e sradicare l'attività criminale e appunto i diritti dei soggetti a essa pienamente estranei, il legislatore del 2012 ha supplito reintegrando in misura, più che risarcitoria, indennitaria la posizione giuridica del creditore garantito, mediante uno strumento concorsuale il cui espletamento, dopo l'indispensabile filtro per l'accesso affidato ancora al giudice penale, è svolto dall'Agenzia, con eventualità, quando si è raggiunta la parte finale, di "correzione" sempre giurisdizionale ma affidata al giudice civile. E in questo concorso la posizione giuridica di chi ha potuto accedervi dopo la verifica del giudice delle misure di prevenzione è senza dubbio un diritto soggettivo, che ha per oggetto quel che si può definire il residuo giuridicamente rilevante della sua spettanza originaria, convertito appunto in



una forma risarcitoria/indennitaria. L'esito del concorso, infatti, salva l'opposizione davanti al giudice civile, è la corresponsione, da parte dell'Agenzia, in esecuzione del piano di pagamento che è tenuta a effettuare, di pagamenti complessivi che non possono essere "superiori al minor importo tra il 70 per cento del valore del bene ed il ricavato dell'eventuale liquidazione dello stesso" (articolo 1, comma 203, l. 228/2012).

In un siffatto contesto, l'attività dell'Agenzia non può che qualificarsi come propria di un ente ausiliario rispetto all'organo giurisdizionale che, pur scisso - il giudice che scruta l'accessibilità per il soggetto creditore nel procedimento concorsuale non è lo stesso dinanzi al quale poi è proponibile l'opposizione al suo esito -, governa questo strumento indennitario disegnato dalla Legge di Stabilità 2013 che conferisce ai creditori di buona fede di chi ha subito confisca un pieno diritto soggettivo, e non una più limitata posizione giuridica. D'altronde, il giudice che presidia il procedimento è sempre il giudice ordinario, al principio come giudice penale e nella fase di opposizione come giudice civile, non essendo coinvolta, in questo peculiare strumento concorsuale, neppure alcuna giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; e per l'attuazione del suo compito di ausiliario, logicamente, ANBSC non incontra nel tessuto giuridico sopra evidenziato degli "strappi" che la rendano avulsa da tale compito e la riconducano alla sua - ordinaria, non si può non riconoscerlo - figura di pubblica amministrazione dotata di un pieno potere relativamente fronteggiabile solo con l'interesse che sia legittimamente esercitato.

4.7 La particolare fattispecie manifesta allora che, per la natura del *petitum* sostanziale qui identificato - il diritto soggettivo indennitario/risarcitorio dell'*extraneus* -, la giurisdizione compete al giudice ordinario, come riconosciuto nella pronuncia impugnata. E comunque, anche dal punto di vista della modalità con cui è stato affidato ad ANBSC l'adempimento del suo compito, si profila la conferma della sua qualità, nell'espletarlo, di mero ausiliario di un organo giurisdizionale, anziché titolare di un potere amministrativo in senso proprio: la discrezionalità evincibile dalla natura di tale adempimento - in particolare in ordine alla scelta del bene da alienare per

ottenere un ammontare adeguato di liquidità, nei binari dell'articolo 1, comma 201, e alla quantificazione potenzialmente definitiva (salva, appunto, la eventuale opposizione al giudice) dei pagamenti nell' relativo piano - non può che qualificarsi tecnica, e non amministrativa, come d'altronde non può che essere, rientrando nella basilare qualificazione del *petitum* sostanziale, qualora la posizione del soggetto che ne godrà il frutto sia quella piena del diritto soggettivo, e non quella, circoscritta e parametrata da un potere pubblico, dell'interesse legittimo.

4.8 Che, poi, nella motivazione della sentenza impugnata si faccia riferimento esclusivamente all'individuazione del patrimonio immobiliare da destinare alla vendita e agli adempimenti successivi alla redazione del piano di pagamento, senza menzionare proprio l'effettiva alienazione dei beni eletti come intervenuta, pur non risolvendo integralmente, sul piano di fatto, quanto prospetta la ricorrente in ordine allo stadio attuale dell'attività della Agenzia, non ha certo incidenza sul corretto - per quanto sopra evidenziato - esito conclusivo della valutazione che, conformemente al primo giudice, anche il giudice d'appello amministrativo raggiunge nel senso della giurisdizione ordinaria.

4.9 Né tantomeno incide l'ulteriore argomento del ricorso sulla carenza di tutela legale qualora appunto la giurisdizione sia da qualificare ordinaria con conseguente inapplicabilità degli articoli 31 e 117 c.p.a., a tacer d'altro perché non è sostenibile che, se la giurisdizione spetta al giudice ordinario, si fuoriesce dal "controllo di legalità". E a ben guardare è la stessa argomentazione della ricorrente che lo ammette, laddove (v. pagina 19 del ricorso: "la natura discrezionale dell'attività della P.A. non consente all'Amministrazione di operare al di fuori del controllo di legalità, soprattutto, non fa venir meno l'obbligo di concludere il procedimento amministrativo") inserisce quale presupposto di tale asserita mancata tutela la sussistenza della discrezionalità amministrativa (la ricorrente nega infatti che qui ANBSC eserciti discrezionalità tecnica), la quale però, come già si è visto, in questa fattispecie non può ravvisarsi, la normativa dettando un inequivoco - e ontologicamente

ineludibile, il pubblico interesse di contrasto all'illecito non potendo gravare nella forma di un pieno potere su chi nulla ha a che vedere con esso - diritto soggettivo quale posizione dell'*extraneus*.

4.10 Il riferimento alla giurisprudenza amministrativa sviluppatasi in relazione all'articolo 42 bis introdotto dall'articolo 34, primo comma, l. 111/2011 nel d.p.r. 327/2001 (Testo Unico Espropriazioni) non corrobora, peraltro, questa argomentazione ulteriore della ricorrente.

Invero, detta norma prevede, quale esito dell'utilizzazione senza titolo da parte dell'autorità amministrativa di un bene per scopi di interesse pubblico, il potere dell'autorità di emanare, "valutati gli interessi in conflitto", un (irretroattivo) provvedimento di acquisizione, corrispondendo indennizzo al proprietario. Il fatto che la norma sia stata interpretata dal giudice amministrativo nel senso che la scelta della pubblica amministrazione di acquisire il bene o restituirlo possa essere sollecitata dal proprietario, giungendo a individuare, nell'alveo della legalità amministrativa (cfr. Corte cost.71/2005), un obbligo di provvedere ex articolo 2 l. 241/1990 su tale istanza (cfr., tra le altre pronunce in tema, Cons.Stato, Ad.plen. n.4/2020) non priva siffatta fattispecie del suo connotante nucleo, che la distacca radicalmente da quella qui in esame per quanto sopra già evidenziato: vale a dire, non la priva della sussistenza di un potere pieno dell'ente nell'esercizio della scelta (discrezionalità amministrativa), che giustifica quindi la giurisdizione amministrativa in materia. Non può non ripetersi, invece, che nella presente causa si verte su una attività affidata ad ANBSC strettamente ausiliare rispetto al giudice ordinario e pertanto non espletabile con discrezionalità amministrativa, rimanendo per le scelte dell'ausiliare unicamente lo spazio tecnico.

4.11 Quanto rilevato assorbe infine anche la critica mossa all'irrilevanza che il Consiglio di Stato ha attribuito a CGARS 26 maggio 2020 n. 323. Pure tale arresto, d'altronde, verte su una tematica del tutto diversa da quella qui in esame - liquidazione coatta amministrativa - ove, come chiaramente rileva la sentenza impugnata, tutto è concentrato nelle mani dell'ente amministrativo,



20

che non svolge quindi una funzione ausiliare giacché non ha ruolo alcuno nella fattispecie l'autorità giurisdizionale.

5. In conclusione, il ricorso deve essere rigettato, dichiarandosi la giurisdizione del giudice ordinario. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, l'intimata non essendosi costituita.

Seguendo l'insegnamento di S.U. 20 febbraio 2020 n. 4315 si dà atto, ai sensi dell'articolo 13, comma 1 quater, d.p.r. 115/2012, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1 bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rigetta il ricorso. Nulla spese.

Ai sensi dell'articolo 13, comma 1 quater, d.p.r. 115/2002 dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1 bis dello stesso articolo 13.

Così deciso in Roma il 22 marzo 2022

Il Consigliere Estensore

Chiara Graziosi

Il Presidente

Adelaide Amendola



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 22 APR. 2022

Il Funzionario Giudiziario
Dot.ssa Sabrina Pacitti

Sabrina Pacitti

Il Funzionario Giudiziario
Dot.ssa Sabrina PACITTI

Sabrina Pacitti