

Risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti.
(Delibera del 13 settembre 2017)

“1. Premessa

La sesta Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, a seguito della recente rideterminazione delle competenze attribuite alle Commissioni consiliari, si occupa anche dei problemi posti all'amministrazione della giustizia in materia di corruzione e contrasto alla criminalità organizzata e terroristica attraverso l'adozione di pareri, proposte e iniziative volte a promuovere l'efficienza e la funzionalità degli uffici giudiziari preposti.

In tale ambito, la Commissione ha avviato una raccolta di informazioni sui procedimenti di prevenzione, sui procedimenti penali con l'emissione dei provvedimenti di sequestro e confisca di beni, sulle soluzioni e prassi organizzative, e sulle modalità di azione di uffici e magistrati per la migliore gestione di tali procedimenti. Allo scopo sono stati inviati due diversi questionari agli uffici giudicanti di Corte di appello e di Tribunale distrettuale e alle sedi di Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e di Trapani (unici Tribunali non distrettuali competenti per le misure di prevenzione antimafia), e agli uffici requirenti di Procura Generale e di Procura distrettuale della Repubblica.

I risultati raccolti sono stati presentati nel corso di due incontri tenuti l'11 e 12 maggio 2017, rispettivamente con i Procuratori della Repubblica aventi sede nel capoluogo del Distretto e con i Presidenti di Tribunale (All. 1). In tale occasione sono stati discussi numerosi temi e raccolte le opinioni degli intervenuti sulle modalità applicative e sulle criticità degli strumenti di prevenzione e contrasto al fenomeno criminale dei patrimoni illecitamente accumulati, con particolare riferimento alla criminalità organizzata.

2. La prevenzione e il contrasto ai patrimoni illeciti.

“Segui i soldi e troverai la mafia”: con questa efficace affermazione Giovanni Falcone, oltre a descrivere una precisa consapevolezza sulla natura delle organizzazioni criminali come vere e proprie agenzie di affari illeciti, volle indicare un metodo di lavoro - al tempo assolutamente innovativo e praticato, insieme a Paolo Borsellino, dal pool dell'ufficio Istruzione - che vedeva nelle indagini patrimoniali lo strumento privilegiato per acquisire informazioni decisive e ricostruire la filiera delle infiltrazioni della criminalità organizzata nella politica, nelle istituzioni e nell'economia.

Non a caso, del resto, dopo la fondamentale legge Rognoni-La Torre del 1982, i primi e più adeguati strumenti di aggressione patrimoniale al crimine mafioso furono ideati nelle stanze del Ministero della giustizia dallo stesso Falcone poco prima dei drammatici fatti di Capaci e di via D'Amelio, unitamente alla creazione di speciali strutture di polizia giudiziaria, facenti capo alla Direzione Investigativa Antimafia, con specifici compiti nel settore dell'aggressione ai patrimoni illeciti.

Da quel drammatico 1992, anche grazie a questi strumenti normativi, poi approvati e nel tempo integrati e migliorati, la magistratura e la polizia giudiziaria hanno via via intensificato l'azione in questo settore, fino a giungere alla costante ablazione di enormi patrimoni - costituiti da beni immobili, attività imprenditoriali e compendi aziendali - alle mafie tradizionali, dapprima nelle regioni meridionali e di provenienza delle organizzazioni criminali e, successivamente, “seguendo i soldi”, anche nel resto del Paese e ben oltre.

È diffusa, del resto, la convinzione del limite del diritto penale classico nei confronti di gravi forme di criminalità che si fondano sull'acquisizione di illeciti profitti.

Tra le diverse forme di *criminalità da profitto* un ruolo *egemone* è rappresentato da tre settori, indicati da più parti come una delle principali cause, non solo d'illegalità, ma anche di mancata crescita del paese, attraverso un'azione di *inquinamento* della società e dell'economia legale che mina i principi (e i valori) dello Stato democratico: mafie, corruzione ed evasione fiscale.

La penetrazione di queste “economie” illecite, che accumulano guadagni smisurati, comporta effetti che incidono non solo «nel valore di quanto prodotto attraverso le attività criminali ...», ma anche, con effetti di più lungo periodo, nel valore di quanto non prodotto a causa delle distorsioni generate dalla diffusione della criminalità¹>>. Da un lato, dunque, vi è una perdita di risorse sottratte dalla criminalità, dall'altro la mancata crescita dell'economia legale².

Un'efficace azione di prevenzione e di contrasto alla criminalità da ‘profitto’ – e in particolare a quella di tipo mafioso, da corruzione ed economica – unitamente ad una corale azione per la trasparenza degli appalti pubblici, rappresenta una primaria esigenza per lo sviluppo ordinato e legale dell'economia ed il rilancio di opportunità sia nelle regioni tradizionalmente asfissiate dalla presenza capillare delle mafie, sia in quelle che ne subiscono gli effetti dell'azione di riciclaggio dei proventi illeciti, particolarmente pervasivi in tempi di crisi economica e di mancanza di liquidità per gli investimenti; tale azione richiede, oltre all'azione repressiva *classica* di tipo sanzionatorio, un intervento patrimoniale diretto a sottrarre i profitti illecitamente accumulati a coloro che se ne sono impossessati e che, per questa ragione, hanno commesso o possono commettere reati. Il bene confiscato viene acquisito al patrimonio dello Stato per essere poi immesso nuovamente nel circuito economico legale con la riaffermazione del principio di legalità e, in alcuni casi, imprimendo una destinazione a fini sociali con l'ulteriore obiettivo di dimostrare *visivamente* che lì dove vi era un profitto criminale, frutto dell'illegalità, esiste un presidio in favore della collettività.

Tanto più in un'epoca che deve registrare la rapida evoluzione delle forme di espressione delle mafie, sempre meno aduse all'utilizzo di forme di aggressione violenta e, viceversa, costantemente impegnate a mimetizzarsi nelle pieghe dell'infiltrazione economica attraverso

¹ Cfr. la relazione [Contrasto all'economia criminale](#) del 7 novembre 2014 del Governatore della Banca d'Italia I. VISCO.

² Nel corso dell'audizione del 14 gennaio 2015, innanzi alla Commissione antimafia il Governatore I. VISCO ha quantificato il peso dell'economia criminale, nel quadriennio 2005-2008- in oltre 10 punti di PIL, cui vanno aggiunti i minori investimenti esteri di almeno il 15%, e quelli da evasione fiscale.

il controllo di settori decisivi dell'economia (si pensi a quello delle scommesse legali o dei rifiuti), per mezzo di imprenditori collusi, complici, prestanome, partecipi, che hanno sostituito da tempo la figura dell'imprenditore vittima; società miste, consorzi, noli, subappalti, associazioni temporanee di imprese hanno costituito il luogo di contemperamento di interessi di settori della politica, dell'imprenditoria e della criminalità organizzata, per il controllo del consenso elettorale e per l'acquisizione di grandi profitti corruttivi e illeciti. Le mafie hanno iniziato a creare imprese ad hoc, da innestare in settori nevralgici, ed esse sono spesso diventate leader del settore, disperdendo nel tempo ogni legame facilmente identificabile con l'organizzazione criminale e rendendo molto più difficili le indagini patrimoniali: non più sufficienti quelle per così dire statiche, volte verificare la sussistenza della sproporzione fra redditi e patrimonio, e necessarie quelle dinamiche e dunque caratterizzate anche in questo ambito dalla necessità di utilizzare le intercettazioni di conversazioni, le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, le rogatorie e gli strumenti di cooperazione internazionale, le indagini finanziarie.

L'evoluzione della legislazione italiana e del contesto normativo internazionale – a partire da quello dell'Unione Europea³ fino alle risoluzioni e convenzioni promosse dall'Organizzazione delle Nazioni Unite⁴ – dimostrano che il contrasto (e la prevenzione) patrimoniale al crimine rappresenta l'attuale linea di tendenza degli ordinamenti in una prospettiva di graduale incremento e armonizzazione, pur nella diversità delle esperienze nazionali, in cui si propongono sempre più spesso forme di confisca non basate sulla condanna.

Il codice penale del 1930 si limita a prevedere all'art. 240 la confisca come *misura di sicurezza* patrimoniale dei beni direttamente collegati al commesso reato, quale conseguenza – facoltativa od obbligatoria – della commissione e dell'accertamento del reato nell'ambito del processo penale. La confisca si fonda sulla pericolosità derivante dalla disponibilità di cose servite o destinate a commettere il reato ovvero delle cose che ne sono il prodotto o il profitto ed è finalizzata a prevenire la commissione di ulteriori reati.

La *svolta* è rappresentata dalla l. n. 646/1982 (cd. legge Rognoni-La Torre). Gli eccidi dell'on. Pio La Torre, promotore del contrasto patrimoniale alle mafie e della tipizzazione del delitto di associazione mafiosa, e del Gen. Alberto Dalla Chiesa prefetto di Palermo, impongono l'adozione di nuovi strumenti normativi. Vengono introdotti dalla l. n. 646/1982 il sequestro e la confisca dei patrimoni d'illecita provenienza – desunta anche dalla mera

³ Da ultimo, la Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 *relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea*, adottata ai sensi degli artt. 82, par. 2, lett. b) e 83, par. 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Direttiva attuata col D.lgs. 29 ottobre 2016, n. 202.

⁴ Si possono ricordare:

- la Convenzione delle Nazioni Unite *contro il traffico illecito di sostanze stupefacenti e psicotrope* adottata a Vienna il 20 dicembre 1988;
- la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950;
- la Convenzione del Consiglio d'Europa *sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato* conclusa a Strasburgo l'8 novembre 1990.

sproporzione tra valore dei beni e redditi dichiarati – nella disponibilità diretta o indiretta (perciò formalmente intestati a *terzi*) delle persone indiziate (e non condannate) di partecipazione ad associazione di tipo mafioso; persone cui la l. n. 575/1965 (c.d. legge antimafia) aveva esteso l'applicabilità delle misure di prevenzione personali previste originariamente dalla l. n. 1423/1956 nei confronti di persone dedite a traffici delittuosi o che vivevano con il profitto di delitti.

Si introduce nell'ordinamento una nuova forma di confisca (*di prevenzione*) la cui originalità è rappresentata dal *prescindere* dal procedimento penale e dalla condanna, richiedendo l'accertamento da parte di un Tribunale specializzato del mero *indizio* di appartenenza all'associazione di tipo mafioso, cui segue la confisca dei beni illecitamente accumulati (anche se intestati a prestanome), desumendo la provenienza illecita anche attraverso alcune *semplificazioni* probatorie.

Il carattere innovativo della confisca di prevenzione, che si affianca alla confisca *tradizionale* (misura di sicurezza), consiste, non solo nel recidere il tradizionale nesso tra commesso reato e ablazione del bene, ma anche dall'assenza di una condanna.

Dopo un decennio di positive applicazioni del nuovo istituto, gli eccidi dei magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, e degli uomini e donne della scorta, avvenuti nel maggio e luglio 1992, impongono un'ulteriore estensione dell'intervento patrimoniale nel settore penale. L'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/92, conv. dalla l. n. 356/92, all'esito di un non agevole iter in cui interviene anche la Corte costituzionale, prevede una nuova forma di confisca – *allargata* o per *sproporzione* –, con cui si *spezza* il tradizionale nesso tra cosa confiscata e commesso reato. Nel caso di condanna per determinati delitti, progressivamente ampliati nel tempo, rivelatori di un'illecita accumulazione patrimoniale, si impone la confisca (obbligatoria) dell'intero patrimonio, nella disponibilità diretta o indiretta, sproporzionato rispetto ai redditi dichiarati di cui il condannato non è in grado di giustificare la legittima provenienza.

L'applicazione delle forme di confisca, di prevenzione e allargata, pone in risalto il carattere comune dell'amministrazione dei beni sequestrati. Non è sufficiente, come per la confisca tradizionale, una mera attività di custodia in attesa della decisione definitiva, ma viene spesso in rilievo la gestione di patrimoni e di aziende, perciò di carattere dinamico con continuità dell'attività imprenditoriale e ampio coinvolgimento di diritti di terzi.

Un ulteriore ampliamento del contrasto patrimoniale avviene con l'introduzione di numerose disposizioni nel codice penale o con leggi speciali che rendono *obbligatoria* la confisca prevista come facoltativa dall'art. 240 c.p. e che talvolta ampliano l'area delle cose confiscabili. Proseguendo la linea di politica criminale espressa dalla l. n. 646/1982, che aveva introdotto la confisca obbligatoria con l'art. 416-*bis*, co. 7, si prevedono gradualmente ulteriori ipotesi di confisca (obbligatoria).

La difficoltà di rinvenire il profitto diretto del reato da assoggettare a confisca obbligatoria è alla base di una nuova forma di confisca *per equivalente o di valore*, introdotta per determinati delitti (a partire dal 1996 con la modifica dell'art. 644 c.p.), anche questi

progressivamente ampliati. Analoga funziona *sanzionatoria* assumono ulteriori forme di confisca introdotte nel codice penale o nelle leggi speciali.

Infine, il d.lgs. n. 231/2001 introduce, per alcune fattispecie di reato (anche mere contravvenzioni) e in presenza di determinati presupposti, la confisca (diretta, come sanzione, e per equivalente) ai danni dell'ente con l'obiettivo di evitare che dell'illecita accumulazione si possa giovare la persona giuridica o anche la mera associazione.

Al progressivo ampliamento delle confische penali si affianca il “potenziamento” della confisca di prevenzione, in particolare nel 2008 (d.l. n. 92/2008, conv. dalla l. n. 125/2008), con l'estensione della sua applicabilità agli indiziati dei delitti di cui all'art. 51, co. 3-*bis*, c.p.p. (che rientrano nella categoria dei cd. *pericolosi qualificati*⁵), alle persone cd. *pericolose semplici*, che vivono anche in parte di traffici delittuosi e del provento di delitti (persone cui tradizionalmente si applicano le misure di prevenzione personali). Inoltre si introduce il principio di applicazione disgiunta in forza del quale, all'originario rapporto di accessorietà tra misura personale e patrimoniale, viene sostituita la possibilità di confiscare i beni anche quando la misura personale non può essere irrogata per diverse ragioni (ivi compresa la morte del proposto).

In questi ultimi anni la confisca di prevenzione appare, alla luce di ormai consolidate interpretazioni, idonea all'intervento nei confronti delle diverse forme di criminalità da profitto, potendo essere applicata anche agli evasori fiscali socialmente pericolosi, ai corruttori abituali socialmente pericolosi ecc. Al contempo si registra uno sforzo della giurisprudenza verso la “modernizzazione” della confisca di prevenzione, allontanandole definitivamente dall'area del sospetto e del diritto di polizia (da cui traggono origine), riconoscendo una piena giurisdizionalizzazione e adeguate garanzie incrementando le interpretazioni costituzionalmente e convenzionalmente orientate.

All'evoluzione delle forme di confisca, progressivamente ampliate, si è affiancata un progressivo interesse per un'utile amministrazione dei beni sequestrati in vista della destinazione dopo la confisca definitiva, in particolare nel caso di confisca di prevenzione e allargata che intervengono su interi patrimoni. La l. n. 109/1996 disciplina organicamente l'amministrazione dei beni sequestrati prevedendo anche il riutilizzo per fini sociali dei beni (immobili) confiscati con l'obiettivo, non solo di espropriarli alle organizzazioni criminali, ma anche di restituirli alla collettività. L'obiettivo è chiaro: ciò che è stato sottratto col delitto viene riacquisito dallo Stato nel rispetto delle regole e il bene nello stesso luogo in cui era posseduto dal criminale diviene un “presidio” dello Stato perché utilizzato per fini sociali e, dunque, a favore della collettività.

In tale contesto si istituisce col d.l. n. 4/2010, conv. dalla l. n. 50/2010 l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata con l'obiettivo di affiancare al

⁵ I cd. pericolosi qualificati sono, principalmente, ai sensi dell'art. 4, lett. a) e b) d.lgs. n. 159/2011:

a) gli indiziati di appartenere alle associazioni di cui all'articolo 416-bis c.p.;

b) i soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale ovvero del delitto di cui all'articolo 12-quinquies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356;

Giudice (penale e di prevenzione) nella fase del sequestro un organo di ausilio che, poi, procederà alla destinazione del bene dopo la confisca definitiva, semmai già programmata nella fase del procedimento.

Le caratteristiche del *sistema italiano*, guardato con interesse da operatori di altri Paesi coinvolti da fenomeni criminali analoghi, può riassumersi nel *tentativo* di valorizzazione del contrasto (e della prevenzione) patrimoniale attraverso quello che potrebbe essere definito un *doppio binario*, con forme di confisca che si riconducono al sistema penale e al sistema della prevenzione. La coesistenza della confisca di prevenzione, applicata nell'ambito di un procedimento che si svolge indipendentemente dal processo penale, e della confisca allargata comporta una particolare efficacia del sistema come risulta dal gran numero di beni sequestrati e confiscati⁶, ma anche problemi applicativi e di organizzazione degli Uffici come si vedrà oltre.

Quando si parla di prevenzione, in questa sede, dunque, ci si riferisce alle misure di prevenzione, in particolare patrimoniali, e non alle diverse forme di prevenzione di competenza di Autorità amministrativa (misure interdittive antimafia, misure adottate dal prefetto su richiesta dell'ANAC, controlli preventivi di autorità indipendenti ecc.), su cui pure sarebbe opportuna una riflessione per verificare le conseguenze di una evoluzione in parallelo per un verso dell'aumento progressivo dei controlli preventivi di Autorità diverse da quelle giudiziarie e, per l'altro, l'aumentare del processo di giurisdizionalizzazione delle misure di prevenzione giudiziarie.

Altra caratteristica tipica dell'ordinamento italiano è rappresentato dalla destinazione a fini sociali dei beni immobili confiscati, considerata anche questa con grande interesse dall'Unione europea⁷.

Questo breve *excursus* rende evidenti le ragioni per cui la sesta commissione ha ritenuto di verificare le prassi esistenti negli uffici giudiziari, requirenti e giudicanti, con l'obiettivo di individuare la concreta applicazione di questi istituti di particolare importanza, anche per

⁶ A solo titolo orientativo è sufficiente ricordare i dati presenti nell'ultima relazione presentata al Parlamento sulla *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati. Stato dei procedimenti di sequestro o confisca*, ai sensi dell'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 159/2011, pervenuta alla camera dei Deputati il 28 settembre 2016, e relativi ai soli sequestri e confische di prevenzione (sia nei confronti dei cd. pericolosi qualificati, sia dei cd. pericolosi semplici).

Sono presenti, alla data del 31 dicembre 2015, 153.397 beni così suddivisi:

- 17.044 beni sottoposti a sequestro (11,2%);
- 28.318 beni confiscati in primo o in secondo grado, in attesa della definitività del provvedimento (18,5%);
- 29.800 confiscati con provvedimento definitivo (19,4%): 1.606 aziende, 13.489 beni immobili, 2.985 beni mobili, 2.308 rapporti finanziari;
- 42.634 beni dissequestrati (27,7%)
- 35.601 beni proposti, su cui i Tribunali ancora non hanno adottato un provvedimento di accoglimento o di rigetto di sequestro (23,2%).

Sul Fondo Unico Giustizia risultano complessivamente depositati (in sequestro) euro 3.884.755.746 (1.693.016.533 liquidi, 2.191.739.213 in titoli).

⁷ In tal senso l'art. 10, comma 3, della direttiva Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 "Gli Stati membri valutano se adottare misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale".

proporre interventi diretti alla più ampia valorizzazione ovvero a eliminare le criticità esistenti.

Per ragioni di ordine pratico si è ritenuto di limitare l'esame alle confische che il legislatore riferisce alle *organizzazioni criminali* attribuendo significativamente le competenze in materia di amministrazione e destinazione all'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati, oltre che prevedendo l'applicazione delle medesime norme in materia di amministrazione dei beni sequestrati⁸:

- la confisca di prevenzione;
- la confisca allargata o estesa di cui all'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/1992 conv. dalla l. n. 356/1992;
- le confische, qualunque sia la loro funzione (misura di sicurezza o sanzione), per delitti previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.

Rimangono sullo sfondo le altre forme di confisca (obbligatoria, per equivalente e ai danni dell'Ente) che pur presentano rilevanti problemi interpretativi, applicativi e di amministrazione e destinazione dei beni.

In linea generale l'analisi svolta e l'incontro con i Procuratori della Repubblica e i Presidenti dei Tribunali distrettuali hanno evidenziato esperienze assai variegiate nei diversi territori, spesso derivanti dal particolare tipo di criminalità diffusa in loco, oltre che da una graduale (e talvolta solo recente) estensione dell'utilizzo degli strumenti di prevenzione e contrasto patrimoniale.

La complessità della materia, che coinvolge non solo l'applicazione della confisca, ma anche l'amministrazione dei beni sequestrati in vista della restituzione o della destinazione all'esito della confisca definitiva, ha messo in risalto la necessità del confronto, sia all'interno degli Uffici – ove sono coinvolti non solo le Procure (della Repubblica e Generali) e i Giudici penali o della prevenzione (di primo e secondo grado), ma anche i Giudici fallimentari, dell'esecuzione e del lavoro (e talvolta della cognizione civile) –, sia con altre categorie professionali a partire dagli amministratori giudiziari e dagli organi dell'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. D'altra parte, l'amministrazione del bene sequestrato in vista della confisca comporta anche il coinvolgimento con gli Enti statali e locali, e alle associazioni di volontariato e di cui all'art. 48 d.lgs. n. 159/2011 che possono contribuire in tale fase un rilevante contributo.

Le applicazioni spesso non risalenti e l'assenza di una normativa adeguata, unitamente a interpretazioni non consolidate e a prassi in corso di formazione, hanno posto in risalto la

⁸ Art. 12-*sexies*, comma 4-*bis*, d.l. n. 306/1992 conv. dalla l. n. 356/1992, come modificato dall'art. 1, comma 190, l. n. 228/2012: «4-*bis*. Le disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati previste dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni, si applicano ai casi di sequestro e confisca previsti dai commi da 1 a 4 del presente articolo, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale. In tali casi l'Agenzia coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e nella custodia dei beni sequestrati, sino al provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare e, successivamente a tale provvedimento, amministra i beni medesimi secondo le modalità previste dal citato decreto legislativo n. 159 del 2011. Restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno.».

necessità di un momento in cui *fotografare* alcune problematiche da affrontare nelle sedi competenti, sia interne al Consiglio che nell'ambito del circuito giudiziario, che in termini formazione delle proposte di modifica legislative.

Con riferimento alle proposte legislative va sottolineato che è in fase avanzata l'esame del disegno di legge di iniziativa popolare avanzata da numerose associazioni, presentata il 3 giugno 2013 (AC. 1138), *Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata*, dirette ad evitare il deterioramento dei beni sequestrati e, in particolare, delle aziende non irreversibilmente inquinate dai capitali o dai metodi illeciti, evitando dispersione di valori e licenziamenti dei lavoratori. La materia affrontata dal disegno di legge, su cui il Consiglio si è già espresso favorevolmente quanto all'impianto generale auspicando l'introduzione di questa più adeguata ed aggiornata normativa di riferimento, è stata progressivamente ampliata nel corso dei lavori parlamentari, fino all'approvazione da parte della Camera dei Deputati, in data 11 novembre 2015, di un articolato testo, parzialmente emendato dal Senato (AS 2134) in data 4 luglio 2017.

Il disegno di legge è ora all'esame della Camera (AC 1139-B)⁹.

3. Sintesi dell'analisi svolta.

Dunque il Consiglio ha inteso di dare inizio a un processo di raccolta delle prassi in atto nei singoli uffici giudiziari distrettuali attraverso il monitoraggio effettuato dalla Sesta commissione consiliare e l'incontro avuto i Procuratori della Repubblica con sede presso i capoluoghi di distretto 11 maggio 2017 e con i Presidenti dei relativi Tribunali il 12 maggio 2017.

La scelta consiliare deriva dalla consapevolezza che solo la conoscenza delle modalità con cui gli Uffici Giudiziari – requirenti e giudicanti – applicano gli istituti della prevenzione (termine da riferirsi, per quanto detto, alle misure di prevenzione, in particolare patrimoniali) e del contrasto patrimoniale, consenta di rappresentare la loro concreta utilità e le eventuali necessità di interventi, a diversi livelli, diretti ad assicurarne una maggiore efficacia.

In questa prima fase si è ritenuto di limitare l'esame ai soli Uffici distrettuali¹⁰, pur nella consapevolezza che l'intervento patrimoniale, nell'ambito dei procedimenti di prevenzione e penale, ha assunto particolare rilievo anche presso le Procure della Repubblica non distrettuali

⁹ La Commissione Giustizia ha fissato il termine per la presentazione degli emendamenti al 18 settembre 2017.

¹⁰ Le DDA sono competenti per la proposta di applicazione di misura di prevenzione patrimoniale (sequestro e confisca) nei confronti dei cd. pericolosi qualificati (cfr. supra, nota 5) e per i procedimenti relativi ai delitti di cui all'art. 51, co. 3-bis c.p.p. ricompresi nel catalogo dei delitti che consentono la confisca allargata. I Tribunali aventi sede nel capoluogo di distretto sono competenti per le misure di prevenzione relative a cd. pericolosi semplici e qualificati residenti (intesa come espressione della pericolosità) nella provincia, nonché nella fase gip/gup per i procedimenti penali avviati dalla DDA per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-bis, c.p.p. Fa eccezione la specifica competenza prevista per le misure di prevenzione antimafia per i Tribunali di Santa Maria Capua Vetere e Trapani, in ragione della particolare densità mafiosa dei relativi territori conseguente alle attività del clan dei casalesi e di Cosa Nostra.

– a seguito dell'estensione dell'applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniali (dal 2008) ai cd. pericolosi semplici¹¹ e per il gran numero di delitti di competenza del p.m. circondariale che consentono la confisca allargata (con il conseguente coinvolgimento dei rispettivi Tribunali)¹².

Gli uffici giudiziari distrettuali giudicanti e requirenti sono stati invitati a fornire plurime informazioni dirette a ricostruire i flussi degli affari, i moduli organizzativi adottati nella gestione dei procedimenti, le prassi applicative, le criticità riscontrate e quant'altro necessario per consentire una sia pur sommaria conoscenza dell'azione di prevenzione¹³ e contrasto patrimoniale svolta sul territorio nazionale.

I risultati dell'istruttoria hanno consentito di acquisire una serie di elementi non solo di conoscenza, ma anche di lettura del fenomeno del contrasto ai patrimoni illeciti.

Dai dati raccolti emergono significative discrasie circa numerosi dati conoscitivi, così come variegata è stata la scelta del modello organizzativo, con evidenti diversità rilevabili sulla base delle diverse realtà locali derivanti da plurime ragioni, a partire dalla non omogenea risalenza nell'applicazione degli istituti in esame, che hanno trovato ingresso sulla base dell'azione svolta nei confronti della criminalità organizzata che, come è noto, ha riguardato prima alcune regioni (Sicilia, Campania, Calabria, Puglia), per poi diffondersi progressivamente sull'intero territorio nazionale.

In linea generale si può dire che è cresciuta la consapevolezza da parte di dirigenti e magistrati della decisiva importanza della misura patrimoniale, in particolare per la prevenzione e il contrasto della criminalità da profitto e, specificamente, delle associazioni criminali, così come è emersa la necessità di una verifica ed un approfondimento sui temi dell'organizzazione, considerato che è stato riscontrato un deficit di omogeneità delle soluzioni, non sempre giustificato dalla diversità delle condizioni territoriali e criminali.

Come illustrato nel report statistico allegato (All. n. 2), è stato possibile comprendere, pur con le riserve sulla piena attendibilità dei dati acquisiti che saranno poi specificate, anzitutto la significativa portata dell'impegno richiesto, attraverso l'acquisizione dei dati sui flussi di lavoro (in entrata ed in definizione), sui tempi necessari per la definizione (nelle diverse fasi

¹¹ Ai sensi degli artt. 1 lett. c) e 4 lett. c) d.lgs. n. 159/2011:

a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi;
b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose;
c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica.

Non è questa la sede per affrontare gli effetti della sentenza della Grande Camera 23 febbraio 2017, De Tommaso c. Italia. E' sufficiente osservare che la compatibilità delle misure di prevenzione personali relative ai cd pericolosi semplici, che per la Corte europea presentano un deficit di prevedibilità con riferimento al caso esaminato relativo al 2007/2008, appare superabile alla luce delle più recenti interpretazioni giurisprudenziali, come sembra emergere dalla sentenza delle Sezioni Unite penali del 27 aprile 2017 (in una prima applicazione post sentenza De Tommaso) depositata il 5 settembre 2017.

¹² Tribunale di prevenzione, competente in sede di capoluogo di (ex) provincia, Giudici penali dei Tribunali del circondario competenti sulla base delle ordinarie norme sulla competenza.

¹³ Sullo sfondo è rimasta l'azione di prevenzione personale (che è presupposto, seppur in modo disgiunto, da quella patrimoniale).

procedimentali), sulla <considerazione> della materia e sul conseguente investimento di risorse operato nei singoli uffici. E, ciò che maggiormente rileva, che tali dati, in uno ai contributi offerti dai dirigenti nel corso degli incontri, hanno potuto dire qualcosa in più sugli effetti diretti, in termini di efficienza ed efficacia dell'azione di contrasto ai patrimoni illeciti, delle singole scelte interpretative ed organizzative operate dagli uffici. Sul punto una prima acquisizione non discutibile è che la specializzazione del pubblico ministero e del giudice consente una migliore e maggiore definizione dei procedimenti e, nel contempo, la diffusione e promozione delle migliori prassi ed una sempre più ampia attività di formazione nel settore operano un virtuoso effetto di trascinamento dei diversi uffici interessati nella trattazione della materia, contribuendo a creare sensibilità anche presso quegli uffici che, per scarsità di risorse o per semplice scelta operativa, non hanno posto il procedimento di prevenzione tra le proprie priorità.

Il Consiglio ha invero da tempo sollecitato i dirigenti a rafforzare la concertazione in sede di predisposizione degli strumenti organizzativi e di scelte operative, soprattutto per tutti quegli interventi che per loro natura fossero in grado di incidere sull'assetto ed il funzionamento di altri uffici e ciò proprio al fine di evitare che quanto sopra evidenziato in termini positivi, si trasformi in una impropria quanto incisiva ingerenza nel funzionamento di altri uffici piuttosto che nell'auspicato effetto di sensibilizzazione e conseguente emulazione di un modello in grado di produrre significativi effetti in termini di efficienza solo se ed in quanto condiviso ed accompagnato nelle singole fasi di definizione del procedimento (confronta da ultimo risoluzione in materia di priorità dell'11 maggio 2016).

I risultati del report sono contenuti nel fascicolo allegato; saranno di seguito riportati alcuni elementi e i dati più significativi, avendo cura di esaminare prima gli Uffici requirenti e poi quelli giudicanti, in una sorta di esame progressivo del procedimento fino alla fase dell'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati.

Si è dedicato poi uno specifico capitolo, alla trattazione dello stato dell'informatizzazione dei registri nel settore, con il riferimento alla difficoltà segnalata da molti uffici di recuperare, fare affidamento e comunicare dati completi e pienamente attendibili sui flussi di lavoro; e si è riservata alla fine l'elaborazione di profili di intervento diretti a ridurre o limitare le maggiori criticità rilevate.

4. Gli Uffici requirenti.

4.1 - Il potere di proposta patrimoniale del Procuratore Distrettuale ed il coordinamento con gli altri organi proponenti.

4.1.1 - Coordinamento e discrezionalità della proposta.

L'attuale assetto normativo, come è noto, riconosce la titolarità della proposta non solo all'Autorità Giudiziaria – procura distrettuale¹⁴ e procura nazionale antimafia ed antiterrorismo – ma anche ad autorità non giurisdizionali (questore e direttore della DIA).

¹⁴ Il presente report è riservato alle competenze delle Procure distrettuali, ma è noto che il Procuratore della Repubblica del circondario è titolare del potere di proposta nei confronti dei cd. pericolosi semplici di cui agli

Prima ancora che di profili di coordinamento e di opzioni interpretative legate al potere di proposta, occorre riflettere però sulla natura discrezionale dell'azione di prevenzione (personale e patrimoniale) come la si ricava dagli art. 5 e 17 cod. antimafia che si esprimono invero in termini di possibilità di promozione della richiesta¹⁵. La ricognizione effettuata ha, di fatto, confermato questo dato e fatto emergere la necessità di verificare in che termini la discrezionalità è guidata da criteri organizzativi, da scelte di priorità, e dalle modalità con cui si intende regolare, negli uffici requirenti, i rapporti fra l'esercizio dell'azione di prevenzione e l'esercizio dell'azione penale per gli stessi fatti e/o per vicende collegate dal punto di vista delle fonti probatorie. Alle direttive interne di ordine generale si accompagna l'opportunità di redigere l'atto di iscrizione nel registro delle misure di prevenzione con una succinta motivazione sia pur sommaria e spesso formulata per *relationem* (con riferimento all'acquisizione in atti di una informativa, di una misura cautelare, di una sentenza, di un interrogatorio di un collaboratore di giustizia ecc.). Resta, evidentemente, la consapevolezza che in ogni caso siamo di fronte ad uno strumento la cui attivazione, per quanto straordinariamente efficace, non può che essere rimessa al prudente apprezzamento del singolo titolare del procedimento, tanto più ove si consideri che analogo – e in questi alvei – del tutto insindacabile potere compete ad altre autorità non giurisdizionali. Sarebbe altresì utile, del resto, che anche tali Autorità – ci si riferisce evidentemente al questore ed al direttore della Dia – si ponessero il problema di esplicitare e condividere i criteri di riferimento per l'esercizio della discrezionalità di proposta.

Invero il coordinamento tra le diverse Autorità proponenti, in assenza di indicazioni legislative, è rimessa a modalità organizzative previste in sede locale e, per ciò che compete alle attribuzioni del PNA, al protocollo d'intesa elaborato dalla DNA nel 2010, volto proprio a regolare i casi di convergenza investigativa, sia con riferimento alla possibile duplicazione e/o sovrapposizione di indagini nello stesso distretto che tra diverse procure distrettuali. Appare utile procedere ad un aggiornamento del protocollo d'intesa ed alla redazione di protocolli operativi sempre più dettagliati, da preferire alla diretta sollecitazione alle forze di polizia giudiziaria tesa ad ottenere segnalazioni su possibili aree di intervento di proposta del PNA.

artt. 1 e 4 lett. c) d.lgs. n. 159/2011. Il disegno di legge in discussione in Parlamento, come emendato dal Senato, attribuisce la titolarità della proposta nei casi ora indicati al Procuratore distrettuale e “anche” al Procuratore circondariale, ponendo ulteriori problemi di coordinamento.

¹⁵ Art. 5

Titolarità della proposta. Competenza

1. Nei confronti delle persone indicate all'articolo 4 possono essere proposte dal questore, dal procuratore nazionale antimafia, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona e dal direttore della Direzione investigativa antimafia le misure di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

Art. 17

Titolarità della proposta

1. Nei confronti delle persone indicate all'articolo 16 possono essere proposte dal procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona, dal questore o dal direttore della Direzione investigativa antimafia le misure di prevenzione patrimoniali di cui al presente titolo.

Naturalmente è rimesso ad una scelta del legislatore, di certo valutabile con favore (salva la possibilità pure auspicata in più sedi, ma sempre riservata a quest'ultimo, di affidare il potere – almeno patrimoniale – alla sola Autorità Giudiziaria), l'obbligatorietà del coordinamento tra le autorità proponenti. In tal senso, e condivisibilmente, l'art. 5 del disegno di legge all'esame del Parlamento, che in modifica all'art. 17 prevede, in proposito, un capillare raccordo informativo tra il Procuratore della Repubblica, da un canto, ed il questore territorialmente competente ed il direttore della Direzione investigativa antimafia, dall'altro, a questi ultimi, in particolare prescrivendosi: di dare immediata comunicazione dei nominativi delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti sono disposti gli accertamenti personali o patrimoniali; di tenere costantemente aggiornato e informato il Procuratore della Repubblica sullo svolgimento delle indagini; di dare comunicazione per iscritto della proposta al Procuratore della Repubblica, a pena di inammissibilità della proposta stessa, almeno dieci giorni prima della sua presentazione al Tribunale; di trasmettere al Procuratore della Repubblica, ove ritengano che non sussistano i presupposti per l'esercizio dell'azione di prevenzione, provvedimento motivato entro dieci giorni dalla sua adozione¹⁶.

4.1.2 - Le prassi registrate sul coordinamento.

a. Esterno:

Occorre, in tale ambito, fare tesoro anzitutto delle esperienze provenienti dai diversi uffici. Non v'è dubbio che la realizzazione <spontanea> di un intenso coordinamento è in grado di valorizzare le iniziative reciproche – di procura e di autorità di polizia – e di evitare da un lato inutili sovrapposizioni e dall'altro deficit di conoscenza in grado di vanificare i risultati dell'azione di contrasto ai patrimoni illeciti.

Non solo. L'assunzione di una iniziativa potrebbe pregiudicare lo stesso positivo risultato di indagini di cognizione che fossero in corso e che magari, proprio per effetto dell'assenza di coordinamento, vedrebbero impegnate diverse forze di polizia, l'una come promotrice dell'azione patrimoniale, l'altra delegata per le indagini di polizia giudiziaria delegate dal P.M.

¹⁶ Sul punto è forse utile riflettere sulla circostanza che, almeno per quanto attiene alle misure patrimoniali di prevenzione antimafia, il rafforzamento dello strumento dal punto di vista normativo, e l'intensificarsi, ormai sempre più costante, della applicazione di tali strumenti ad opera dell'Autorità giudiziaria requirente, che non li considera più nella singola potenzialità preventiva, ma li inserisce in un più ampio quadro di repressione del fenomeno mafioso, facendone parte di una strategia complessiva che mette a sistema tutti gli strumenti di aggressione, di prevenzione e penali, nell'ottica di un contrasto effettivo e complessivo al macrofenomeno mafioso, imporrebbero una rivisitazione del potere di proposta.

Se esso, infatti, si giustifica nelle sue forme multiple, che coinvolgono soggetti non giudiziari (il questore, in particolare) per quanto attiene alle misure di prevenzione personale ed alle misure patrimoniali di prevenzione per i pericolosi comuni, poiché espressione di una più ampia responsabilità finalizzata al contenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico, rapportata al rapporto fra pericolosità e territorio di cui si è responsabili, da un punto di vista sistematico appare debole oggi considerare la coerenza del mantenimento in capo al questore del potere di proposta in materia di prevenzione antimafia; in questo ambito, sarebbe più coerente con un sistema profondamente mutato limitare il potere di proposta esterno al solo capo centro Dia, ovvero attribuire un potere esclusivo al pubblico ministero facendo della Dia, realmente, l'organo specializzato di indagine antimafia nel settore patrimoniale, aumentandone le risorse, prevedendone sedi in ogni capoluogo di distretto giudiziario, e recuperandone l'ispirazione originaria.

Sono noti i limiti con cui il Consiglio può indirizzare l'azione organizzativa degli uffici requirenti, ancor più marcati, evidentemente, laddove si tratta di indicare soluzioni per un coordinamento con autorità esterne all'ordine giudiziario, ma deve con convinzione sottolinearsi l'esigenza che, nell'ambito delle rispettive autonomie, si proceda verso soluzioni concordate, attraverso protocolli e prassi che vadano nella direzione della razionalizzazione delle risorse, della condivisione delle fonti informative e nell'individuazione ragionata delle priorità e degli obiettivi.

La condivisione delle iniziative può trovare spazio sia nella concordata divisione di compiti e obiettivi comunemente programmati, sia nella più avanzata buon prassi della elaborazione di una proposta a doppia firma, segnalata come modalità di elezione da alcuni procuratori che, fra l'altro, consentirebbe di mitigare gli effetti negativi legati alla segnalazione di un diverso standard probatorio derivante dalle proposte di diverse autorità proponenti e, ancor più, consentire una più consapevole interlocuzione con il Tribunale in sede di approfondimento istruttorio – eventuale – e di aggiornamento – spesso richiesto – degli elementi personali e patrimoniali relativi al proposto. Si tratta tuttavia di una soluzione non sempre possibile, né tanto meno praticabile su vasta scala, destinata paradossalmente ad intervenire proprio nelle ipotesi di proposte più rilevanti e complesse, dove meno sentito è evidentemente il problema della <ridotta> attenzione agli elementi probatori fondanti la richiesta.

Possono dunque trovare adeguato riconoscimento e valorizzazione quelle modalità operative che già esistono e sono state positivamente sperimentate in diverse realtà giudiziarie. Anzitutto il richiamo al rispetto della previsione di cui all'art. 81 del d.lvo 159/2011¹⁷, che impone ai titolari del potere di proposta non solo e tanto la comunicazione della proposta, quanto l'immediata formale comunicazione alla Procura della Repubblica dell'avvio delle indagini patrimoniali nei confronti di un soggetto: impegno che ben si accompagna con la previsione di un analogo onere di comunicazione della Procura nei confronti delle forze di polizia giudiziaria operanti sul territorio, informati dell'iniziativa investigativa assunta dalla Procura o da uno degli uffici di polizia. Resta, poi, sul piano immediatamente operativo, la valenza dei desk interforze, da più parti organizzati, con la

¹⁷ 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 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.

partecipazione di tutte le forze di polizia operanti nel distretto, con la finalità di favorire lo scambio di informazioni ma ancor prima la programmazione e condivisione dei compiti investigativi secondo criteri di priorità oggettivamente individuati. In questi ambiti è naturalmente auspicabile il rispetto del principio di leale collaborazione fra le diverse autorità, in senso bidirezionale, e dunque anche attraverso la messa a disposizione da parte del pubblico ministero, una volta individuati e condivisi gli obiettivi, delle informazioni investigative in suo possesso, in particolare se già oggetto di *discovery* (es. atti istruttori contenuti in procedimenti penali, dichiarazioni di collaboratori di giustizia, esiti di intercettazioni).

Nei casi di procedimento iscritto a seguito di comunicazione della polizia giudiziaria dovrà, tuttavia, trovare soluzione il problema dei tempi necessari per la formulazione della proposta.

Se, invero, la Procura dovesse procedere all'iscrizione del fascicolo di prevenzione all'atto della comunicazione dell'avvio delle indagini patrimoniali di iniziativa della polizia giudiziaria, occorrerà attendere che la stessa ne abbia compiuto l'esecuzione soprattutto nelle ipotesi in cui sia previsto che il coordinatore della sezione misure di prevenzione trattenga il fascicolo fino alla conclusione degli accertamenti prima di assegnarlo ad un sostituto.

L'indubbio vantaggio in termini di efficienza per l'ufficio - potendo evidentemente il coordinatore procedere direttamente all'archiviazione in caso di assenza di elementi utili, <liberando> le energie lavorative dei sostituti delegati – rischia di indebolire, rallentandola, l'azione di contrasto patrimoniale che, di contro, potrebbe essere favorita dall'immediata assunzione di responsabilità diretta del sostituto competente.

b. Interno

Il potere di proposta compete non solo al procuratore distrettuale ma anche al PNA.

L'attenzione rivolta alla materia è testimoniata dalla nuova strutturazione dell'ufficio nazionale che ha voluto creare uno specifico servizio “Servizio misure di prevenzione” che rappresenta il supporto organizzativo, operativo, tecnico e gestionale all'azione in tale settore dell'Ufficio.

Orbene, nel corso dei lavori consiliari è pacificamente emersa l'indicazione di assicurare concretamente che il potere di proposta non possa mai essere considerato concorrente o confliggente con quello del procuratore distrettuale, e che ciò pertanto imponga il suo necessario esercizio in sinergia con le sedi distrettuali.

La PNA ha manifestato la naturale esigenza di vedere assicurata la completezza delle informazioni ed il pieno accesso ai dati e sottolineato quanto non sia sufficiente per lo svolgimento di una corretta azione, la sola attività di collegamento investigativo svolta dai sostituti della DNA. Ha altresì segnalato ancora una significativa insoddisfazione per il raccordo con le Procure Distrettuali, a cui deve aggiungersi l'oggettiva difficoltà, innanzitutto ordinamentale, che emerge allorquando le misure di prevenzione non siano trattate all'interno della DDA ma da sezioni diverse e ordinarie, per le quali il raccordo investigativo con la

Procura nazionale non è espressamente regolamentato dalla norma primaria, nemmeno con riferimento al contatto con il magistrato di collegamento della DNA, in assenza di una disciplina concordata di coordinamento. Ancora una volta si impone la previsione di forme forti di coordinamento e raccordo che solo in parte appaiono risolvibili, in via contingente, attraverso la previsione di applicazioni dei magistrati della DNA presso le DDA.

La scelta organizzativa si pone dunque come elemento centrale da cui partire per un esame stringente delle possibili forme di intervento.

Richiamando quanto alle ricadute in termini di risultati i dati statistici allegati, non sorgono problemi di coordinamento e cooperazione nel caso in cui l'ufficio distrettuale abbia previsto una sezione o gruppo di lavoro interno alla DDA competente per le misure di prevenzione.

La disciplina già prevista in materia consente di operare un integrale richiamo agli obblighi di comunicazione ed informazione già previsti e da ultimo ripresi nel corpo della risoluzione in materia di antiterrorismo (delibera plenaria in data 16 marzo 2016), e di considerare dunque la materia della prevenzione – ed in generale della lotta ai patrimoni illeciti – come una delle tante articolazioni del fenomeno della criminalità organizzata.

Si porranno in tal caso ulteriori profili interpretativi di disciplina organizzativa come tali estranei al tema del presente intervento e rimessi alla cognizione ed elaborazione di altra commissione referente. In questa sede non possono che richiamarsi i principi espressi nella citata risoluzione laddove si aveva modo di sottolineare che, in quel caso, la mancata previsione di inserimento della materia del terrorismo (*rectius* misure di prevenzione) nelle competenze della DDA “... *ha rilevanti conseguenze derivanti dalla non applicabilità tout court alle Procure distrettuali antiterrorismo della disciplina prevista per le strutture distrettuali antimafia, in particolare con riferimento alle regole per l'accesso alla DDA, al limite temporale di permanenza, al parere del PNA per l'accesso alle DDA, alle comunicazioni al CSM delle nomine e variazioni, all'obbligo di assicurare la completezza e la tempestività della reciproca informazione, all'obbligo di eseguire le direttive del PNA*”.

Profili che per comodità espositiva possono sinteticamente individuarsi:

- nell'opportunità di individuare le caratteristiche minime e comuni di un modello organizzativo;
- nell'opportunità di fornire adeguate regole di indirizzo in alcuni ambiti che tengano conto delle peculiarità del magistrato incaricato della trattazione delle misure di prevenzione: per es. nella previsione – eventuale – di requisiti per l'ingresso nelle sezioni specializzate e per la valorizzazione della specifica esperienza ai fini dell'assegnazione in DDA; nella previsione di regole ad hoc per la permanenza – fatta salva la disciplina tipica per il rinnovo dell'assegnazione alla DDA – nell'eventuale sezione specializzata costituita in seno alla DDA, ovvero nella sezione autonoma (il CSM con riferimento alle sezioni specializzate di Tribunale, in risposta a quesito, con delibera 10.10.2012, ha ribadito il divieto di ultradecennalità anche con riferimento

alle mutate competenze della sezione alla luce della nuova disciplina antimafia), nella previsione di rapporti con la Procura Nazionale, ecc.;

- nella previsione di regole per il popolamento delle banche dati;
- nella disciplina delle applicazioni del procuratore nazionale

Andrà da subito chiarito se aderire, anche con riferimento alla materia delle misure di prevenzione, all'opzione di favorire nei diversi modelli organizzativi distrettuali l'individuazione di un gruppo di lavoro competente per la trattazione di tali tipologie di indagini o se prevedere una competenza generale e diffusa di tutti i magistrati dell'ufficio.

Di certo non potrà non essere richiamato il generale dovere di collaborazione e coordinamento tra il sostituto competente in materia ed il Procuratore Nazionale e con i suoi sostituti delegati al collegamento distrettuale.

Del pari evidente è l'esigenza di assicurare la piena e tempestiva circolarità delle notizie all'interno dell'ufficio. Ciò vale in particolare nei casi in cui la competenza in tema di misure di prevenzione sia attribuita ad una sezione ordinaria, cui sono destinati magistrati che non hanno alcun accesso diretto alle banche dati della DDA. L'autorizzazione all'accesso, invero, viene riconosciuta dal PNA su indicazione del Procuratore della Repubblica. La previsione, adottata da diversi uffici giudiziari, della specifica necessità di autorizzare singolarmente gli accessi pone evidenti criticità di funzionamento, velocità ed efficacia dell'azione di contrasto patrimoniale, e sembra andare in opposta direzione rispetto alle recenti determinazioni legislative e di normazione secondaria del consiglio che, invece, esprimono favor per un'ampia condivisione delle informazioni, una puntuale implementazione della Banca dati ed una possibilità ampia di accesso ai pubblici ministeri in relazione alle diverse competenze.

L'assenza di una strutturale partecipazione all'evoluzione istruttoria della posizione del proposto – sia sotto il profilo della pericolosità, sia dei rapporti personali e familiari, sia della situazione patrimoniale complessiva – rischia di far perdere significativi elementi di conoscenza, di condizionare gli esiti della procedura o di <costringere> il Tribunale ad una attività di integrazione istruttoria estranea alle finalità proprie dei poteri del collegio, non certo votati geneticamente alla supplenza delle carenze investigative dell'organo proponente. Né tanto meno può ritenersi efficiente una soluzione che conservi seriamente una costante vigilanza del titolare del procedimento di cognizione rispetto agli elementi sopravvenuti rilevanti per la posizione del proposto, con conseguente onere di trasmissione di tali dati. Soluzione che non solo non appare in grado di soddisfare compiutamente le iniziative istruttorie che si rendessero necessarie e che solo attraverso la conoscenza degli elementi del fascicolo di prevenzione, propria del titolare dello stesso, possono trovare adeguata realizzazione, ma che non garantirebbe la tempestività della comunicazione del dato e la sua stessa completezza.

Ferme, dunque, le prerogative organizzative del singolo dirigente, i profili problematici derivanti dalla scelta di mantenere alla competenza di sezione o magistrati ordinari la materia della prevenzione, potranno essere mitigati dalla previsione di criteri e direttive che vadano in

direzione del favore per una continua osmosi delle iniziative interne, una costante circolazione delle informazioni, un'utilizzazione diffusa delle co-deleghe e dei gruppi di lavoro intersezionali, una modalità di consultazione e di accesso alle banche dati meno burocratica.

4.1.3 - Possibili sviluppi

Allo stato quattro punti di immediato intervento possono porsi all'attenzione dei dirigenti degli uffici:

- Il primo passa attraverso il prudente esercizio del potere che l'ordinamento riconosce al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, ex art. 6 d.lgs. 106/2006, sulla base dei dati forniti dai procuratori generali presso la Corte d'appello, come declinato dal Consiglio Superiore della Magistratura in recenti interventi (risoluzione antiterrorismo del 16.3.2016; risposta a quesito del 20.4.2016), al fine di operare una attenta e ragionata ricognizione delle buone prassi che consenta, magari servendosi della poderosa ricognizione dei risultati raccolti nei lavori preparatori della deliberazione consiliare, e con la partecipazione dello stesso Consiglio, di promuovere soluzioni organizzative e sollecitazioni al massimo coordinamento possibile fra gli uffici interessati, verificando di sollecitare protocolli omogenei a livello distrettuale e con la Direzione Nazionale Antimafia.
- Il secondo si riferisce all'opportunità che, nell'ambito dei medesimi poteri ex art. 6 e del più generale potere di vigilanza, il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, promuova la materia delle misure di prevenzione presso le procure generali presso le Corti d'appello, considerato che la raccolta dei dati operata dalla sesta commissione ha rivelato, salvo alcuni casi, una generale non adeguata attenzione alla delicatezza del tema.
- Il terzo è relativo all'opportunità che la Procura Nazionale Antimafia continui a farsi promotrice di una iniziativa volta a coinvolgere il Ministero degli interni, gli uffici centrali di polizia e la Direzione Investigativa Antimafia, per la sollecitazione comune di protocolli e modalità di coordinamento fra i diversi soggetti aventi il potere di proposta di prevenzione (iniziativa questa che sarebbe in gran parte risolta in caso di approvazione delle modifiche al codice antimafia in discussione al Parlamento, ma che resterebbe opportuna, con diversa prospettiva, anche in seguito a tale intervento normativo), con il dovuto sostegno istituzionale del Consiglio anche in termini di ulteriore riflessione ed approfondimento da operarsi in sede seminariale con i soggetti interessati.
- Il quarto è legato alle prerogative del Procuratore della Repubblica sia, come rilevato, in sede organizzativa (individuazione di sezioni e gruppi di lavoro specializzati, inserimento di questi ultimi nella Dda o in sezioni autonome, garanzia della specializzazione), sia in sede di direttive e protocolli investigativi, sia, ed è ciò che maggiormente rileva, in sede di concreto esercizio dei poteri di controllo e direzione delle attività, da compiersi in occasione di rilascio del visto sui provvedimenti o, soprattutto, di assenso sulle misure cautelari.

4.2 - La redazione della proposta di sequestro e confisca. I tempi.

Il tema, già rilevante con specifico riferimento all'avvio ed ai tempi necessari per la redazione della proposta, assume con riferimento alle scelte organizzative un carattere centrale. La priorità impone un evidente rafforzamento della componente dedicata alla trattazione dei procedimenti, un potenziamento degli strumenti a disposizione, e certamente una capacità operativa strutturale che potenzi le prerogative dei magistrati dell'ufficio in relazione all'accesso alle banche dati, alle riunioni di coordinamento della DDA per le aree geo-criminali di interesse, all'utilizzo di polizia giudiziaria qualificata, alla valorizzazione dell'impegno.

Ad organizzazione data, segue la fase di formazione del fascicolo e di assegnazione dello stesso.

Nel corso degli incontri è emersa anche sul punto una significativa diversità di impostazione. Si passa dalla previsione di un preliminare vaglio della notizia affidato ad un coordinatore della sezione misure di prevenzione, il quale, anche qui diversamente da uno all'altro ufficio, o si assegna in via preliminare le richieste di misura formulate dalla polizia giudiziaria (poi, se suscettibili di sviluppo, le assegna ai magistrati dell'ufficio), o semplicemente le qualifica, assegnandole ai sostituti competenti.

In taluni uffici è altresì prevista la formazione, a cura del coordinatore, di una lettera di prevenzione, notiziario di fatto e giuridico molto utile per la diffusione e circolarità delle notizie.

L'esperienza¹⁸ appare particolarmente importante in quanto capace di favorire una condivisione dei dati, una compiuta conoscenza degli stessi – contenendo anche quelli relativi al Tribunale - e, al tempo stesso, fornire un valido e concreto strumento operativo in sede di elaborazione delle proposte. Si struttura, invero, in due diverse parti: la prima contenente dati sull'attività dell'Ufficio e del Tribunale, la seconda contenente la rassegna della giurisprudenza sviluppata dal Tribunale ordinata sulle principali questioni interpretative del codice di prevenzione.

In tale fase, dunque, non si evidenziano particolari criticità incidenti sull'efficacia dell'azione se non legati alle problematiche dell'iscrizione (SIPPI) e del registro informatico, su cui si dirà in seguito. Ciò che tuttavia può evidenziarsi in questa sede è l'esigenza che si avverte di avere, già con riferimento alla fase "inquirente", una compiuta mappa descrittiva del cammino del procedimento, anche in relazione alla fase di archiviazione dello stesso¹⁹, e, comunque, un sistema capace di dialogare con gli altri archivi e banche dati, in grado di consentire una duttilità di intervento anche in itinere e non solo in fase di primo caricamento dei dati.

¹⁸ Elaborata, in particolare, dalla Procura della Repubblica di Torino

¹⁹ Si pensi tra le altre alla previsione di cui all' art. 10 del disegno di legge citato in tema di modifica dell'art. 81 nei registri della procura venga annotata anche il provvedimento di archiviazione. Non si dubita della possibilità da parte del Procuratore della Repubblica di archiviare il procedimento, evidentemente con provvedimento pur succintamente motivato, qualora non si ravvisino i presupposti per l'esercizio dell'azione.

Semplicemente un sistema che sia di supporto tecnico operativo e non solo di raccolta e mantenimento dei dati. In questi termini, anticipando temi che troveranno successiva ampia trattazione e che costituiscono punto centrale delle osservazioni provenienti dagli uffici, appare opportuno rivisitare le modalità di inserimento dei dati (richieste allo stato per inserimento singolo per ciascun bene), immaginando un inserimento unico per l'intero omogeneo compendio patrimoniale; ampliare l'autorizzazione all'accesso dell'operatore a tutti i tre livelli del sistema, magari diversificandone le credenziali, così da consentire almeno la lettura di dati utili anche quando il fascicolo si trovi in una fase diversa.

O ancora, consentire che il sistema, caricato in sede di iscrizione con i dati relativi ai beni in sequestro, o meglio singolarmente per ciascun bene in sequestro dall'ufficio di procura, possa poi dialogare, collegandosi, con il Tribunale ovvero con il provvedimento emesso dallo stesso.

4.2.1 - L'istruttoria.

L'acquisizione dei dati attraverso i questionari sottoposti agli uffici giudiziari non ha fornito sul punto indicazioni univoche sugli effetti dell'una scelta organizzativa rispetto ad altre.

In altri termini, al di là dei naturali effetti positivi derivanti dalla previsione di sezioni specializzate e di nuclei di polizia in sede destinati alla primaria attività di raccolta di informazioni e dati già in possesso dell'ufficio – magari in altre procedure o procedimenti – o, comunque, di informazioni preliminari patrimoniali e personali a carico del proposto, non è stato possibile comprendere, ad esempio, se e quanto rilevante possa essere ai fini di efficienza dell'azione la previsione di una competenza specialistica generale <esclusiva> o, piuttosto, il mantenimento della stessa in capo al PM titolare del fascicolo.

Sarebbe stato particolarmente interessante comprendere, su tutti, se vi fossero diversi tempi di definizione del procedimento nel caso in cui lo stesso fosse trattato dal titolare del fascicolo di cognizione oppure dal sostituto della sezione specializzata cui venga trasmessa copia atti, o di ordinanza cautelare, o ancora di sentenza, se non, addirittura, valutare l'incidenza di tali scelte sugli esiti della richiesta di prevenzione.

La brevità del tempo mediano di formulazione della proposta, sembra suggerire una lettura <riduttiva> dell'attività effettivamente impiegata dal magistrato destinatario dell'atto, titolare del procedimento di prevenzione. Se così fosse, ossia se si ipotizzasse che l'attività concretamente esigibile dal magistrato appartenente al gruppo specializzato cui perviene l'atto di altro collega dell'ufficio, o di altro ufficio, sia solo la formulazione <poco critica> di una proposta di prevenzione sulla base degli elementi trasmessi, forse potrebbe raggiungere migliori risultati in termini di efficienza la previsione di un mantenimento di competenza in capo al PM titolare del procedimento di cognizione, magari designato per il relativo dibattimento.

Non v'è dubbio, invero, che nel perseguimento dell'obiettivo della assunzione di centralità di tali strumenti di contrasto ai patrimoni illeciti e per ciò stesso alla criminalità, non può

assumere primario valore il numero dei procedimenti promossi e rimessi, quasi in devoluzione, al tribunale, quanto, invece, la qualità e rilevanza delle proposte in grado di garantire, già in sede di formulazione, standard probatori adeguati, aggiornati e puntuali.

Nel merito, è emerso che alcuni uffici hanno adottato la scelta di procedere in via automatica ai primi accertamenti, e sul punto sono emersi diversi protocolli base attraverso i quali si procede all'acquisizione dei dati necessari per la valutazione della possibilità di avanzare una proposta.

Sulla stessa linea si pongono le deleghe <standard> ossia la richiesta di accertamenti alla polizia giudiziaria finalizzati all'acquisizione degli elementi minimi necessari per valutare la possibilità di promozione della proposta²⁰.

Sempre maggiore spazio trovano poi le esperienze di creazione di tavoli interforze. Ne abbiamo l'esempio positivo in diversi uffici giudiziari: si tratta di uno strumento capace di veicolare le principali linee di indirizzo delle indagini in materia e di raccogliere spunti investigativi provenienti dalle diverse esperienze di polizia e giudiziarie, prendendovi parte le forze di polizia del distretto e magistrati di primo e secondo grado.

4.2.2 - I tempi, le priorità.

Compatibilmente con le risorse disponibili si registra una tendenza diretta ad attribuire priorità ai procedimenti patrimoniali di prevenzione.

La linea di tendenza, condivisibile, trova un autorevole avallo nel disegno di legge all'esame del Parlamento che, con l'art. 34-ter d.lgs. n. 159/2011, introduce la *Trattazione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale*.

Non solo si afferma "la priorità assoluta" nella trattazione dei procedimenti di sequestro e confisca di prevenzione, ma si disciplina in modo articolato l'attuazione di tale principio:

- I dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti adottano i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la trattazione e la definizione prioritaria dei procedimenti;
- I provvedimenti sono tempestivamente comunicati al consiglio giudiziario e al Consiglio Superiore della Magistratura;
- Il dirigente dell'ufficio comunica, sulla base delle indicazioni del Consiglio Superiore della Magistratura, con cadenza annuale, a tale organo e al Ministero della giustizia i dati sulla durata dei relativi procedimenti;
- Il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero della giustizia valutano gli effetti dei provvedimenti adottati dai dirigenti degli uffici sulla trattazione prioritaria, sulla durata e sul rispetto dei termini dei procedimenti;
- In sede di comunicazioni sull'amministrazione della giustizia, il Ministro della giustizia riferisce alle Camere in merito alla trattazione dei procedimenti in questione.

La proposta di modifica, unita a quella dell'art. 132-bis disp. att. c.p.p., con l'introduzione di un ulteriore criterio di trattazione prioritaria dei processi nei quali vi sono beni in sequestro

²⁰ Sul punto particolarmente significative sono le esperienze della Procura della Repubblica di Milano e della Procura Generale di Reggio Calabria

funzionale alla confisca allargata²¹, dimostra la volontà di accelerare i procedimenti finalizzati alla prevenzione e al contrasto della criminalità da profitto. Il Consiglio si è già espresso favorevolmente su questa norma e sull'impianto delle modifiche al codice antimafia in discussione.

Da rilevare che il legislatore non si limita come in passato ad incidere sulle categorie di processi da considerarsi prioritari, ma ne proceduralizza per la prima volta in modo dettagliato le modalità di verifica che tale priorità sia poi resa effettiva dagli uffici, con effetti, una volta approvata la norma, che il Consiglio potrebbe estendere alle altre ipotesi di priorità integrando la sua normativa secondaria.

4.3. Rapporti tra proposta di sequestro (e di confisca) di prevenzione e richiesta di sequestro nel processo penale.

Le risposte al questionario e l'esito della riunione tra i Procuratori della Repubblica hanno evidenziato realtà assai diversa in ordine alla scelta tra proposta di sequestro di prevenzione e/o richiesta di sequestro penale funzionale alla confisca allargata, in particolare in presenza di concomitanti procedimenti di prevenzione e penale.

In alcuni casi si privilegia la proposta di sequestro (e confisca) di prevenzione avanzata unitamente alla richiesta di applicazione di misura cautelare personale (ovvero subito dopo la sua emissione)²²; in altri casi si privilegia la richiesta di sequestro finalizzato alla confisca allargata riservando a un secondo momento l'eventuale proposta di sequestro (e confisca) di prevenzione; vi sono, infine, casi in cui si richiede solo il sequestro finalizzato alla confisca allargata.

Talvolta le scelte derivano dalla diversità dei presupposti delle due misure, ma in molti casi l'opzione nasce dalla diversa propensione, anche organizzativa, degli Uffici requiranti per l'una o per l'altra misura, anche alla luce delle concrete possibilità di applicazione. Da un lato non omogenee sono le esperienze delle procure distrettuali che hanno avviato plurime proposte di sequestro (anche in considerazione dei tempi in cui il Tribunale di prevenzione e il Gip provvedono sulla richiesta), dall'altro vi è un margine di valutazione in concreto legato anche allo standard probatorio di riferimento ed alla prognosi di condanna (l'assoluzione nel processo penale ovvero la declaratoria di improcedibilità fanno venire meno il sequestro e la confisca, salvo il caso di prescrizione dichiarata dopo la condanna di primo grado secondo la recente giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione)²³.

²¹ Art. 26, comma 3,: All'articolo 132-*bis*, comma 1, delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, dopo la lettera *f*) è aggiunta la seguente: «*f-bis*) ai processi nei quali vi sono beni sequestrati in funzione della confisca di cui all'articolo 12-*sexies* del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni».

²² La sola proposta di sequestro di prevenzione deve confrontarsi con la natura obbligatoria della confisca allargata.

²³ SS.UU. n. 31617/2015 imp. Lucci, secondo cui “: Il giudice, nel dichiarare la estinzione del reato per intervenuta prescrizione, può disporre, a norma dell'art. 240, comma secondo, n. 1 cod. pen., la confisca del prezzo e, ai sensi dell'art. 322 ter cod. pen., la confisca diretta del prezzo o del profitto del reato a condizione che vi sia stata una precedente pronuncia di condanna e che l'accertamento relativo alla sussistenza del reato, alla penale responsabilità dell'imputato e alla qualificazione del bene da confiscare come prezzo o profitto rimanga

E' emerso, con chiarezza, che la scelta della doppia iniziativa (proposta di sequestro di prevenzione e richiesta di sequestro finalizzato alla confisca allargata) è quella che presenta maggiori possibilità di esito positivo finale, pur se l'impiego di plurime risorse nelle diverse sedi –di prevenzione e penale – inevitabilmente aggrava l'impegno degli uffici giudiziari, ivi compreso il Tribunale (compulsato sia in sede di ufficio Gip che di tribunale di prevenzione).

Del resto, come emerso nel corso dell'istruttoria, l'opzione legislativa, in particolare emergente della previsione di cui all'art. 4 lett. d) d.lgs. 159/2011, in tema di prevenzione in materia di terrorismo, tende ad assicurare l'operatività del doppio binario, ossia della perseguibilità delle condotte sia attraverso il processo penale sia del procedimento di prevenzione.

In ogni caso, la prevalenza del sequestro di prevenzione su quello penale, all'esito della scelta adottata dal d.lgs. n. 159/2011 (art. 30), che ha ribaltato la precedente opzione legislativa, comporta che l'amministrazione dei beni avvenga in modo privilegiato da parte del Giudice della prevenzione che, come si vedrà, presenta una naturale specializzazione in questo settore.

Sarà dunque opportuno che l'ufficio segua con attenzione l'intero settore dell'aggressione ai patrimoni mafiosi, attraverso valutazioni di impatto di sistema e valutazioni specifiche del caso concreto, tenendo in considerazione per un verso la necessità di garantire uno standard complessivo elevato di sequestri che facciano emergere la predilezione per questo settore della repressione penale, e dall'altro una particolare attenzione ai grandi patrimoni, rispetto ai quali di volta in volta l'opzione sarà determinata dalle contingenze procedimentali, che potranno consigliare di mettere in sicurezza l'iniziativa giudiziaria con l'attivazione del doppio sequestro, penale e di prevenzione. La valutazione dell'ufficio requirente, ancora una volta, dovrà tenere in considerazione la concreta situazione di risorse e di organizzazione dell'ufficio giudicante, onde evitare di attivare una quantità di iniziative che non avranno in concreto possibilità di tempestiva valutazione da parte del giudice, pregiudicandone, di fatto, la stessa possibilità di concreta attuazione, trattandosi, sia nel caso del sequestro penale che di quello di prevenzione, di strumenti processuali che fanno dell'attualità e della tempestività le condizioni di maggiore successo processuale finale. Ancora una volta una condivisa valutazione di impatto organizzativo, fra i due uffici, la modulazione di soluzioni preventivamente discusse, l'attento esercizio delle scelte di priorità, renderanno effettiva ed efficace la risposta giudiziaria, spiazzando metodi di lavoro burocratico che privilegia il risultato statistico di smaltimento del singolo ufficio, senza considerare la concreta possibilità di prevenire in tempi ragionevoli alla confisca ed all'affidamento e destinazione dei beni.

inalterato nel merito nei successivi gradi di giudizio". Dalla motivazione emerge che il principio trova applicazione in tutti i casi di misura di sicurezza obbligatoria, tra cui vi rientra la confisca allargata. Il disegno di legge all'esame del Parlamento sulla modifica del codice antimafia prevede per la confisca allargata: "4-septies. Le disposizioni di cui ai commi precedenti, ad eccezione del comma 2-ter, si applicano quando, pronunciata sentenza di condanna in uno dei gradi di giudizio, il giudice di appello o la Corte di cassazione dichiarano estinto il reato per prescrizione o per amnistia, decidendo sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato".

4.4 - La fase successiva alla proposta di sequestro (e confisca).

Avanzata la proposta e intervenuta la decisione del Tribunale sul sequestro si registra la necessità di monitorare le fasi dell'esecuzione del sequestro e dell'ulteriore evoluzione del procedimento (che prosegue con l'udienza per la confisca) per l'aggiornamento dei dati – personali e reali – e lo svolgimento degli ulteriori eventuali accertamenti investigativi.

Come si vedrà oltre, in queste ulteriori fasi è assai prezioso l'intervento della Procura, in via complementare ed in ausilio al Tribunale per le misure di prevenzione, per le criticità che si possono verificare durante e dopo l'esecuzione del sequestro e dell'immissione in possesso dell'amministratore giudiziario.

Allo stesso modo, sarà utile per il pubblico ministero trarre spunti per la sua azione dalle relazioni depositate dall'amministratore giudiziario, nonché dalle attività difensive compiute dal proposto e dai terzi anche durante la fase precedente all'udienza camerale; si tratta di attività e di documentazione che, acquisite al procedimento, possono richiedere tempestive attività d'indagine e/o di riscontro delegate dal parte del pubblico ministero.

Nella fase camerale innanzi al Tribunale si pone il tema della designazione in udienza che risente, evidentemente, dalla scelta organizzativa sulla creazione di sezioni specializzate o meno e dalla ulteriore scelta organizzativa dell'affidamento del procedimento al P.M. proponente (sia lo stesso appartenente o meno alla sezione specializzata). Diverse sono le soluzioni adottate.

Nella fase dell'appello si registra la necessità di un coordinamento tra Procura della Repubblica e Procura Generale. In alcuni uffici è previsto un adeguato coordinamento tra Procura Generale e Procura di primo grado per colmare eventuali criticità e per fare pervenire eventuali dati rilevanti raccolti successivamente dalla Procura della Repubblica.

Le prassi che si registrano positivamente nel senso ora indicato, sono hanno costituito spunto per la specifica previsione del disegno di legge all'esame del Parlamento²⁴.

4.5 - Ulteriori problematiche emerse in tema di prevenzione.

L'incontro con i Procuratori della Repubblica ha consentito di evidenziare plurime problematiche applicative che richiederebbero un adeguato approfondimento.

E' sufficiente sottolineare la grande attenzione manifestata dai dirigenti degli Uffici su argomenti quali: la raccolta di dati e il monitoraggio permanente, la necessità di protocolli con ordini professionali per migliorare la scelta degli amministratori, la necessità di un adeguato sistema informativo che consenta un collegamento costante per il rilascio di copia informatica di tutti i decreti emessi in primo e secondo grado di giudizio, le problematiche per l'esecuzione all'estero di sequestri e confische di prevenzione.

²⁴ Art. 6, comma 1, lett. d) che modifica l'art. 27 d.lgs. n. 159/2011: “ Il procuratore della Repubblica, senza ritardo, trasmette il proprio fascicolo al procuratore generale presso la corte di appello competente per il giudizio di secondo grado. Al termine del procedimento di primo grado, il procuratore della Repubblica forma un fascicolo nel quale vengono raccolti tutti gli elementi investigativi e probatori eventualmente sopravvenuti dopo la decisione del tribunale. Gli atti inseriti nel predetto fascicolo sono portati immediatamente a conoscenza delle parti, mediante deposito nella segreteria del procuratore generale”.

In particolare occorre soffermarsi sul tema degli amministratori giudiziari. La delicatezza dei compiti loro affidati, la complessità degli stessi, le enormi responsabilità e la situazione ambientale in cui essi operano per definizione, dovrebbero indurre tutti gli attori istituzionali ad affrontare prioritariamente il tema del reclutamento, della formazione e della professionalità dei professionisti che sono chiamati ad occuparsi dell'amministrazione dei beni. Non appare tanto e solo una questione di tenuta dell' "albo" e della eterna questione del giusto equilibrio fra rotazione degli incarichi e natura fiduciaria degli stessi, quanto di una riflessione che andrebbe fatta a tutto tondo sul regime e sul ruolo di questa figura, nei fatti ben complessa ed articolata della categoria dell'ausiliario del giudice. Appare ancora una volta utile sul ruolo dell'Agenzia e sulla sua evoluzione futura, sulla sua capacità di essere anche soggetto responsabile del reclutamento e della formazione degli amministratori, a cui attingere anche da parte dell'A.G.; fino alla necessità di valutare l'opportunità di creare un "ruolo" interno all'amministrazione statale, di soggetti altamente specializzati, capaci quantomeno di fare da supporto se non di occuparsi in prima persona dell'amministrazione dei grandi patrimoni aziendali.

4.6. Procure e confisca allargata.

Ai limitati fini dell'indagine svolta, relativa alla prevenzione e contrasto patrimoniale principalmente della criminalità organizzata, l'azione delle Procure in materia di sequestro e confisca allargata e per confische funzionali ai delitti previsti dall'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. non presenta particolari specifiche problematiche, se non relativamente all'opportunità che la cultura dell'aggressione patrimoniale sia adeguatamente promossa, in termini di formazione, di sollecitazione all'utilizzazione di prassi investigative efficaci (iniziare gli accertamenti patrimoniali tempestivamente ed in parallelo con quelli volti ad acquisire elementi sulla responsabilità personale, servendosi delle aliquote specializzate della stessa forza di polizia giudiziaria, ovvero attivando altra e diversa polizia giudiziaria, attraverso un lavoro di collaborazione che ottimizzi la specializzazione e le risorse disponibili), di incentivazione del lavoro del singolo pubblico ministero attraverso adeguate scelte organizzative e di distribuzione delle risorse interne all'ufficio.

Non si pongono particolari problemi di coordinamento "esterno" e, solo in alcuni casi si registrano problemi di mero coordinamento interno risolti nell'ambito delle singole Procure con specifiche modalità organizzative.

Sono stati evidenziati specifici protocolli investigativi, con modalità d'indagine preordinate alla richiesta di sequestro, con ampio utilizzo della polizia giudiziaria.

Oltre alle questioni relative alle iscrizioni nel registro SICP, di cui si dirà oltre, il questionario e il dibattito hanno evidenziato che le richieste di sequestro vengono normalmente avanzate non in presenza del mero *fumus* del reato (come consente la giurisprudenza prevalente), ma unitamente alla richiesta di applicazione di misura cautelare nei confronti dei relativi destinatari, per cui nel caso di accoglimento delle richieste (di misura personale e di misura reale) nei confronti dell'indagato ricorrono gravi indizi di colpevolezza.

Della concorrenza tra proposta di sequestro di prevenzione e richiesta di sequestro penale già si è detto, e oltre si dirà per le criticità relative alla gestione dei beni sequestrati.

Va sottolineata l'opportunità, emersa nel corso delle audizioni, di promuovere l'impegno del pubblico ministero nella fase successiva al sequestro, di ausilio alle decisioni del giudice, sia attraverso la redazione di pareri sulle scelte dell'amministratore giudiziario, puntuali e non caratterizzati da mere formule di stile, sia attraverso un ruolo attivo di ausilio per gli amministratori che potranno avvalersi dei poteri coercitivi del p.m. per risolvere questioni concrete di primaria importanza. Va respinta l'idea che l'amministrazione sia una vicenda estranea alla responsabilità del pubblico ministero che, invece deve attivamente collaborare col Gip e con gli amministratori giudiziari e farsi carico soprattutto della situazione ambientale di intimidazione in cui questi operano.

Altro tema di rilievo è quello della **confisca "in executivis"**. Le prassi applicative registrano un limitato utilizzo della richiesta di sequestro e confisca in sede esecutiva, pur se da tempo ammessa dalla giurisprudenza; si tratta invece di una iniziativa da alcuni uffici considerata, a ragione, una sorta di buona prassi, tanto da essere ora oggetto di specifica attenzione da parte del Parlamento nel disegno di legge in itinere, il ché non può che confermarne il rilievo²⁵. Infatti, il procedimento attivato in fase esecutiva non presenta l'incertezza derivante dall'esito del giudizio di cognizione e consente di intervenire con immediatezza sul patrimonio sproporzionato accertato, con conseguente particolare e rilevante indice di efficacia per l'ufficio proponente. Ancora una volta, però, è chiaro che una utilizzazione massiccia dell'istituto richiede una previa condivisione del modulo organizzativo fra ufficio requirente e ufficio giudicante, onde consentire a quest'ultimo di far fronte ad un impegno ulteriore e per certi versi originale, rispetto alla fisiologica attività svolta in sede di esecuzione.

5. Gli Uffici Giudicanti.

5.1 - Sequestri e confische di prevenzione.

5.1.1 – Le modalità organizzative delle sezioni misure di prevenzione. La necessaria specializzazione.

Particolare attenzione è stata dedicata nel focus e nell'incontro con i presidenti dei Tribunali distrettuali all'organizzazione (tabellare) delle sezioni misure di prevenzione, attualmente competenti solo per le proposte relative alle Procure aventi sede nella provincia (Procura distrettuale e Procure circondariali sub provinciali). Dunque, le Procure distrettuali

²⁵ L'art. 27 del disegno di legge all'esame del Parlamento prevede: "*4-sexies*. Competente a emettere i provvedimenti previsti dai commi 1 e 1-ter, dopo l'irrevocabilità della sentenza, è il giudice di cui all'articolo 666, commi 1, 2 e 3, del codice di procedura penale. Il giudice, sulla richiesta di sequestro e contestuale confisca proposta dal pubblico ministero, provvede nelle forme previste dall'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale. L'opposizione è proposta, a pena di decadenza, entro trenta giorni dalla comunicazione o notificazione del decreto.

avanzano le proposte presso i diversi Tribunali del distretto aventi sede nel capoluogo della (ex) provincia²⁶.

Sono previste sezioni o collegi “specializzati” nel 60% circa degli uffici di primo grado e nel 50% circa delle Corti d’appello.

In realtà, il dato scomposto consente di rilevare che soltanto presso le sedi di Tribunale di Palermo, Roma e Milano e Napoli, sono istituite sezioni che trattano esclusivamente la materia della prevenzione, mentre in altre sedi vi è una concorrenza di trattazione di materie. In molti casi la materia della prevenzione e quella del riesame sono trattate dalla stessa sezione, e nel dibattito è emersa l’incongruenza di tale cumulo di competenze in considerazione sia delle problematiche che ne possono sorgere in punto di diversa tempistica delle procedure, sia per le possibili incompatibilità, anche alla luce di oscillanti sentenze della Corte di Cassazione su tale specifico punto.

Nelle Corti d’appello l’assegnazione di affari riguarda sempre anche altre materie: Assise, ingiusta detenzione, incidenti di esecuzione, revisione penale, ricusazione, mandati di arresto europeo passivi, estradizioni passive, rogatorie internazionali passive, riconoscimento di sentenze straniere, riconoscimento di ordinanze cautelari straniere, riconoscimento di sanzioni pecuniarie straniere, riabilitazione.

L’esigenza di specializzazione è assai diffusa e richiesta, pur se non sempre gli organici consentono di farvi fronte. In tale ottica è stato avanzato un sollecito al Csm affinché proceda a un intervento di natura tabellare, onde dare disposizioni ai dirigenti degli uffici nel senso di organizzare una sezione specializzata in materia di prevenzione. E ciò anche al fine di adibire a tale delicata materia un numero adeguato di magistrati e personale di cancelleria preparato e numericamente cospicuo. E’ stata sottolineata la specifica professionalità richiesta al personale amministrativo in considerazione delle modalità esecutive dei sequestri, delle problematiche che sorgono, dei rapporti con gli amministratori giudiziari su temi molto specifici. Tali esigenze non possono che essere condivise, alla luce della specificità della materia trattata. Non a caso, di resto, nel senso della specializzazione si muove il disegno di legge all’esame del Parlamento che introduce sezioni specializzate in sede distrettuale (e presso i Tribunali di SMCV e Trapani), ove confluiranno le proposte del Procuratore distrettuale, relative ai cd. pericolosi qualificati (indiziati di appartenenza alla mafia e indiziati di commissione dei delitti di cui all’art. 51 co. 3-bis c.p.p.), e dei Procuratori circondariali del distretto²⁷.

Il nuovo testo si preoccupa di garantire a tali sezioni «una copertura prioritaria delle eventuali carenze di organico» e l’assegnazione di “un numero di magistrati rispetto all’organico complessivo dell’ufficio pari alla percentuale che sarà stabilita con delibera del

²⁶ A mero titolo di esempio, la DDA di Roma avanza le proposte di sequestro di prevenzione per i cd pericolosi qualificati presso i Tribunali di Roma, Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo, sulla base del luogo di residenza (inteso come espressione della pericolosità) del proposto. La Procura di Roma avanza le proposte nei confronti dei cd pericolosi semplici presso il Tribunale di Roma, cui si rivolgono anche i Procuratori circondariali della Provincia di Roma (Civitavecchia, Tivoli e Velletri), ciascuno competente per i proposti residenti nel proprio circondario.

²⁷ Art. 28, comma 1, che introduce il comma 2 *sexies* all’art. 7-bis dell’Ord. Giud.

Consiglio Superiore della Magistratura e comunque non inferiore a tre componenti. Se, per le dimensioni dell'ufficio, i magistrati componenti delle sezioni o collegi specializzati in materia di misure di prevenzione dovranno svolgere anche altre funzioni, il carico di lavoro nelle altre materie dovrà essere proporzionalmente ridotto nella misura che sarà stabilita con delibera del Consiglio Superiore della Magistratura». La proposta recupera, sostanzialmente, la normazione consiliare relativa all'ufficio gip/gup attribuendo specifici compiti che il CSM dovrà assolvere.

Di rilievo, a proposito della composizione delle sezioni misure di prevenzione del Tribunale, è stata l'emersione nel dibattito della estrema opportunità di prevedere la presenza di magistrati con specifica esperienza in ambito fallimentare e societario, accanto a magistrati esperti del settore, dovendo essere garantite anche una specifica professionalità in tali materie, particolarmente nella fase dell'amministrazione giudiziaria²⁸.

5.1.2 - Il procedimento.

Alcune criticità sono emerse con riferimento al diverso *modus operandi* degli uffici.

Infatti, in taluni di essi, determinatisi a privilegiare lo strumento del sequestro di prevenzione, si segue la prassi di non procedere con decreti presidenziali d'urgenza, ma di effettuare, piuttosto, accertamenti approfonditi nel lasso temporale intercorrente fra il deposito della proposta e l'emissione del provvedimento di sequestro. In tal senso è stato precisato che l'attività di accertamento prosegue anche a seguito del provvedimento dispositivo del sequestro, ovverosia in sede di vaglio delle istanze restitutorie avanzate dalla difesa.

Nell'ambito del procedimento, interessanti i dati sui tempi di definizione, calcolati con riferimento alla cd. *mediana*:

- tra proposta e decisione sul sequestro da parte del Tribunale, giorni 78;
- tra sequestro e deposito del decreto sulla confisca di primo grado, 311 giorni;
- dal deposito del decreto di primo grado alla trasmissione in appello, 42 giorni;
- dalla ricezione degli atti in Corte al deposito del decreto di secondo grado, 288 giorni.

Complessivamente due anni per le fasi di merito, un tempo che sembra adeguato alla particolarità e specificità della materia, oltre che rispondente ai termini legislativamente previsti dagli artt. 24 e 27 d.lgs. n. 159/2011.

Sono stati segnalati protocolli o prassi di interlocazioni tra le sezioni penali che si occupano dei procedimenti di prevenzione e di quelli con beni in sequestro con le sezioni esecuzioni e fallimentari in relazione alle numerose possibili interferenze in materia di amministrazione giudiziaria presso le sedi di Tribunale di Palermo, Reggio Calabria, Santa Maria Capua Vetere e Trapani. E' stata sottolineata l'importanza di questi protocolli diretti ad agevolare soluzioni condivise, o comunque, prevedibili, sui molteplici temi che coinvolgono il sequestro e la confisca con altri procedimenti giudiziari: procedure concorsuali, non sempre

²⁸ In tal senso è anche la proposta di modifica normativa.

codificate; procedimenti esecutivi, in particolare immobiliari; procedimenti di cognizione civile, societario e di lavoro.

La complessità degli argomenti in esame e le ricadute sulla gestione dei beni sequestrati spinge a guardare con estremo favore a questi protocolli, in assenza di una normazione ancora oggi assai carente.

5.1.3 - L'amministrazione dei beni sequestrati e la destinazione dei beni confiscati.

L'amministrazione dei beni sequestrati vanta un'esperienza complessiva ormai trentennale e, ventennale dall'approvazione della l. n. 106/1996. Si giova, inoltre, di importanti modifiche introdotte prima dalla l. n. 94/2009, poi dal d.lgs. n. 159/2011, provvedimenti che hanno raccolto l'esperienza delle migliori prassi dei tribunali di prevenzione.

La specifica esperienza maturata, e la marcata specializzazione del giudice delegato all'amministrazione (uno dei tre componenti del collegio che dispone il sequestro) ha consentito, nelle sedi ove sono più frequenti i sequestri, di acquisire specifiche professionalità che consentono di affrontare le plurime criticità derivanti dalla difficoltà oggettiva di amministrare beni sequestrato alla criminalità.

L'attuale disciplina prevede che l'amministrazione sia diretta dal Giudice delegato fino alla confisca di primo grado, poi subentra l'Agenzia nazionale. Per i pochi procedimenti e proposte ancora pendenti avviati prima del 15 marzo 2012 (in virtù di una norma transitoria) l'amministrazione permane in capo al giudice delegato fino alla confisca definitiva.

La prima problematica emersa riguarda la nomina degli amministratori.

Col d.lgs. n. 14 del 4 febbraio 2010 è stato istituito presso il Ministero della Giustizia, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge n. 94 del 15 luglio 2009, l'albo degli amministratori giudiziari, articolato in una sezione ordinaria e in una sezione di esperti in gestione aziendale.

L'Albo Nazionale potrà costituire valido strumento per favorire la migliore scelta degli amministratori ed assicurare una adeguata turnazione nell'ambito di professionalità sempre adeguate soprattutto ove si consentisse la piena accessibilità ai profili dei professionisti e si ampliasse il patrimonio informativo dei magistrati e dell'Agenzia.

In particolare potrebbe essere opportuno estendere l'obbligo di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria oltre che dei casi che determinerebbero la sospensione o la cancellazione dall'Albo (artt. 5 e 6 d.lgs. 4 febbraio 2010 n. 14), anche dei casi di violazione delle direttive generali impartite dal giudice, dei termini di deposito delle relazioni, di compimento di atti non autorizzati, insomma di tutti quegli elementi in grado di formare un quadro dinamico e concreto del profilo e delle capacità professionali dell'amministratore.

In attesa della piena operatività dell'Albo, in numerose sedi di Tribunale esistono protocolli o prassi in ordine alla nomina degli amministratori: registri di comodo o altre modalità o criteri per contemperare le istanze di rotazione, affidamento e competenza.

E' stata sottolineata la necessità, in vista di un'ottimale gestione del bene, di nominare amministratori capaci professionalmente e affidabili per la dimostrata integrità con quella di

curare una certa turnazione nelle nomine a farsi. In alcuni uffici, tale possibile criticità è stata risolta mediante la creazione di un elenco e con il divieto di reincarico nei sei mesi e per più di tre volte. Tendenzialmente le nomine degli amministratori sono compiute sulla base dell'esame dei *curricula*, ispirandosi a turnazione e tenendo conto dell'area di operatività dei professionisti. Nel corso del dibattito si è chiarito che in alcuni uffici sono in via di istituzione i cd. "registri di comodo" ed elenchi di aspiranti amministratori, stilati sulla base dei loro *curricula*.

Va sottolineato che sul delicato tema della nomina degli amministratori giudiziari, sui criteri adottati e sulle esigenze di trasparenza, il CSM è intervenuto con la risoluzione del 12 ottobre 2016 che, in estrema sintesi, propone di implementare i registri informatici in modo tale da assicurare la piena conoscenza degli incarichi conferiti dai Magistrati.

In particolare, la richiamata risoluzione prevede la formazione di periodici elenchi non solo a livello centrale ma anche sezionale contenenti l'annotazione di ogni forma di incarico assegnato dai singoli magistrati. Attraverso il pieno sfruttamento delle potenzialità offerte dai sistemi informatici in uso presso gli uffici giudiziari, sarà possibile effettuare – per quanto di specifico interesse – il monitoraggio sugli incarichi disposti nell'ambito delle misure di prevenzione con la nomina degli amministratori giudiziari.

Sono stati elaborati protocolli o prassi in materia di amministrazione giudiziaria per la sollecita liquidazione dei beni sequestrati deteriorabili presso alcuni uffici. Tali protocolli hanno riguardato sia aspetti organizzativi interni sia convenzioni con le società che si occupano delle vendite di beni mobili ed immobili.

Permangono, poi, aspetti di non piena soluzione anche con riguardo ai criteri applicabili in tema di liquidazione dei compensi degli amministratori che, pur disciplinati dal DPR n. 177/2015, presentano rilevanti problematicità che impegnano in modo rilevante i giudici. E' stato rilevato che i provvedimenti di liquidazione dei compensi per compendi sequestrati di rilievo, in particolare se di diversa natura (beni mobili, immobili, aziende), comportano uno specifico impegno a causa dell'analitica metodologia adottata dal DPR e della mancata soluzione di questioni che incidono in modo consistente sulla quantificazione, come nel caso di gestione diretta da parte dell'amministratore giudiziario con conseguente necessità di individuare il "*valore del complesso aziendale*"²⁹. Si è aggiunto che nei primi anni di applicazione del DPR sono emerse in alcuni casi, pur esercitando nella più ampia misura i margini di discrezionalità attribuiti al Giudice, evidenti sperequazioni tra l'importo determinato sulla base dei parametri previsti e l'impegno richiesto in concreto per l'amministrazione dei beni sequestrati. Si tratta di problematiche di non poco rilievo, considerato che una efficiente ed efficace amministrazione dei beni richiede una qualificata

²⁹ Pur se la Relazione Governativa che accompagna il DPR n. 177/2015 "*...la valutazione dell'azienda può essere alternativamente effettuata ricorrendo al metodo patrimoniale, o reddituale, o misto...*", è stato posto in risalto che i diversi metodi adottati influiscono in modo rilevante sulla determinazione del compenso. Inoltre, privilegiandosi la soluzione dell'individuazione degli attivi "contabili" delle imprese in sequestro, sono richiesti complesse analisi tecnico-giuridica e finanziarie.

professionalità degli amministratori giudiziari e, dunque, adeguati compensi, per evitare che a tali attività non si dedichino i professionisti più attrezzati e capaci.

Quanto alla gestione dei beni si sono delineati i seguenti orientamenti:

- per i beni mobili registrati si procede spesso alla vendita;
- per gli immobili si tende a metterli a frutto;
- per le aziende individuali si privilegia l'affitto o, col consenso del proposto, la cessione;
- per le quote sociali e i relativi compensi aziendali emergono le principali criticità richiedendosi una particolare competenza degli amministratori giudiziari.

Nel corso del ricordato incontro tenutosi il 12 maggio 2017 è stato comunemente evidenziato il problema della messa a frutto del patrimonio sequestrato sino alla confisca definitiva. Si è prospettata come soluzione *in fieri*, ma non ancora attuata (se non nelle migliori prassi), quella della interlocuzione privilegiata con l'ente cui sarà destinato in via definitiva il bene. Sempre nel predetto incontro si è fatta menzione dell'esistenza di un protocollo, presso il Tribunale di Reggio Calabria, tra Agenzia, Tribunale, Comune e Libera per la gestione dei beni immobili, che consente l'assegnazione definitiva del bene al soggetto che ne aveva l'amministrazione provvisoria. Si tratta di una esperienza virtuosa che, però, inevitabilmente si avvantaggia della presenza sul territorio della sede dell'Agenzia. La riforma di questo importante Ente, con la previsione di numerose sedi sul territorio, potrebbe agevolare la diffusione della prassi migliorare, in fatto, il rapporto fra giudici e agenzia e la continuità dell'amministrazione dei beni.

In alcuni uffici è emersa la prassi virtuosa di creare una banca dati condivisa tra cancelleria e singoli giudici per accedere alle informazioni (i dati relativi a decisioni e sequestri sono tutti scansiti) relative anche a provvedimenti emessi in paralleli procedimenti penali. Si è evidenziato che tale attività richiede, necessariamente, l'adozione di programmi che consentono tale gestione; si tratta di sistemi non forniti dal Ministero, assolutamente utili per lo svolgimento delle attività, che non interagiscono con i registri penali e dunque non presentano problemi di sicurezza, e che sarebbe utile monitorare da parte dello stesso Dgsia per la dovuta conoscenza, in attesa di soluzioni ministeriali dello stesso livello.

Vi è stato un unanime consenso circa la necessità di un'azione coordinata da parte dei Tribunali per la migliore gestione dei beni sequestrati (nell'interesse dello Stato, nel caso di confisca definitiva, nell'interesse del proposto o del terzo, nel caso di revoca del sequestro), con un ausilio costante da parte dell'Agenzia (che versa, però, in gravi difficoltà) e la collaborazione degli ordini professionali (in particolare dei dottori commercialisti ed esperti contabili) cui fanno capo gli amministratori giudiziari, e con le associazioni che si occupano dell'utilizzo dei beni confiscati.

Si è registrata la possibilità di introdurre sistemi informatizzati diretti alla gestione dei beni sequestrati, analogamente a quanto previsto per la curatela fallimentare.

Si è sottolineata la mancanza di una disciplina specifica e di dettaglio sull'allontanamento del proposto e dei terzi dagli immobili e dalle aziende sequestrate e di disposizioni sull'utilizzo di tali beni, rimesso oggi solo alle migliori prassi. Le disposizioni proposte

utilmente in tal senso dalla Camera dei deputati sembrano però venute meno e rappresentano una criticità dell'intervento riformatore in fieri³⁰.

E' stata rilevata la criticità del momento del passaggio dell'amministrazione all'Agenzia, all'atto della confisca di primo grado. Tutti gli uffici, con limitatissime eccezioni, rappresentano la fase di abbandono in cui versa l'amministrazione in questi momenti, con l'amministratore giudiziario che, privo di interlocutore, non è in grado di assumere iniziative. E' stato rappresentato che, in alcuni casi, il giudice delegato è costretto a supplire a queste criticità.

Le buone prassi hanno evidenziato che l'accompagnamento del bene a una destinazione durante il sequestro che corrisponda a quella finale consente anche di superare le criticità che si registrano di norma nella fase di destinazione dopo la confisca definitiva di esclusiva competenza dell'Agenzia.

Va poi sottolineato che dall'analisi delle risposte date al *focus* e confermata nel corso del dibattito tenutosi presso la sede consiliare, non esiste un valido strumento avente carattere statistico di valorizzazione del gravoso lavoro di gestione dei patrimoni, che attualmente sfugge a ogni rendicontazione.

Infine, è stato posto in rilievo l'impegno richiesto per la cd. tutela dei terzi, in particolare nella fase della verifica dei crediti, attività non agevole e che necessita di adeguata specializzazione.

5.1.4 - Riepilogo

In definitiva - oltre alle criticità diffuse dei sistemi informativi per l'annotazione dei dati relativi a sequestri, confische ed amministrazione, di cui si dirà meglio in seguito - appare utile operare uno sforzo di regolamentazione primaria e secondaria e di investimento di risorse, che coinvolge il legislatore, il Ministero della Giustizia, il Ministero degli Interni e l'Agenzia, il Consiglio Superiore ed i dirigenti degli uffici, con specifico riferimento alla creazione di sezioni specializzate con competenza esclusiva o comunque ampiamente prevalente, la disciplina degli amministratori giudiziari e la liquidazione dei compensi, la programmazione e l'esecuzione della gestione nel passaggio dall'Autorità giudiziaria all'Agenzia.

5.2 - Sequestro/confisca allargata.

5.2.1 - Il procedimento.

In alcuni uffici i sequestri *ex art. 12-sexies* sono avvertiti come eventi eccezionali. In altre sedi la richiesta di sequestro penale è frequente.

³⁰ Il testo della modifica del cd. codice antimafia licenziato dalla Camera prevedeva plurime disposizioni di dettaglio dirette a guidare l'azione del Tribunale e del Giudice delegato: nell'autorizzazione all'ulteriore occupazione degli immobili sequestrati da parte del proposto e dei familiari, ovvero dei terzi; allo sgombero e utilizzazione degli immobili; all'allontanamento dalle aziende del proposto, familiari e terzi; all'utilizzo delle aziende. Il Senato ha ritenuto di sopprimere tali utili proposte.

Non si è riscontrata un'uniformità di criteri organizzativi, giacché in alcuni uffici le richieste di sequestro sono distribuite "a pioggia" ai giudici per le indagini preliminari, senza alcuna valorizzazione della materia specialistica. E, soprattutto, senza neanche distinguere fra i sequestri ordinari e quelli disposti in applicazione della normativa antimafia.

Per i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., sono previste specializzazioni e particolari criteri di assegnazione delle stesse, nei soli uffici della Corte d'Appello di Firenze, e presso i Tribunali di Bari, Cagliari, Torino e Milano.

Una particolare criticità emerge nel caso in cui il PM disponga il fermo e il contestuale sequestro urgente. In tali casi il Gip ha l'onere di provvedere alla convalida dei fermi e dei correlati decreti di sequestro adottati in via d'urgenza dal medesimo organo, con problematicità non indifferenti in considerazione della brevità dei termini concessi (10 giorni dall'esecuzione del sequestro).

Come si vedrà meglio oltre, esiste un problema di informazione, correlato alla conoscenza degli atti, una volta che, per effetto del passaggio di fase, il G.I.P. perde la titolarità del procedimento. E' stato affermato che nella realtà pratica molto è rimesso alla buona volontà dell'amministratore giudiziario, che funge da veicolo di conoscenze per il giudice chiamato a provvedere sulla gestione dei beni vincolati.

Come già evidenziato per gli Uffici requirenti, il giudice dell'esecuzione viene investito, per ora non di frequente, per l'applicazione in sede esecutiva della confisca allargata.

5.2.2 - L'amministrazione dei beni, il ruolo del Gip

Le maggiori problematiche sono emerse con riferimento alla fase dell'amministrazione dei beni sequestrati, che assume sempre maggior rilievo a seguito dell'incremento di queste forme di sequestro.

La vigente disciplina, unita al consolidato assetto giurisprudenziale, delinea la competenza alla direzione dell'amministrazione in capo al Giudice che ha disposto il sequestro (funzionale alla confisca allargata o per delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p.), di norma il Gip³¹.

La competenza in capo al Gip si radica per l'intero procedimento per i procedimenti iscritti nel registro notizie di reato prima del 15 marzo 2012, in virtù di una norma transitoria e della sua ormai consolidata applicazione. Va sottolineato che tale interpretazione è stata consolidata dalla Suprema corte solo dal 2012-2013, ribaltando il precedente orientamento che riteneva la competenza del giudice che procedeva; di conseguenza i Gip sono stati gravati di plurimi procedimenti di amministrazione giudiziaria che da anni pendevano innanzi ad altri giudici.

Per i procedimenti iscritti dal 15 marzo 2012 la competenza in capo al Gip permane fino al termine dell'udienza preliminare, momento da cui subentra l'Agenzia nazionale. La modifica

³¹ In tal senso anche la proposta di modifica normativa all'esame del Parlamento. L'art. 27, comma 1, lett. f), introduce all'art. 12-*sexies* in esame il seguente comma «4-*novies*. L'autorità giudiziaria competente ad amministrare i beni sequestrati è il giudice che ha disposto il sequestro ovvero, se organo collegiale, il giudice delegato nominato dal collegio stesso. L'opposizione ai provvedimenti adottati, ove consentita, è presentata, nelle forme dell'articolo 666 del codice di procedura penale, allo stesso giudice ovvero, nel caso di provvedimento del giudice delegato, al collegio ».

in corso di esame parlamentare sposta l'intervento dell'agenzia a dopo la confisca di secondo grado, coinvolgendo nuovamente per un più lungo periodo il Gip.

La premessa svolta rende di immediata comprensione la criticità registrata, relativa alla difficoltà da parte dei Gip di provvedere alla complessa attività di amministrazione giudiziaria.

L'ufficio Gip, impegnato in rilevanti attività in materia di libertà personale conseguenti alle richieste avanzate dalla procura, oltre che alle incombenze derivanti dalle misure cautelari emesse, è gravato anche da consistenti amministrazioni giudiziarie la cui direzione comporta un rilevante impegno di tempo e di approfondimento. E se la disciplina dell'amministrazione è ormai agevolmente individuata attraverso il rinvio alle norme del d.lgs. n. 159/2011, la professionalità necessaria richiede un adeguato impegno di tempo e di formazione, oltre che di responsabilità che, di fatto, in alcune realtà giudiziarie, ha sostanzialmente trasformato la professionalità del giudice per le indagini preliminari, in quanto l'attività di amministrazione dei beni è diventata preponderante rispetto alle altre.

Con l'ulteriore paradossale questione per cui non esiste un valido strumento avente carattere statistico di valorizzazione del gravoso lavoro di gestione dei patrimoni svolto dal G.I.P., che attualmente sfugge a ogni rendicontazione (tale attività risulta, infatti, difficilmente inseribile nel sistema ASPEN, laddove in uso, per il peso diverso dei singoli sequestri). Si tratta dunque di un lavoro, quello del Gip in materia di amministrazione dei beni che, benché gravoso, non risulta conteggiabile nelle statistiche ministeriali ed in quelle relative alle valutazioni di professionalità.

Altra problematica è quella della nomina degli amministratori conseguente alla convalida di un sequestro urgente disposto dal PM. Si è posto il problema del potere di scelta degli stessi e, in particolare, se sia accettabile che l'ufficio giudicante debba recepire supinamente scelte dall'ufficio requirente. In questo campo è opportuna una condivisione operativa, anche mediante formali protocolli, fra la Procura e l'ufficio Gip, da rimettere alla responsabilità ed alla collaborazione dei rispettivi dirigenti.

Uno dei maggiori problemi concerne però la gestione del sequestro quando si verifica il passaggio dalla fase delle indagini preliminari, in cui, di regola, esso è disposto, alle fasi successive: ad esempio, quando il processo transita dall'ufficio Gip al GUP, e poi, soprattutto, al dibattimento e oltre. Il G.I.P. mantiene la gestione dei beni anche nelle successive fasi, trattenendo quindi, anche dopo la definizione, gli atti più significativi (al pari del giudice delegato alla prevenzione dopo la confisca di primo grado), per cui consegue il possibile grave problema della dicotomia tra potere decisorio (quale quello sull'istanza) e potere di amministrazione, ponendosi, altresì il problema di come assicurare al Gip un'adeguata informazione sui successivi sviluppi processuali.

E' stato affermato che nella realtà pratica molto è rimesso alla buona volontà dell'amministratore giudiziario, che funge da veicolo di conoscenze per il giudice chiamato a provvedere sulla gestione dei beni vincolati. Peraltro, in alcuni Tribunali esistono specifici protocolli per assicurare che al Gip pervengano le informazioni dell'esito delle fasi

successive. Si tratta però di questione di centrale importanza che richiederebbe una disciplina specifica interna al Tribunale (per i rapporti fra Gip, GUP, dibattimento) ed una direttiva a livello di Corte d'Appello, ad opera dei rispettivi dirigenti.

Come già si è osservato a proposito della prevenzione, resta forte la criticità nel momento in cui l'amministrazione dei beni dovrebbe passare all'Agenzia Nazionale dei Beni Confiscati.

Si registrano, infine, le medesime criticità di carattere generale individuate per le amministrazioni di prevenzione, a partire dalla nomina degli amministratori giudiziari e alle problematiche di gestione, ed ai criteri applicabili in tema di liquidazione degli amministratori. E' stato segnalato come non sempre si ritenga applicabile il criterio di liquidazione previsto dal DPR n. 117/2015.

6. Altre forme di sequestro e confisca. La responsabilità giuridica dell'Ente. Rinvio

Nel corso degli incontri con i dirigenti si è fatto più volte riferimento alle problematiche scaturenti da "altre" forme di sequestro e confisca che impegnano gli uffici requirenti e giudicanti sotto molteplici profili, non sempre sovrapponibili a quelli evidenziati per le confische di prevenzione e allargata.

Da un lato, sono emerse alcune questioni relative ai sequestri cui non segue la confisca, in particolare per il sequestro conservativo – di cui si è rilevata la ancora troppo timida utilizzazione pur essendo invece strumento preziosissimo per garantire allo Stato di recuperare le spese di giustizia e del processo (talvolta particolarmente ingenti) - e per il sequestro impeditivo che, finalizzato a evitare l'ulteriore protrarsi o aggravarsi delle conseguenze del reato, può comportare rilevanti amministrazioni giudiziarie; dall'altro sono stati evidenziati i plurimi problemi applicativi per le forme di confisca per equivalente – che registra una sempre più ampia applicazione sull'intero territorio nazionale - e, per quella ai danni dell'Ente.

Premesso che l'ampiezza dei temi emersi conferma la necessità di verifica delle prassi e adozioni di protocolli applicativi in attesa di una risistemazione della materia che si occupi particolarmente dell'amministrazione e destinazione dei beni, particolare interesse è emerso per la confisca di cui al d.lgs. n. 231/2001, relativa al profitto o prezzo del reato derivante dalla responsabilità degli enti collettivi «per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato».

Come noto la responsabilità dell'Ente, che si inserisce nel percorso volto a contrastare il fenomeno della criminalità d'impresa attraverso il superamento del principio *societas delinquere non potest*, è configurata solo in presenza di reati tassativamente indicati, commessi nell'interesse o a vantaggio di questo, da persone fisiche poste in posizione apicale nella struttura organizzativa dell'Ente o sottoposte all'altrui direzione e vigilanza. Tra le diverse sanzioni è prevista la confisca, diretta e per equivalente (art. 19 d.lgs. cit.); le Sezioni Unite hanno efficacemente sottolineato che il d.lgs. dedica alle misure cautelari, tra cui può inserirsi il sequestro funzionale alla confisca, «un'importanza strategica per garantire l'effettività del sistema di responsabilità degli enti collettivi nella fase strumentale del

processo, momento particolarmente delicato e determinante per la stessa vita del soggetto collettivo e per la tutela degli interessi pubblicistici che possono essere coinvolti»³². Il progressivo rilievo delle misure cautelari reali è dimostrato dal fatto che, come per la confisca allargata, si registra una tendenza del legislatore al progressivo ampliamento delle fattispecie di reato (anche mere contravvenzioni)³³ che consentono di avviare l'azione ai danni dell'Ente e, dunque, di richiedere prima il sequestro e poi la confisca del prezzo e del profitto del reato con l'obiettivo di evitare che dell'illecita accumulazione si possa giovare la persona giuridica o anche la mera associazione.

Il gran numero di delitti e di contravvenzioni previste dal d.lgs., l'obbligatorietà della confisca del prezzo e del profitto del reato conseguito dall'Ente, la sospensione della prescrizione a partire dall'atto di contestazione dell'illecito amministrativo fino alla sentenza definitiva³⁴, sono solo alcune delle ragioni che fanno comprendere l'utilità di questo istituto di cui, anche in questo caso, sembra emergere ancora una non diffusa utilizzazione che richiede quantomeno un maggiore intervento in sede di formazione iniziale e permanente dei magistrati.

La non omogenea applicazione della confisca in esame e il dibattito sul punto hanno evidenziato la necessità di ulteriori momenti di riflessione e di formazione, in cui approfondire alcune questioni fra le quali il rapporto con altri procedimenti, a partire da quelli fallimentari, e con altre forme di sequestro.

7. La destinazione dei beni confiscati, il ruolo dell'Agenzia Nazionale

I report e i dirigenti degli Uffici hanno evidenziato criticità nei rapporti con l'Agenzia Nazionale per i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Il tema unificante di numerosi interventi, normativi e giurisprudenziali, succedutisi in questi anni sulla confisca di prevenzione e sulla confisca allargata (oltre che sulle confische relative ai delitti di cui all'art. 51 comma 3-bis c.p.p.)³⁵ è rappresentato da un'utile e rapida destinazione dei beni confiscati.

Un principio guida che può trarsi dall'ordinamento è quello della destinazione a fini sociali dei beni confiscati, introdotto dalla l. n. 109/96, con riferimento ai beni immobili, riconosciuto più volte dalla Corte Costituzionale. Con le sentenze 23.2.2012, n. 34 e 19.10.2012 n. 234 la Corte ha sottolineato che l'Agenzia nazionale è stata istituita (l. n. 50/10) per consentire «la più rapida ed efficace allocazione... al patrimonio dello Stato» dei beni confiscati, ovvero per trasferirli «per finalità istituzionali o sociali, a quello del Comune, della Provincia o della

³² Cass. Pen., Sez. Un., 27 marzo 2008 (dep. 2 luglio 2008), n. 26654, Fisia Italimpianti Spa e altri, in *CED Cass.*, n. 239923. Questa sentenza sarà richiamata costantemente dalla giurisprudenza successiva.

³³ Il testo originario del d.lgs. prevedeva, agli artt. 24 e 25, le poche ipotesi di reato: artt. 316-bis, 316-ter, 640, comma 2, n. 1, 640-bis e 640-ter c.p. (art. 24) 318, 321 e 322, commi 1 e 3, c.p. (art. 25).

Nel tempo sono stati incrementati i delitti previsti dagli artt. 24 e 25 e aggiunti numerosi ulteriori articoli ciascuno dei quali prevede plurime fattispecie di reato, anche contravvenzionali, che consentono di procedere per la responsabilità dell'Ente: artt. 24-bis, 24-ter, 25-bis, 25-bis.1; articoli da 25-ter a 25-duodecies.

³⁴ S.C. n. 50102/2015.

³⁵ Dopo le modifiche apportate dalla l. n. 228/2012 il testo dell'art. 12-*sexies*, comma 4-*bis*, d.l. n. 306/1992, conv. dalla l. n. 356/1992 non lascia dubbi sull'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 159/2011 in tema di «amministrazione e destinazione dei beni confiscati» anche alle menzionate forme di confisca penale.

Regione in cui si trova l'immobile». Per la Corte il principio ispiratore della destinazione dei beni confiscati va individuato nella «restituzione alle collettività territoriali - le quali sopportano il costo più alto dell'«emergenza mafiosa» - delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali». La confisca di prevenzione, diretta a «sottrarre definitivamente i beni di provenienza illecita al circuito economico di origine per inserirli in altro esente da condizionamenti criminali», così come la confisca allargata accomunata alla prima nell'applicabilità delle disposizioni in tema di amministrazione e destinazione dei beni, divengono, così, uno strumento fondamentale per prevenire e contrastare l'azione delle organizzazioni mafiose (e della criminalità da profitto), mirando a indebolire il loro radicamento sociale e a «favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità». Anche la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014, *relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'unione europea*, all'art. 10, comma 3, richiama «misure che permettano di utilizzare i beni confiscati per scopi di interesse pubblico o sociale».

In tale contesto l'Agenzia Nazionale assume un ruolo centrale per le competenze ad essa attribuite, sia nella fase dell'amministrazione dei beni sequestrati (in concorso con l'Autorità Giudiziaria)³⁶, sia in quella della destinazione dei beni confiscati definitivamente.

Infatti, proprio le numerose criticità emerse sono state all'origine dell'istituzione dell'Agenzia nazionale (d.l. n. 4/2010, conv. dalla l. n. 50/2010), con la scelta di attribuire a un unico organismo molteplici competenze relative ai beni sequestrati e confiscati nell'ambito del procedimento di prevenzione e del processo penale per alcune forme di confisca, con una progressiva intensificazione dell'intervento, dal momento del sequestro a quello della destinazione del bene dopo la confisca definitiva.

Dopo sette anni dall'istituzione dell'Agenzia, pur in presenza di utili disposizioni in materia di acquisto a titolo originario in capo allo Stato dei beni confiscati e di un'opportuna regolamentazione dei diritti dei terzi in buona fede contenuta nel d.lgs. n. 159/2011 e nella l. n. 228/2012, sono state segnalate criticità nell'attività dell'Agenzia Nazionale, in primo luogo nella fase dell'amministrazione dei beni sequestrati. Ne è derivato il venir meno della auspicata continuità con la fase della destinazione del bene confiscato e, dunque, la programmazione dell'utilizzo finale del bene stesso già durante il sequestro. Non a caso le migliori prassi evidenziate nell'incontro con i Presidenti di Tribunale - che vanno sostenute e condivise -, dimostrano un particolare impegno nella gestione e utilizzo del bene sequestrato programmandone la destinazione, con conseguente assunzione di responsabilità a fronte delle carenze dell'Agenzia.

³⁶ Si è già ricordato che l'Agenzia Nazionale, dopo la fase transitoria, interviene per i procedimenti sorti dal 15 marzo 2012:

- con compiti d'ausilio del Giudice della prevenzione fino alla confisca di primo grado e del Giudice penale fino al termine dell'udienza preliminare;
- con l'amministrazione diretta dei beni dopo le fasi ora indicate.

I dati allarmanti sul limitatissimo numero di aziende operative dopo la confisca definitiva e il lungo tempo necessario per utilizzare concretamente i beni immobili per fini sociali richiedono interventi non procrastinabili, pena un costo sociale ed economico relevantissimo. Da un lato si disperdono ricchezza e posti di lavoro nelle aziende, dall'altro si rischia di alimentare la sfiducia in strumenti che hanno dimostrato una grande incisività nel contrasto a gravissimi fenomeni criminali.

Il costo sociale e di credibilità è altissimo, in quanto in alcuni territori, già in difficoltà economiche e con una forte crisi occupazionale, più volte è passato il messaggio che *“con le mafie si lavora e con lo Stato si va a casa”*.

Si tratta poi della perdita di una occasione di rilancio e di sviluppo perché le imprese, riportate alla legalità, possono costituire un volano per orientare la concorrenza su elevati standard di legalità e fare da traino in settori importanti e strategici dell'economia di un territorio. Obiettivo non raggiungibile però senza un intervento programmato di sostegno dello Stato che accompagni le imprese sequestrate nei costi di legalizzazione che esse devono affrontare in materia antinfortunistica, di regolarità contributiva, di adeguamento alle regole sanitarie, di tenuta concorrenziale una volta perso il sostegno inquinato dell'organizzazione criminale, di mantenimento delle linee di credito bancario.

Sulle aziende vanno registrati alcuni interventi di sostegno già operativi³⁷ e la delega al Governo, prevista dall'art. 29 ddl ora nuovamente all'esame della Camera, ad adottare, in tempi brevissimi, un decreto legislativo recante disposizioni per le imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria fino alla loro assegnazione, prevedendo incentivi nelle forme della premialità fiscale e contributiva, favorendo l'emersione del lavoro irregolare nonché il contrasto dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento del lavoro e consentendo, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali.

Il ddl in trattazione in Parlamento introduce numerose disposizioni dirette a una maggiore funzionalità dell'Agenzia, ricondotta sotto la vigilanza del Ministero degli Interni, pur in presenza di plurime richieste di collocarla nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come deciso dalla Camera in prima lettura, ove si era ritenuto di rafforzare anche il valore simbolico della funzione dell'Agenzia, perciò riferito all'intero Governo.

Una delle principali modifiche, come ricordato, prende atto delle criticità esistenti e “sposta” in avanti la competenza dell'Agenzia nella fase del procedimento giudiziario, facendola intervenire dopo la confisca di secondo grado, con notevole aggravio per i Tribunali di prevenzione (competenti oggi fino alla confisca di primo grado) e, soprattutto, per i giudici penali (competenti oggi fino al termine dell'udienza preliminare). Si tratta di una norma che non si può condividere in quanto, piuttosto che affrontare i problemi con il rilancio

³⁷ La legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 195, legge 28 dicembre 2015, n. 208) ha stanziato 30 milioni di euro per triennio 2016-2018 per la concessione di agevolazioni alle imprese oggetto di sequestro o confisca alla criminalità organizzata, alle imprese che acquistano o affittano imprese sequestrate o confiscate, alle cooperative sociali assegnatarie di beni immobili confiscati e alle cooperative di lavoratori dipendenti locatarie di beni aziendali confiscati. Ulteriori interventi sono previsti dalla legge di stabilità 2017.

in termini di ruolo e di risorse dell'Agenzia, "scarica" sul giudice queste inefficienze, tardando l'intervento dell'Agenzia di molto tempo nel procedimento.

Utili interventi, invece, riguardano l'istituzione di un comitato consultivo presso l'Agenzia e di tavoli provinciali permanenti sulle aziende sequestrate e confiscate, presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, al fine di favorire il coordinamento tra le istituzioni, le associazioni del terzo settore, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale³⁸.

Va rilevato che l'auspicato rafforzamento della dotazione organica dell'Agenzia (attualmente 30 persone in organico e 100 comandi), individuato in 200 unità complessive, sarà raggiunto solo con procedure di mobilità che potrebbero non garantire le risorse professionali necessarie. Sarebbe necessario attingere a professionalità specifiche ed adeguate per il tipo di lavoro da compiere, che richiede, soprattutto nella gestione delle imprese e dei compendi aziendali, conoscenze e capacità manageriali di primario livello. Il complesso delle imprese e delle aziende di cui lo Stato può disporre, sia in fase di sequestro che successivamente alla confisca, rappresenta una irripetibile occasione e richiede una capacità di gestione che deve vedere l'Agenzia protagonista anche prima del suo intervento diretto, per contribuire alle scelte di amministrazione che poi possano essere consolidate dopo la confisca e la destinazione finale. In questo contesto è auspicabile una collaborazione sempre più costante ed in qualche modo istituzionalizzata fra i giudici della confisca allargata e del sequestro/confisca di prevenzione e l'Agenzia.

Vanno incentivati protocolli e forme di collaborazione fra gli uffici giudiziari e l'Agenzia per l'individuazione di linee guida condivise per l'amministrazione dei beni in cui coinvolgere gli amministratori giudiziari. Potrà essere anche il Consiglio Superiore della Magistratura a farsi carico di una iniziativa volta ad individuare con l'Agenzia nazionale - coinvolgendo le professionalità utilizzate per l'amministrazione dei beni fin dal momento del sequestro, e con il contributo della Dna e dei giudici specializzati in materia - linee guida condivise sull'amministrazione, che consentano una coerenza di gestione fra l'Autorità giudiziaria, competente nel primo segmento, e l'Agenzia, competente nella fase successiva e finalizzata alla destinazione. In questo contesto sarà utile acquisire il contributo e la collaborazione dell'INPS, dell'Agenzia delle Entrate, dell'Ispettorato del Lavoro, e di altri attori istituzionali, nonché di soggetti rappresentativi di categorie, come l'A.B.I., per l'individuazione delle soluzioni, eventualmente da trasfondere in norme regolamentari e circolari di riferimento, di minore impatto per le imprese sottoposte a sequestro e poi a confisca, che intraprendano il necessario e costoso percorso di emersione dall'illegalità.

8. I sistemi informativi.

³⁸ Manca, nel ddl, qualunque riferimento a un maggiore utilizzo delle risorse presenti nel Fondo Unico Giustizia che, come risulta dal sito del Ministero della Giustizia, alla data del 30 giugno 2015 (ultimo dato disponibile) ammontava complessivamente a euro 3.710.147.434, di cui solo euro 600.020.000 "anticipati". Il tema merita un'indubbia riflessione in presenza di risorse assai consistenti ma non utilizzate.

Sia gli Uffici requiranti che (in particolare) quelli giudicanti hanno messo in risalto plurime criticità derivanti dall'utilizzo dei registri informatici, di prevenzione (SIPPI) e penale (SICP).

Non sempre gli Uffici riescono a curare, in base alle risorse umane e tecnologiche disponibili, nel settore penale ed in quello di prevenzione, la compiuta iscrizione dei dati relativi ai beni in sequestro nel SICP e nel SIPPI.

Tra le numerose criticità segnalate si possono ricordare:

- l'impossibilità per il SIPPI di iscrivere istanze interlocutorie;
- plurime "rigidità" del SIPPI;
- la mancata previsione nel SICP, nella Gestione dei beni sequestrati e affidati a terzi, della definizione degli affari in base alla notifica dei provvedimenti di restituzione;
- la complessità dell'iter di gestione del bene sequestrato in SICP, unita a una carente e non sufficiente formazione del personale amministrativo;
- la difficoltà di estrarre dati in ordine ai procedenti ed alle pendenze;
- l'assenza di collegamento informatico tra SICP e SIPPI, con la conseguente necessità di duplicare le iscrizioni in caso di concomitante sequestro penale e di prevenzione.

E' emersa, inoltre, l'impossibilità di comunicare la totalità dei provvedimenti all'Agenzia Nazionale utilizzando SIPPI (registri di prevenzione) e l'incomunicabilità dei registri penali con quello dell'Agenzia nazionale (Re.gio), con evidenti problematiche di allineamento dei dati e di loro esatta conoscenza.

Inoltre, la gran mole di dati da inserire nei registri informatici non prevede alcuna modalità semplificata di acquisizione, così come all'atto del sequestro non è possibile procedere (di norma) all'iscrizione nei diversi registri pubblici né acquisire direttamente da questi i dati.

I responsabili DGSIA del Ministero della Giustizia hanno descritto l'attuale stato dell'informatizzazione e, in particolare, dei registri informatici.

E' stata evidenziata, in primo luogo, la vetustà del registro informatico delle misure di prevenzione (SIPPI).

Nel 2011 DGSIA stabilì di non adeguare alla nuova normativa antimafia 159/2011 il registro SIPPI, realizzato nel 2003 e pertanto già obsoleto, ma, utilizzando nuovamente fondi europei è stato realizzato il sistema SIT-MP che, però, può essere diffuso (per il vincolo dei fondi) solo nelle regioni meridionali. Il sistema SIT-MP è in esercizio da marzo 2017 nel polo Calabria e sarà a breve esteso alla Puglia e al distretto Salerno.

Le richieste degli uffici giudiziari di nuove funzionalità saranno analizzate e realizzate nell'ambito dello sviluppo del nuovo sistema unico nazionale che medio tempore sostituirà SIPPI e SIT-MP in attesa della realizzazione del Processo Penale Telematico: un sistema unico, con una architettura moderna, flessibile e basata sulla condivisione dei dati, diretto a rendere omogeneo il sistema su tutto il territorio nazionale.

Come già avvenuto con il registro unico penale (SICP), con il gestore documentale (TIAP), con il sistema dei minorenni (SIGMA), anche per le misure di prevenzione – in attesa

del PPT - sarà diffuso un nuovo ed unico sistema delle misure di prevenzione, che superi sia il SIPPI che il SIT-MP.

L'obiettivo è inoltre quello di adeguare il nuovo sistema alla normativa che prevede la DNA quale soggetto proponente, eliminare i vincoli di inserimento e correzione dei dati, nel rispetto delle fasi processuali, ampliare la interoperabilità con i sistemi esterni in particolare con il sistema informativo dell'Agenzia anche in relazione alla trasmissione di documenti e non solo di flussi informatici, laddove Agenzia si dovesse dotare di un sistema di gestione documentale.

Si perseguirà anche l'obiettivo dell'interoperabilità dei sistemi, che oggi è assolutamente carente:

- SIPPI invia ad Agenzia NBSC solo il flusso del sequestro ordinario misure di prevenzione, quando è eseguito, e non anche quello della confisca o dei sequestri urgenti e anticipati (art. 22 d.l.159/11).
- La Banca Dati Centrale riceve dai registri tutti i tipi di sequestro, le confische e la definitività delle misure di prevenzione patrimoniale. Il differente comportamento del software SIPPI verso ANBCS e BDC è dovuto alla modalità di interazione: la BDC nasce con i registri (ricezione tra sistemi interni giustizia) e non riceve da porta di dominio, attingendo automaticamente da SIPPI quando si valorizza la data dell'esecuzione;
- SIPPI non è interoperabile con il Fondo Unico Giustizia (è antecedente alla creazione del FUG);
- Non è ancora attiva la cooperazione applicativa tra REGIO (sistema informatico dell'Agenzia) e SICP per indicazioni aggiornate sui beni destinati (è in corso di approvazione la modifica per consentire la trasmissione dei dati);
- Il sistema "open Regio" in uso all'Agenzia dei beni confiscati e sequestrati, differente dal sistema ufficiale dell'Agenzia, non è interoperabile con REGIO e con i sistemi in uso presso gli uffici giudiziari;
- SIT-MP è interoperabile con il FUG;
- Il sistema SIT-MP è interoperabile con il sistema REGIO, ma non può trasmettere i documenti perché il sistema REGIO non è un gestore documentale e pertanto non può riceverli.

E' evidente che solo la realizzazione di un adeguato sistema informativo consentirà agli Uffici, giudicanti e requirenti, di assolvere adeguatamente ai loro compiti e, soprattutto, di avere sotto controllo le informazioni complete e costantemente aggiornate sulla situazione processuale, sulla gestione in itinere e situazione storicizzata del singolo bene, sulle prospettive di destinazione.

Il quadro dedotto dai dirigenti, e sostanzialmente confermato dal Dgsia - cui va dato atto di avere, con lo spirito di leale collaborazione che ha caratterizzato il lavoro di questi anni svolto con il Consiglio in sede di comitato paritetico - con chiarezza e spirito autocritico ricostruito i passaggi di una azione non sempre armonica, efficiente ed efficace svolta in

passato dal Ministero quanto alle scelte informatiche nel settore, e di avere finalmente avviato un progetto complessivo che ha una coerenza ed una visione di sistema – impone di richiedere al Ministro della Giustizia di concentrare ogni utile sforzo, in termini di risorse, di progettualità e di celerità delle procedure amministrative e di gara, in un settore strategico e assolutamente prioritario nella lotta alle mafie che, senza un adeguato supporto in termini di funzionamento dei registri informatici, delle banche dati e di sistemi di gestione documentale, rischia di compromettere non solo l'impegno spasmodico della magistratura e delle forze di polizia giudiziaria, ma lo stesso significativo, imponente e condivisibile disegno riformatore in atto. In mancanza gli uffici hanno evidenziato di essere costretti ad impegnare parte delle scarse risorse, ovvero acquisire risorse esterne, per l'acquisizione di software non ministeriali per la gestione di singoli segmenti della procedura, in particolare nella fase della gestione e destinazione /dismissione dei beni, proprio per fare fronte alle carenze dei sistemi informatici, con lo spirito di garantire una gestione minimamente ordinata che non faccia disperdere il valore dei beni e anzi ne massimizzi il profitto per lo Stato; pur consapevoli di alcuni rischi e di alcune criticità non facilmente ed altrimenti risolvibili.

Resta sul punto chiara la linea adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura, espressa nelle delibere plenarie e nel comitato paritetico: sostegno costante e convinto al Ministero della Giustizia nell'opera di informatizzazione nel settore penale in vista di un processo penale telematico adeguato e completo; indicazione agli uffici di dismettere ogni sistema informatico alternativo e diverso da quello offerto dal Ministero; richiesta agli uffici di puntuale e leale collaborazione con gli uffici ministeriali per l'implementazione dei sistemi informativi; e, contemporaneamente, comprensione per le soluzioni esterne adottate dagli uffici per fronteggiare carenze e mancanze di sistemi e software ministeriali, fermo il richiamo alle dovute cautele per il rapporto con i fornitori e per la specifica gestione dei sistemi, soprattutto in ordine alla riservatezza e/o la sensibilità ed importanza dei dati trattati e la opportunità di richiedere comunque l'autorizzazione al Dgsia, responsabile per la sicurezza dei sistemi informativi ed al quale il Consiglio deve chiedere di valutare con il dovuto spirito di collaborazione tali esigenze.

9. Proposte

All'esito di quanto emerso il Consiglio sottolinea l'estrema importanza degli istituti della confisca di prevenzione e della confisca allargata o estesa nell'azione di prevenzione e contrasto patrimoniale alla criminalità di tipo mafioso e a quella da profitto in genere.

A fronte della pluriennale esperienza applicativa di forme di confisca la cui introduzione e regolamentazione nel sistema, proprio per la funzione strategica degli stessi, ha trovato origine in gravissimi eventi delittuosi, che hanno visto il sacrificio di donne e uomini delle istituzioni e della società civile, l'impegno delle istituzioni deve essere prioritario. Nel pieno

rispetto delle garanzie, previste nel procedimento di prevenzione³⁹ e in quello penale, occorre assicurare la massima portata applicativa di questi strumenti, il cui incremento è richiesto anche dagli organismi sovranazionali e dalle convenzioni internazionali.

Al **Legislatore** non può che ribadirsi il favore per l'impianto di riforma in atto che, pur presentando ancora alcune specifiche lacune di dettaglio, affronta e risolve numerose criticità del sistema dell'aggressione patrimoniale della gestione ed amministrazione dei beni, nel solco delle migliori elaborazioni in materia e delle sollecitazioni provenienti anche dalla magistratura specializzata.

Al **Ministro della Giustizia** va ulteriormente rappresentata la necessità, più volte segnalata dalla DNA, dagli uffici giudiziari e dallo stesso Consiglio in sede di comitato paritetico, di un rapido adeguamento dei sistemi informativi, in particolare nel settore delle misure di prevenzione, così come la realizzazione di ulteriori programmi diretti a semplificare il caricamento dei dati dei beni sequestrati e la loro amministrazione e gestione fruttuosa in vista della destinazione finale. Il tempo, in questo come in altri settori, non è una variabile indipendente, per cui, pur dando atto di una decisa accelerazione in questo settore rispetto alla stasi degli ultimi anni, occorre procedere i tempi brevi, con i necessari investimenti e con una strategia condivisa che veda la partecipazione dei magistrati esperti nel settore per l'analisi e la sperimentazione. Appare indefettibile puntare ad un sistema in grado di assicurare comunicazione e scambio di informazioni fra registro della cognizione penale, registro della prevenzione, registro in uso presso l'Agenzia, con il supporto di adeguati sistemi documentali e possibilità di implementazione della banca dati Sidda-Sidna, nonché garantire una possibilità di implementazione ed alimentazione alla fonte anche da parte dei soggetti titolari della proposta esterni alla magistratura.

Occorre, inoltre, assicurare adeguate risorse materiali e umane a questo settore, in primo luogo attraverso l'immissione in ruolo di personale fornito di adeguata specializzazione in grado di fare fronte ai molteplici compiti richiesti ed una disciplina completa, effettiva e non penalizzante per l'individuazione, formazione, scelta e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari.

I **dirigenti degli Uffici** dovranno assicurare idonee risorse per la trattazione dei procedimenti finalizzati alla prevenzione e al contrasto patrimoniale. Un'adeguata specializzazione (si richiamano gli artt. 55 e ss. della circolare sulla formazione delle tabelle 2017-2019) favorisce migliori risultati, così come l'adozione di protocolli tra uffici requirenti e uffici giudicanti, e fra uffici giudicanti, nonché direttive interne all'ufficio per disciplinare i rapporti fra Gip e dibattimento che trattano le materie connesse ai sequestri, potrà assicurare una più efficace gestione delle procedure e dei beni sequestrati. In attesa di interventi sulla raccolta dei dati statistici, dovrà essere adeguatamente valorizzata l'attività svolta nella direzione dell'amministrazione dei beni dai giudici delegati alla prevenzione e dai giudici

³⁹ Il disegno di legge all'esame del parlamento prevede opportunamente ulteriori forme di garanzia, pur se deve comunque segnalarsi una costante attenzione della giurisprudenza nell'assicurare in via interpretativa più ampie garanzie rispetto al mero dato testuale.

penali ad essa addetti, compresi i Gip impegnati nel procedimento di sequestro ex 12 sexies, valutando adeguatamente la gravosa attività di amministrazione, anche con riferimento alla responsabilità conseguente alla cd. tutela dei terzi.

Fino alla fornitura da parte del ministero di adeguati programmi per l'amministrazione dei beni sequestrati e il loro proficuo utilizzo, va considerato, ogni sistema utile in tal senso, ivi compresa l'adozione di programmi informatici, ovviamente garantendo gli opportuni standard di sicurezza e di riservatezza dei dati, attraverso la opportuna comunicazione al Dgsia, anche ai fini di un costante monitoraggio.

Di rilievo **l'attività del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione** compiuta attraverso il prudente esercizio del potere di vigilanza ex art. 6 d.lgs. 106/2006, volta ad operare una attenta e ragionata ricognizione delle buone prassi che consenta, magari servendosi della poderosa ricognizione dei risultati raccolti nei lavori preparatori della deliberazione consiliare, e con la partecipazione dello stesso Consiglio, di promuovere soluzioni organizzative e sollecitazioni al massimo coordinamento possibile fra gli uffici interessati, verificando di sollecitare protocolli omogenei a livello distrettuale e con la Direzione Nazionale Antimafia, nonché di richiamare le stesse Procure generali presso le Corti d'appello ad una maggiore attenzione alla materia ed alla attivazione della confisca allargata in sede di esecuzione.

Allo stesso modo va sostenuto lo sforzo di **coordinamento e di raccolta di informazioni della Procura Nazionale Antimafia**, anche nell'ottica della sollecitazione di protocolli e modalità di coordinamento fra i diversi soggetti aventi il potere di proposta di prevenzione iniziativa che potrebbe ricevere l'adeguato sostegno istituzionale del Consiglio anche in termini di ulteriore riflessione ed approfondimento da operarsi in sede seminariale con i soggetti interessati.

Alla **Scuola Superiore della Magistratura**, con l'ausilio delle strutture di formazione territoriale, va richiesto di incrementare i momenti di formazione, sia in ordine alle diverse forme di confisca, che relativamente alla complessa fase dell'amministrazione giudiziaria, in particolare dei Gip, che si trovano ad affrontare nuove e complesse questioni.

Spetta al **CSM** un'opera di attenta ed urgente verifica, attraverso il lavoro delle commissioni competenti, della adeguatezza degli attuali strumenti organizzativi e di rilievo statistico rispetto alle nuove esigenze che emergono dall'analisi svolta: da un lato la forte richiesta di specializzazione, anche con riferimento a competenze in materia fallimentare e societaria, dall'altra la valorizzazione professionale del lavoro di direzione dell'amministrazione giudiziaria.

Alla **sesta commissione** può essere demandata una iniziativa istituzionale volta ad istituire un tavolo permanente di confronto fra il Consiglio Superiore - con la partecipazione dei magistrati specializzati del settore, il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, il Procuratore nazionale antimafia – ed il Ministero degli Interni con l'Agenzia dei beni confiscati, per il monitoraggio delle questioni più rilevanti in materia di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, per l'individuazione di linee guida condivise, che consentano una

ordinata e stabile amministrazione, dal primo momento del sequestro e fino alla destinazione finale del bene. Sarà utile un confronto con soggetti istituzionali per quanto attiene alla emersione delle migliori modalità, da condividere in prassi e protocolli, per l'emersione dei beni sequestrati e confiscati dalle irregolarità amministrative, contributive, di sicurezza sul lavoro, fiscali; e con soggetti rappresentativi delle categorie professionali e dei lavoratori, per la programmazione degli adeguati sostegni bancari ed economici, per la salvaguardia dei fatturati e dei livelli occupazionali.

Sarà necessario, in ogni caso, continuare a monitorare lo stato di applicazione degli strumenti di contrasto e prevenzione della criminalità da profitto, proponendo anche le opportune modifiche normative, in un solco ormai delineato anche a livello internazionale che trova origine nella specificità dell'esperienza italiana. Particolare e costante attenzione dovrà dedicarsi al tema degli amministratori giudiziari, sia per la corretta attuazione delle regole sulla tenuta degli albi e sulla attribuzione degli incarichi, sia per una riflessione, anche de iure condendo, sul ruolo degli amministratori dei grandi patrimoni illeciti, in considerazione delle specialiste professionalità necessarie e delle condizioni ambientali in cui tale attività viene svolta, che potrebbe richiedere la creazione di un ruolo interno all'amministrazione dello Stato e nell'ambito dell'Agenzia, a cui attingere per le amministrazioni più rilevanti e strategiche.

Tanto premesso,
il Consiglio delibera l'approvazione della presente *“risoluzione in materia di attività degli uffici giudiziari nel settore delle misure di prevenzione antimafia e dell'aggressione ai patrimoni illeciti”* e la sua trasmissione:

- 1) Al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.
- 2) Al Presidente della Commissione Parlamentare Antimafia.
- 3) Al Ministro della Giustizia, al Ministro dell'Interno ed al Direttore dell'Agenzia per i beni confiscati per le valutazioni in ordine agli interventi normativi, primari e regolamentari, utili ed opportuni per il miglioramento della disciplina volta al contrasto ai patrimoni illeciti mafiosi, e per la opportuna collaborazione istituzionale per la condivisione di prassi, protocolli e regole operative fra i principali attori istituzionali del settore, anche in materia di gestione ed amministrazione dei beni e con particolare attenzione alla funzionalità dei sistemi informativi ed informatici delle misure di prevenzione e dei sequestri antimafia.
- 4) Al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, al Procuratore nazionale antimafia, ai Dirigenti degli Uffici Giudiziari, per le valutazioni in ordine alle determinazioni proprie in materia di organizzazione degli uffici giudiziari e di condivisione di scelte operative in materia, nell'ambito dell'attuale quadro ordinamentale che impone per un verso il rispetto delle specifiche competenze di ciascun ufficio, e per l'altro una costante e proficua collaborazione all'insegna di una

dirigenza partecipata e sinergica, su cui il Consiglio ha investito con la sua normazione secondaria e di cui opera una stabile promozione.

- 5) Alla Scuola Superiore della Magistratura perché voglia fare dei temi, delle proposte e delle questioni affrontate nella presente risoluzione, l'oggetto di specifiche iniziative di formazione centrale e decentrata.

Manda alla settima commissione per le opportune valutazioni in ordine all'eventuale aggiornamento delle regole di organizzazione degli uffici giudiziari, alla luce delle audizioni svolte e delle considerazioni contenute nella risoluzione.

Manda alla quarta commissione per le opportune valutazioni in ordine al rilievo, nell'ambito delle valutazioni di professionalità, delle attività dei magistrati addetti alle misure di prevenzione e dei magistrati del procedimento penale, in particolare i G.i.p, con particolare riferimento alla gestione ed alla amministrazione dei beni in sequestro e oggetto di confisca.

Impegna la sesta commissione a proseguire nell'opera di monitoraggio dello stato di applicazione degli strumenti di contrasto ai patrimoni illeciti e di prevenzione della criminalità da profitto collegata alla criminalità organizzata, all'antiterrorismo ed alla corruzione, anche attraverso le più utili iniziative di collaborazione istituzionale con le autorità competenti e con gli uffici giudiziari.”



Sesta Commissione

**Incontro con i Procuratori Distrettuali
in materia di misure patrimoniali antimafia**

**Roma, 11 maggio 2017
Sala Conferenze del C.S.M.**

MATTINA

Ore 9.15 **Introduzione e coordinamento dei lavori**

Ercole Aprile – *Presidente della Sesta Commissione*

Ore 9.30 **L'attività di raccolta di dati ed informazioni della Procura Generale presso la corte di cassazione –**

Pasquale Ciccolo - *Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione*

Ore 9,50 **Il potere di proposta della DNA – l'attività di coordinamento del PNA**

Franco Roberti - *Procuratore nazionale Antimafia ed Antiterrorismo*

Ore 10,10 **Dibattito: il potere di proposta del Procuratore Distrettuale ed il coordinamento con il questore ed il Capo Centro DIA – i protocolli investigativi: sezioni di pg e attività delegata.**

Coordina – Luca Forteleoni - *componente della sesta commissione*

Ore 11.30 - pausa

Ore 11.45 – **presentazione del lavoro statistico e di raccolta dati compiuta dal CSM**

Alessandro Cimmino – *magistrato segretario sesta commissione*

Marilena Filomeno – *ufficio statistico del Consiglio*

Ore 12. 15 - **SICP e SIPPI applicati alle misure patrimoniali antimafia**

Pasquale Liccardo e Alessandra Cataldi - *DGSLA*

Ore 12,30 - dibattito

Ore 13.30 – pausa pranzo

POMERIGGIO

Ore 14,30 - **La scelta organizzativa: competenza investigativa DDA e sezioni ordinarie -
Banche dati: accesso ed aggiornamento**

Coordina: Antonello Ardituro - *componente sesta commissione*

Ore 15.00 – dibattito

Ore 17.00 – chiusura dei lavori



Sesta Commissione

**Incontro con i Presidenti di Tribunale
in materia di misure patrimoniali antimafia**

**Roma, 12 maggio 2017
Sala Conferenze del C.S.M.**

MATTINA

Ore 9,15 **Introduzione e Coordinamento dei lavori**

Ercole Aprile – *Presidente della Sesta Commissione*

Ore 9,30 **Indirizzo di saluto**

Giovanni Canzio - *Primo Presidente della Corte di Cassazione*

Ore 10.00 **Introduzione: Le misure patrimoniali antimafia**

Francesco Menditto – *Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Tivoli*

Ore 10,30 **Ruolo del Giudice per le Indagini Preliminari, gestione dei beni in sequestro e buone prassi in tema di scambio di informazioni tra G.i.p. (responsabile dell'amministrazione dei beni vincolati) e Giudice che procede nei sequestri ex art. 12 sexies D.L. n. 306/82 e in quelli relativi ai delitti di cui all'art. 51, comma 3 bis, c.p.p.; strumenti di verifica statistica e/o di valorizzazione dell'attività di amministrazione dei beni sequestrati.**

Dibattito.

Coordina: Paola Balducci - *componente sesta commissione*

Ore 11.30 pausa

Ore 11.45 **presentazione del lavoro statistico e di raccolta dati compiuta dal CSM**

Fulvio Troncone e Gennaro Sessa – *componenti dell'ufficio studi del CSM*

Marilena Filomeno – *ufficio statistico del CSM*

Ore 12.15 **SICP e SIPPI applicati alle misure patrimoniali antimafia**

Pasquale Liccardo e Alessandra Cataldi - *DGSIA*

Ore 12,45 dibattito

Ore 13.30 pausa pranzo

POMERIGGIO

Ore 14.30 **Organizzazione tabellare delle sezioni preposte alla trattazione dei procedimenti con beni sottoposti a sequestro di prevenzione e ricadute in tema di definizione prioritaria di tali procedimenti. Rapporti virtuosi fra le sezioni deputate alla trattazione delle misure di prevenzione e quelle civili, di esecuzione e fallimentari.**

Dibattito

Coordina: Ercole Aprile - *componente sesta commissione*

Ore 15.30 **La gestione dei beni confiscati: protocolli e prassi virtuose relative ai criteri di nomina e rotazione degli amministratori: eventuali profili applicativi della delibera consiliare del 4 maggio 2016. Prassi in tema di liquidazione dei professionisti incaricati dell'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro: possibile elaborazione di criteri uniformi – I rapporti con l'Agenzia dei beni confiscati.**

Dibattito

Coordina: Antonello Ardituro - *componente della sesta commissione*

Ore 17,30 chiusura dei lavori



Consiglio Superiore della Magistratura

Ufficio Statistico

Seminario con i dirigenti degli uffici giudiziari di primo grado in materia di misure patrimoniali antimafia nell'ambito del programma sulle nuove competenze della Sesta Commissione in materia di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata e terroristica.

Roma, 11 e 12 maggio 2017

INDICE

PREMESSA	2
UFFICI GIUDICANTI	3
Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo e tempi di definizione	3
Sequestri e confische	10
L'organizzazione degli uffici giudiziari	12
La gestione dei procedimenti	13
UFFICI REQUIRENTI	17
Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo e tempi di trattazione	17
L'organizzazione degli uffici giudiziari	27
La gestione dei procedimenti	28

Premessa

La sesta Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura, a seguito della recente rideterminazione delle competenze attribuite alle Commissioni consiliari, si occupa anche dei problemi posti all'amministrazione della giustizia in materia di corruzione e contrasto alla criminalità organizzata e terroristica attraverso l'adozione di pareri, proposte e iniziative volte a promuovere l'efficienza e la funzionalità degli uffici giudiziari preposti.

In tale ambito, la sesta Commissione ha avviato una raccolta di informazioni sui procedimenti di prevenzione, sui procedimenti penali con l'emissione dei provvedimenti di sequestro, sull'organizzazione degli uffici giudiziari e sulle soluzioni da essi intrapresi per la migliore gestione di tali procedimenti. Allo scopo sono stati inviati due diversi questionari agli uffici giudicanti di Corte di appello e di Tribunale distrettuale e alle sedi di Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e di Trapani, e agli uffici requirenti di Procura Generale e di Procura distrettuale della Repubblica.

Alla data del **3 maggio 2017** hanno risposto al questionario **47** uffici giudicanti sui **54** intervistati (**87%**), di cui **22** Corti di Appello e **25** Tribunali, e **46** uffici requirenti sui **52** intervistati (**88%**), di cui **21** Procure Generali e **25** Procure della Repubblica.

Di seguito si presentano i risultati di tale raccolta di informazioni. Ai fini della corretta interpretazione dei dati occorre considerare le difficoltà lamentate dagli uffici nel reperimento di tali informazioni dai registri informatizzati. Il Ministero della Giustizia ha diffuso sul territorio nazionale la Banca Dati dei beni sequestrati e confiscati, SIPPI, un sistema informativo delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e delle misure cautelari reali. Tale banca dati consente il monitoraggio permanente dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali, ma non è adoperata da tutti gli uffici giudiziari. Inoltre, il reperimento di tali informazioni dal registro informatizzato SICP è risultato particolarmente laborioso per alcuni uffici. La qualità dei dati forniti risente, pertanto, di tali difficoltà.

Uffici Giudicanti

Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo e tempi di definizione

La Tabella sottostante mostra i flussi dei procedimenti rilevati presso i Tribunali. Emerge, per la consistenza quantitativa delle sopravvenienze, il dato dei Tribunali di Palermo, Napoli, Bari e Reggio Calabria. Numericamente consistente è anche il dato delle pendenze delle sedi di Messina e Santa Maria Capua Vetere.

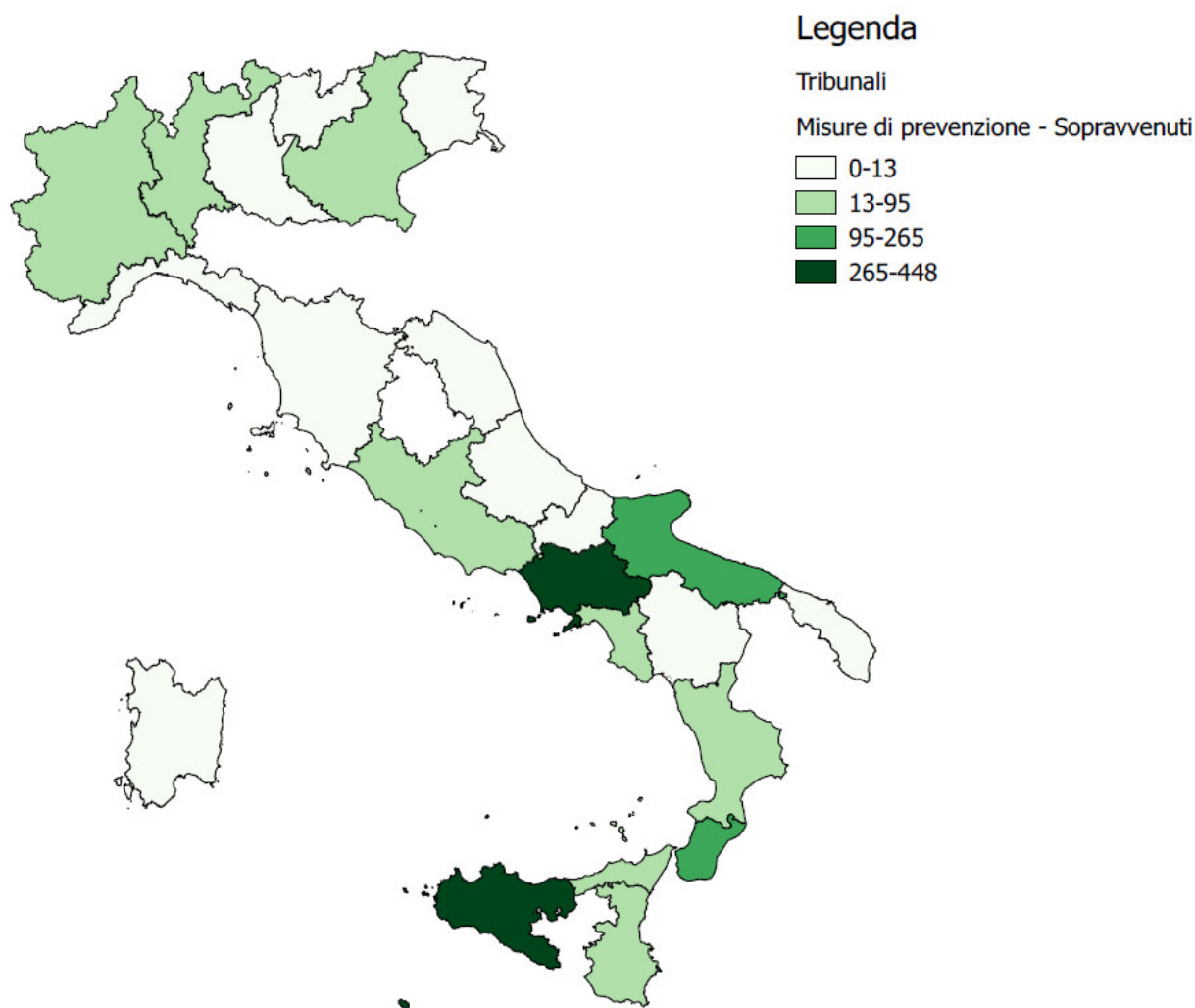
Tabella 1. Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo - Tribunali¹

Tribunali	Pendenti all'1/1/2016	Sopravvenuti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Sopravvenuti di cui pervenuti da altri soggetti con potere di proposta (questori, capo DIA)	Sopravvenuti di cui pervenuti dalle Procure	Definiti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Pendenti finali al 31/12/2016
Ancona	1	3	3	0	0	4
Bari	66	265	70	195	251	80
Brescia	4	6	0	0	5	5
Cagliari	2	2	2	0	1	3
Campobasso	0	0	0	0	0	0
Catania	16	23	17	6	12	27
Catanzaro	19	19	16	3	15	23
Firenze	3	4	4	0	4	3
Genova	4	13	13	0	4	13
L'Aquila	2	3	0	0	3	2
Lecce	3	3	1	2	1	5
Messina	165	53	28	25	123	95
Milano	46	95	51	44	114	27
Napoli	773	266	202	64	333	706
Palermo	460	356	0	0	256	560
Potenza	11	4	4	0	0	15
Reggio Calabria	148	196	180	16	171	173
Roma	33	29	26	3	29	36
Salerno	14	18	16	2	12	20
Santa Maria Capua	464	92	61	31	236	320
Torino	23	24	19	5	25	22
Trapani	63	92	49	43	82	73
Trento	0	0	0	0	0	0
Trieste	0	0	0	0	0	0
Venezia	9	32	27	5	15	26

¹ I Tribunali di Bologna, Caltanissetta e Perugia non hanno inviato il questionario.

Come si può notare, ad eccezione delle sedi di Palermo, Brescia e L'Aquila, tutti gli altri uffici sono riusciti a distinguere il dato delle sopravvenienze per provenienza (dalle Procure o da altri soggetti con potere di proposta).

Guardando ai soli procedimenti sopravvenuti, la mappa seguente mostra graficamente la distribuzione sul territorio nazionale dei procedimenti, raggruppati per distretto.



Se raggruppiamo gli uffici tenendo presente il livello di densità criminale delle sedi delle regioni meridionali (Sicilia, Calabria, Puglia e Campania), e, per le sedi rimanenti, il volume degli affari, ottenuto come somma dei procedimenti pendenti all'inizio del periodo e dei sopravvenuti, otteniamo i dati riepilogati nella tabella seguente. Nell'area degli uffici con movimento elevato sono state considerate le sedi di Milano, Roma, Torino e Venezia.

*Tabella 2. Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo per aree -
Tribunali²*

Area	Pendenti all'1/1/2016	Sopravvenuti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Sopravvenuti di cui pervenuti da altri soggetti con potere di proposta (questori, capo DIA)	Sopravvenuti di cui pervenuti dalle Procure	Definiti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Pendenti finali al 31/12/2016
Alta Densità criminale	2191	1383	640	387	1492	2082
Alto volume di affari	111	180	123	57	183	111
Basso volume di affari	25	32	26	0	17	43

Pertanto presso gli uffici ad alta densità criminale è iscritto l'87% dei procedimenti, mentre tali uffici raccolgono il 93% dei fascicoli ancora pendenti al 31/12/2016.

La Tabella sottostante mostra i flussi dei procedimenti rilevati presso le Corti d'Appello. Emerge, per la consistenza quantitativa delle sopravvenienze, il dato delle sedi di Palermo e di Reggio Calabria.

² I Tribunali di Bologna, Caltanissetta e Perugia non hanno inviato il questionario.

Tabella 3. Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo- Corti d'Appello³

Corti d'Appello	Pendenti all'1/1/2016	Sopravvenuti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Sopravvenuti di cui pervenuti da altri soggetti con potere di proposta (questori, capo DIA)	Sopravvenuti di cui pervenuti dalle Procure	Definiti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Pendenti finali al 31/12/2016
Ancona	0	0	0	0	0	0
Brescia	2	1	0	0	0	3
Cagliari	7	0	0	0	4	3
Caltanissetta	33	9	0	0	19	14
Catania	57	21	0	0	34	44
Catanzaro	54	21	0	0	64	11
Firenze	5	14	0	0	9	10
L'Aquila	4	19	0	0	31	5
Messina	16	4	0	0	5	15
Milano	28	37	0	0	40	25
Palermo	81	73	0	0	45	109
Perugia	0	6	0	0	0	6
Potenza	2	2	1	1	1	3
Reggio Calabria	178	65	0	0	166	77
Roma	19	26	0	0	27	28
Salerno	16	10	10	0	10	16
Trento	0	0	0	0	0	0
Trieste	0	1	1	0	1	0
Venezia	0	0	0	0	0	0

Anche per gli uffici di secondo grado si è provveduto al raggruppamento dei flussi assegnando ciascuna sede alla stessa area del corrispondente Tribunale. Il risultato è esposto nella tabella seguente:

Tabella 4. Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo per aree- Corti d'Appello

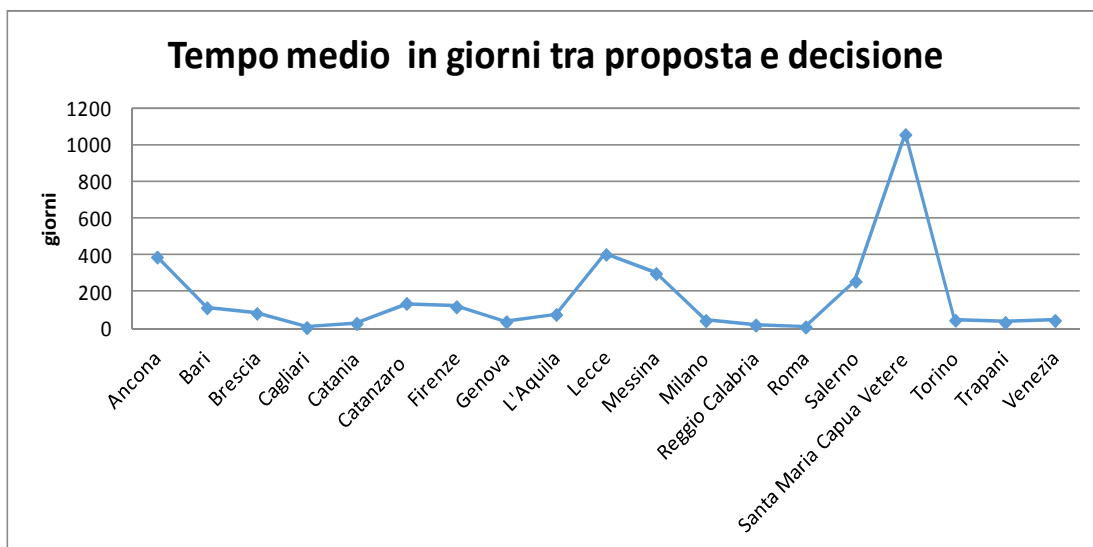
Area	Pendenti all'1/1/2016	Sopravvenuti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Sopravvenuti di cui pervenuti da altri soggetti con potere di proposta (questori, capo DIA)	Sopravvenuti di cui pervenuti dalle Procure	Definiti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Pendenti finali al 31/12/2016
Alta Densità criminale	435	203	10	0	343	286
Movimento basso	20	43	2	1	46	30
Movimento elevato	47	63	0	0	67	53

³ Si precisa che gli uffici di Corte di Appello di Campobasso, Bologna e Napoli non sono stati in grado di elaborare i dati relativi al movimento dei procedimenti. Le Corti di Appello di Bari, Genova, Lecce e Torino non hanno inviato il questionario.

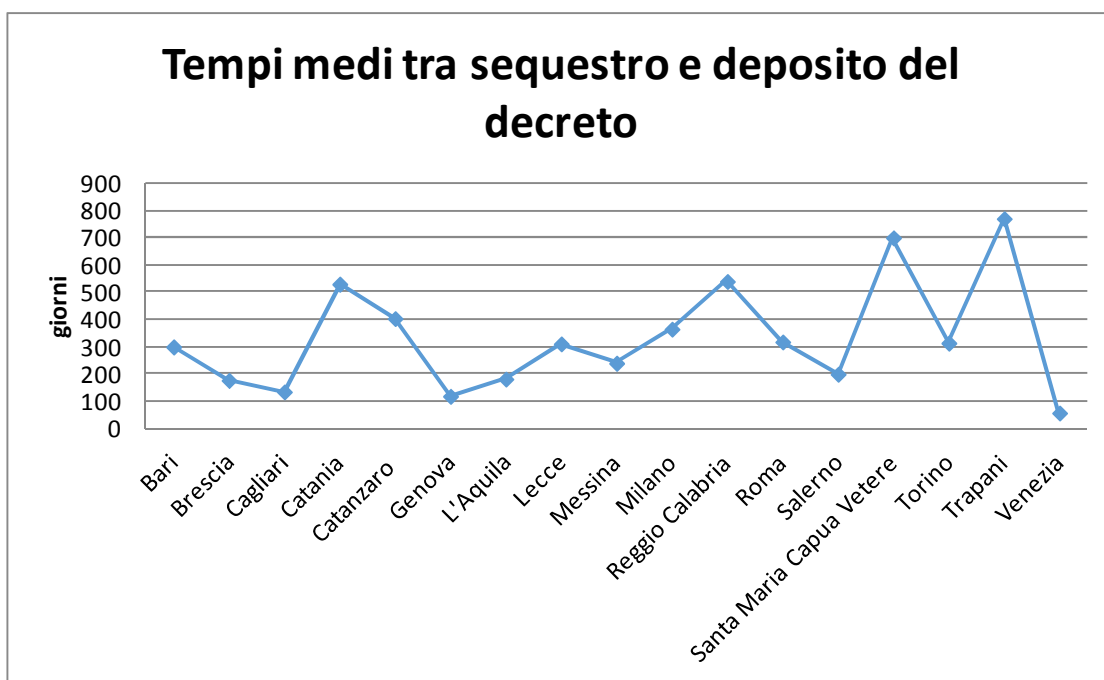
Negli uffici di secondo grado, pertanto, 2 procedimenti su 3, nel corso del 2016, sono stati iscritti presso le sedi operanti in territori ad alta densità criminale; inoltre, più di 3 procedimenti su 4 (78%) sono in tale sedi pendenti al 31/12/2016.

È stato richiesto agli uffici di fornire il dato dei tempi di definizione dei procedimenti, in particolare:

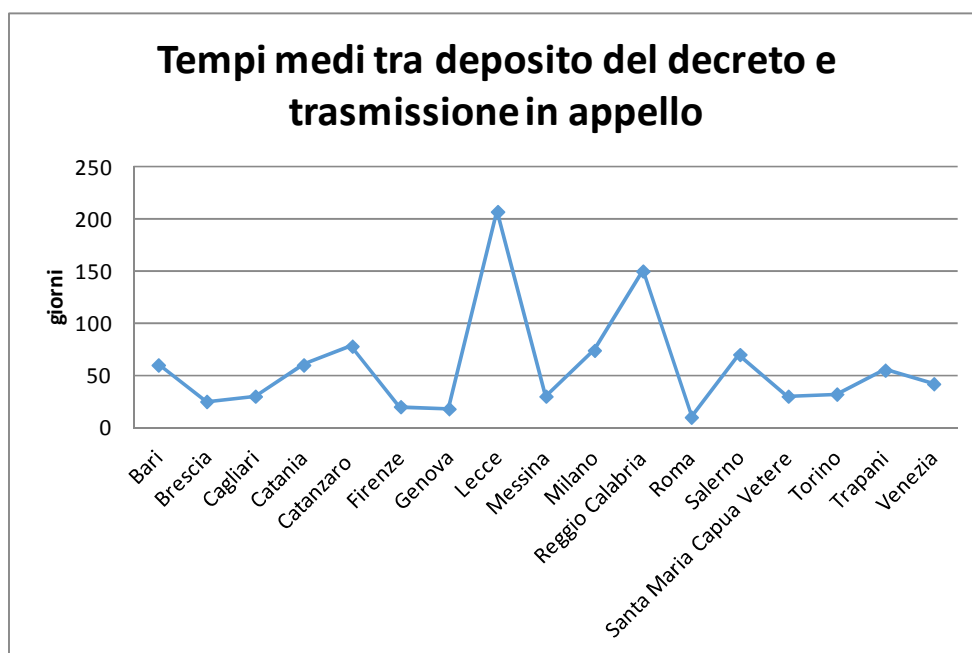
- ***tempo medio tra proposta e decisione sul sequestro da parte del Tribunale*** dei procedimenti definiti tra l'1/1/2014 e il 31/12/2016 che, come si evince dal grafico sottostante, ha una fascia di oscillazione molto ampia, che varia dai soli **6 giorni del tribunale di Cagliari ai 1.055 giorni del tribunale di Santa Maria Capua Vetere**. Anche se in maniera approssimativa, non potendo ponderare i dati per il numero dei procedimenti, è stato calcolato il valore medio nazionale; per eliminare l'influenza dei valori estremi dal calcolo del valore di sintesi è stato utilizzato, in luogo della media aritmetica, il valore mediano, che è pari a **78** giorni; infatti come si evince dall'analisi grafica, la maggior parte degli uffici ha comunicato tempi medi inferiori a 100 giorni. Se focalizziamo la nostra attenzione sui tempi medi registrati presso gli uffici raggruppati per aree territoriali (uffici ad alta densità criminale e uffici con un più o meno elevato numero di fascicoli), otteniamo che presso le sedi meridionali del Paese il tempo mediano tra proposta e decisione sul sequestro da parte del Tribunale è pari a **138** giorni, molto al di sopra del corrispondente valore di sintesi nazionale. Tale lasso di tempo è più breve per gli uffici che raccolgono un maggior volume di affari (la mediana è pari a **45** giorni) rispetto a quelli che registrano un movimento più basso (**81** giorni). Il numero di fascicoli che si trovano in questa fase al 31/12/2016 è pari complessivamente a **276 procedimenti**;



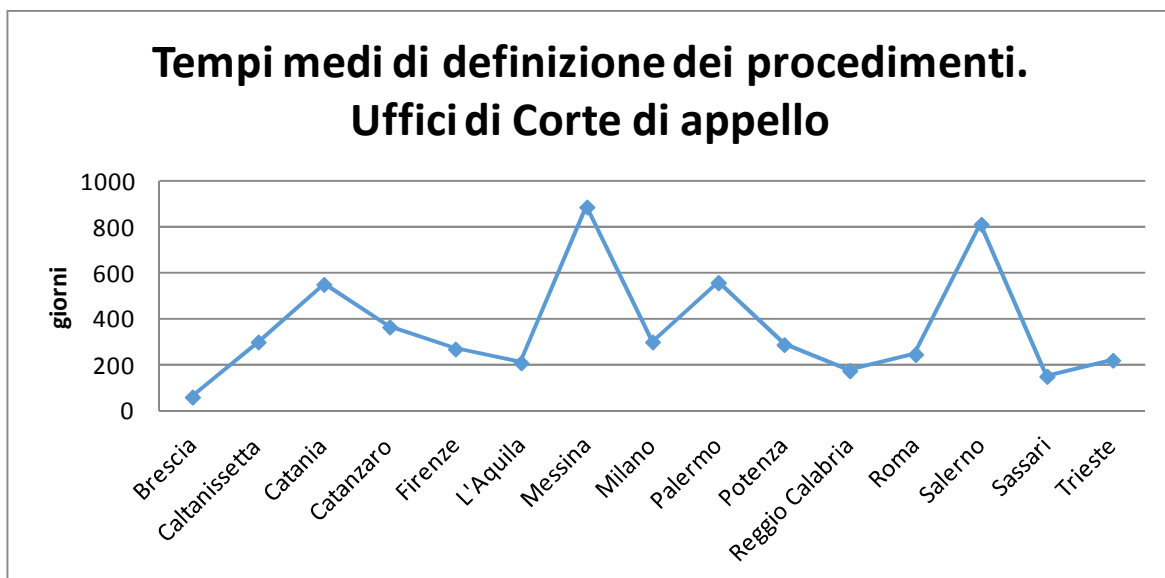
- tempo medio tra sequestro e deposito del decreto sulla confisca** di primo grado dei procedimenti definiti tra l'1/1/2014 e il 31/12/2016, che oscilla dai **119 giorni del tribunale di Genova ai 770 giorni del tribunale di Trapani**; la mediana calcolata sugli uffici rispondenti è pari a **311** giorni e fornisce un'approssimazione del valore mediano nazionale. Presso le sole sedi considerate operanti in un territorio ad alta densità criminale il tempo mediano tra sequestro e deposito sale a **404** giorni. Le sedi con un movimento più elevato impiegano **316** giorni, mentre le sedi con un volume di affari più basso **156** giorni; sono **234** i procedimenti che si trovano in questa fase al 31/12/2016;



- *tempo medio dal deposito del decreto di primo grado alla trasmissione in appello* dei procedimenti definiti tra l'1/1/2014 e il 31/12/2016, che oscilla dai **10 giorni del tribunale di Roma ai 207 giorni del tribunale di Lecce**; la mediana è pari a **42** giorni; i tempi mediani per gli uffici raggruppati per aree sono: **60** giorni per gli uffici operanti in un territorio ad alta densità criminale; **37** giorni per gli uffici con un movimento più elevato; **22** giorni per gli uffici con un movimento più basso; sono **9** i procedimenti che si trovano in tale fase al 31/12/2016;



- tempo medio dalla ricezione degli atti in Corte al deposito del decreto di secondo grado dei procedimenti definiti tra l'1/1/2014 e il 31/12/2016, che oscilla dai **60 giorni della Corte d'Appello di Brescia agli 887 giorni della Corte d'Appello di Messina**; la mediana è pari a **288** giorni e sale a **550** giorni per le sedi ad alta intensità criminale; sono **213** i procedimenti che si trovano in tale fase al 31/12/2016 (due uffici, Caltanissetta e Palermo non hanno comunicato questo dato).



Sequestri e confische

Il dato dei flussi dei procedimenti in materia di confische e sequestri è stato fornito da pochi uffici; per quanto riguarda gli uffici di primo grado 12 sedi hanno comunicato il dato sui sequestri, e 6 sedi quello sulle confische con dati esigui (2 sopravvenuti al Tribunale di Genova e 1 alla Corte d'Appello di Trieste). Presso le Corti d'Appello il dato non è stato comunicato ovvero è nullo.

La tabella seguente mostra i flussi dei procedimenti di sequestro comunicati dai Tribunali.

Tabella 5. Flussi dei procedimenti di sequestro - Tribunali

Tribunale	Pendenti all'1/1/2016	Sopravvenuti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	di cui art. 51 co 3 bis cpp	di cui art. 51 co 3 quater cpp	Definiti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Pendenti al 31/12/2016
Ancona	0	1	0	0	0	1
Cagliari	13	5		0	0	18
Campobasso	0	0		0	0	0
Catania	2	9			8	3
Genova	0	8	1	0	7	1
L'Aquila	1	1			1	1
Lecce	0	4			4	0
Milano	4	0	0	0	0	4
Palermo	0	0	0	0	0	0
Torino	0	5	5	0	4	1
Trieste	0	0	0	0	0	0
Venezia	0	5			2	3

N.B. I dati della sede di Firenze non sono state presi in esame in quanto probabilmente non riferiti ai soli sequestri antimafia.

Per quanto riguarda invece gli uffici di secondo grado, hanno fornito le informazioni in questione soltanto le sedi di Ancona e Trieste in cui il dato è negativo.

Dai dati forniti si ottiene:

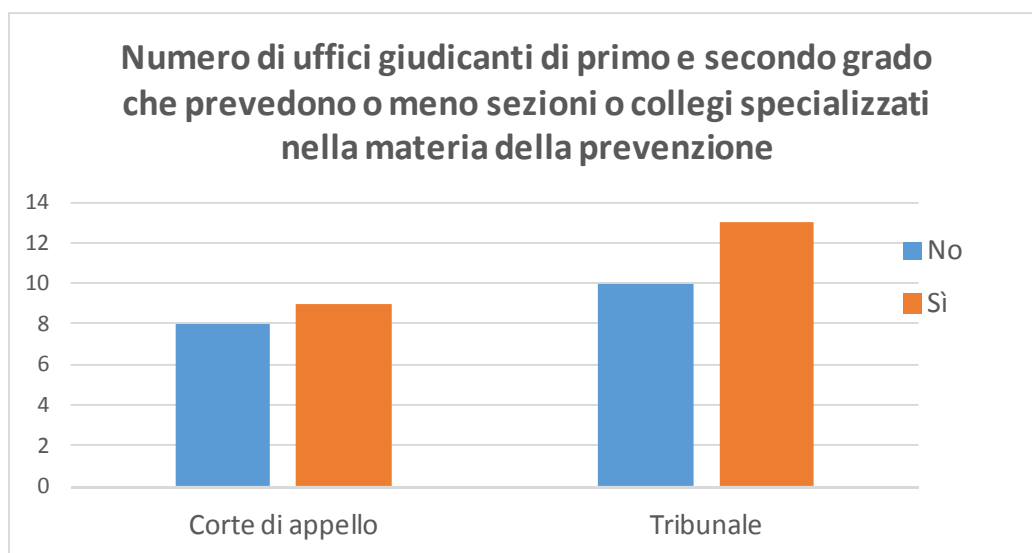
- numero di procedimenti con sequestri per reati di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p. iscritti nell'anno 2016: **6** complessivamente;
- numero di procedimenti con sequestri per reati di cui all'art. 51 comma 3 quater c.p.p. iscritti nell'anno 2016: **nessuno**;
- numero di sequestri di prevenzione ordinari effettuati nel 2016: **55** complessivamente (49 presso il Tribunale di Palermo e 6 a Torino);
- numero di sequestri di prevenzione antimafia effettuati nel 2016: **152** complessivamente (76 presso il Tribunale di Reggio Calabria, 62 presso il Tribunale di Palermo e 14 presso il Tribunale di Torino);
- tempi medi (giorni) di definizione dei processi penali con sequestri definiti tra l'1/1/2014 e il 31/12/2016: **valore indicati soltanto dal tribunale di Lecce (60 giorni), Milano (180 giorni) e Torino (631 giorni)**;
- rapporto tra numero di beni confiscati e numero di beni in sequestro all'esito del processo di primo grado (Anno 2016): **indicato solo dal Tribunale di Torino nel 60%**;
- valore complessivo dei beni sequestrati o confiscati dall' 1/1/2014 al 31/12/2016 (€): **indicato solo dalla Corte d'Appello di Trieste, dal Tribunale di Torino e di Trapani per un totale di 716.158.923€, di cui la maggior parte (699.050.000€) del Tribunale di Trapani** (fonte P.G.).

Inoltre, per quanto attiene le confische, soltanto la Corte di Appello di Trieste, e gli uffici di Tribunale di Firenze, Genova e Lecce comunicano un movimento diverso da zero: presso l'ufficio di secondo grado nel corso del 2016 è stato iscritto e definito 1 fascicolo; presso il Tribunale di Genova e quello di Lecce sono stati iscritti e definiti rispettivamente **1** fascicolo

e 2 fascicoli. Il Tribunale di Firenze ha iscritto 3 fascicoli e ne ha definito 1. La sua pendenza al 31/12/2016 è pari a 5 fascicoli.

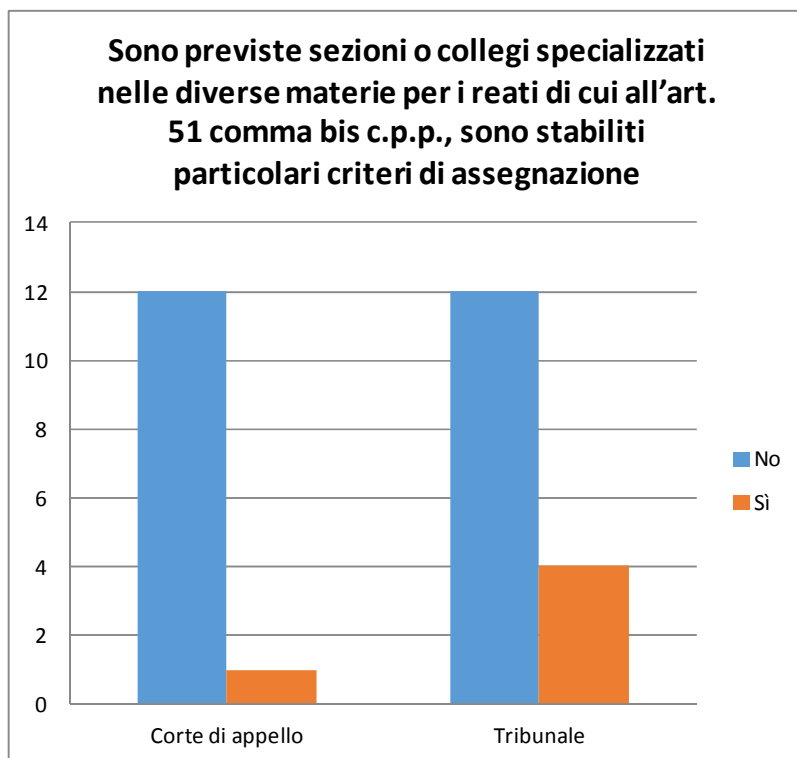
L'organizzazione degli uffici giudiziari

Nella materia della prevenzione sono previste sezioni o collegi specializzati nel **55%** degli uffici rispondenti (alcuni uffici non hanno indicato nessuna risposta) , anche se la percentuale è diversa tra Corti d'Appello (in cui la presenza di collegi specializzati è prevista nel **53%** di esse, ovvero in 9 sedi) e Tribunali (in cui la sezione specializzata è prevista nel **57%** dei casi, ovvero in 13 sedi). Nel grafico seguente sono mostrati i dati assoluti.



Le sezioni o i collegi specializzati sono previsti pertanto in **22** sedi, e soltanto presso le sedi di Tribunale di Palermo, Roma e Milano e presso la Corte di appello di Roma la specializzazione è esclusiva. Nelle altre sedi in cui non vi è specializzazione esclusiva l'assegnazione di affari riguarda anche le seguenti materie: assise, ingiusta detenzione, incidenti di esecuzione, riesame, revisione penale, ricusazione, mandati di arresto europeo passivi, estradizioni passive, rogatorie internazionali passive, riconoscimento di sentenze straniere, riconoscimento di ordinanze cautelari straniere, riconoscimento di sanzioni pecuniarie straniere, riabilitazione, altri reati (omicidi e lesioni colpose, societari e fallimentari, tributari, edilizia e ambiente, sicurezza sul lavoro, codice della strada, armi e altri reati previsti da normativa speciale, stupefacenti, inquinamento). In alcune sedi l'assegnazione riguarda tutte le altre materie rimanenti.

Per i reati di cui all'art. 51 comma bis c.p.p., sono previste sezioni o collegi specializzati ovvero, con riferimento all'attività del Giudice delle indagini preliminari, sono stabiliti particolari criteri di assegnazione delle stesse, negli uffici di Corte d'Appello di Firenze, e presso i Tribunali di: Bari, Cagliari, Torino e Milano (cfr. grafico seguente). In tali sedi le materie sono ripartite secondo criteri di promiscuità.



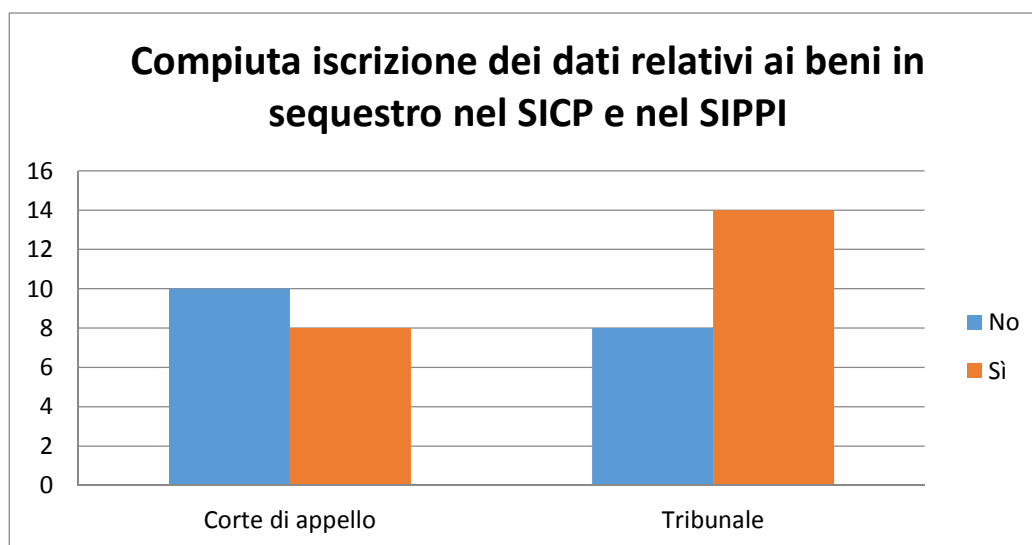
Con riferimento al settore penale ed in particolare all'ufficio Gip, **non** esistono strumenti di verifica statistica e/o valorizzazione del lavoro di amministrazione dei beni sequestrati – ad es. nella ponderazione dei carichi di lavoro ai fini delle assegnazioni.

Sono state elaborate regole per la trattazione prioritaria dei procedimenti con beni in sequestro solamente in **7** Corti d'Appello e presso **3** sedi di Tribunale. I criteri che prevedono la trattazione prioritaria dei procedimenti con sequestro e dei procedimenti di prevenzione patrimoniale sono normalmente stabiliti tabellarmente e sono stati indicati in modo generico.

La gestione dei procedimenti

Nel processo penale ed in quello di prevenzione, sui 39 uffici che hanno risposto alla domanda, **22** sedi - di cui **8** Corti di Appello e **14** Tribunali, riescono a curare la **compiuta**

iscrizione dei dati relativi ai beni in sequestro nel SICP e nel SIPPI, in base alle risorse umane e tecnologiche disponibili⁴.



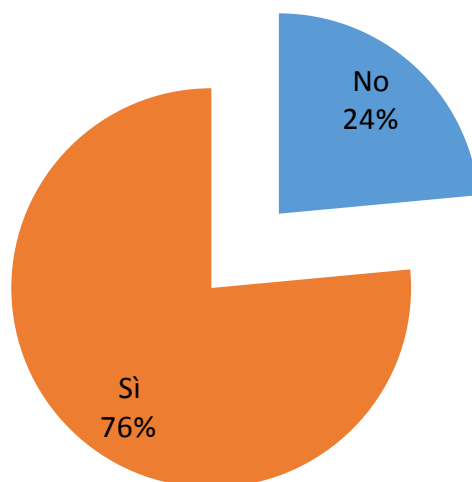
In **12** sedi di Tribunale (sui 34 uffici che complessivamente hanno risposto alla domanda), esistono protocolli o prassi in ordine alla **nomina degli amministratori ed alla direzione dell'amministrazione nei procedimenti di sequestro penale e di prevenzione** - registri di comodo o altre modalità o criteri per contemperare le istanze di rotazione, affidamento e competenza.

Protocolli o prassi di **interlocuzioni tra le sezioni penali che si occupano dei procedimenti di prevenzione e di quelli con beni in sequestro con le sezioni esecuzioni e fallimentari** in relazione alle numerose possibili interferenze in materia di amministrazione giudiziaria esistono soltanto presso le sedi di Tribunale di Palermo, Reggio Calabria, Santa Maria Capua Vetere e Trapani. In particolare a Palermo sono in corso laboratori di studio organizzati dalla formazione decentrata, a Reggio Calabria è stato effettuato un protocollo con la sezione fallimentare per regolare i rapporti tra curatore e amministratore, a Santa Maria Capua Vetere e a Trapani vi sono contatti diretti con tali sezioni. A Trapani, inoltre, è stato organizzato un convegno sulla materia.

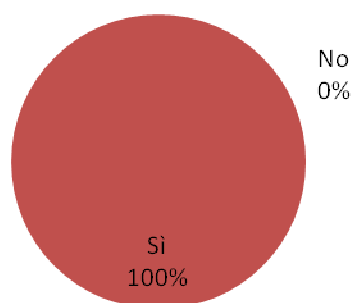
L'**onere di comunicazione all'Agenzia Nazionale** viene adempiuto in 34 uffici sui 38 rispondenti (89% dei casi); hanno risposto negativamente le Corti d'Appello di Bologna, Palermo, Potenza e Trieste; 10 uffici non hanno risposto.

⁴ La sezione distaccata di Corte di Appello di Sassari, che ha inviato autonomamente il questionario, dichiara, contrariamente alla sede centrale, di riuscire a curare la compiuta iscrizione dei dati relativi ai beni in sequestro nel SICP e nel SIPPI.

**Viene adempiuto l'onere di comunicazione
all'Agenzia Nazionale - Corti d'Appello**



**Viene adempiuto l'onere di comunicazione all'Agenzia
Nazionale - Tribunali**



Solo presso la Corte d'Appello di Cagliari esistono protocolli o prassi sulla **destinazione dei beni confiscati** definitivamente non di competenza dell'Agenzia Nazionale (art. 86 disp. att. c.p.p). Tale protocollo è stato avviato nel 2013.

Sono stati elaborati protocolli o prassi in materia di amministrazione giudiziaria per la **sollecita liquidazione dei beni sequestrati deteriorabili** presso la Corte d'Appello di Cagliari e presso 7 sedi di Tribunale (Bari, Lecce, Messina, Reggio Calabria, Roma, Santa Maria Capua Vetere e Trapani). Tali protocolli hanno riguardato sia aspetti organizzativi

interni sia convenzioni con le società che si occupano delle vendite di beni mobili ed immobili.

Per i **sequestri diversi da quelli di cui all'art.12 sexies e per delitti ex art. 51 comma 3 bis c.p.p.** - per i quali la questione è stata risolta dalla Cassazione in maniera ormai consolidata - in **5** sedi di Tribunale (Bari, Brescia, Catanzaro, Cagliari e Lecce), tra i 23 uffici che hanno risposto alla domanda, **esiste una interpretazione** prevalente nell'ufficio in ordine alla competenza alla nomina di amministratori giudiziari (ex art. 104 bis disp. att. c.p.p.).

Nei Tribunali di Brescia, Cagliari, Genova e Lecce, nei sequestri disposti ai sensi dell'art.12 sexies d.l. 306 del 1992 e per delitti ex art. 51 comma 3 bis c.p.p, esistono prassi organizzative per garantire il costante reciproco **aggiornamento delle informazioni sui beni vincolati tra l'ufficio gip responsabile della amministrazione ed il giudice innanzi al quale pende il procedimento.**

Uffici Requirenti

Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo e tempi di trattazione

La maggior parte delle Procure Generali ha compilato il questionario con dati nulli o vuoti, indicando una non competenza in materia. In particolare il dato sui flussi dei procedimenti in materia di prevenzione antimafia e antiterrorismo è stato fornito solo dalle sedi di Palermo, Catanzaro, Reggio Calabria e Lecce, come evidenziato nella tabella sottostante.

Tabella 6. Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo – Procure Generali⁵

Procura Generale della Repubblica	Procedimenti pendenti all'1/1/2016	Procedimenti Sopravvenuti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Procedimenti Definiti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Pendenti al 31/12/2016
Ancona	0	0	0	0
Bari				
Bologna				
Cagliari	0	0	0	0
Caltanissetta	0	0	0	0
Catania	0	0	0	0
Catanzaro	167	86	37	216
Firenze				
Genova	0	0	0	0
Lecce	17	23	26	14
Messina	0	0	0	0
Milano	0	0	0	0
Palermo	80	210	122	168
Perugia	0	0	0	0
Potenza	0	0	0	0
Reggio Calabria	353	183	64	472
Salerno				
Torino	0	0	0	0
Trento	0	0	0	0
Trieste	0	0	0	0
Venezia	0	0	0	0

⁵ Le Procure Generali di Brescia, Campobasso, L'Aquila, Napoli e Roma non hanno inviato il questionario.

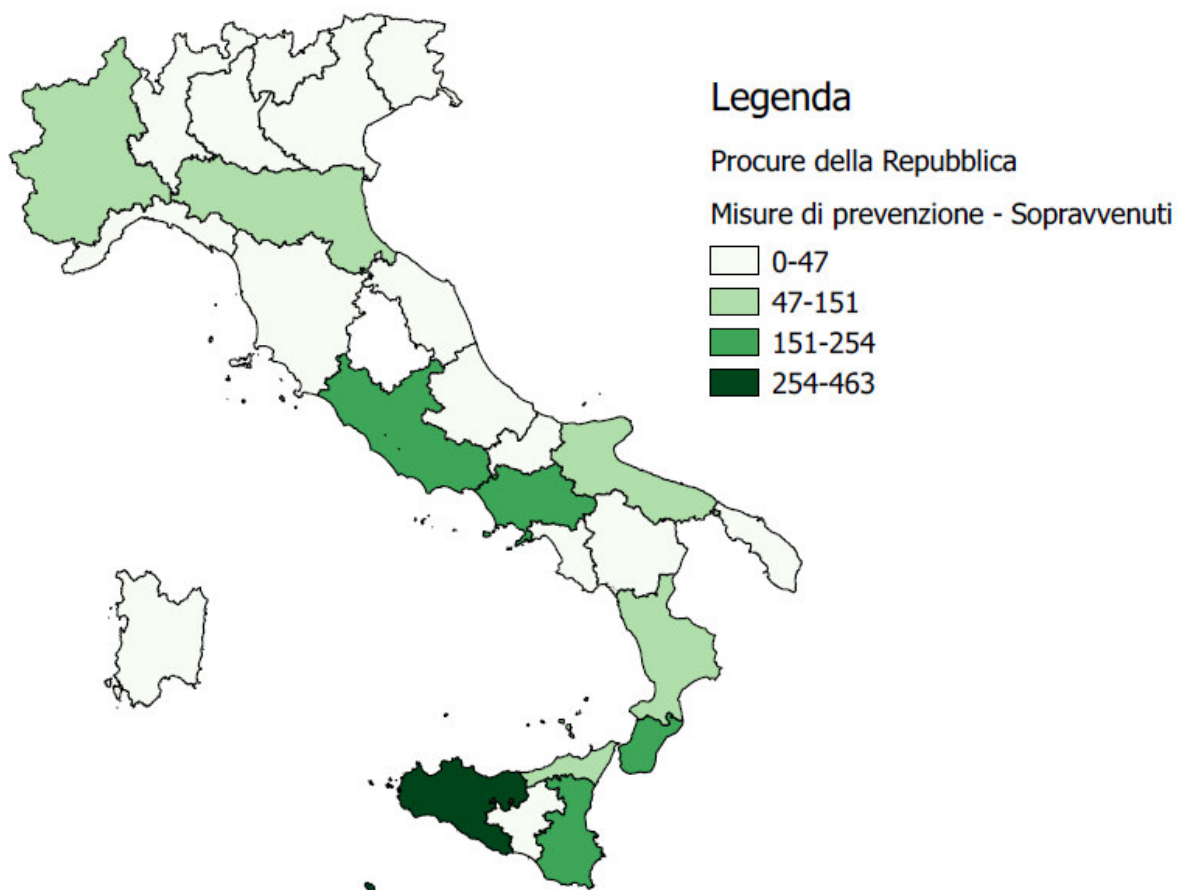
La Tabella seguente mostra invece i flussi dei procedimenti rilevati presso le Procure della Repubblica. Tra le sedi che fanno registrare un volume importante di affari di questa particolare materia (più di 100 fascicoli in entrata e/o in uscita durante il 2016) spiccano le sedi di Palermo, Roma, Napoli, Catania, Reggio Calabria, Catanzaro, Torino e Bari.

Tabella 7. Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo – Procure della Repubblica⁶

Procura della Repubblica	Procedimenti pendenti all'1/1/2016	Procedimenti Sopravvenuti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Procedimenti Definiti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Pendenti al 31/12/2016
Ancona	3	0	1	2
Bari	157	122	123	156
Bologna	62	63	40	63
Brescia	20	16	21	15
Cagliari	26	27	29	24
Caltanissetta	104	6	19	91
Campobasso	2	4	4	2
Catania	336	205	202	339
Catanzaro	253	129	87	295
Firenze	19	22	34	7
Genova	10	4	1	13
L'Aquila	1	1	0	2
Lecce	28	17	6	36
Messina	131	91	46	87
Milano	76	14	18	72
Napoli	1125	254	95	1283
Palermo	810	463	506	767
Potenza	7	11	5	13
Reggio Calabria	918	193	213	898
Roma	323	233	315	241
Salerno	205	46	77	174
Torino	125	151	167	185
Trento	0	0	0	0
Trieste	1	0	0	1
Venezia	27	31	25	33

⁶ La Procura della Repubblica di Perugia non ha inviato il questionario. Le Procure della Repubblica di Lecce e di Taranto hanno inviato due differenti questionari che sono stati elaborati separatamente laddove presenti risposte diverse.

Guardando ai soli procedimenti sopravvenuti, la mappa seguente illustra la distribuzione sul territorio nazionale dei procedimenti, raggruppati per distretto.



La tabella sottostante mostra invece il volume degli affari trattati dagli uffici raggruppati secondo i criteri seguenti: le Procure della Repubblica operanti nei distretti delle regioni meridionali sono state considerate uffici ad alta densità criminale; gli uffici rimanenti sono stati suddivisi in base al volume di affari, considerando i fascicoli pendenti a inizio 2016 e i fascicoli iscritti nel corso dell'anno. Tra gli uffici con un volume di affari alto (almeno 90 procedimenti in carico) sono stati considerate le sedi di Procura di: Bologna, Milano, Roma e Torino.

Tabella 8. Flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo – Procure della Repubblica

Ufficio	Procedimenti pendenti all'1/1/2016	Procedimenti Sopravvenuti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Procedimenti Definiti dall'1/1/2016 al 31/12/2016	Pendenti al 31/12/2016
Alta Densità criminale	4067	1526	1374	4126
Alto volume di affari	586	461	540	561
Basso volume di affari	116	116	120	112

Rileviamo che quasi 3 procedimenti iscritti su 4 sono registrati presso gli uffici che operano in territori ad alta densità criminale (73 %), mentre tali sedi raccolgono ben l'86% dei procedimenti pendenti al 31/12/2016.

Se guardiamo al rapporto tra il movimento dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo comunicati dagli uffici e il volume complessivo dei fascicoli iscritti presso tali Procure al registro noti (sezione ordinaria + dda) nel periodo 1/7/2015 – 30/06/2016 (ultimi dati aggiornati disponibili della DGSTAT) rileviamo che l'incidenza più alta si registra presso le sedi di Reggio Calabria (2,3%), Palermo (1,9%), Catanzaro (1,8%) e Catania (1,1%). Per tali sedi è elevata anche l'incidenza dei procedimenti pendenti in materia di prevenzione sul totale dei pendenti, in particolare presso la Procura di Reggio Calabria (13,8%), a cui si aggiungono le sedi di: Caltanissetta (3,2%), Napoli (2,4%) e Salerno (1,5%).

Tabella 9. Rapporto percentuale tra i flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo e i flussi complessivi– Procure della Repubblica

Procura della Repubblica	% sui procedimenti iscritti a registro noti dal 01/07/2016 al 30/06/2016	% sui procedimenti definiti a registro noti dal 01/07/2016 al 30/06/2016	% sui procedimenti pendenti a registro noti al 30/06/2016
ANCONA	0,0%	0,0%	0,0%
BARI	0,6%	0,6%	0,7%
BOLOGNA	0,3%	0,2%	0,3%
BRESCIA	0,1%	0,1%	0,0%
CAGLIARI	0,1%	0,1%	0,1%
CALTANISSETTA	0,2%	0,5%	3,2%
CAMPOBASSO	0,1%	0,1%	0,2%
CATANIA	1,1%	0,9%	2,2%
CATANZARO	1,8%	1,1%	2,8%
FIRENZE	0,1%	0,2%	0,1%
GENOVA	0,0%	0,0%	0,1%
L'AQUILA	0,0%	0,0%	0,1%
LECCE	0,1%	0,0%	0,2%
MESSINA	0,8%	0,5%	1,1%
MILANO	0,0%	0,0%	0,1%
NAPOLI	0,6%	0,2%	2,4%
PALERMO	1,9%	1,8%	3,2%
POTENZA	0,2%	0,1%	0,3%
REGGIO CALABRIA	2,3%	2,5%	13,8%
ROMA	0,4%	0,5%	0,3%
SALERNO	0,3%	0,4%	1,5%
TORINO	0,5%	0,5%	0,3%
TRENTO	0,0%	0,0%	0,0%
TRIESTE	0,0%	0,0%	0,0%
VENEZIA	0,2%	0,2%	0,2%

Nella tabella successiva è invece riportato il rapporto tra i flussi dei procedimenti di prevenzione e quelli della sola sezione DDA. In alcune sedi, ovvero presso le Procure della Repubblica di: Campobasso, Messina, Palermo, Potenza e Torino, l'incidenza è superiore al 100 %, pertanto, in tali uffici sono state trattate più misure per ciascun procedimento DDA, e/o i procedimenti di prevenzione sono stati trattati anche da sezioni ordinarie.

Tabella 10. Rapporto percentuale tra i flussi dei procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo e i flussi DDA– Procure della Repubblica

Procura della Repubblica	Iscritti DDA dal 01/07/2016 al 30/06/2016	Definiti DDA dal 01/07/2016 al 30/06/2016	Pendenti DDA al 30/06/2016	% sui procedimenti iscritti DDA dal 01/07/2016 al 30/06/2016	% sui procedimenti definiti DDA dal 01/07/2016 al 30/06/2016	% sui procedimenti pendenti DDA al 30/06/2016
ANCONA	32	44	35	0,0%	2,3%	5,7%
BARI	286	257	393	42,7%	47,9%	39,7%
BOLOGNA	114	97	119	55,3%	41,2%	52,9%
BRESCIA	54	36	121	29,6%	58,3%	12,4%
CAGLIARI	138	152	215	19,6%	19,1%	11,2%
CALTANISSETTA	116	109	280	5,2%	17,4%	32,5%
CAMPOBASSO	3	6	0	133,3%	66,7%	
CATANIA	332	283	473	61,7%	71,4%	71,7%
CATANZARO	433	453	690	29,8%	19,2%	42,8%
FIRENZE	138	170	122	15,9%	20,0%	5,7%
GENOVA	90	93	96	4,4%	1,1%	13,5%
L'AQUILA	20	19	10	5,0%	0,0%	20,0%
LECCE	140	83	136	12,1%	7,2%	26,5%
MESSINA	76	68	79	119,7%	67,6%	110,1%
MILANO	127	166	161	11,0%	10,8%	44,7%
NAPOLI	1.130	1.340	2.435	22,5%	7,1%	52,7%
PALERMO	259	305	336	178,8%	165,9%	228,3%
POTENZA	9	7	47	122,2%	71,4%	27,7%
REGGIO CALABRIA	300	245	686	64,3%	86,9%	130,9%
ROMA	552	279	1.374	42,2%	112,9%	17,5%
SALERNO	180	197	318	25,6%	39,1%	54,7%
TORINO	101	64	114	149,5%	260,9%	162,3%
TRENTO	14	10	8	0,0%	0,0%	0,0%
TRIESTE	94	89	69	0,0%	0,0%	1,4%
VENEZIA	67	64	85	46,3%	39,1%	38,8%

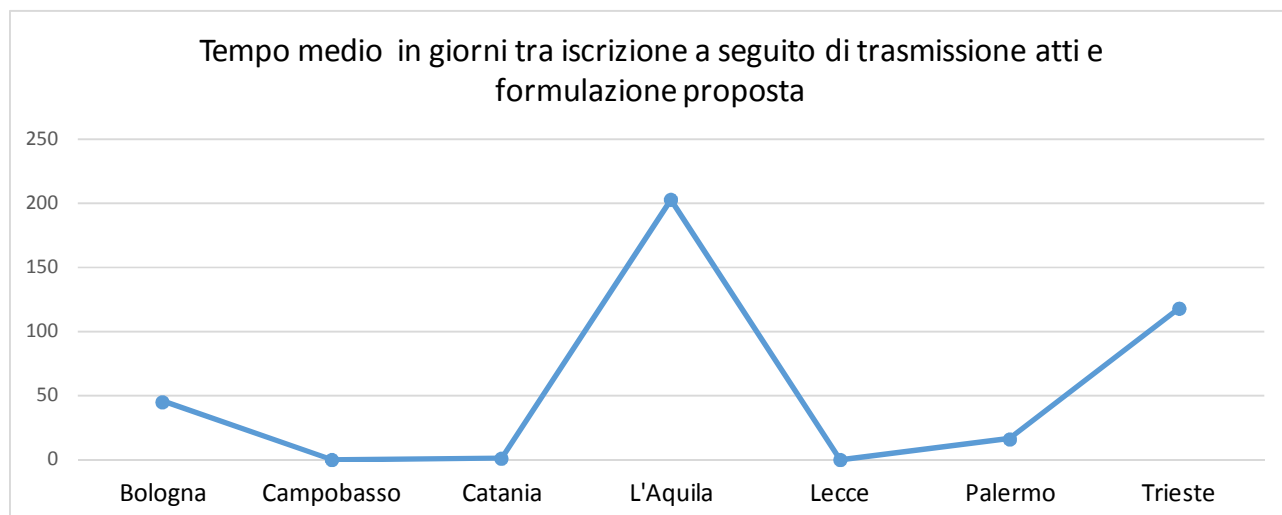
È stato richiesto agli uffici di fornire il dato dei tempi di trattazione dei procedimenti, in particolare per le Procure della Repubblica:

- tempo medio (giorni) tra prima iscrizione e proposta dei procedimenti definiti tra l'1/1/2014 e il 31/12/2016, oscilla tra i **10-12 giorni di Taranto e Genova** e i **1.550 di Salerno** come si evince dal grafico sottostante; in ambito nazionale, il valore mediano è pari, approssimativamente a **172** giorni; distinguendo tra Procure della Repubblica organizzate con o senza sezioni di indagini specializzate nella materia della prevenzione i tempi mediani sono rispettivamente pari a 142 e 203 giorni. Se

guardiamo invece ai tempi intercorrenti tra la prima iscrizione e la proposta raggruppando gli uffici per aree otteniamo che, per gli uffici ad alta densità criminale, il valore mediano sale a **446** giorni. Gli uffici con un volume di affari alto impiegano invece 175 giorni rispetto a quelli con un volume di affari più basso (118 giorni).



- tempo medio (giorni) tra iscrizione a seguito di trasmissione atti (ordinanza Gip, sentenza Tribunale, atti per competenza da altra sezione dell'Ufficio, etc.) e formulazione di proposta dei procedimenti definiti tra l'1/1/2014 e il 31/12/2016, oscilla da **0/1 giorni della Procura della Repubblica di: Campobasso, Lecce e Catania, ai 203 della Procura della Repubblica de L'Aquila**, come si evince dal sottostante grafico; il tempo mediano è approssimativamente pari a 16 giorni e potrebbe risentire del numero limitato di Procure che hanno fornito tale informazione. Sono **438** i procedimenti che si trovano in questa fase al 31/12/2016, di cui ben 424 sono pendenti presso la Procura di Palermo.



Sono complessivamente 33 le **richieste di sequestro formulate contestualmente alla richiesta di misura cautelare personale** nell'ambito dei procedimenti di cognizione DDA nel 2016, di cui 21 pendenti presso la Procura di Napoli (due sedi non hanno fornito questo dato).

Tabella 11. Richieste di sequestro formulate contestualmente alla richiesta di misura cautelare personale nell'ambito dei procedimenti di cognizione DDA nel 2016

Sede	Richieste di sequestro e di misure cautelari personali
Ancona	0
Bologna	2
Cagliari	1
Caltanissetta	0
Campobasso	0
Catania	0
Genova	0
L'Aquila	0
Lecce	0
Messina	1
Napoli	21
Palermo	0
Potenza	4
Salerno	2
Trento	0
Trieste	1
Venezia	1
Totale	33

Nel 2016 i procedimenti trattati con cd. doppio binario (sequestro e misura di prevenzione) sono almeno **343 (di cui oltre 300 a Catania)** rispetto ai **17** trattati con doppia proposta (polizia giudiziaria – Procura).

Tabella 12. Numero procedimenti trattati con il c.d. doppio binario e numero dei procedimenti trattati con doppia proposta nel 2016.

Procura della Repubblica	Numero di procedimenti trattati con cd. doppio binario (sequestro e misura di prevenzione) nel 2016	Numero di procedimenti trattati con doppia proposta (polizia giudiziaria – Procura) nel 2016
Ancona	2	0
Bari	0	0
Bologna	7	1
Brescia	0	0
Cagliari	1	0
Caltanissetta	0	0
Campobasso	1	0
Catania	300	0
Catanzaro	2	1
Firenze	1	0
Genova	0	0
L'Aquila	0	0
Lecce	2	0
Messina	2	0
Milano	1	0
Napoli	0	1
Palermo	17	0
Potenza	0	0
Reggio Calabria	0	4
Roma	0	0
Salerno	0	10
Taranto	1	0
Torino	5	0
Trento	0	0
Trieste	0	0
Venezia	1	0
Totale	343	17

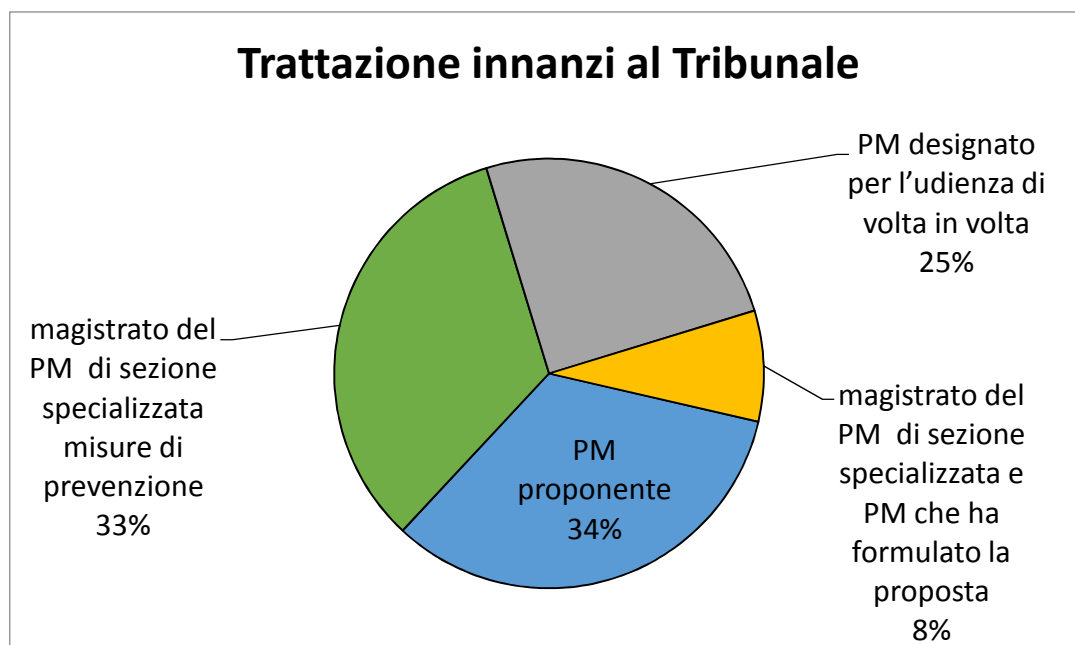
In particolare si osserva che 7 procedimenti trattati con doppio binario riguardano Procure della Repubblica organizzate senza sezioni di indagini specializzate nella materia della prevenzione; i restanti sono trattati in Procure con sezioni specializzate (Cagliari, Campobasso, Catanzaro e Lecce). Inoltre, 321 procedimenti sono trattati in uffici nei quali

sono previste sezioni collegate o gruppi di lavoro interni alla DDA (Catania, Catanzaro, Messina e Palermo). I procedimenti trattati con doppia proposta sono stati 17 di cui 16 in Procure con sezioni di indagini specializzate nella materia della prevenzione (Bologna, Napoli, Salerno e Reggio Calabria). A Reggio Calabria, dove sono stati trattati 4 procedimenti, la sezione specializzata è collegata alla DDA.

Per la trattazione innanzi al tribunale:

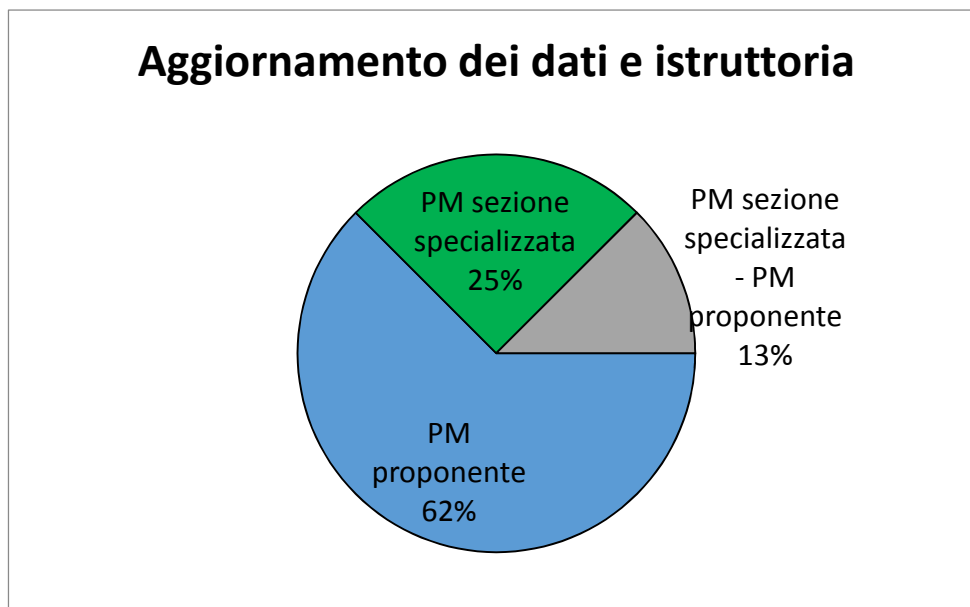
- in 9 sedi (8 Procure della Repubblica e 1 Procura Generale) è in via ordinaria delegato un magistrato del PM di sezione specializzata misure di prevenzione;
- in 6 Procure della Repubblica se ne occupa il PM designato per l'udienza di volta in volta;
- in 8 Procure della Repubblica se ne occupa il PM che ha formulato la proposta;
- in 2 Procure della Repubblica (Ancona e Reggio Calabria) è delegato sia il magistrato del PM di sezione specializzata misure di prevenzione sia il PM che ha formulato la proposta.

Il grafico sottostante riporta i dati percentuali degli uffici di Procura della Repubblica che hanno risposto a tale quesito.



Nel corso della trattazione innanzi al tribunale l'eventuale attività di aggiornamento dei dati o di istruttoria è di competenza del pm della sezione specializzata misure di prevenzione in **6**

uffici requirenti e del pm proponente in **15** Procure della Repubblica; in **3** casi è di competenza di entrambi.



L'organizzazione degli uffici giudiziari

Sono previste sezioni di indagini specializzate nella materia della prevenzione in 16 Procure della Repubblica (tra le quali è compresa la sede di Taranto e non quella di Lecce) e in 4 Procure Generali (Bari, Bologna, Genova e Palermo). Di queste ultime sedi soltanto Palermo ha inserito il movimento dei fascicoli.

In 4 uffici di Procura della Repubblica - Catania, Milano, Napoli e Palermo - la sezione è esclusiva. Sono previste sezioni collegate o gruppi di lavoro interni alla DDA in 6 Procure della Repubblica:

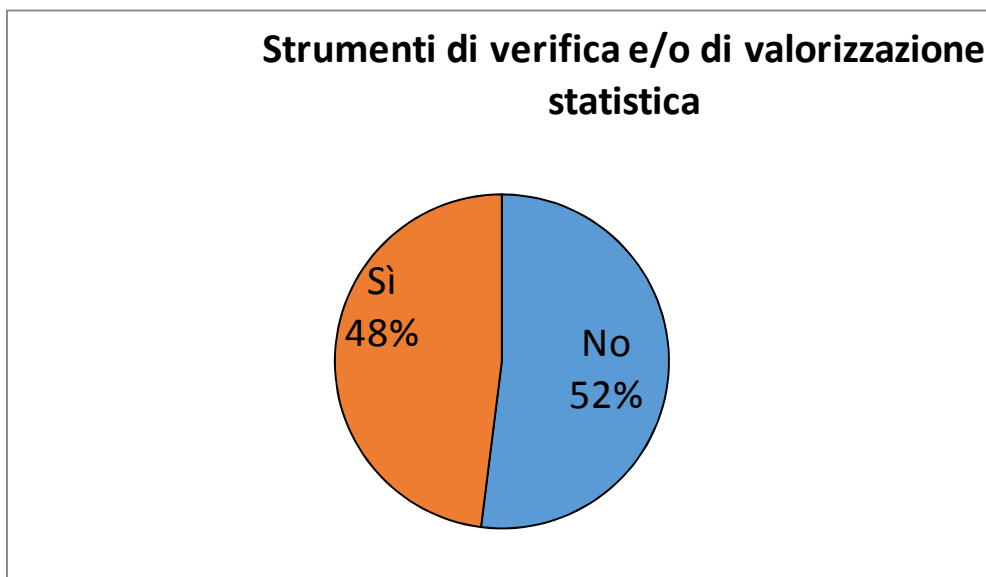
- a Catanzaro;
- a Bari, Palermo e Reggio Calabria tramite interpello;
- a Catania e a Messina in cui sono previste nel progetto organizzativo.

Sono diverse le ipotesi di coordinamento investigativo con la DDA, in particolare: coassegnazioni di procedimenti; coordinamento di indagini tra gruppi specializzati e della DDA; scambio di informazioni costante in relazione ai procedimenti in corso presso i diversi stati.

I magistrati addetti alle misure di prevenzione hanno possibilità di accesso alla banca dati in tutte le Procure che hanno risposto alla relativa domanda (13 sedi; la Procura di Taranto ha escluso invece tale possibilità mentre la Procura di Lecce non ha risposto alla domanda), direttamente o previa autorizzazione del Procuratore.

Sono previsti nei progetti organizzativi, provvedimenti diretti ad assicurare la trattazione celere o prioritaria dei procedimenti di prevenzione o di quelli in cui esistano beni in sequestro – eventualmente in ragione del rilievo di questi ultimi, in **9** Procure della Repubblica e in **1** Procura Generale (Bari).

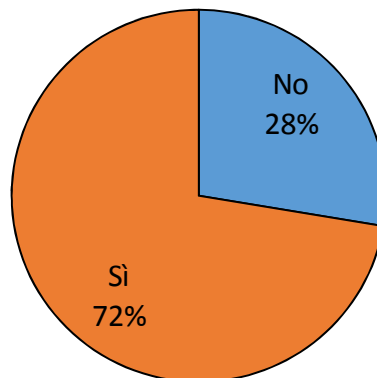
Guardando alle Procure della Repubblica, in 12 uffici (48% dei rispondenti alla domanda) esistono strumenti di verifica e/o valorizzazione statistica delle proposte di misure di prevenzione. Tali strumenti esistono anche per la ponderazione dei carichi di lavoro ai fini delle ulteriori assegnazioni ordinarie solo in 3 sedi (Catania, Reggio Calabria e Brescia).



La gestione dei procedimenti

Nel 72% dei casi (4 Procure Generali e 17 Procure della Repubblica) l'ufficio riesce a curare, in base alle risorse umane e tecnologiche disponibili, nel settore penale ed in quello di prevenzione, la compiuta iscrizione dei dati relativi ai beni in sequestro nel SICP e nel SIPPI.

Iscrizione dei dati nei registri

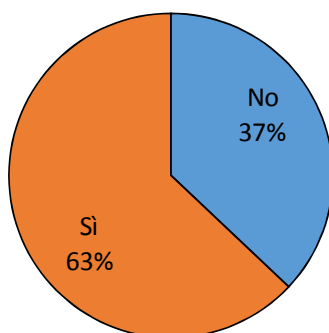


Diversi uffici hanno però segnalato criticità nel sistema informatico, ad es.:

- la non possibilità per il SIPPI di iscrivere istanze interlocutorie;
- nella Gestione dei beni sequestrati e affidati a terzi in SICP non è stata prevista la definizione degli affari in base alla notifica dei provvedimenti di restituzione, come previsto dalla normativa e dalla circ. MG del 15/3/2006 "Razionalizzazione e contenimento delle spese di giustizia"; inoltre, gli uffici non dispongono di query idonee all'estrazione delle pendenze;
- SICP prevede una gestione complessa dell'iter del bene in sequestro ed al momento è assente una formazione adeguata del personale amministrativo;
- non c'è collegamento informatico tra SICP e SIPPI.

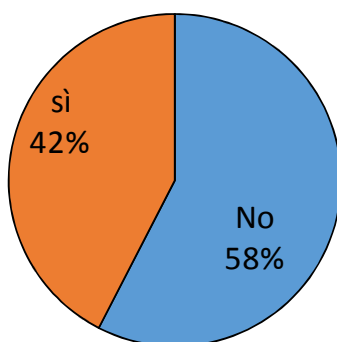
Nel 63% degli uffici interessati viene adempiuto l'onere di comunicazione, quando dovuta, all'Agenzia Nazionale.

Comunicazione all'Agenzia Nazionale



Il 42% degli uffici che hanno risposto alla domanda (14 Procure della Repubblica e nessuna Procura Generale) ha previsto regole o ha elaborato prassi o protocolli per la condivisione di modalità operative del potere di proposta fra i diversi soggetti titolari (Procuratore della Repubblica, responsabile Dia, Questore) e per la circolazione delle informazioni.

Regole e protocolli



In particolare sono stati segnalati i seguenti protocolli:

- a Reggio Calabria è previsto l'onere di preventiva comunicazione da parte della P.G. e autorizzazione del Procuratore della Repubblica;
- a Torino per le problematiche di ordine generale è stato previsto il Tavolo interforze; per le questioni attinenti ai singoli incartamenti il meccanismo della "informativa riservata" consente a tutte le autorità di polizia giudiziaria di conoscere quali sono le iniziative in corso da parte delle altre autorità;

- a Palermo è stato siglato il 13.10.2014 un protocollo d'intesa in materia di misure di prevenzione tra la Procura di Palermo e le altre autorità amministrative legittimate a proporre l'applicazione delle misure di prevenzione (DIA e Questure operanti nel distretto);
- a Roma vi è una prassi costante di previa informazione da parte di Questore e Direttore della D.I.A. sull'inizio di indagini finalizzate alla proposta, così da evitare sovrapposizioni o inconvenienti;
- a Catania oltre alle comunicazioni previste dall'art. 81 D. lvo n. 159/2011 (inizio indagini), sono previsti protocolli inerenti le modalità di comunicazione del deposito della proposta direttamente al Tribunale;
- ad Ancona sono previsti incontri frequenti con il Questore.

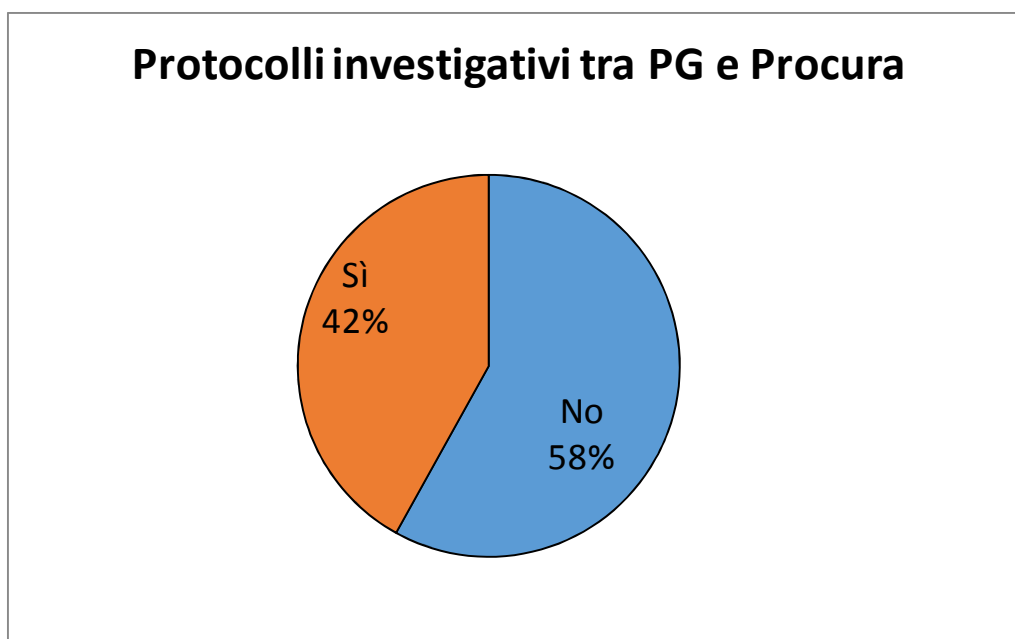
Tra le 10 Procure della Repubblica che non hanno una sezione specializzata per le Misure di Prevenzione o non hanno risposto alla domanda, alla richiesta di indicare se esistono collegamenti con la Sezione specializzata per la trattazione delle misure di prevenzione antimafia ed antiterrorismo e la DDA, 5 di esse non forniscono indicazioni utili, mentre per 2 sedi non esistono collegamenti. In altri 2 casi i magistrati che si occupano di misure di prevenzione coincidono con quelli della DDA, e infine in un caso le misure di prevenzione antimafia e antiterrorismo sono curate direttamente dal Procuratore Distrettuale.

Tra le 16 Procure della Repubblica che hanno una sezione specializzata per le Misure di Prevenzione, alla domanda se esistono collegamenti con la Sezione specializzata per la trattazione delle misure di prevenzione antimafia ed antiterrorismo e la DDA, 3 sedi rispondono che la composizione è mista; per 8 uffici le sezioni coincidono o vi è un rapporto di stretta collaborazione; in 2 sedi la materia è affidata alla DDA. In 2 casi gli uffici hanno contraddittoriamente risposto che la sezione in questione non esiste, mentre una sede non ha risposto alla domanda.

Nelle sezioni specializzate il rapporto fra il possibile sequestro in prevenzione e quello penale ex art. 12 sexies viene gestito attraverso il cosiddetto ‘doppio binario’; mediante l'assegnazione al medesimo magistrato dei procedimenti; attraverso la comunicazione da parte dei gruppi di lavoro che presentano richieste di sequestro ex art. 12 sexies al Gruppo di

Misure di Prevenzione. Alcuni uffici ribadiscono la prevalenza del sequestro di prevenzione nei casi di concorrenza di entrambi, anche se la Procura di Genova dichiara che i due procedimenti sono trattati separatamente.

Nel 42% degli uffici interessati⁷ esistono protocolli investigativi tra polizia giudiziaria e procura per l'istruttoria ordinaria delle proposte. Nella maggior parte degli uffici che hanno trattato procedimenti con doppia proposta esistono protocolli investigativi tra polizia giudiziaria e procura per l'istruttoria ordinaria delle proposte.



A esempio:

- a Catania sono previsti protocolli per standardizzare il calcolo del reddito disponibile ai fini della sproporzione (ad esempio inserimento rate mutui, consumo medio calcolato da ISTAT e altro);
- a Salerno sono previsti: acquisizione delle pendenze pregresse, verifica di tutte le eventuali pendenze, acquisizione di tutti i dati emergenti dal Registro Generale Notizie di Reato, analisi delle risultanze dello SDI interforze/BancaDati delle Forze di Polizia, acquisizione di copie di tutti gli atti utili rinvenibili nei fascicoli relativi ad indagini pregresse, acquisizione dei dati previa richiesta di analisi mirata inseriti nella banca dati SIDDA-SIDNA, acquisizione delle risultanze emergenti dalle banche Anagrafe Tributaria, C.C.I.A.A. etc..), sviluppo di accertamenti bancari approfonditi attraverso

⁷ Tali protocolli esistono per la sede di Taranto ma non per quella di Lecce.

l'utilizzo di canali diretti, individuazione ed evidenziazione delle dinamiche di accumulazione patrimoniale del soggetto proponente;

- a Palermo è stato adottato un procedimento standardizzato che viene curato dagli appartenenti alle Sezioni di PG (principalmente) o di altri uffici di PG dislocati presso la Sezione Specializzata per l'applicazione delle misure di prevenzione sotto la direzione del magistrato assegnatario;
- con riferimento al Tavolo interforze, la Procura di Torino è dotata di uno schema di delega delle iniziative da adottare per ogni singola istruttoria, che deve essere di volta in volta adattato al caso concreto;
- a Bari è stato predisposto un vademecum dal pool;
- a Milano è stato previsto uno schema di indagini patrimoniali;
- ad Ancona vi sono reiterati incontri con la Polizia Giudiziaria per singola procedura.

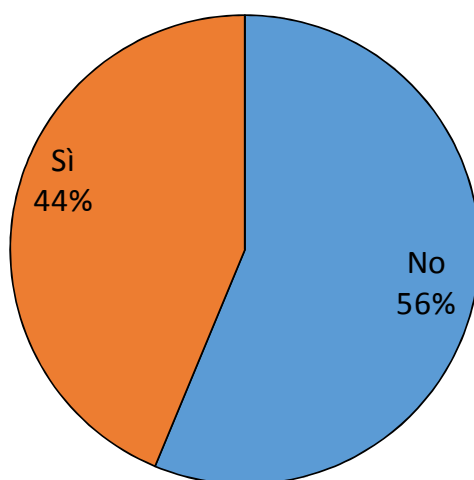
In 10 Procure della Repubblica esistono sezioni di polizia giudiziaria interne all'ufficio di procura, specializzate per la trattazione delle misure di prevenzione patrimoniale, solitamente coordinate dal Procuratore della Repubblica o dal Procuratore Aggiunto.

In 13 Procure della Repubblica e in 1 Procura Generale (Bari) esistono protocolli investigativi o prassi in relazione alla iscrizione, istruttoria, formulazione di proposta ed aggiornamento dei dati (personali e patrimoniali) in corso di trattazione⁸. Ad esempio a Reggio Calabria l'iscrizione avviene di regola a seguito della emissione dell'ordinanza; a Catania l'iscrizione avviene prima della delega di indagini ed è effettuata o su iniziativa o su segnalazione della P.G. e vi è il coordinamento con proposte presentate da Organi legittimati; a Torino esiste la prassi di seguire i procedimenti più complessi unitamente alla polizia giudiziaria proponente o comunque istante, in modo da agevolmente organizzare l'aggiornamento dei dati in corso di trattazione.

Inoltre si è osservato che, dei 14 uffici in cui esistono tali protocolli investigativi, 11 hanno sezioni specializzate in materia di prevenzione.

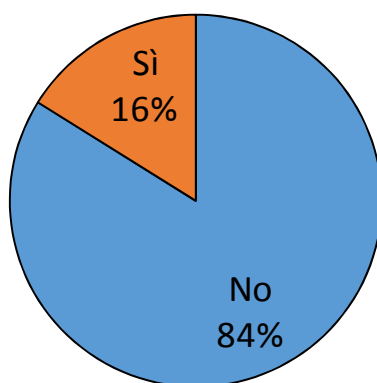
⁸ Tali protocolli esistono per la sede di Taranto ma non per quella di Lecce.

Protocolli investigativi



Protocolli o obblighi di comunicazione relativamente ai dati sopravvenuti tra le diverse sezioni competenti sul procedimento di cognizione e quella delle misure di prevenzione sono previsti solo in 5 Procure ordinarie (Bologna, Brescia, Catania, Salerno e Taranto).

Protocolli o obblighi di comunicazione



In 8 Procure della Repubblica sono state date indicazioni sulle modalità di coordinamento tra pm titolare del procedimento di cognizione e pm titolare del procedimento di prevenzione.

Indicazioni sulle modalità di coordinamento

