

LA DISCIPLINA TRANSITORIA DEL CODICE ANTIMAFIA E LE COMPETENZE DELL'AGENZIA NAZIONALE DOPO L'EMANAZIONE DEI REGOLAMENTI PREVISTI DALL'ART. 113 DEL D.LGS. 159/11.

di Francesco Menditto

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La norma transitoria, di carattere generale, prevista per le misure di prevenzione (art. 117 comma 1 d. lgs. 159/11). – 3. I riflessi della normativa transitoria sui sequestri e le confische adottate per i reati di cui all'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p. (principalmente ex art. 12 dl 306/92, conv. dalla l. 356/92). – 4. Le norme relative all'Agenzia Nazionale previste dal d.l. 4/10, conv. dalla l. 50/10. – 5. Le norme relative all'Agenzia Nazionale previste dal d.lgs. 159/11: incertezze e lacune. – 6. Le soluzioni proposte. – 6.1. La disciplina relativa al sequestro e alla confisca di prevenzione. – 6.2. La disciplina relativa a sequestro e confisca per i delitti previsti dall'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p. (principalmente ex art. 12 *sexies* d.l. 306/92, conv. dalla l. 356/92). – 7. Cenni ai regolamenti pubblicati sulla Gazzetta ufficiale del 29 febbraio 2012. – 7.1. Il dpr 233/11, flussi informativi e modalità di comunicazioni all'Agenzia. – 7.2. I d.p.r. 234 e 235 del 2011. – 8. Conclusioni (e considerazioni).

1. Premessa.

Tra le numerose criticità del codice antimafia sono state segnalate le difficoltà derivanti dalla lacunosa disciplina transitoria (art. 117 d.lgs 159/11) e di coordinamento (art. 116 d. lgs. cit.), con particolare riferimento alle norme in materia di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati per i reati di cui all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. (principalmente ex art. 12 *sexies* d.l. 306/92, conv. dalla l. 356/92)¹.

Benché la problematica fosse stata evidenziata² durante l'iter di approvazione dello schema di decreto, ove mancavano finanche norme abrogative e transitorie, il Governo, raccogliendo parzialmente le indicazioni contenute nei pareri formulati dalle Commissioni giustizia delle camere³, ha introdotto i citati artt. 116 e 117 che, però, non hanno risolto i molteplici prevedibili problemi.

In linea generale si può affermare che le difficoltà interpretative investono la normativa transitoria della materia della prevenzione e le ricadute sui sequestri e le confische per i delitti di cui all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p., in particolare nell'individuazione della disciplina sulla competenza dell'Agenzia Nazionale per la

¹ F. Menditto, *Codice antimafia*. Simone, ottobre 2011.

² F. Menditto, *Lo schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (Libri I, II, IV e V): esame, osservazioni e proposte*, in [questa Rivista](#).

³ Il parere è stato pubblicato in [questa Rivista](#). Veniva parzialmente accolto dal Governo quanto richiesto dalla commissione giustizia alle osservazioni nn. 60, 62, 63, 65 e 66, alle condizioni nn. 43 e in parte 45 del parere, in cui si riprende testualmente quanto suggerito nel commento al Libro V dello schema "Proposte essenziali di modifica ai Libri I, II, IV e V dello schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione presentato dal Governo il 15 giugno 2011", di F. Menditto, pure pubblicato in [questa Rivista](#).

quale è prevista un'apposita normativa transitoria legata all'entrata in vigore di regolamenti, finalmente pubblicati sulla gazzetta ufficiale del 29 febbraio 2011.

Si tenterà di offrire alcune risposte alle molteplici questioni che si presenteranno dalla data (15 marzo) di entrata in vigore dei citati regolamenti.

2. La norma transitoria, di carattere generale, prevista per le misure di prevenzione (art. 117 comma 1 d. lgs. 159/11).

L'art. 117, comma 1, d.lgs. 159/11 pone la disciplina transitoria per l'intera materia regolamentata dal Libro I dedicato alle misure di prevenzione, prevedendo che la nuova normativa non si applichi ai procedimenti nei quali, alla data di entrata in vigore del decreto (13 ottobre 2011), sia già stata formulata proposta di applicazione della misura di prevenzione; in tali casi, continuano ad applicarsi le norme previgenti.

Vengono espressamente *neutralizzati* due principi:

a) il principio *tempus regit actum*, in particolare per le norme in tema di procedimento;

b) la retroattività delle disposizioni in materia di misure di prevenzione che, per giurisprudenza costante, trovano applicazione anche con riferimento a condotte poste in essere prima della loro entrata in vigore⁴.

L'inequivoco tenore letterale della norma transitoria comporta che nessuna disposizione del Libro I potrà trovare applicazione per le proposte già formulate, sempre che si tratti di norme "innovative".

Qualora, invece, si sia in presenza di disposizioni ricognitive o contenenti modifiche derivanti da una mera opera di coordinamento non si può dubitare della immediata applicabilità.

Ad analoga conclusione deve pervenirsi per le norme *apparentemente* modificative, quando la nuova norma si limiti a esplicitare la precedente disposizione senza modificarla, semmai introducendo nel testo espressioni che riconoscono un orientamento giurisprudenziale (che, perciò, già attribuiva quel significato alla norma) ovvero danno concreta attuazione a principi costituzionali (ad esempio in materia di prescrizioni previste dall'art. 8 d. lgs. 159/11).

Naturalmente non si pone un problema di normativa transitoria nel caso di procedimenti relativi alla fase esecutiva, muniti di propria autonomia rispetto all'originaria proposta (ad esempio: autorizzazione ad allontanarsi dal luogo di soggiorno obbligato di cui all'art. 12 d.lgs. 159/11 che modifica l'art. 7 *bis* l. 1423/56)

Per *proposte già formulate* (pendenti) devono ritenersi quelle depositate presso la cancelleria del Tribunale fino al giorno precedente all'entrata in vigore del decreto; in tale momento viene esercitato dall'organo titolare il potere di proposta.

⁴ Da ultimo S.C. sent. nn. 40703/02, 7116/07, 33597/09.

3. I riflessi della normativa transitoria sui sequestri e le confische adottate per i reati di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p. (principalmente ex art. 12 dl 306/92, conv. dalla l. 356/92).

L'art. 116 d.lgs. 159/11 procede al coordinamento con le disposizioni che fanno riferimento a norme espressamente abrogate dall'art. 120 d.lgs. cit..

In particolare, i richiami alle disposizioni contenute nella l. 575/65 (abrogata dall'art. 120 comma 1 lett. b), ovunque presenti, si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni contenute nel d.lgs. 159/11 (art. 116, comma 2).

Si demanda all'interprete l'individuazione della corrispondenza tra nuova e previgente normativa, attraverso una collaudata tecnica normativa funzionale e adeguata in presenza di testi unici ricognitivi o di mero coordinamento.

Non si è tenuto conto, però, della portata anche innovativa del decreto rispetto alla disciplina previgente, con la conseguenza che in presenza di norme non solo riproduttive, ma parzialmente ricognitive ovvero in larga parte modificative o innovative appare problematica l'attività dell'interprete.

In particolare, l'art. 12 *sexies* d.l. 306/92, conv. dalla l. 356/92, comma 4 *bis*, prevede che si applichino gli articoli 2-*quater* e da 2-*sexies* a 2-*duodecies* della legge 31 maggio 1965, n. 575 (per i sequestri e le confische adottate ex art. 12 *sexies* ovvero -peraltro di rado- ai sensi di altre disposizioni per i reati previsti dall'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p.)

L'operazione di rinvio prevista dall'art. 116 d. lgs 159/11, alle corrispondenti disposizioni del codice, appare non agevole sia per l'ampiezza dell'intervento ricognitivo, sia per la frequente opera modificativa o innovativa, ad esempio in materia di tutela dei terzi non presente nell'attuale normativa.

Da una prima lettura delle disposizioni possono affermarsi alcuni principi guida in ordine alle norme in materia di amministrazione e gestione dei beni sequestrati ai sensi dell'art. 12 *sexies* citato⁵:

a) le disposizioni previste dal decreto non trovano applicazione per i procedimenti penali sorti (oltre che per i sequestri adottati) prima dell'entrata in vigore del decreto. Se l'art. 117 comma 1 d.lgs. 159/11 prevede che le nuove disposizioni si applichino solo ai procedimenti di prevenzione iniziati successivamente all'entrata in vigore del decreto, non può ipotizzarsi una diversa disciplina per i procedimenti penali in cui tali norme vengono applicate solo perché richiamate;

b) trovano applicazione, nei limiti sub a), le disposizioni totalmente ricognitive (ad esempio art. 42 d.lgs. 159/11 sulle spese sostenute nel corso dell'amministrazione nella parte riproduttiva dell'art. 2 *octies* l. 575/65);

c) trovano applicazione le disposizioni parzialmente modificative della disciplina precedente, in particolare qualora siano ricognitive di prassi operative ovvero precisino nel dettaglio norme previgenti (ad es. art. 41 in materia di gestione di aziende);

d) appare problematica l'applicabilità di disposizioni interamente innovative, attuative di principi e criteri direttivi posti espressamente per le misure di prevenzione

⁵ Si riporta il commento all'art. 116 del Codice antimafia, cit.

patrimoniali (ad es. Titolo IV capi I e II in materia di tutela dei terzi). L'evidente disparità di regolamentazione in presenza di situazioni simili può portare a rilievi di costituzionalità in assenza di un rapido intervento del legislatore.

4. Le norme relative all'Agenzia Nazionale previste dal d.l. 4/10, conv. dalla l. 50/10.

L'art. 1 comma 3 del d.l. 4/10, conv. dalla l. 50/10, stabiliva le competenze della neo istituita Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata:

a) acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata *nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione*; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca...;

b) attività di ausilio all'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni";

c) attività di ausilio all'"autorità' giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati, anche ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni, nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, e amministra i beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare";

d) amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito ai procedimenti sub b) e c).

La l. 50/10 modificava alcune norme della l. 575/65, talvolta prevedendo le competenze della neo istituita Agenzia, altre volte disciplinando in modo innovativo altre materie (ad. es.: liquidazione delle spese, citazione dei terzi titolari di diritti di garanzia, etc.).

Le disposizioni relative "ai procedimenti" penali e di prevenzione introdotte dalla l. 50/10 non erano operative (a differenza di quelle che istituivano l'Agenzia), continuando ad applicarsi, ai sensi dell'art. 7 comma 3 l. cit., le disposizioni previgenti fino alla data di entrata in vigore del regolamento ovvero, dell'ultimo dei regolamenti previsti dall'articolo 4 dello stesso testo normativo⁶.

La portata di carattere generale della disposizione transitoria induceva a ritenere che l'operatività delle nuove disposizioni sui procedimenti (penali e di prevenzione) fosse rinviata all'entrata in vigore dei regolamenti.

La disciplina transitoria, che sembrava riferirsi anche ai procedimenti amministrativi successivi alla confisca definitiva, di fatto veniva in tale parte azzerata con la circolare n. 1 del 10 maggio 2010⁷ del Direttore dell'Agenzia secondo cui la

⁶ Art. 7, comma 3: *Fino alla data di entrata in vigore del regolamento ovvero, quando più di uno, dell'ultimo dei regolamenti previsti dall'articolo 4, ai procedimenti di cui all'articolo 1, comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le predette disposizioni si applicano anche ai procedimenti, di cui al medesimo articolo 1, comma 3, lettere b) e c), pendenti alla stessa data.*

⁷ Reperibile all'indirizzo web

<http://www.benisequestraticonfiscati.it/AgenziaNazionale/beniConfiscati/normativa/circolari.html>.

“successione immediata dell’Agenzia nella universalità delle competenze prima facenti capo a varie autorità (Agenzia del demanio, Prefetti, Commissario Straordinario ...)”.

L’intervento dell’Agenzia nei procedimenti di prevenzione e penali (per i sequestri relativi a reati di cui all’art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p.) era, dunque, rinviato al momento dell’entrata in vigore dei regolamenti.

Quanto agli effetti della nuova disciplina al termine della fase transitoria, si affermava⁸:

“per i procedimenti già pendenti (ritenendo tali sempre quelli già iscritti a tale data), se non vi è dubbio dell’immediata operatività delle disposizioni relative al procedimento (nuova forma di intervento dei titolari di beni con gravami, disposizioni in tema di amministrazione, etc.), per le norme relative all’Agenzia si pone un’alternativa nell’ipotesi in cui sia stato già adottato un provvedimento di sequestro (e/o confisca):

a) immediata applicabilità delle nuove disposizioni, con assunzione da parte dell’Agenzia di funzioni di collaborazione fino alla confisca di prevenzione di primo grado o alla conclusione dell’udienza preliminare e dell’amministrazione dei beni successivamente a tale fase;

b) non applicabilità immediata, con operatività solo per i sequestri adottati dopo tale data, come sembra desumersi dalla norma secondo cui il giudice che procede comunica tempestivamente all’Agenzia i dati relativi ai detti procedimenti e impartisce le disposizioni necessarie all’amministratore giudiziario, al fine di programmare la destinazione dei beni, l’Agenzia, inoltre, può avanzare proposte al giudice per la migliore utilizzazione del bene ai fini della sua successiva destinazione”⁹.

5. Le norme relative all’Agenzia Nazionale previste dal d.lgs. 159/11: incertezze e lacune.

Il d. lgs. 159/11, dando attuazione alla legge delega 136/10¹⁰, armonizza e coordina la disciplina sull’Agenzia, in diverse parti del decreto:

- nel Libro III, Titolo II (artt. da 109 a 114), le disposizioni della l. 50/10 relative all’istituzione ed al funzionamento dell’Agenzia;

⁸ Secondo la lettura offerta al par. 9 di F. Menditto, “*Gli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso*”: normativa, prassi e criticità dei procedimenti giudiziari - sequestro e confisca, penale e di prevenzione- e amministrativi - destinazione e utilizzazione dei beni-, con particolare riferimento all’istituzione dell’Agenzia Nazionale e a al Testo Unico delle misure di prevenzione”, pubblicato in [questa Rivista](#).

⁹ Art. 7, comma 3 *bis*, L. 50/10 “*Al fine di programmare l’assegnazione e la destinazione dei beni oggetto dei procedimenti di cui al comma precedente, il giudice delegato ovvero il giudice che procede comunica tempestivamente all’Agenzia i dati relativi ai detti procedimenti e impartisce le disposizioni necessarie all’amministratore giudiziario. L’Agenzia può avanzare proposte al giudice per la migliore utilizzazione del bene ai fini della sua successiva destinazione*”.

¹⁰ Art. 1, comma 3, l. 136/10 “*Nell’esercizio della delega di cui al comma 1, previa ricognizione della normativa vigente in materia di misure di prevenzione, il Governo provvede altresì a coordinare e armonizzare in modo organico la medesima normativa, anche con riferimento alle norme concernenti l’istituzione dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, aggiornandola e modificandola secondo i seguenti principi e criteri direttivi...*”.

- nel Libro I, Titolo III (artt. 38 e ss.), le norme modificative della legislazione in materia di misure di prevenzione;

- nel Libro IV (artt. 117, 118 e 120), le disposizioni transitorie, abrogative e relative alla copertura finanziaria.

Per quanto interessa in questa sede:

a) l'art. 110 opera la ricognizione e il coordinamento dell'art. 1 l. 50/10; al comma 2 riproduce esattamente l'art. 1, comma 3, l. 50/10, elencando i compiti attribuiti all'Agenzia nazionale;

b) numerose norme in materia di amministrazione e gestione dei beni sequestrati e confiscati (artt. 35 e ss.) riproducono le disposizioni della l. 575/65, come modificate dalla l. 50/10, sia nella parte relativa alle competenze dell'Agenzia, sia con riferimento alle innovazioni introdotte in alcune materie.

Se l'art. 7, comma 3, l. 50/10 differiva l'operatività delle citate disposizioni all'entrata in vigore dei regolamenti previsti dalla stessa l. 50/10, il d.lgs. 159/11 (probabilmente in modo inconsapevole), prevede con la disposizione transitoria di carattere generale di cui all'art. 117 comma 1, l'applicabilità delle stesse norme (come riprodotte nel decreto legislativo) ai procedimenti iniziati dopo l'entrata in vigore dello stesso d.lgs (13 ottobre 2011). Gli effetti dell'entrata in vigore dei regolamenti sono disciplinati al successivo comma 5 dell'art. 117, ma per le sole norme relative alle competenze dell'Agenzia;

c) l'art. 117 riproduce testualmente, ai commi da 2 a 6, la disciplina transitoria prevista dall'art. 7 l. 50/10 (ivi comprese le modifiche introdotte dal d.l. 187/2010 conv con l. 217/10).

In particolare, il comma 5 dell'art. 117 riproduce l'art. 7, comma 3 l. 50/10, con la (non consapevole) conseguenza che il termine "decreto", riferito dall'art. 7 al "decreto legge" (4/10 conv. dalla l. 50/10), riprodotto nell'art. 117 si riferisce al "decreto legislativo" 159/11.

Pur se tale "confusione" potrebbe comportare alcune incertezze¹¹, non sembra che in concreto possa dubitarsi della volontà legislativa di differire l'operatività delle norme sulle competenze dell'Agenzia all'entrata in vigore dei regolamenti.

Le difficoltà interpretative nell'individuazione della normativa, già derivante da una disciplina frammentaria, è aggravata dal mancato coordinamento delle disposizioni transitorie relative all'Agenzia nazionale (art. 117, commi 5 e 6) con la normativa transitoria di carattere generale, prevista dall'art. 117, comma 1, d. lgs. 159/11 per le sole misure di prevenzione, e dall'assenza di un'apposta disciplina applicabile ai sequestri e alle confische adottate per i reati di cui all'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p.

6. Le soluzioni proposte.

¹¹ Alcune incertezze potrebbero derivare dal fatto che l'art. 7 comma 3 l. 50/10 al primo periodo regolava i procedimenti non ancora pendenti alla data in vigore della legge, il secondo periodo quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge.

Nella Gazzetta ufficiale del 29 febbraio 2012 sono stati pubblicati i regolamenti previsti oggi dall'art. 113, comma 1 d.lgs. 159/11 che entrano in vigore il 15 marzo 2012. In tale data termina la disciplina transitoria.

Occorre, a questo punto, tentare di mettere ordine in una complessa disciplina in cui intervengono e si intersecano diverse normative transitorie:

a) le disposizioni (della l. 575/65) previgenti al d.l. 4/10, conv. dalla l. 50/10 relative all'Agenzia che continuano ad applicarsi ai procedimenti (di prevenzione e penali laddove richiamate dall'art. 12 *sexies*, comma 4 *bis*, l. 356/92) in corso alla data di entrata in vigore del d. lgs 159/11 (13 ottobre 2011);

b) le disposizioni previste dal d. lgs. 159/11 (che riproducono le norme della l. 575/65 come modificate dal d.l. 4/10, conv. dalla l. 50/10 ovvero che coordinano e modificano tali norme), che si applicano ai procedimenti iniziati dopo l'entrata in vigore del citato d. lgs. 159/11;

c) le disposizioni sub b) relative alla competenza dell'Agenzia nazionale (in tema di amministrazione e gestione, ma non di destinazione, già operative) che si applicano solo ai procedimenti iniziati dopo l'entrata in vigore dell'ultimo dei regolamenti (previsti dall'art. 4 l. 50/10 e oggi dall'art. 113 d. lgs 159/11).

Appare opportuno distinguere la materia delle misure di prevenzione patrimoniali da quella relativa ai provvedimenti di sequestro e confisca per i reati di cui all'art. 51 comma 3 *bis* c.p.p. (principalmente ex art. 12 *sexies* l. 356/92).

6.1. La disciplina relativa al sequestro e alla confisca di prevenzione.

Occorre distinguere a seconda dell'epoca di presentazione delle proposte.

Proposte presentate prima del 13 ottobre 2011.

Si applicano, in generale, le disposizioni della l. 575/65, ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, comma 1, d. lgs. 159/11 e 7 comma 3 l. 50/10, nonché art. 117 comma 5 d.lgs. 159/11.

Con specifico riferimento alle competenze dell'Agenzia nazionale, occorre distinguere:

a) ai decreti di sequestro depositati prima del 15 marzo 2012, si applicano le disposizioni della l. 575/65 previgenti alle modifiche apportate dal d.l. 4/10 conv. dalla l. 50/10, vale a dire le disposizioni fino ad oggi applicate nell'assenza di operatività dell'Agenzia.

L'unica novità è rappresentata dalla necessità che il giudice delegato (ai sensi del combinato disposto degli artt. 117, comma 1, d. lgs. 159/11 e 7, comma 3 *bis*, l. 50/10, nonché art. 117, comma 6, d.lgs. 159/11) comunichi tempestivamente all'Agenzia i dati (relativi a beni e procedimento) e impartisca all'amministratore giudiziario le disposizioni necessarie al fine di programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni oggetto del procedimento. L'Agenzia, inoltre, può avanzare proposte al giudice per la migliore utilizzazione del bene ai fini della sua successiva destinazione;

b) per i decreti di sequestro depositati dal 15 marzo 2012, non è chiaro se si applicano le disposizioni della l. 575/65 come modificate dal d.l. 4/10 conv. dalla l. 50/10 (ai sensi del combinato disposto degli artt. 117 comma 1 d. lgs. 159/11 e 7, comma 3, l. 50/10) ovvero del d.lgs. 159/11 in materia di poteri e competenze dell'Agenzia nel corso del procedimento (ai sensi dell'art. 117, comma 5, d. l.vo 159/11). Il problema non ha, però, risvolti pratici perché le norme sono sostanzialmente coincidenti

In particolare:

- fino al decreto di confisca di primo grado, l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato. A tal fine l'Agenzia propone al tribunale l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione (art. 2-sexies, comma 5 l. 575/65; art. 38, comma 1, d. lgs. 159/11); all'Agenzia sono comunicati per via telematica i provvedimenti di modifica o revoca del sequestro e quelli di autorizzazione al compimento di atti di amministrazione straordinaria (art. 2-sexies, comma 6, l. 575/65; art. 38, comma 2, d. l.vo 159/11), etc.;

- dopo il decreto di confisca di primo grado, l'amministrazione dei beni è conferita all'Agenzia, la quale può avvalersi di uno o più coadiutori (art. 2-sexies, comma 7, l. 575/65; art. 38, comma 3, d. l.vo 159/11), etc..

Proposte presentate dal 13 ottobre 2011,

Si applicano in generale, le disposizioni del d. l. vo 159/11 (art. 117, comma 1).

Con specifico riferimento alle competenze dell'Agenzia nazionale trovano applicazione (sostanzialmente) le disposizioni indicate in precedenza:

a) per i decreti di sequestro depositati prima del 15 marzo 2012, si può richiamare quanto indicato *supra* lett. a)

b) per i decreti di sequestro depositati dal 15 marzo 2012, si applicano univocamente le disposizioni del d.lgs.159/11 (ai sensi dell'art. 117, comma 5).

In particolare:

- fino al decreto di confisca di primo grado l'Agenzia coadiuva l'amministratore giudiziario sotto la direzione del giudice delegato. A tal fine l'Agenzia propone al tribunale l'adozione di tutti i provvedimenti necessari per la migliore utilizzazione del bene in vista della sua destinazione o assegnazione (art. 38, comma 1, d. l.vo 159/11). All'Agenzia sono comunicati per via telematica i provvedimenti di modifica o revoca del sequestro e quelli di autorizzazione al compimento di atti di amministrazione straordinaria (art. 38, comma 2, d. l.vo 159/11);

- dopo il decreto di confisca di primo grado, l'amministrazione dei beni è conferita all'Agenzia, la quale può avvalersi di uno o più coadiutori (art. 38, comma 3, d. l.vo 159/11).

6.2. *La disciplina relativa a sequestro e confisca per i delitti previsti dall'art. 51 comma 3 bis c.p.p. (principalmente ex art. 12 sexies d.l. 306/92, conv. dalla l. 356/92).*

Il D.L.vo 159/11 disciplina solo la materia delle misure di prevenzione, per cui la lacuna va colmata sulla base dei principi in precedenza espressi, distinguendo le diverse ipotesi.

Procedimenti iscritti (nel registro notizie di reato di cui all'art 335 c.p.p.) prima del 13 ottobre 2011.

Si applicano, in generale, le disposizioni della l. 575/65 richiamate dall'art. 12 *sexies*, comma 4 *bis*. Se l'art. 117 comma 1 d.lgs. 159/11 prevede che le nuove disposizioni (ivi comprese quelle sull'amministrazione riproduttive delle disposizioni richiamata dall'art. 12 *sexies*) si applichino solo ai procedimenti di prevenzione iniziati successivamente all'entrata in vigore del decreto, non può ipotizzarsi una diversa disciplina per i procedimenti penali in cui tali norme vengono applicate solo perché richiamate (cfr. supra, par. 3);

Con specifico riferimento alle competenze dell'Agenzia nazionale, occorre distinguere:

a) per i decreti di sequestro adottati prima del 15 marzo 2012, si applicano le disposizioni della l. 575/65 previgenti al d.l. 4/10 conv. dalla l. 50/10 (combinato disposto degli artt. 117 comma 5 d. l.vo 159/11 e 7 comma 3 l. 50/10), vale a dire le disposizioni fino ad oggi applicate nell'assenza di operatività dell'Agenzia.

Il giudice che procede (combinato disposto degli artt. 117 comma 5 e 6 d. lgs 159/11 e 7, comma 3 *bis*, l. 50/10), al fine di programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni oggetto del procedimento, comunica tempestivamente all'Agenzia i dati (relativi a beni e procedimento) e impartisce all'amministratore giudiziario le disposizioni necessarie. L'Agenzia può avanzare proposte al giudice per la migliore utilizzazione del bene ai fini della sua successiva destinazione.

b) per i decreti di sequestro adottati dal 15 marzo 2012, si applicano le disposizioni del d. lgs. 159/11 sulle competenze dell'Agenzia nel corso del procedimento (ai sensi dell'art. 117, comma 5, d. lgs 159/11). In particolare:

- acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati nel corso dei procedimenti penali acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti (art. 110 lett. a)

- ausilio dell'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati dal momento del sequestro fino alla conclusione dell'udienza preliminare (art. 110 lett. c);

- amministrazione dei beni sequestrati a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare (art. 110 lett. c);

Nel dettaglio, si applicano (ex art. 12 *sexies*, comma 4 *bis*, l. 356/92) le norme sulle competenza dell'Agenzia in materia di amministrazione dei beni previste dal d. l.vo 159/11:

- relative alla fase precedente alla confisca di prevenzione di primo grado, dall'adozione del sequestro penale alla conclusione dell'udienza preliminare;

- relative alla fase successiva alla confisca di prevenzione di primo grado, per i sequestri penali dalla conclusione dell'udienza preliminare.

Procedimenti iscritti (nel registro notizie di reato di cui all'art 335 c.p.p.) dopo il 13 ottobre 2011.

Sembra che si possano applicare esattamente i principi suindicati in assenza di una specifica disposizione transitoria.

E' opportuno richiamare quanto esposto in precedenza (par. 3) sull'individuazione delle norme in materia di amministrazione e gestione dei beni sequestrati previste dal d. lgs. 159/11 applicabili ai sensi dell'art. 12 *sexies*, comma 4 *bis*, l. 356/92.

7. Cenni ai regolamenti pubblicati sulla Gazzetta ufficiale del 29 febbraio 2012.

7.2. Dpr 233/11, flussi informativi e modalità di comunicazioni all'Agenzia.

Il dpr 233/11 regola, in attuazione dell'art. 113, comma 1, lettera c), d. lgs 159/11, i flussi informativi e le modalità di comunicazioni dei dati all'Agenzia nazionale.

L'art. 1 istituisce il "Sistema informativo dell'Agenzia", che gestisce i flussi informativi necessari per l'esercizio dei propri compiti istituzionali ed effettua le comunicazioni telematiche con l'Autorità giudiziaria attraverso il proprio sistema informativo connesso:

- con i sistemi informativi del Ministero della giustizia,
- con le banche dati e i sistemi informativi delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo,
- con le banche dati e i sistemi informativi degli enti territoriali,
- con le banche dati e i sistemi informativi di Equitalia ed Equitalia giustizia,
- con le banche dati e i sistemi informativi delle Agenzie fiscali,
- con le banche dati e i sistemi informativi degli amministratori dei beni sequestrati e confiscati.

Ai fini della completezza delle informazioni e dei dati a disposizione, il sistema informativo può cooperare:

- con i sistemi informativi delle altre pubbliche amministrazioni,
- con enti e soggetti privati individuati con provvedimento del Direttore dell'Agenzia.

L'art. 2 regola i flussi informativi col Ministero della giustizia e con l'Autorità giudiziaria.

I flussi avvengono attraverso:

a) il sistema informativo delle misure di prevenzione. Ci si riferisce al SIPPI, non ancora operativo presso tutte le Procure e, soprattutto, tutti i Tribunali (provinciali) competenti;

b) l'Albo nazionale degli amministratori giudiziari di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, non ancora istituito;

c) il sistema informativo del processo penale, limitatamente alla fase successiva all'esercizio dell'azione penale, nonché, anteriormente a tale fase, quando sono comunque stati eseguiti provvedimenti cautelari reali;

d) il sistema informativo del processo civile;

e) la banca dati centrale dei beni sequestrati e confiscati di cui all'articolo 49 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, regolata con decreto del Ministro di grazia e giustizia 24 febbraio 1997, n. 73.

I dati che vanno inseriti nel sistema informativo del Ministero della giustizia, sono relativi a:

a) identificazione, consistenza, stima, gravami e criticità dei beni oggetto di amministrazione giudiziaria;

b) provvedimenti di sequestro, dissequestro (ci si riferisce ai provvedimenti di revoca del sequestro) e confisca, nonché tutte le informazioni sullo stato dei relativi procedimenti;

c) Autorità giudiziaria procedente, generalità dei soggetti coinvolti;

d) procedimenti di esecuzione o altri procedimenti giudiziari connessi;

e) provvedimenti di amministrazione adottati dal giudice delegato;

f) nomina, conferma e revoca degli amministratori giudiziari e dei coadiutori.

I dati disponibili nel sistema informativo dell'Agenzia, riguardano:

a) l'aggiornamento della consistenza, della stima, dei gravami e delle criticità dei beni amministrati dall'Agenzia;

b) la nomina, conferma e revoca dei coadiutori e dei tecnici;

c) gli atti di amministrazione dei beni;

d) gli atti di destinazione dei beni e vicende successive ad essi.

L'art. 3 prevede le modalità delle comunicazioni.

Lo scambio di dati, documenti e informazioni è realizzato attraverso gli strumenti, i sistemi ed i servizi previsti dal d. lgs. 82/05 (Codice dell'amministrazione digitale).

I flussi informativi sono realizzati in conformità a quanto previsto dal regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, adottato ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del d.l. 193/09, conv. dalla l. 24/10.

Il comma 4 si preoccupa di specificare che in fase di prima attuazione ed in caso di indisponibilità dei servizi e degli strumenti tecnici suindicati lo scambio di dati, documenti e informazioni è effettuato attraverso il servizio di posta elettronica certificata di cui al dpr. 68/65.

7.2. I dpr 234 e 235 del 2011.

Il dpr 234/11 regola *“la disciplina della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell’articolo 113, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”*.

Il dpr 235/11 regola *“la disciplina sull’organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi dell’articolo 113, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”*.

8. Conclusioni (e considerazioni).

Il tentativo di ricostruire le ricadute sui procedimenti derivanti, dal 15 marzo 2012, dalla pubblicazione dei regolamenti citati ha evidenziato le rilevanti difficoltà che incontreranno l’Agenzia nazionale e gli operatori del diritto (magistrati e personale amministrativo) per dare attuazione alla fase di piena operatività della nuova disciplina.

Ai non semplici problemi interpretativi, si aggiungeranno le concrete difficoltà operative derivanti dalle nuove competenze dell’Agenzia nazionale che, con organico (30 persone) e mezzi ridotti, dovrà fare fronte a molteplici e gravosi compiti, e la prevedibile indisponibilità degli strumenti tecnici per assicurare lo scambio dei flussi informativi che potrebbe creare un accumulo di “arretrato” perfino nella ricognizione dei beni in sequestro.

Non sfuggerà che i regolamenti, emanati dal Presidente della Repubblica il 15 dicembre 2011, sono stati pubblicati a distanza di mesi, forse per consentire una maggiore attività organizzativa da parte dell’Agenzia e degli Uffici giudiziari.

Le perplessità sulla capacità di gestire la nuova fase sono state espresse con chiarezza in molte sedi, da ultimo proprio dal Direttore dell’Agenzia nel corso dell’audizione del 25 gennaio 2012 innanzi alla Commissione antimafia¹².

Durante l’iter di approvazione della legge istitutiva dell’Agenzia nazionale (nel febbraio 2010) si esprimevano concetti generalmente condivisi dagli operatori del settore su come realizzare un sistema che consentisse, finalmente, una migliore amministrazione dei beni sequestrati e una più rapida ed efficace destinazione dei beni confiscati¹³:

“l’istituzione di un’agenzia nazionale per i beni confiscati che affianchi il giudice per superare le criticità emerse nella fase giudiziaria del sequestro e della confisca e che accentri la competenza sui beni confiscati definitivamente fino alla fase del loro utilizzo sociale o istituzionale.

La proposta di istituzione dell’Agenzia è stata avanzata dall’associazione “Libera” nomi e numeri contro le mafie fin dal 2006¹⁴ ed è stata oggetto di dibattiti e di proposte di legge¹⁵.

¹² Il testo è reperibile in www.parlamento.it.

¹³ F. Menditto, *Normativa, prassi e criticità degli strumenti di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati dalle organizzazioni di tipo mafioso: sequestro e confisca (penale e di prevenzione), amministrazione, destinazione ed utilizzazione dei beni confiscati, con particolare riferimento alla istituzione dell’Agenzia Nazionale per i beni confiscati*, reperibile in www.penale.it.

¹⁴ Nel manifesto degli Stati Generali dell’Antimafia del 19.11.06 e del 25. 10.09 si propone l’istituzione di “un’agenzia nazionale per la gestione dei beni sottratti alle mafie, in modo da assicurare rapidità e trasparenza nell’assegnazione delle ricchezze restituite alla collettività”.

¹⁵ Ad esempio AS 1496, XVI legislatura.

L'istituzione di tale Agenzia è proposta anche nella relazione approvata il 27.11.07, all'unanimità, dalla Commissione parlamentare antimafia¹⁶, e nella relazione del 2009 del Commissario Straordinario per i beni confiscati.

Tutte le proposte delineano l'Agenzia quale soggetto che si occupa della gestione del bene lungo l'intera sua vicenda:

a) nella fase del sequestro giudiziario, ponendosi a servizio dell'AG, per l'amministrazione e la proficua gestione;

b) nella fase successiva alla confisca definitiva, gestendo il bene fino all'adozione del provvedimento di destinazione;

c) dopo la destinazione, con compiti di coordinamento, sostegno e finanziamento delle attività conseguenti alla destinazione e in particolare dell'effettivo utilizzo da parte delle Amministrazioni locali (diretto o tramite assegnazione a soggetti sociali)"¹⁷.

La l. 50/10 ha rappresentato una tappa importante di un percorso che richiedeva un serio investimento di risorse, con un'adeguata "sinergia" tra tutti i soggetti interessati.

Le molteplici difficoltà di ordine operativo e pratico che sono state evidenziate, già in parte emerse in questi anni, rischiano di rallentare (e, forse, di creare più gravi danni) il percorso intrapreso.

¹⁶ Consultabile su: www.camera.it.

¹⁷ Il testo più completo risulta dalla relazione 2009 del Commissario Straordinario per i beni confiscati.