

**Relazione sulla raccolta dei dati dei beni sequestrati e confiscati
art. 3, comma 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 costituito dalla 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 normativa, 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 dispiegate.

Inoltre si ha la possibilità di incidere decisamente sul valore simbolico negativo di un potere mafioso, a volte intoccato anche dopo una pronuncia dell'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, in precedenza 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 Ministro di grazia e giustizia, adottato di concerto con le altre amministrazioni interessate agli istituti in questione, e cioè con i Ministri 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.

Tali moduli sono incentrati su 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 tenersi conto che i dati al 14 agosto 1999 riguardano 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, limitando l'esempio agli Uffici giudiziari con riferimento esclusivo ai singoli tribunali interessati, si sottolinea che le risposte relative all'anno 1997 ed agli anni antecedenti hanno riguardato

il 61,16% circa di tali uffici giudiziari, la percentuale relativa al 1998 è del 51,94% (media dei due semestri), mentre quella relativa al 1999 è ancora ferma al 13,59% (vedi tabella seguente).

UFFICI GIUDIZIARI - RISPOSTE PERVENUTE AL 14 AGOSTO 1999

Tribunali presso capoluoghi di provincia (totale n. 103)

II SEMESTRE 1997

Risposte positive		Risposte negative		Inadempienti	
20	19,41 %	43	41,74 %	40	38,83 %

I SEMESTRE 1998

Risposte positive		Risposte negative		Inadempienti	
18	17,48 %	39	37,86 %	46	44,66 %

II SEMESTRE 1998

Risposte positive		Risposte negative		Inadempienti	
9	8,74 %	41	39,80 %	53	51,46 %

I SEMESTRE 1999 (al 14 agosto 1999)

Risposte positive		Risposte negative		Inadempienti	
1	0,97 %	13	12,62	89	86,41

3.3 L'indagine : i dati

In allegato vi sono le tabelle riportanti i dati contenuti nella banca dati alla data del 14 agosto 1999.

Va ricordato che la banca dati 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.

Va comunque sottolineato che tra gli uffici tuttora inadempienti vi sono uffici, che per la loro collocazione geografica e la loro importanza, sono da ritenere punti cardine nella lotta alla criminalità organizzata, quali quelli di Santa Maria Capua Vetere e Palermo.

Tale lacuna incide solo in parte relativamente ai beni per i quali si è definita la procedura in sede giudiziaria, in quanto le relative schede - specie quelle riferite al periodo transitorio - pervengono per la maggior parte a cura della Amministrazione Finanziaria.

I dati sono relativi 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, sia 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 provvedimenti originano da procedimenti ben lontani nel tempo, dal 1968 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 (59,9 %) nella banca dati sono gli immobili (grafico 2). La tendenza è largamente confermata se si esaminano i dati relativi ai procedimenti iscritti nel 1997, mentre contro tendenza si presentano quelli relativi ai procedimenti iscritti nel 1998 (grafico 2 bis), ove la quota, pur sempre maggioritaria, degli immobili si ferma al 41,8 %. Allo stato i dati al 14 agosto 1999 presentano una ancora più decisa differenza di tendenza, in quanto sono gli immobili a registrare il valore percentuale più

basso 8 %); (va ricordato peraltro che si tratta di dati provvisori e non ancora stabilizzati, in quanto è tuttora in corso l'afflusso delle schede.

Per i beni relativi ai procedimenti originati nei periodi antecedenti (dal 1968 al 1990) il riferimento allo stato dei procedimenti ed a quello dei provvedimenti non può che registrare l'assoluta prevalenza rispettivamente della definitività e delle confische (tabelle n. 3 e 4).

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 negli anni 1997, nel 1998 e nel 1999, 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 (grafici 4 bis, 4 ter e 4 quater). Ovviamente vale la consueta avvertenza in merito alla parzialità e provvisorietà dei dati del 1999.

Un quadro della situazione complessiva degli ultimi anni, 1997 (grafico 5), 1998 (grafico 5 bis) e 1999 (grafico 5 ter), va completato con la descrizione di tutti i provvedimenti emessi nell'anno, a prescindere dall'anno di origine del procedimento. Le tabelle da 8 a 13 riportano i dati relativi suddivisi per semestri. Le tabelle 12 e 13 sono relative ai dati del 1999, 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 delle tabelle 15/1 e 15/2.

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. Va in questo caso sottolineato che i dati del 1999, pur nella loro più volte ricordata parzialità, si presentano alla fine del semestre già di rilievo assoluto nell'ambito del procedimento di destinazione. Dal che non è arbitrario trarre la conclusione di una netta tendenza all'aumento dell'attività degli Uffici interessati, che potrà trovare la sua conferma alla fine dell'anno.

Interessanti sono 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). Vale anche in questi casi l'osservazione precedente sulla netta tendenza in aumento dei dati del 1999.

La banca dati consente di entrare ancor di più nel dettaglio, ma proprio quest'ultima caratteristica rende opportuno da parte degli interessati un diretto esame delle tabelle che riportano le sotto categorie (tabelle 22/1, 22/2 e 22/3).

G R A F I C I

PAGINA BIANCA

BENI SEQUESTRATI O CONFISCATI

Legge 7 marzo 1996, n. 109

Beni registrati nella banca dati suddivisi per anno di origine del procedimento
(1°: 1968 - 1990)

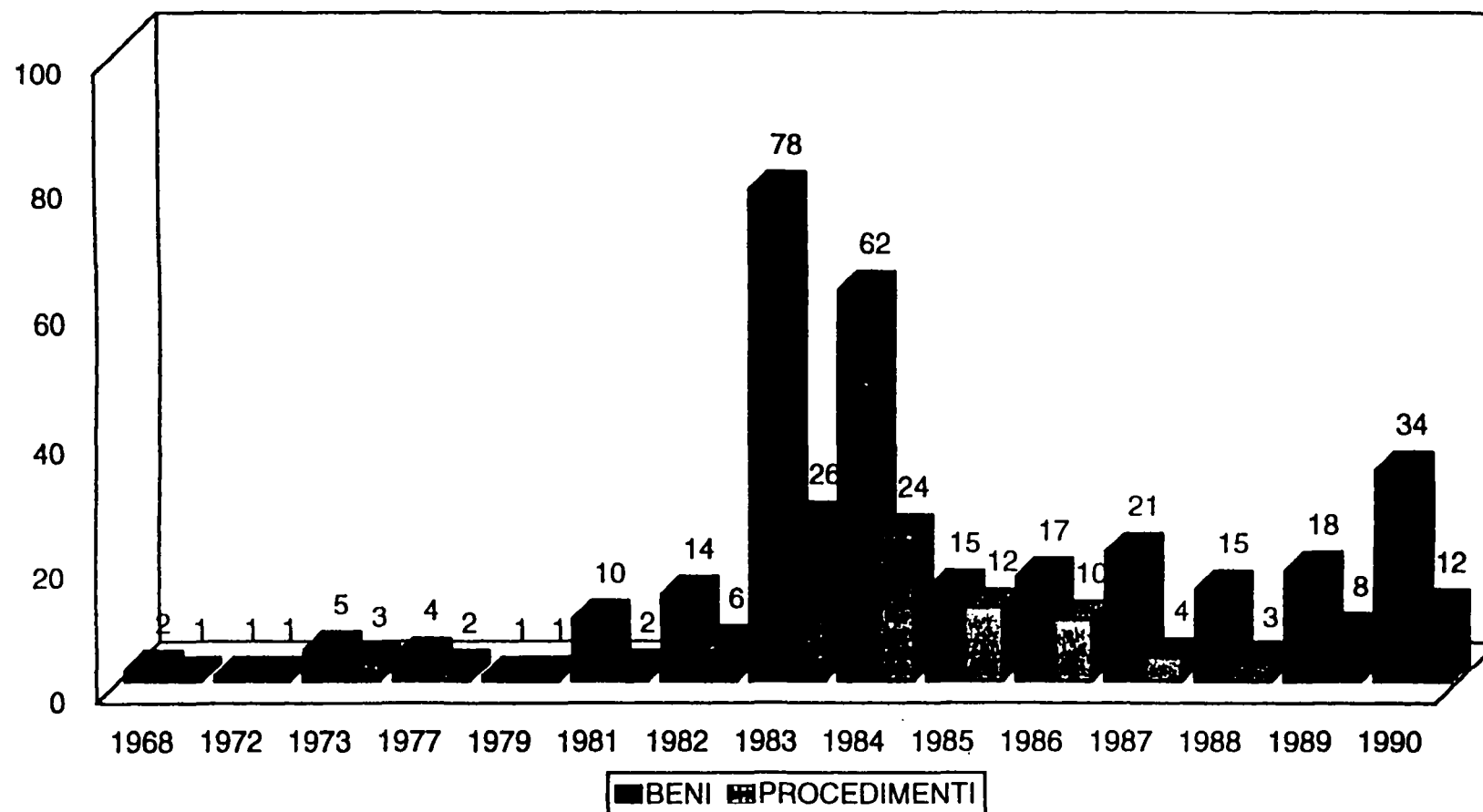


grafico 1
(Riferimento tabelle nn. 1 e 2)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI PENALI
UFFICIO V - RICERCHE, DOCUMENTAZIONE E MONITORAGGIO

MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI E PATRIMONIALI EX L. 646/82 - TRIBUNALI - I SEMESTRE 1996

DISTRETTI DI	PROPOSTE PENDENTI	PROPOSTE SOPRAVV.	PROPOSTE ESAURITE	NUM. PRO-	PROPOSTE RIGETTATE	MISURE IN	SORV. SPE-	SORVEGL. SPECIALE CON	SORVEGL. SPECIALE CON	AMMONTARE	SEQUE-	REVO.	Sosp. Temp.	CONF.	PROPO-
CORTE D'APPELLO	SEMESTRE PRECED.	NEL SEME- STRE	ALLA FINE DEL SEM.	PO- STI	IMPROC- BILI	PREVENZ. LE	CAU-	BIVIETO IN DOCCIONE	OBBLIGO DOCCIONE	CAUZIONE	STRO	CA	Seque- dec.	SCA	STI
AREA SETTENTRIONALE															
TORINO	10	1	4	8	4	0	3	0	1	51.000.000	0	1	4	1	7
MILANO	24	24	23	23	3	0	3	0	17	10.000.000	2	0	0	0	25
BRESCIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TRENTO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VENEZIA	3	9	11	12	2	4	3	0	0	10.000.000	3	2	0	4	1
TRIESTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GENOVA	16	3	6	6	1	0	0	5	0	5.000.000	0	0	0	0	13
BOLOGNA	1	3	3	3	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTALE	54	40	47	52	11	4	11	5	18	76.000.000	5	3	4	5	47
AREA CENTRALE															
FIRENZE	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PERUGIA	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ANCONA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ROMA	12	1	9	17	13	0	0	0	3	1.000.000	0	0	0	2	4
TOTALE	13	2	10	18	14	0	0	0	3	1.000.000	0	0	0	2	5
AREA MERIDIONALE															
L'AQUILA	2	1	3	3	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0
CAMPOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NAPOLI	799	244	157	206	68	0	1	0	77	1.503.000.000	33	7	12	17	886
SALERNO	15	2	3	4	1	0	0	0	3	25.000.000	1	0	0	0	14
BARI	126	56	62	62	6	0	2	0	52	327.500.000	4	4	1	4	120
LECCE	21	12	11	18	1	0	0	0	15	0	1	1	0	6	22
POTENZA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CATANZ	354	93	140	146	39	0	32	0	68	154.000.000	1	3	0	1	307
REGGIO C	294	141	65	129	95	0	4	0	21	60.000.000	5	5	0	7	370
TARANTO	91	10	18	18	0	0	0	0	18	19.000.000	0	0	0	0	83
TOTALE	1.702	559	459	586	211	0	40	0	254	2.088.500.000	45	20	13	36	1.802
AREA INSULARE															
PALERMO	376	90	143	79	7	0	10	0	46	314.000.000	7	18	0	19	323
MESSINA	151	23	36	36	10	0	1	0	23	0	1	1	0	0	138
CALTANIS	208	53	64	64	14	0	8	0	40	46.000.000	0	5	0	1	197
CATANIA	657	116	271	205	61	0	23	0	116	674.000.000	0	23	0	9	502
CAGLIARI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SASSARI	0	5	0	24	0	0	0	0	0	0	24	0	0	1	5
TOTALE	1.392	287	514	408	92	0	42	0	225	1.034.000.000	32	47	0	30	1.165
RIEPILOGO															
NORD	54	40	47	52	11	4	11	5	18	76.000.000	5	3	4	5	47
CENTRO	13	2	10	18	14	0	0	0	3	1.000.000	0	0	0	2	5
SUD	1.702	559	459	586	211	0	40	0	254	2.088.500.000	45	20	13	36	1.802
ISOLE	1.392	287	514	408	92	0	42	0	225	1.034.000.000	32	47	0	30	1.165
TOT. NAZ.	3.161	888	1.030	1.064	328	4	93	5	500	3.199.500.000	82	70	17	73	3.019

N.B. La discordanza tra il numero delle proposte pendenti alla fine del semestre precedente e quelle rimaste pendenti nel semestre in esame è determinata dal fatto che alcuni Tribunali in ordine al numero delle procedure pervenute hanno fatto riferimento a tutte le proposte di applicazione di misura di prevenzione e non solo a quelle emesse ai sensi della Legge 646/82 (stampo mafioso) non essendo sempre possibile distinguere la proposta "semplice o comune" da quella di tipo mafioso. I Tribunali hanno fatto rilevare che alcune procedure iniziate da una proposta "semplice" sono state definite con l'applicazione della legge antimafia. Inoltre si fa presente che nel tabulato si è tenuto conto dei provvedimenti esauriti con rigetto delle proposte anche se parzialmente accolte, nonché di quelli interlocutori che riguardano sequestri e confisci di beni.