

RELAZIONE
SULLA CONSISTENZA, DESTINAZIONE,
UTILIZZO DEI BENI SEQUESTRATI O
CONFISCATI E STATO DEI PROCEDI-
MENTI DI SEQUESTRO E CONFISCA

(Aggiornata a febbraio 2000)

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 la legge consente di incidere 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, senza tenere conto delle peculiarità di quest'ultima, ed in particolare del passaggio di fasi ed amministrazioni diverse.

Si avevano così differenti rilevazioni in relazione 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 fosse 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 per via telematica 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 interinalmente 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 all'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 15 febbraio 2000 riguardano solo una parte degli Uffici ed hanno quindi un valore solo tendenziale; essi 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 per cento circa di tali uffici giudiziari, la percentuale relativa al 1998 è del 54,84 per cento (media dei due semestri), mentre quella relativa al 1999 è ancora ferma al 31,54 per cento (vedi tabella seguente).

UFFICI GIUDIZIARI - RISPOSTE PERVENUTE AL 14 AGOSTO 1999

Tribunali presso capoluoghi di provincia (totale n. 103)

Semestre	Risposte positive		Risposte negative		Inadempienti	
2° 1997	20	19,41%	43	41,74%	40	38,83%
1° 1998	19	18,44%	40	38,83%	44	42,71%
2° 1998	13	12,62%	41	39,80%	49	47,57%
1° 1999	11	10,67%	13	26,21%	65	63,10%
2° 1999	13	12,62%	14	13,59%	76	73,78%

3.3 L'indagine: i dati.

In allegato vi sono le tabelle riportanti i dati contenuti nella banca dati al 15 febbraio 2000.

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.

A tale proposito è doveroso sottolineare che anche i Tribunali di Santa Maria Capua Vetere e Palermo si stanno conformando alle disposizioni di legge inviando la documentazione richiesta.

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 definizione, 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 per cento) 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 49,9 per cento. Allo stato i dati al 15 febbraio 2000 presentano una ancora più decisa differenza di tendenza, in quanto sono gli immobili a registrare il valore percentuale più basso (30,6 per cento); (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'articolo 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 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 trova conferma alla fine dell'anno 1999.

Interessanti sono i dati relativi al procedimento di destinazione di cui all'articolo 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).

Tabelle

Procedimenti patrimoniali inseriti nel database al 15/2/2000

anno di iscriz.	AG	AP	AV	BA	BG	BN	BR	CA	CE	CL	CN	CO	CS	CT	CZ	EN	FE	FG	FI	GE	KR	LC	LE	LI	ME	MI	MT	NA	NU	PA	PV	PZ	RC	RG	RM	SA	SV	TA	TO	TP	VE	VR	VV	Totale complessivo	
68																														1															1
72																														1															1
73																														3															3
77																														2															2
79																														1															1
81																														2															2
82	1														3															3											1			8	
83									1			2	1								3						3	2	14			3			1				2					29	
84	1				1				1																			7	12			1								2					25
85															1													2		9			1												13
86	1								1						6													2		1	1		1												13
87									1																				2					1											4
88																													2		2			1											5
89													2				1											6					1							1	1			12	
90							1						1						1				1			2		2		5			2												15
91				1		2	3		1					1			2												5		1		7			1		1							25
92			2	1			3		7			1	2	1						1		1			2		8		5	1	1	8		1				1							46
93				5			1		3					3	1							1						1		19			8	2	2			2		2		3			53
94				1			1		5	2				5	1					1								1		7			7	1	2				2	10	1			47	
95	1			8			1		13				4	13						3			1		1		5		8			4						2	17	1				82	
96				18			2		1	2	1		2	12	2			2					1		2	2		3	2	12			3	1		5	1	1		1	1		1		78
97		5		13			6	1	1	5			1	17	1	1		1			3					6		10		2	1		51		1	1			1	8		1	1		138
98			1	14			3		5				10	1	1		1		1	15					22	1	12		15			3		4	1						1				111
99				19			3		3					5	3						2					5	1	2		5			1		2										51
Totale complessivo	9	1	2	80	1	2	24	1	43	9	1	2	10	80	10	2	2	5	1	1	25	1	3	1	2	43	2	72	2	130	3	1	103	4	12	9	1	4	7	44	4	4	2		765

Sez. A
Tabella n. 1

Beni inseriti nel database al 15/02/2000
suddivisi per categoria del bene

anno di iscriz. proc.	Dati	beni			Totale complessivo
		immobili	mobili	titoli	
68	numero dei beni	2			2
	valore provvisorio del bene	0			0
72	numero dei beni	2			2
	valore provvisorio del bene	0			0
73	numero dei beni	5			5
	valore provvisorio del bene	0			0
77	numero dei beni	4			4
	valore provvisorio del bene	0			0
79	numero dei beni	1			1
	valore provvisorio del bene	0			0
81	numero dei beni	10			10
	valore provvisorio del bene	25.000.000			25.000.000
82	numero dei beni	24			24
	valore provvisorio del bene	0			0
83	numero dei beni	90		3	93
	valore provvisorio del bene	130.000.000		0	130.000.000
84	numero dei beni	152	16	5	173
	valore provvisorio del bene	1.070.000.000	0	14.000.000	1.084.000.000
85	numero dei beni	23			23
	valore provvisorio del bene	100.000.000			100.000.000
86	numero dei beni	21			21
	valore provvisorio del bene	0			0
87	numero dei beni	21			21
	valore provvisorio del bene	0			0
88	numero dei beni	23			23
	valore provvisorio del bene	0			0
89	numero dei beni	30			30
	valore provvisorio del bene	0			0
90	numero dei beni	51	1		52
	valore provvisorio del bene	0	2.000.000.000		2.000.000.000
91	numero dei beni	153	32		185
	valore provvisorio del bene	3.000.000.000	0		3.000.000.000
92	numero dei beni	471	103	64	638
	valore provvisorio del bene	4.160.000.000	72.500.000	971.170.161	5.203.670.161
93	numero dei beni	336	221	57	614
	valore provvisorio del bene	245.000.000	32.000.000	1.021.184.805	1.298.184.805
94	numero dei beni	617	75	240	932
	valore provvisorio del bene	434.741.695.215	12.761.000.000	12.816.155.825	460.318.851.040
95	numero dei beni	632	114	230	976
	valore provvisorio del bene	23.180.430.001	5.293.340.398	10.637.906.953	39.111.677.352
96	numero dei beni	530	221	282	1.033
	valore provvisorio del bene	14.558.461.000	537.355.323	18.707.635.453	33.803.451.776
97	numero dei beni	908	372	339	1.619
	valore provvisorio del bene	39.292.510.150	621.550.000	16.781.262.378	56.695.322.528
98	numero dei beni	817	444	375	1.636
	valore provvisorio del bene	300.321.105.000	906.225.000	94.522.260.223	395.749.590.223
99	numero dei beni	144	175	151	470
	valore provvisorio del bene	9.283.600.000	2.339.050.000	3.372.922.987	14.995.572.987
numero dei beni totale		5.067	1.774	1.746	8.587
valore provvisorio del bene totale		830.107.801.366	24.563.020.721	158.844.498.785	1.013.515.320.872

**Beni inseriti nel database al 15/02/2000
suddivisi per stato del procedimento**

anno di iscriz. proc.	Dati	stato del procedimento				Totale complessivo
		1° grado	appello	cassazione	definitivo	
68	numero dei beni valore provv. del bene				2 0	2 0
72	numero dei beni valore provv. del bene				2 0	2 0
73	numero dei beni valore provv. del bene				5 0	5 0
77	numero dei beni valore provv. del bene				4 0	4 0
79	numero dei beni valore provv. del bene				1 0	1 0
81	numero dei beni valore provv. del bene				10 25.000.000	10 25.000.000
82	numero dei beni valore provv. del bene				24 0	24 0
83	numero dei beni valore provv. del bene		10 0		83 130.000.000	93 130.000.000
84	numero dei beni valore provv. del bene		100 0		73 1.084.000.000	173 1.084.000.000
85	numero dei beni valore provv. del bene				23 100.000.000	23 100.000.000
86	numero dei beni valore provv. del bene				21 0	21 0
87	numero dei beni valore provv. del bene				21 0	21 0
88	numero dei beni valore provv. del bene		7 0		16 0	23 0
89	numero dei beni valore provv. del bene		1		29 0	30 0
90	numero dei beni valore provv. del bene				52 2.090.000.000	52 2.000.000.000
91	numero dei beni valore provv. del bene		1 0	1 0	183 3.000.000.000	185 3.000.000.000
92	numero dei beni valore provv. del bene	59 0	84 379.104.000	1	494 4.824.566.161	638 5.203.670.161
93	numero dei beni valore provv. del bene	13 0	65 0	5 0	531 1.298.184.805	614 1.298.184.805
94	numero dei beni valore provv. del bene	444 435.510.670.525	206 19.883.481.536	2 300.000.000	280 4.624.698.979	932 460.318.851.040
95	numero dei beni valore provv. del bene	271 20.017.525.566	218 3.382.803.861		487 15.711.347.925	976 39.111.677.352
96	numero dei beni valore provv. del bene	530 28.837.814.140	274 390.407.584	4 0	225 4.575.230.052	1.033 33.803.451.776
97	numero dei beni valore provv. del bene	978 48.732.007.020	129 311.547.914	10 0	502 7.651.787.594	1.619 56.695.322.528
98	numero dei beni valore provv. del bene	1.026 375.125.191.840	135 778.000.000	15 0	460 19.846.398.383	1.636 396.749.590.223
99	numero dei beni valore provv. del bene	416 10.837.251.128			54 4.158.321.859	470 14.995.572.987
numero dei beni totale		3.737	1.230	38	3.582	8.587
valore provv. del bene totale		919.060.460.219	25.125.344.896	300.000.000	69.029.515.758	1.013.515.320.872