

RELAZIONE
SULLA CONSISTENZA, UTILIZZO DEI BENI
SEQUESTRATI O CONFISCATI E STATO DEI
PROCESSI DI SEQUESTRO E CONFISCA

***Relazione sulla raccolta dei dati dei beni sequestrati e confiscati
art. 3, co. 2 legge 7 marzo 1996 n. 109***

1.1 Premessa

L'ultimo significativo intervento del Legislatore in materia di misure di prevenzione patrimoniale e di criminalità organizzata è la legge 7 marzo 1996, n. 109, recante: "Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati o confiscati. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, e all'articolo 3 della legge 23 luglio 1991, n. 223. Abrogazione dell'articolo 4 del decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282".

Tale norma, come precisato nella relazione dei deputati proponenti, tende ad una "più razionale amministrazione dei beni confiscati ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, e ad una più puntuale destinazione degli stessi a fini istituzionali e sociali".

Gli scopi principali, tra loro complementari, della legge sono riassunti nelle seguenti considerazioni, tratte sempre dalla citata relazione.

La rapida destinazione dei beni immobili o costituiti in azienda e una effettiva destinazione a fini sociali od istituzionali dei profitti derivanti da attività illecite costituiscono un beneficio inestimabile per le comunità sul cui territorio le attività illecite si sono dispiagate.

Inoltre si ha la possibilità di incidere decisamente sul valore simbolico negativo di un potere mafioso, a volte intoccato anche dopo una pronuncia della autorità giudiziaria, rappresentato visivamente da aziende, complessi immobiliari, ed altri beni, che, pur confiscati, talora rimanevano inutilizzati o si deterioravano a fronte di una carenza cronica di sedi istituzionali, di aule scolastiche, di case, di centri sociali ed altro.

2.1 La nuova normativa

La legge 7 marzo 1996, n. 109 non si è limitata a recare innovazioni sostanziali e procedurali in tema di amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, ma ha recepito l'esigenza di attuare un monitoraggio permanente di

tali beni al fine di avere un quadro sempre aggiornato dello stato della questione e di consentire una relazione semestrale del Governo al Parlamento.

Come osservato nella già citata relazione alla proposta di legge, sino ad oggi la raccolta dei dati relativi al tema in questione era rimessa alla “buona volontà” delle amministrazioni a vario titolo interessate, le quali autonomamente e senza alcun raccordo tra loro avevano provveduto a creare sistemi di rilevazione periodici, a volte anche assolutamente estemporanei.

Tali indagini si riferivano ovviamente alla porzione del procedimento sotto il loro potere e controllo senza poter tenere conto della sua peculiarità, ed in particolare del passaggio di fasi ed amministrazioni diverse.

Si avevano così differenti rilevazioni relative alla fase di proposta dei provvedimenti di sequestro e confisca, alla fase giudiziaria, alla fase della destinazione e dell'amministrazione, con impiego di categorie di dati differenti e non concordate, non confrontabili tra loro.

Sicuramente mancava la necessaria visione d'insieme.

In questo la legge n. 109 del 1996 si è presentata innovativa e concreta, disponendo che la raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati dei dati concernenti lo stato del procedimento per il sequestro o la confisca, nonché dei dati inerenti alla consistenza, alla destinazione o all'utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati, deve essere disciplinata da un Regolamento del Ministero di grazia e giustizia, adottato di concerto con le altre amministrazioni interessate agli istituti in questione, e cioè con i Ministeri delle finanze, del tesoro, dell'interno e della difesa.

Il Regolamento del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con i Ministri delle finanze, del tesoro, dell'interno e della difesa, recante: “Disciplina della raccolta dei dati relativi ai beni sequestrati o confiscati” è stato emanato in data 24 febbraio 1997 ed è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 28 marzo 1997.

3.1 L'indagine : le modalità

il Regolamento indica la Direzione generale degli affari penali, delle grazie e del casellario quale centro di destinazione dei dati e stabilisce le nuove modalità dell'indagine.

Le Amministrazioni interessate hanno studiato e concordato l'insieme dei dati che volevano fossero oggetto del monitoraggio, rispecchiando ovviamente la struttura delle rispettive indagini esistenti ed aggiungendo tutti gli elementi di nuovo interesse.

La modulistica necessaria alla raccolta delle notizie utili per la formazione di tale banca dati è stata il frutto del lavoro di un gruppo informale costituito dai rappresentanti dei ministeri, che avevano partecipato alla stesura del decreto stesso, più direttamente interessati all'analisi delle informazioni da richiedere agli uffici tenuti a fornirle ai sensi dell'articolo 3.

Questo gruppo ha predisposto i moduli di rilevazione dei dati da trasmettere agli uffici periferici di tre ministeri, Uffici giudiziari, Uffici del Ministero dell'interno ed Uffici finanziari, tenendo presente lo spirito della legge n.109, cioè una nuova disciplina per la gestione, amministrazione e destinazione dei beni sottoposti alla misura di prevenzione della confisca.

Tali moduli sono quindi incentrati su di un numero alfanumerico identificativo del bene composto: dalla sigla della provincia, sede del tribunale competente ad emettere il provvedimento, dal numero e dall'anno di iscrizione della proposta nel registro misure di prevenzione del tribunale medesimo, da un numero progressivo qualificante ciascun bene oggetto di un identico provvedimento.

Detto numero identificativo di un solo e specifico bene è riportato in ogni modulo in modo da poter più facilmente essere ricercato nell'ambito del procedimento sia giudiziario che amministrativo, così da poter implementare le notizie connesse all'insieme procedurale e facilitare al tempo stesso la ricerca documentale, eliminando così le difficoltà operative nell'identificare il bene, il titolo ablativo, il momento procedurale, difficoltà che hanno determinato la costituzione di tale banca dati.

Il modulo di rilevazione dei dati, completo di istruzioni per la sua compilazione, è stato diffuso presso gli uffici periferici sopra indicati dall'autunno del 1997.

Nell'ambito del Piano triennale del Ministero di Grazia e Giustizia 1998 - 2000 è stato approvato dall'AIPA un progetto intersettoriale per la gestione del monitoraggio, che prevede che le singole Amministrazioni faranno pervenire in modo telematico i dati di propria competenza raccolti su supporto informatico.

In attesa dell'esecuzione di tale progetto le schede attualmente vengono compilate manualmente dai suddetti uffici e giungono secondo i consueti mezzi tradizionali, posta, corriere o telefax, alla Direzione generale degli affari penali, in particolare all'Ufficio V Ricerche, Documentazione e Monitoraggio.

Quest'ultimo Ufficio, sempre in attesa della realizzazione di detto progetto, ha predisposto internamente una banca dati informatizzata, studiata ad hoc in Access, ove sono registrati i dati.

Le scadenze di rilevazione sono previste dalla norma semestralmente, come di consueto per le indagini monitoriali in materia di istituti giudiziari.

La struttura di banca dati, intenzionalmente attribuita alla indagine anche per poter utilizzare i dati sotto il profilo operativo, consente peraltro una registrazione continua "in progress" delle schede man mano che pervengono (nelle istruzioni si sono richiamate le scadenze semestrali, ma si è consigliato di procedere all'immediata comunicazione dei provvedimenti senza attendere i due appuntamenti annuali).

3.2 L'indagine: lo stato attuale

Per il suddetto motivo la presente relazione, in modo difforme dalle normali indagini monitoriali o statistiche, riporta anche dati relativi all'anno in corso ove di consueto, ed in modo necessitato dati i tempi connessi alla raccolta dei dati ed alla loro elaborazione, la relazione riguarda l'anno precedente.

Deve ovviamente tenersi conto che per quelli del 1998 si tratta ovviamente di dati riguardanti solo una parte degli Uffici e quindi sono valutabili solo a livello tendenziale e non sono confrontabili di per sé con i totali dei periodi antecedenti.

Al riguardo ed a titolo meramente esplicativo, si sottolinea che le risposte relative all'anno 1997 ed agli anni antecedenti con riferimento esclusivo ai singoli Tribunali interessati, hanno riguardato il 58 % circa di tali uffici giudiziari, mentre la percentuale relativa al primo semestre 1998 è ancora ferma al 42 % circa (vedi tabella seguente).

UFFICI GIUDIZIARI - RISPOSTE PERVENUTE AL 14 AGOSTO 1998

Tribunali presso capoluoghi di provincia (totale n. 103)

II SEMESTRE 1997

Risposte positive		Risposte negative		Inadempienti	
18	17,48 %	42	40,78 %	43	41,74 %

I SEMESTRE 1998

Risposte positive		Risposte negative		Inadempienti	
13	12,62 %	30	29,13 %	60	58,25 %

3.3 L'indagine : i dati

In allegato vi sono le tabelle riportanti i dati contenuti dalla banca dati alla data del 14 agosto 1998.

Va ricordato che quest'ultima è ricca anche di dati di utilità gestionale, difficilmente descrivibili con grafici e commenti; per gli stessi si rimanda alla lettura diretta delle tabelle.

Per capirne le potenzialità, a titolo meramente esemplificativo si può sottolineare come sia possibile interrogare la banca dati per sapere se e per quanti beni è presente una certa persona, o quante volte è stato impiegato un determinato amministratore.

Il costante afflusso di nuove schede compilate può consentire ormai di considerare superato il difficile momento di avvio dell'indagine: ci si trova ad avere dati sufficienti per una descrizione ed un commento degli istituti.

I dati sono riferiti sia al procedimento di prevenzione, sin dal suo inizio (fase della proposta) con uno sguardo su tutte le sue vicissitudini processuali nei vari gradi sino alla definitività, che alle fasi successive della gestione ed amministrazione del bene, o della sua definitiva destinazione. Ovviamente diverse saranno le interrogazioni praticabili sulla banca dati.

La prima considerazione riguarda la presenza nella banca dati di beni, i cui procedimenti originano da procedimenti ben lontani nel tempo, dal 1973 in poi (grafico 1). Naturalmente il numero maggiore dei casi riguarda invece procedimenti originati negli anni '90 (grafico 1 bis); per questi ultimi sono significativi anche i valori di cui alla valutazione provvisoria da parte delle amministrazioni (grafico 1 ter).

I beni più largamente rappresentati (65,3 %) nella banca dati sono gli immobili (grafico 2); la tendenza è largamente confermata se si esaminano i dati relativi ai procedimenti iscritti nel 1997 (grafico 2 bis).

Per i beni relativi ai procedimenti dei periodi antecedenti il riferimento allo stato dei procedimenti ed a quello dei provvedimenti non può che registrare l'assoluta prevalenza rispettivamente della definitività e delle confische.

Più vario è invece il quadro dei beni relativi ai procedimenti degli anni '90 (grafici 3 e 4).

Uno sguardo più dettagliato meritano i beni relativi a procedimenti iscritti nell'anno 1997, che ovviamente registrano la preponderanza assoluta del primo grado di giudizio (grafico 3 bis). Interessante è l'esame del tipo e dello stato dei provvedimenti, anche nella sua suddivisione per tipo di bene, immobili, mobili e titoli (grafico 4 bis).

Il quadro del 1997 va completato con la descrizione di tutti i provvedimenti emessi nell'anno, a prescindere dall'anno di origine del procedimento (grafico 5). Le tabelle 7 e 8 riportano i dati relativi suddivisi per semestri. La tabella 9 è relativa ai dati del primo semestre 1998, per i quali valgono le avvertenze già sottolineate in merito alla loro provvisorietà.

Per un dettaglio sulla tipologia dei beni presenti nella banca dati è opportuno un rimando alla diretta consultazione della tabella n. 12.

Il procedimento di destinazione dei beni immobili, secondo la procedura di cui all'art. 2 decies, viene descritto nelle sue sequenze nei grafici 6 e 6 bis, laddove il dato che suscita perplessità è la differenza macroscopica tra la destinazione, per la quale si comincia ad intravedere un buon funzionamento dell'istituto, e la successiva consegna, attualmente concretizzatasi in soli tre casi.

Interessanti sono anche i dati relativi al procedimento di destinazione di cui all'art. 2 undecies come descritto nei grafici 7 (numero dei beni) e 7 bis (valore degli stessi); significativi sono anche i grafici relativi al tipo di destinazione riferito al Comune per numero (grafico 8) e per valore (grafico 8 bis).

La banca dati consente di entrare ancor di più nel dettaglio, ma è opportuno al riguardo esaminare direttamente le tabelle che riportano le sotto categorie (tabella 19).