



29-2021

Reg. Circolari



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI DI GIUSTIZIA
DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI INTERNI

Al Signor Primo Presidente della Corte di Cassazione
Al Signor Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione
Roma

Ai Signori Presidenti delle Corti di Appello
Ai Signori Procuratori Generali presso le Corti d'Appello
Loro sedi

e, per conoscenza,

Al Signor Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo
Al signor Capo del Gabinetto
Al signor Capo dell'Ispettorato Generale
Al Signor Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia
Al signor Capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria
Al Signor Direttore generale dei Sistemi informativi e automatizzati
Al Signor Direttore generale della Statistica

e, per informazione,

Al Signor Direttore dell'Agenzia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati
alle organizzazioni criminali
Roma

Oggetto: Circolare in tema di obblighi di comunicazione di provvedimenti e dati relativi ai beni sequestrati e confiscati nel contesto dei procedimenti di prevenzione – aggiornamento –

1. Premessa.

L'art. 3, comma 4, della Legge n. 109/1996 – recante modifiche alla Legge n. 575 del 1965 – disciplina le modalità di raccolta dei dati dei beni sequestrati e confiscati, anche al fine della

predisposizione della relazione semestrale al Parlamento da parte del Governo, prevedendo che *“Con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con i Ministri delle finanze, del tesoro, dell'interno e della difesa, sono adottate, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, norme regolamentari per disciplinare la raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati, dei dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca e dei dati concernenti la consistenza, la destinazione e la utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati. Il Governo trasmette ogni sei mesi al Parlamento una relazione concernente i dati suddetti”*.

L'esatto adempimento di tale dettato normativo costituisce uno strumento di primaria importanza sia per l'esercizio di un controllo democratico sull'efficacia dell'attività giudiziaria e amministrativa relativa ai beni oggetto di misure di prevenzione – settore cruciale della strategia di contrasto al crimine –, sia per la formazione di una risposta, adeguata e proporzionata, al fenomeno criminale da parte dello Stato.

2. La Banca Dati Centrali – evoluzione storica e traguardi raggiunti –

La Banca Dati Centrale, la cui gestione è di competenza di questa Direzione Generale, è stata pensata col fine di raccogliere tutti i dati e le informazioni relative ai beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali nell'ambito dei procedimenti ablativi.

La Banca Dati Centrale ha funzioni di monitoraggio e informazione e ha l'obiettivo di rappresentare una piattaforma di comunicazione e interoperabilità che consenta la condivisione del patrimonio informativo fra le Amministrazioni coinvolte, a ogni titolo, nell'intero *iter* procedurale.

Le modalità della raccolta dei dati sono state disciplinate da un Regolamento del Ministero della Giustizia, adottato di concerto con i Ministeri indicati nell'art. 3 sopra riportato, che in forma di decreto è stato pubblicato sulla G.U. del 28 marzo 1997 e, successivamente, nel 2011 è stato emesso il decreto legislativo n. 159, che ha raccolto in modo organico le disposizioni sul contrasto alla criminalità organizzata – c.d. Codice antimafia.

In particolare, il D.M. 24 febbraio 1997, n. 73 ha previsto che i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati siano raccolti presso:

- Le cancellerie e le segreterie degli Uffici Giudiziari interessati;
- Gli Uffici del Registro, la Direzione Centrale del Demanio del Ministero delle Finanze (oggi Agenzia del Demanio) e gli Uffici del Territorio e/o le sezioni staccate del Demanio (oggi filiali del Demanio);
- Le Prefetture e le Questure;
- I Comuni.

Tali dati affluiscono al "Ministero di grazia e giustizia (ora Ministero della giustizia) - Direzione Generale degli Affari Penali" (ora Direzione Generale degli Affari Interni) e vengono inseriti su apposito archivio tenuto con strumenti automatizzati.

Inizialmente l'archivio era costituito da schede cartacee compilate dagli uffici interessati e custodite presso la Direzione Generale.

Questa Direzione Generale ha provveduto ad emanare due specifiche circolari, la n. 10102/97 di prot. del 20 ottobre 1997 e la n. 2340/99 di prot. dell'8 marzo 1999, per disciplinare le modalità di raccolta dei dati attraverso un modulo unico, che ciascuna amministrazione interessata avrebbe dovuto compilare per la parte di competenza e trasmettere al Ministero della Giustizia. Tale modulo cartaceo, allegato inizialmente al fascicolo e successivamente alla copia esecutiva del provvedimento, permetteva di raccogliere, provvisoriamente e presso tutte le Amministrazioni, tutte le informazioni relative al procedimento e al bene sottoposto a misura.

Nello stesso D.M., all'art. 2, comma 2, è previsto che tutti i dati, indipendentemente dal supporto utilizzato, telematico, informatico o cartaceo, debbano affluire al Ministero della Giustizia, presso questa Direzione Generale. Al successivo 3° comma si definisce che *"La Direzione Generale degli Affari Penali provvede al trattamento dei dati nell'ambito di un apposito archivio tenuto con strumenti automatizzati, nel quale sono registrati, in particolare:*

1. *i dati relativi ai provvedimenti di sequestro e di confisca adottati;*
2. *i dati di cui all'art. 3, comma 3; (di seguito riepilogati);*
3. *le altre informazioni trasmesse ai sensi degli articoli 4 e 5".*

L'indicato Decreto prevede espressamente che *"per l'assolvimento dei compiti previsti dalla legge 7 marzo 1996, n. 109 le amministrazioni dello Stato interessate all'attività di monitoraggio disciplinate dal presente Regolamento hanno accesso alle informazioni risultanti"* dalla Banca Dati istituita presso il Ministero della giustizia. Peraltro, proprio al fine di promuovere ed assicurare la raccolta unitaria ed omogenea dei dati, all'art. 6 del Decreto si prevede espressamente che il *"Ministero della giustizia - Direzione Generale della Giustizia Penale - promuove il coordinamento delle attività di monitoraggio disciplinate dal presente Regolamento, anche attraverso consultazioni periodiche tra le amministrazioni"* interessate.

Il Codice antimafia è intervenuto sulla disciplina relativa alla gestione dei dati dei beni, prevedendo all'art. 81 *"le modalità di tenuta, i tipi dei registri, le annotazioni che vi devono essere operate, sono fissati con decreto del Ministro della giustizia"*¹; all'art. 49 *"la disciplina della raccolta dati dei*

¹ Art. 81 Registro delle misure di prevenzione: *"1. Presso le segreterie delle procure della Repubblica e presso le cancellerie dei tribunali sono istituiti appositi registri, anche informatici, per le annotazioni relative ai procedimenti di prevenzione. Nei registri viene curata l'immediata annotazione nominativa delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali da parte dei soggetti titolari del potere di proposta. Il questore territorialmente competente e il direttore della Direzione investigativa antimafia provvedono a dare immediata*

beni²”; all’art. 51 bis “Iscrizione di provvedimenti al registro delle imprese”³; all’art. 113 comma 1 lettera c) “I flussi informativi necessari per l’esercizio dei compiti attribuiti all’Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l’Agenzia e l’autorità giudiziaria⁴”.

La Banca Dati Centrale è alimentata dalla banca dati SITMP (Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione), che è stata recentemente rinominata “Sistema Unico delle Misure di Prevenzione”.

Pertanto, costituisce passaggio cruciale l’inserimento – corretto e tempestivo – dei dati all’interno delle banca dati SITMP da parte degli uffici territoriali, al fine di riuscire a consegnare una fotografia dei beni sequestrati e confiscati quanto più possibile fedele alla realtà.

A seguito degli sviluppi dei sistemi summenzionati, è in corso l’attivazione del Nuovo Sistema Unico Nazionale Misure di Prevenzione, che prevede la diffusione dello stesso registro su tutto il territorio nazionale.

comunicazione alla procura della Repubblica competente per territorio della proposta di misura personale e patrimoniale da presentare al tribunale competente. Le modalità di tenuta, i tipi dei registri, le annotazioni che vi devono essere operate, sono fissati con decreto del Ministro della giustizia”.

² art. 49. Regolamento: “1. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell’economia e delle finanze, dell’interno e della difesa, è adottato, ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento per disciplinare la raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati, dei dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca e dei dati concernenti la consistenza, la destinazione e la utilizzazione dei beni sequestrati e confiscati, nonché la trasmissione dei medesimi dati all’Agenzia. Il Governo trasmette ogni sei mesi al Parlamento una relazione concernente i dati suddetti. 2. Il Consiglio di Stato esprime il proprio parere sullo schema di regolamento di cui al comma 1 entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il regolamento può comunque essere adottato. 3. Le disposizioni di cui agli articoli 45, 47, 48, nonché di cui al presente articolo si applicano anche ai beni per i quali non siano state esaurite le procedure di liquidazione o non sia stato emanato il provvedimento di cui al comma 1 del citato articolo 47”.

³ Art. 51-bis Iscrizione di provvedimenti al registro delle imprese (articolo introdotto dall’art. 36-bis, comma 1, legge n. 132 del 2018) “1. Il decreto di sequestro di cui all’articolo 20, il decreto di confisca di cui all’articolo 24, i provvedimenti di cui agli articoli 34 e 34-bis, la nomina dell’amministratore giudiziario ai sensi dell’articolo 41, il provvedimento di cui all’articolo 45, nonché tutti i provvedimenti giudiziari di cui al presente decreto comunque denominati, relativi ad imprese, a società o a quote delle stesse, sono iscritti al registro delle imprese, su istanza della cancelleria, entro il giorno successivo al deposito in cancelleria, con le modalità individuate dal regolamento emanato ai sensi dell’articolo 8, comma 6-bis, della legge 29 dicembre 1993, n. 580. Nelle more dell’emanazione del regolamento di cui al periodo precedente si applica l’articolo 8, comma 6-ter, della citata legge n. 580 del 1993.”.

⁴ Art. 113. Organizzazione e funzionamento dell’Agenzia “1. Con uno o più regolamenti, adottati ai sensi dell’articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dell’interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell’economia e delle finanze e per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sono disciplinati, entro il limite di spesa di cui all’articolo 118: a) l’organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell’Agenzia, selezionando personale con specifica competenza in materia di gestione delle aziende, di accesso al credito bancario e ai finanziamenti europei; b) la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale relativa alla gestione dell’Agenzia, assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati; c) i flussi informativi necessari per l’esercizio dei compiti attribuiti all’Agenzia nonché le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica, tra l’Agenzia e l’autorità giudiziaria”.

3. Le criticità riscontrate.

Le intenzioni del legislatore del 1996, concretizzatesi in via normativa con il D.M. n. 73/1997, appaiono tuttora quantomai attuali e valide, in quanto sottolineano che l'unica reale possibilità di assicurare un monitoraggio effettivo, aggiornato e condiviso, è quella di costituire un unico patrimonio informativo.

Ogni diversa impostazione sconterebbe il rischio di visioni assolutamente parziali dei diversi segmenti del procedimento, nonché di costanti disallineamenti fra le informazioni in possesso delle singole amministrazioni coinvolte, con la conseguenza di compromettere l'efficacia nella gestione di un settore che tanta valenza concreta, anche di carattere risarcitorio per la collettività, assume nella lotta alla criminalità organizzata.

Appare, infatti, evidente come la scelta di attribuire al Ministero della Giustizia i compiti di raccolta e gestione dei dati, derivi della volontà di affermare la centralità della fase giurisdizionale finalizzata alla ablazione dei beni alle associazioni criminali, anche ai fini del conseguente controllo sulla concreta destinazione del bene recuperato al patrimonio della collettività.

Tuttavia, se la filosofia della legge è corretta ed attuale, carente ne è stata finora l'attuazione. Ed invero, nonostante l'ultima circolare sul tema, la n. 224167 di prot. del 19 dicembre 2016, abbia fermamente ribadito l'essenzialità del corretto e tempestivo inserimento dei dati da parte degli Uffici giudiziari, rimarcando l'importanza dell'inserimento del parametro del valore dei beni sequestrati e confiscati, si registra a tutt'oggi che le informazioni o non pervengono affatto o giungono incomplete e comunque con notevole ritardo.

Con particolare riferimento alle trasmissioni dei dati da parte degli Uffici Giudiziari all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) tramite sistemi informativi, esse sono risultate caratterizzate da frequenti carenze in ordine alle vicende modificative della misura ablatoria precedentemente comunicata all'Agenzia (revoche parziali, correzioni di errori materiali, modifiche operate nel contesto dell'incidente di esecuzione, ecc.) e in relazione al valore dei beni immobili, mobili registrati e delle aziende sequestrate e confiscate.

In tale situazione si è purtroppo venuto a determinare il disallineamento delle informazioni in possesso delle varie amministrazioni, con la creazione di diverse banche dati: proprio quella situazione che il sistema normativo mirava a scongiurare.

Il persistente riscontro, nel corso degli ultimi anni, di criticità nel flusso dei dati dagli Uffici Giudiziari verso la Banca Dati Centrale ha determinato la stesura di relazioni semestrali contenenti dati non sempre verosimili; dunque, non utili o addirittura fuorvianti rispetto ai prioritari fini di controllo e di repressione del fenomeno criminale sopra enunciati.

La Banca Dati per essere significativa richiede che le informazioni presenti siano costantemente aggiornate e siano considerate affidabili nel tempo.

Per soddisfare i requisiti previsti dal D.M. dovrà essere garantito che la Banca Dati contenga tutte le informazioni relative al bene, a partire dalla proposta e sino al completamento del relativo *iter* procedurale.

Alla luce delle considerazioni svolte, deve a questo punto richiamarsi il dovere di esatto e tempestivo adempimento delle comunicazioni che le cancellerie e le segreterie devono indirizzare alla Banca Dati Centrale incardinata presso questa Direzione Generale.

Emerge infatti la necessità di garantire una più precisa individuazione della localizzazione del bene e della sua consistenza nonché una maggiore efficacia ed incisività dell'attività di monitoraggio dei beni confiscati, in quanto la parzialità delle informazioni e dei dati sinora raccolti e il ritardo con il quale vengono resi disponibili rende praticamente inutile lo sforzo operativo intrapreso.

In proposito, gli Uffici Giudiziari dovranno cercare di recuperare il disallineamento venutosi a creare, anche attraverso il graduale riallineamento dei dati pregressi, inserendo fascicoli e beni non registrati o registrati parzialmente all'interno della banca dati.

4.Obiettivi

In definitiva, risulta evidente come proprio la cooperazione informativa tra le molteplici Amministrazioni coinvolte sia l'elemento cardine per ottenere quei risultati che sono alla base della lotta alla criminalità organizzata.

L'accesso, oltre agli uffici dell'Amministrazione Centrale del Ministero della Giustizia, potrà essere consentito a tutte le Amministrazioni, centrali e periferiche, coinvolte nei procedimenti; in particolare, all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), al Ministero dell'Interno (Prefetture, Questure, etc.), all'Agenzia del Demanio e alla Direzione Nazionale Antimafia.

I predetti utenti avranno visibilità dei dati sulla consistenza patrimoniale:

- per tipo di bene
- per area geografica
- per tipo di destinazione

L'implementazione della piattaforma di interoperabilità consentirà la condivisione del patrimonio informativo fra le Amministrazioni coinvolte, a ogni titolo, nell'intero *iter* procedurale, consentendo una effettiva cooperazione.

A tal proposito, risulta di estrema rilevanza l'imminente attuazione di flussi comunicativi interamente informatizzati, richiesta dall'art. 110 del "codice antimafia" e dal Regolamento attuativo adottato con d.P.R. n. 233/2011, verso l'Agenzia Nazionale dei Beni Sequestrati e Confiscati (ANBSC).

Si sottolinea, pertanto, la particolare importanza del tempestivo e accurato adempimento degli obblighi sopra evidenziati al fine di permettere la più efficiente gestione delle diverse fasi delle procedure di prevenzione patrimoniale, un esaustivo monitoraggio dell'impatto di dette misure da parte delle istituzioni competenti nonché la puntuale informazione dei cittadini in ordine alla concreta efficacia di questo settore strategico del contrasto al crimine.

Si raccomanda, infine, alle SS.LL. di diffondere la presente circolare presso gli Uffici di rispettiva competenza, vigilando sull'osservanza delle raccomandazioni in essa contenute.

Roma, 28 dicembre 2021

Il Direttore Generale
Giovanni Mirrino
