

**Fondazione
Nazionale dei
Commercialisti**

**LA MAPPATURA INFORMATICA
DEI BENI SEQUESTRATI
NELL'UNIONE EUROPEA**

Documento del 15 febbraio 2016

F

N

C

LA MAPPATURA INFORMATICA DEI BENI SEQUESTRATI NELL'UNIONE EUROPEA

di **Luca D'Amore**

Sommario: 1. Premessa – 2. La mappatura informatica dei beni in Italia – 3. La mappatura dei beni sequestrati in Unione Europea: il progetto PayBack - Towards a EU Data Management System for Seized Assets

1. Premessa

Il contrasto al crimine organizzato trova oggi la propria concretizzazione, tra l'altro, negli istituti del sequestro e della confisca.

La consapevolezza nell'efficacia di tali misure ne ha determinato una applicazione sempre più diffusa che registra una crescita esponenziale, non solo a livello nazionale, ma anche internazionale e comunitario, grazie all'adozione di provvedimenti normativi *ad hoc* che ne agevolano l'attuazione.

In proposito è opportuno richiamare la direttiva 2014/42/UE¹, datata 3 aprile 2014 e relativa *"al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea"*.

Di recente nel nostro ordinamento, in attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI, è stato adottato il decreto legislativo 7 agosto 2015, n. 137 onde garantire l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca sicché le decisioni di confisca emesse dalle autorità competenti di un altro Stato membro dell'Unione europea possono essere eseguite, alle condizioni e nei limiti stabiliti dal decreto legislativo, sul territorio dello Stato italiano e viceversa.

La legislazione comunitaria e la recente legislazione nazionale sul reciproco riconoscimento delle decisioni in materia di confisca, impongono una maggiore cooperazione tra Stati non soltanto dal punto di vista della collaborazione tra autorità giudiziarie, ma anche approntando strumenti informatici che consentono di mappare, monitorare e gestire, quantomeno

¹ Per una disamina del provvedimento si consenta il rinvio a L. D'AMORE, "La dimensione europea della confisca", reperibile dal sito <http://www.fondazionenazionalecommercialisti.it/node/820>

nell'Unione Europea, i beni oggetto di provvedimento ablatorio onde rendere efficace, a livello transnazionale, l'attività di contrasto alle mafie.

2. La mappatura informatica dei beni in Italia

Nel nostro paese l'esigenza di gestire i beni sequestrati e confiscati anche avvalendosi di strumenti informatici gestionali e di mappatura è avvertita da tempo. I primi sistemi informatici e gestionali in materia, sono stati sviluppati rispettivamente dal Ministero della Giustizia² e dall'Agenzia del Demanio³, quest'ultima quale gestore dei beni confiscati sino al marzo 2010.

Attualmente la mappatura dei beni sequestrati e confiscati è assicurata da due sistemi informatici istituzionali approntati rispettivamente dal Ministero della Giustizia e dall'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (A.N.B.S.C.).

Con riferimento al sistema del Ministero della Giustizia, la DG-SIA (Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati) grazie ad un finanziamento del Programma Operativo Nazionale (PON) 2007/2013, ha realizzato un data base denominato SIT-MP quale acronimo di "Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione".

² 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, l'Agenzia del Demanio, le Prefetture e le Questure, oltre che presso i Comuni. Tali dati affluiscono al "Ministero della giustizia - Direzione Generale degli Affari Penali" (ora Direzione Generale della Giustizia Penale) e vengono inseriti su apposito archivio tenuto con strumenti automatizzati. Al fine di ottemperare a quanto previsto nel citato D.M., e cioè di avvalersi di strumenti tecnologicamente all'avanguardia per conseguire gli obiettivi prefissati, il Ministero della Giustizia ha realizzato una Banca Dati centrale con funzioni di monitoraggio e informazione unitamente ad un sistema informativo delle "misure di prevenzione personali e patrimoniali" e delle misure cautelari reali finalizzato ad alimentare la Banca Dati utilizzata dai diversi Uffici giudiziari competenti in materia (Procure, Tribunali etc.). Da qui la creazione del progetto denominato "SIPPI" quale acronimo di "Sistema Informativo Prefetture e Procure dell'Italia Meridionale". Peraltro il Ministero della Giustizia ha ottenuto l'inserimento del progetto nell'ambito del Programma Operativo Nazionale - Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia 2000-2006 nell'ambito della misura I.4 "Potenziamento tecnologico del Sistema Informativo della Giustizia". Il progetto SIPPI è stato sostituito dal progetto "SIT.MP" acronimo di "Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione".

³ Nel 2005 l'Agenzia del Demanio ha realizzato un proprio data base nel quale erano contenute puntuali informazioni sui beni confiscati ai sensi della legge n. 575/1965 e s.m.i. nonché ai sensi dell'art. 12-sexies del D. L. n. 306/92. Tale database consentiva di avere un quadro informativo dettagliato e costantemente aggiornato, che assicurava un puntuale monitoraggio e una rigorosa analisi degli andamenti e della gestione con particolare riguardo alla destinazione dei beni confiscati. Con il passaggio delle competenze gestorie dall'Agenzia del Demanio all'ANBSC, tale data base è stato inizialmente messo a disposizione del nuovo ente gestore con una apposita convenzione

(http://www.benisequestraticonfiscati.it/Joomla/images/pdf/notizie_pdf/protocolli_e_convenzioni/convenzione%20anbsc%20-%20demanio.pdf) ed a partire dal 2013 purtroppo completamente dismesso a causa dell'avvio del nuovo data base dell'ANBSC denominato "RE.GIO.".

SIT-MP è un sistema destinato principalmente alle Procure, ai Tribunali, alle Corti di Appello e alle Procure Generali degli uffici giudiziari delle Regioni Obiettivo Convergenza.

I dati registrati da un ufficio sono trasmessi agli altri uffici per le rispettive fasi di competenza con conseguente riduzione di tempi di lavoro e di errori dovuti alla digitazione delle stesse informazioni. Oltre ai dati sono condivisi anche i documenti, semplificando così la consultazione del fascicolo processuale.

Le ulteriori caratteristiche del SIT-MP sono:

- ✓ La gestione integrata di dati e dei documenti;
- ✓ Il monitoraggio dell'intero ciclo di vita della misura di prevenzione;
- ✓ L'utilizzo della pec per le notifiche e le comunicazioni;
- ✓ La cooperazione applicativa verso alcuni sistemi del Ministero della Giustizia;
- ✓ La cooperazione applicativa con sistemi di altri Enti o Amministrazioni.

Il sistema consente la gestione del procedimento di applicazione della misura di prevenzione (registrazione di fascicoli di accertamento e di fascicoli per l'applicazione della misura di prevenzione), nonché la fase di esecuzione tramite la registrazione di procedimenti di istanze di modifica o di aggravamento oppure di istanze di revoca e di revocazione.

La gestione integrata di questi eventi consente di avere una dettagliata catalogazione dei beni sequestrati e confiscati, nella Banca Dati Centrale in gestione alla Direzione Generale della Giustizia Penale, assicurando una più precisa esposizione delle informazioni in favore degli organi competenti alla destinazione dei beni.

SIT-MP, integrato con il sistema di gestione documentale, consente anche di dare attuazione a quanto disposto dal codice antimafia in materia di comunicazioni che vengono assicurate a mezzo di una PEC integrata nel sistema. L'utilizzo della PEC consente una riduzione dei tempi di lavoro negli uffici giudiziari e negli studi professionali.

Le soluzioni tecniche adottate nella realizzazione del SIT-MP hanno consentito di creare un sistema che potesse integrarsi con altri sistemi. In particolare il SIT-MP si integra con il sistema delle Corti di Cassazione, con il sistema della Casellario, con il sistema SIDDA/SIDNA. Lo scambio di informazioni con la Corte di Cassazione assicura alla Corte un maggior numero di informazioni necessarie ai propri giudizi e nel contempo i dati delle proprie pronunce consentono di alimentare automaticamente il SIT-MP evitando l'inserimento delle informazioni da parte degli uffici di secondo grado.

L'integrazione con il sistema del Casellario riduce le attività di cancelleria necessarie per la sua alimentazione usufruendo dei dati già presenti nel sistema misure di prevenzione.

I dati delle misure di prevenzione patrimoniali vengono messi a disposizione anche ad altre Amministrazioni pubbliche quali l'ANBSC. Questa cooperazione è finalizzata ad offrire al predetto ente i dati necessari alla iscrizione dei propri procedimenti. Inoltre i dati delle risorse finanziarie sequestrati e confiscati gestiti dal SIT-MP sono inviati automaticamente al sistema di gestione del Fondo Unico Giustizia consentendo così di conoscere in tempo reale gli importi sequestrati e le somme definitivamente confiscate da versare all'erario.

Nel SIT-MP è presente anche il fascicolo di gestione per le attività del giudice delegato che riceve i dati direttamente dagli amministratori giudiziari con i quali si intende condividere le metodologie fin ad oggi utilizzate con successo nel settore civile. Inoltre le cancellerie possono redigere automaticamente i moduli per le annotazioni nei registri immobiliari. E' prevista anche una consolle per la predisposizione di provvedimenti e di modelli di cancelleria.

Il sistema è dotato di un portale che consente alle Questure e alla DIA di poter inserire i dati delle proprie richieste e ricevere i dati del procedimento di Tribunale.

L'estrazione dei dati contenuti nel sistema SIT-MP consente al Dicastero della Giustizia, di elaborare statistiche e quindi di produrre, tra l'altro, relazioni agli organi istituzionali sull'andamento dei sequestri e della confische nel Paese, sul numero di revoche, sul dato complessivo dei beni destinati.

Proprio grazie ai dati estratti dal sistema SIT-MP, il Ministero della Giustizia ha predisposto la relazione sull'andamento dei beni sequestrati e confiscati⁴ aggiornata al 28/02/2015, ove emerge che il numero complessivo di procedimenti presenti nella Banca Dati SIT-MP è pari a **7.476**, mentre il numero complessivo di beni sequestrati e confiscati risulta pari a **circa 140 mila** unità suddiviso in beni immobili (**64.374**), aziende (**9.654**), beni mobili registrati (**28.360**), altri beni mobili (**21.090**) e titoli finanziari (**15.709**). Vanno aggiunte poi le risorse finanziarie ovverosia il denaro per un importo di **€ 3.486.998.037,00**.

Dei 140 mila beni presenti nella Banca Dati SIT-MP:

- **64.772** sono i beni sequestrati e confiscati in totale;
- **36.628** i beni dissequestrati; sono tutti quelli con rigetti e/o revoche di sequestri o confische;
- **32.547** i proposti, vale a dire quei beni per i quali si è ancora nella fase di attesa di un pronunciamento da parte del giudice di primo grado;
- **5.240** i beni destinati ovverosia quelli che, in quanto definitivamente confiscati, sono

⁴ Reperibile all'indirizzo internet:

http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/154/005_RS/INTERO_COM.pdf

stati destinati in conformità con quanto disposto dall'art. 48 del D. Lgs n. 159/2011.

Accanto al sistema informatico del Ministero della Giustizia, oggi la mappatura dei beni sequestrati e confiscati è garantita anche grazie al sistema informatico dell'ANBSC denominato "REGIO" che è l'acronimo di "REalizzazione di un sistema per la Gestione Informatizzata ed Operativa delle procedure di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata".

Tale sistema informatico è stato sviluppato grazie all'utilizzazione dei fondi disponibili nell'obiettivo operativo 2.7 del Programma Operativo Nazionale (PON) Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007 – 2013 (programma cofinanziato al 50% dallo Stato italiano e al 50 % dall'Unione Europea) e consente all'Agenzia nazionale di monitorare costantemente gli eventi legati ad ogni bene, ricostruendone la storia dal provvedimento di sequestro fino alla sua destinazione definitiva ed oltre, comprendendo, quindi, anche le verifiche sulle modalità di utilizzazione da parte dei soggetti destinatari e/o assegnatari.

REGIO inoltre assicura un più stretto rapporto collaborativo tra l'Agenzia nazionale e gli amministratori/coadiutori dei beni, garantendo a questi ultimi la possibilità di accedere al sistema gestionale informatico dell'Agenzia mediante apposite password, nonché di inserire i dati relativi ai beni ed ogni altra informazione descrittiva, trasformando così il database da strumento "statico" a strumento "dinamico".

Più precisamente il Progetto "REGIO" è stato concepito per rispondere all'esigenza di sostenere le due principali funzioni affidate dalla legge all'Agenzia Nazionale:

1. Supporto all'autorità giudiziaria nelle fasi di custodia e amministrazione dei beni sequestrati;
2. Amministrazione, destinazione e assegnazione dei beni confiscati.

Nella banca dati dell'ANBSC vi confluiscono i dati e i documenti provenienti dal Ministero della Giustizia in particolare dal citato SIT-MP nonché i dati e i documenti relativi ai sequestri e alle confische penali.

Per quanto riguarda le modalità di comunicazione e scambio di dati con le banche dati esistenti presso altre istituzioni e la creazione di programmi (software) appositamente ideati per rispondere alle esigenze operative dell'Agenzia Nazionale, il sistema si incentra sulla vita del bene (mobile, immobile, azienda), alla quale sono riferiti tutti i dati ed i documenti di interesse, sia in funzione dello stato di avanzamento del procedimento amministrativo, di competenza dell'Agenzia nazionale, sia del corrispondente procedimento di prevenzione e/o penale di competenza degli uffici giudiziari.

REGIO si articola concettualmente nei seguenti sottosistemi gestionali:

1. Supporto all'autorità giudiziaria;
2. Programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni;
3. Gestione dei beni;
4. Destinazione dei beni.

In definitiva, il sistema REGIO consente di ottenere:

- a) Interrogazioni sul procedimento giudiziario;
- b) L'evidenziazione di tutti gli eventi che riguardano il bene, d'interesse per l'Agenzia nazionale;
- c) La predisposizione di tutti i provvedimenti necessari allo svolgimento dei procedimenti amministrativi di competenza dell'Agenzia nazionale;
- d) La gestione contabile e amministrativa (FUG) del bene;
- e) La tracciatura dell'intero iter di gestione, destinazione e monitoraggio del bene;
- f) L'elaborazione di tutte le statistiche relative ai beni ed all'operatività dell'Agenzia nazionale;
- g) La produzione dei prospetti informativi istituzionali (relazione annuale) e non.

Accanto a tali sistemi informatici "istituzionali", vi sono poi delle organizzazioni private⁵ che hanno approntato dei progetti di mappatura dei beni con l'obiettivo di favorire la trasparenza, il riuso e la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, attraverso la raccolta, l'analisi dei dati e il monitoraggio dei beni stessi.

3. La mappatura dei beni sequestrati in Unione Europea: il progetto PayBack - Towards a EU Data Management System for Seized Assets

L'esigenza di mappare a livello informatico i beni oggetto di ablazione è avvertita anche a livello comunitario viepiù alla luce della direttiva europea in materia di confisca e congelamento dei beni.

In seno ai lavori della Commissione⁶ nell'ambito dei sottogruppi ARO (Asset Recovery Office) e AMO (Asset Management Office), è emersa la necessità di approntare un sistema informatico europeo completo e aggiornato di gestione dei dati che consenta la mappatura dei beni sequestrati/confiscati, favorisca la loro gestione e promuova la produzione di statistiche e la cooperazione internazionale.

⁵ Si veda, tra gli altri, il progetto denominato "confiscati beni" sul sito: <http://www.confiscatibene.it/it>

⁶ In proposito si consenta il richiamo alle relazioni che lo scrivente ha effettuato per la Fondazione Nazionale dei Commercialisti nell'ambito dei citati gruppi di lavoro: L. D'AMORE "The italian social reuse experience", Palermo, 26 settembre 2014; L. D'AMORE "The database italian experience", Brussels, 26 novembre 2014"; L. D'AMORE "The management of the seized cooperative 29 Giugno in Italy", Brussels, 24 marzo 2015";

L'assenza di simili sistemi, riscontrabile nella maggior parte degli Stati membri, impedisce agli stessi di conoscere l'entità e la tipologia di beni disponibili per la gestione, la localizzazione, le loro caratteristiche e le loro criticità, nonché il loro monitoraggio nelle diverse fasi della procedura.

Per rispondere efficacemente alle descritte necessità, nell'ambito del programma "ISF Police 2014 Action Grants" della DG Migrazione e Affari Interni della Commissione Europea, la compagine costituita da Fondazione Nazionale dei Commercialisti, Università di Trento – eCrime (ente capofila), Tribunale di Roma e Agenzie Nazionali dei beni sequestrati e confiscati Francese, Belga e Olandese, ha partecipato ad un bando europeo proponendo un progetto denominato "PayBack - Towards a EU Data Management System for Seized Assets".

Il progetto è stato approvato nel mese di luglio 2015 ed ha preso l'avvio nel mese di gennaio 2016 con una durata complessiva di 24 mesi,

Lo scopo del progetto è sviluppare un prototipo (data management system - DMS) di sistema europeo di gestione dei dati per i beni sequestrati e di testarlo in alcuni Stati membri dell'Unione europea.

Tale prototipo sarà sviluppato tenendo conto delle esperienze esistenti a livello nazionale e dei bisogni espressi dagli operatori (giudici, amministratori giudiziari, etc.); esso sarà concepito come un modulo incorporabile nei data base attualmente esistenti a livello nazionale, e sarà quindi utilizzabile, eventualmente, in aggiunta ad altri moduli strettamente nazionali.

Il sistema consentirà agli operatori di:

- ✓ Tracciare i beni sequestrati durante il procedimento;
- ✓ Fornire informazioni dettagliate su ciascun bene, disponibili immediatamente dopo il sequestro e aggiornate in momenti chiave della procedura; tali informazioni dovranno includere tutte le criticità che possono ostacolare la gestione (ad esempio pretese di terzi, ipoteche, comproprietà);
- ✓ Supportare la gestione quotidiana con un sistema parzialmente automatizzato (es. con la produzione di messaggi automatici che evidenzino le criticità e suggeriscano possibili azioni correttive/interventi, come, ad esempio, sinergie tra le aziende sequestrate);
- ✓ Produrre in modo automatico report statistici (evidenziando anche quanto è redditizia, nel tempo, l'attività dell'amministrazione giudiziaria).

Il prototipo rappresenterà un valido e utile strumento di supporto per le istituzioni nazionali e comunitarie nella lotta alla criminalità organizzata nazionale e transnazionale.