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 la legge consente di incidere sul valore simbolico negativo del 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, non di rado fondati su criteri estemporanei.

Tali indagini si riferivano ovviamente solo alla fase del procedimento di propria competenza, senza tenere conto delle successive fasi e del coinvolgimento di amministrazioni diverse.

Si ottenevano 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, e perciò non confrontabili tra loro.

Mancava dunque il necessario coordinamento.

In questo la legge n. 109 del 1996 ha recato significative e concrete innovazioni, 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, venga 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.

Detto Regolamento, 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 (Ministeri della giustizia, delle finanze, del tesoro, dell'interno e della difesa) hanno individuato i dati da sottoporre a monitoraggio, nel rispetto 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 elaborata da un gruppo informale di lavoro formato dai rappresentanti dei ministeri che avevano partecipato alla stesura del decreto stesso e più direttamente interessati all'analisi delle informazioni da richiedere agli uffici tenuti a fornirle ai sensi dell'articolo 3.

Il gruppo ha predisposto i moduli di rilevazione dei dati da trasmettere agli uffici periferici di tre ministeri; agli Uffici giudiziari, agli Uffici del Ministero dell'interno ed agli 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 in tal modo le difficoltà operative nell'identificazione del bene, del titolo ablativo, della fase procedurale.

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 della 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 conoscitive in materia giudiziaria.

La struttura di banca dati, intenzionalmente attribuita all'indagine anche per poter utilizzare i dati sotto il profilo operativo, consente peraltro una registrazione *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 che riguardano solo una parte degli Uffici ed hanno quindi un valore 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 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, le percentuali (media dei due semestri) relative al 1998, al 1999 e al 2000 sono rispettivamente del 57,28%, del 36,46% e del 47,57%, mentre le risposte relative al 2001 sono ancora ferme al 17,48% (vedi tabella seguente).

UFFICI GIUDIZIARI - RISPOSTE PERVENUTE AL 14 AGOSTO 2000

Tribunali presso capoluoghi di provincia (totale n. 103)

Semestre	Risposte positive		Risposte negative		Inadempienti		media
2° 1997	20	19,42%	43	41,74%	40	38,83%	
1° 1998	20	19,42%	40	38,83%	43	41,75%	57,28%
2° 1998	17	16,50%	42	39,80%	44	42,72%	
1° 1999	12	11,65%	27	26,21%	64	62,14%	36,40%
2° 1999	22	21,36%	25	13,59%	56	54,37%	
1° 2000	20	19,42%	29	28,16%	54	52,43%	47,57%
2° 2000	13	12,62%	36	34,95%	54	52,43%	
1° 2001	9	8,74%	9	8,74%	85	82,52%	

Va fatta comunque una ulteriore precisazione in relazione agli uffici inadempienti.

Infatti, prendendo come riferimento il primo semestre dell'anno 2000, nell'ambito della percentuale di mancata risposta (52,43% sul totale degli uffici) solo una minima quantità di questi ultimi emette un provvedimento di applicazione della confisca. Peraltro, solo il 3% degli uffici inadempienti, tenuto conto della loro collocazione territoriale (Messina), possono aver emesso provvedimenti riconducibili ad una misura di prevenzione a carattere patrimoniale.

3.3 L'indagine: i dati

In allegato vi sono le tabelle riportanti i dati contenuti nella banca dati al 14 agosto 2001.

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.

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.

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

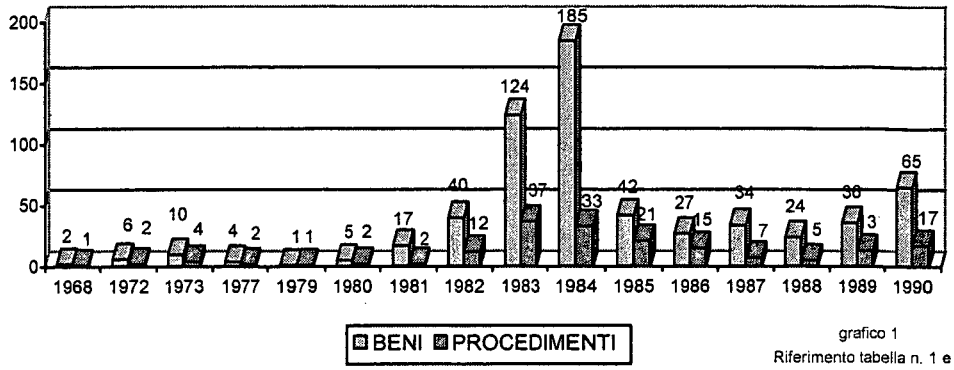


grafico 1
Riferimento tabella n. 1 e 2

Naturalmente il numero maggiore dei casi riguarda invece procedimenti originati negli anni '90;

Beni registrati nella banca dati suddivisi per anno di origine del procedimento
(2°: 1991 - 1° sem, 2001)

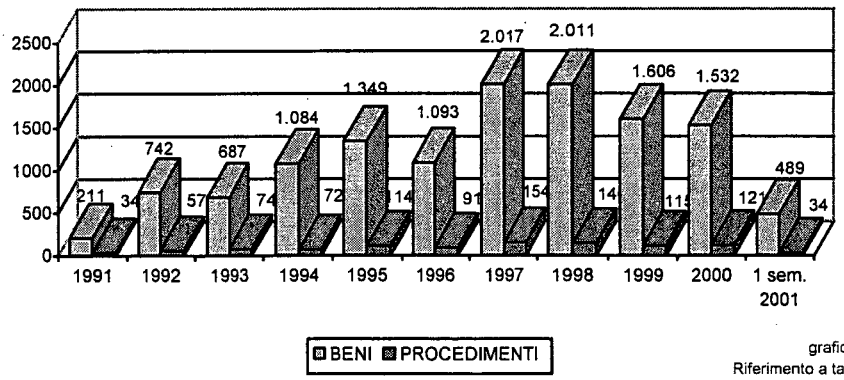


grafico 2
Riferimento a tabelle nn. 1 e 2

per questi ultimi sono significativi anche i valori di cui alla valutazione provvisoria da parte delle amministrazioni.

Beni registrati nella banca dati suddivisi per anno di origine del procedimento

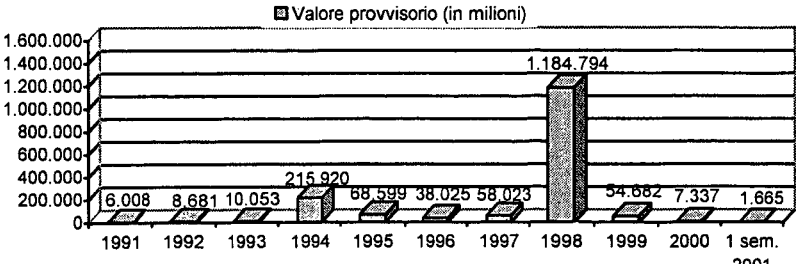


grafico 3
Riferimento tabella n. 2

I beni più largamente rappresentati (56,31%) nella banca dati sono gli immobili.

Beni registrati nella banca dati, al 2001, suddivisi per tipo di bene (procedimenti dal 1968 al I sem. 2001)

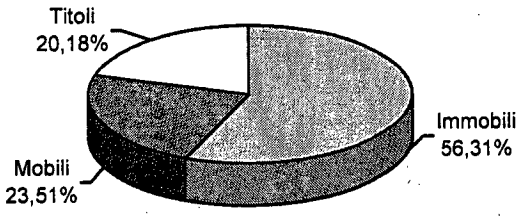


grafico 9
riferimento tabella n. 2

La tendenza è largamente confermata se si esaminano i dati relativi ai procedimenti iscritti nel 1997,

Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1997

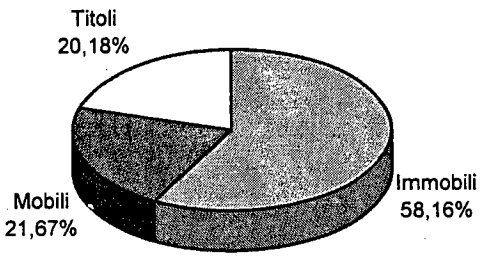


grafico 5
riferimento tabella n. 2

mentre contro tendenza si presentano quelli relativi ai procedimenti iscritti nel 1998 e nel 1999

Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1998

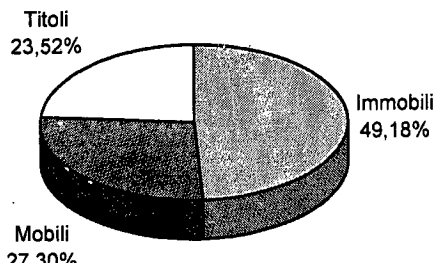


grafico 6
riferimento tabella n. 2

Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1999

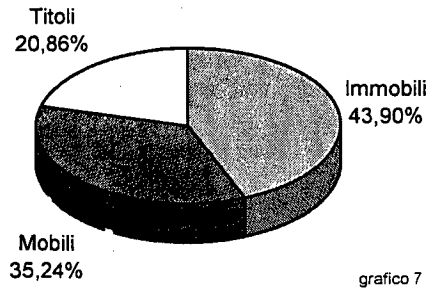


grafico 7
riferimento tabella n. 2

ove le quote, pur sempre maggioritarie (49.18% e 43,90%) mostrano una tendenza in diminuzione. Tendenza confermata anche nell'anno 2000 dove gli immobili registrano un valore percentuale più basso (40,99%), mentre nel 1° sem. 2001 la tendenza è di nuovo in aumento (51,94%).

Beni relativi a procedimenti iscritti nel 2000

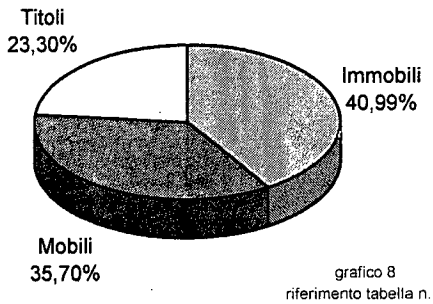


grafico 8
riferimento tabella n. 2

Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1° sem. 2001

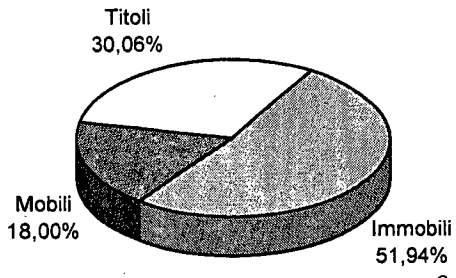


Grafico 9
riferimento tabella n. 2

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.

Beni relativi a procedimenti iscritti tra il 1991 e il 1° sem. 2001
Stato dei procedimenti

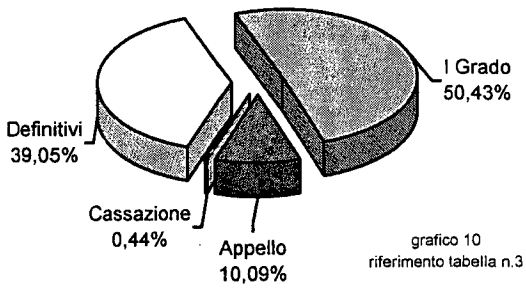


grafico 10
riferimento tabella n.3

Beni relativi a procedimenti iscritti tra il 1991 e il 1° sem. 2001
Tipo dei provvedimenti

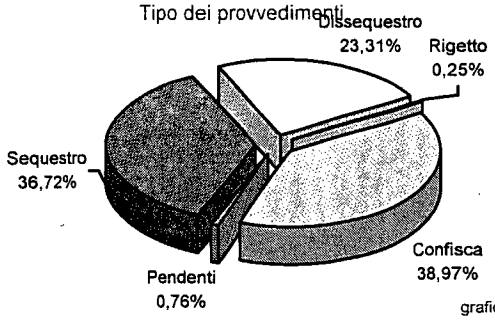


grafico 11
riferimento tabella n. 3

Uno sguardo più dettagliato meritano i beni relativi a procedimenti iscritti negli anni 1997, 1998, 1999, 2000 e 1° sem. 2001, che ovviamente registrano la preponderanza assoluta del primo grado di giudizio.

Stato dei procedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1997

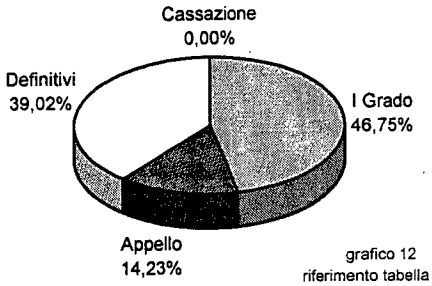


grafico 12
riferimento tabella n. 3

Stato dei procedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1998

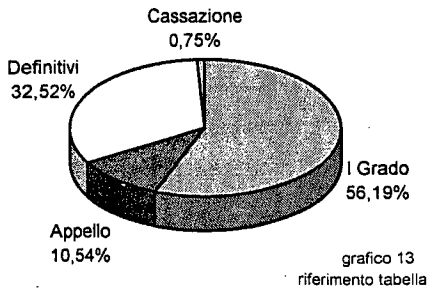


grafico 13
riferimento tabella n. 3

Stato dei procedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1999

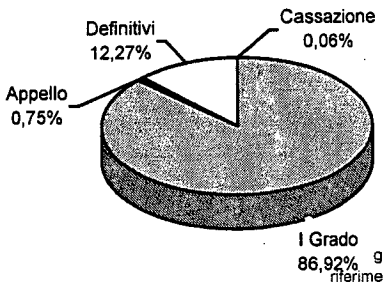


grafico 14
riferimento tabella n. 3

Stato dei procedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 2000

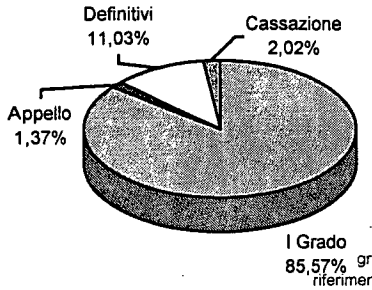


grafico 15
riferimento tabella n. 3

Interessante è l'esame del tipo e dello stato dei provvedimenti, anche nella sua suddivisione per tipo di bene, immobili, mobili e titoli. Ovviamente vale la consueta avvertenza in merito alla parzialità e provvisorietà dei dati del primo semestre 2001.

Stato dei procedimenti relativi a beni relativi a procedimenti iscritti nel I sem. 2001

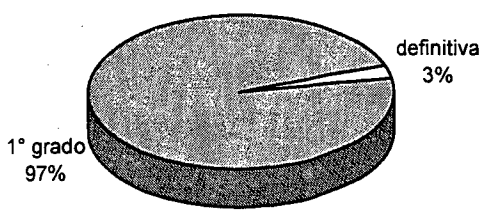


Grafico 16
riferimento rabella n. 3

Stato dei provvedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1997

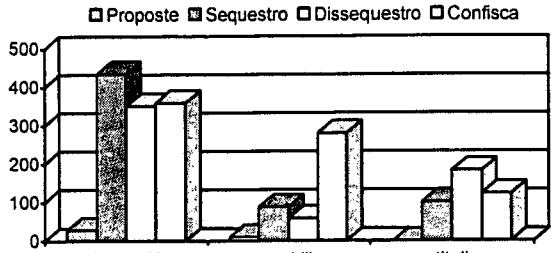


grafico 17
riferimento tabella n. 5

Stato dei provvedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1998

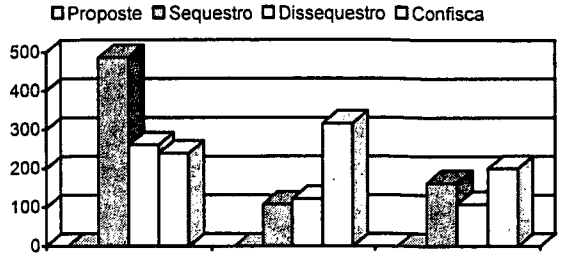


grafico 18
riferimento tabella n. 6

Stato dei provvedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1999

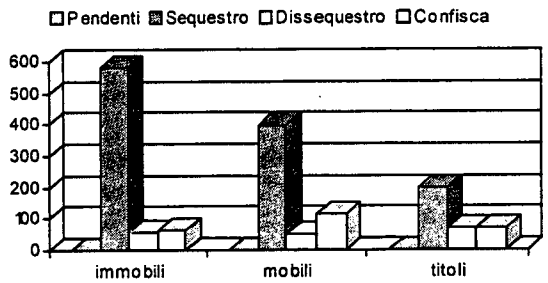


grafico 19
riferimento tabella n. 7

Stato dei provvedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 2000

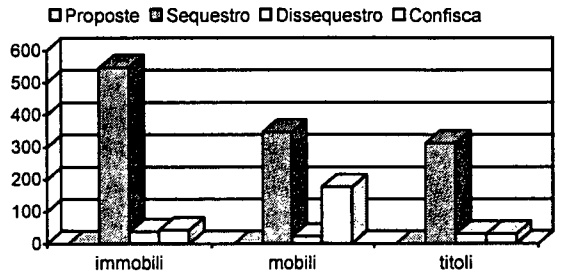


grafico 20
riferimento tabella n. 8

Stato dei procedimenti
Beni relativi a procedimenti iscritti nel 1 sem. 2001

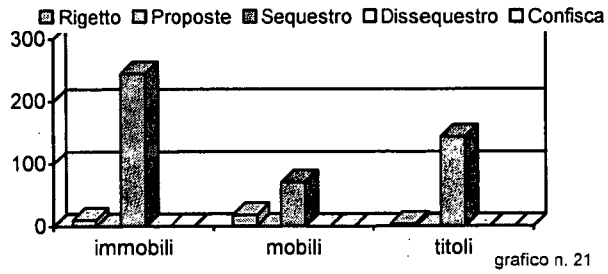


grafico n. 21
fiferimento a tabella n. 9

Un quadro della situazione complessiva degli ultimi anni (dal 1997 al 1° sem. 2001), va completato con la descrizione di tutti i provvedimenti emessi nell'anno, a prescindere dall'anno di origine del procedimento.

Provvedimenti emessi nel 1997

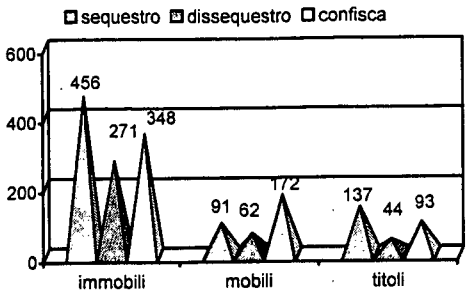


grafico 19
riferimento tabelle nn. 10 e 11

Provvedimenti emessi nel 1998

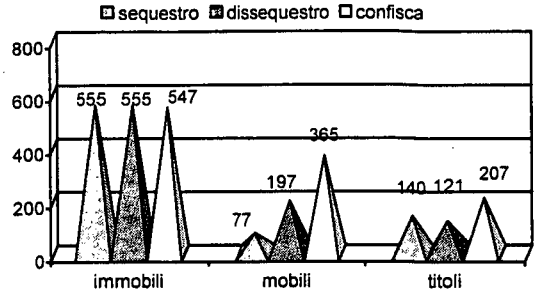


grafico 23
riferimento tabella n. 10

Provvedimenti emessi nel 1999

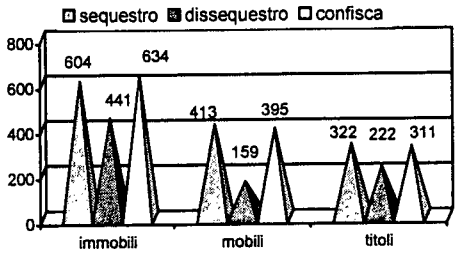


grafico 24
riferimento tabella n. 10

Provvedimenti emessi nel 2000

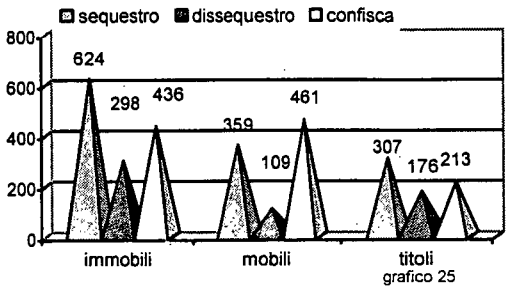


grafico 25
riferimento tabella n. 10

Per l'anno 2001 i dati sono relativi al 1° semestre, per i quali valgono le avvertenze già sottolineate in merito alla loro provvisorietà

Provvedimenti presi nel 1° sem. 2001

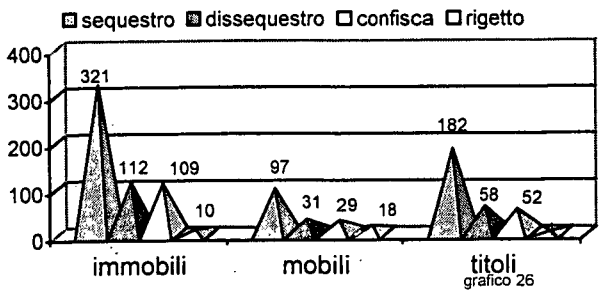


grafico 26
riferimento tabella n. 10

Per un dettaglio sulla tipologia dei beni presenti nella banca dati è opportuno un rimando alla diretta consultazione delle tabelle 17 e 18.

Significativo è raffrontare le tipologie dei beni sottoposti a provvedimento di confisca suddividendoli per anno di emissione del provvedimento stesso ed aggregandoli secondo lo stato del procedimento.

Beni immobili con provvedimento di confisca

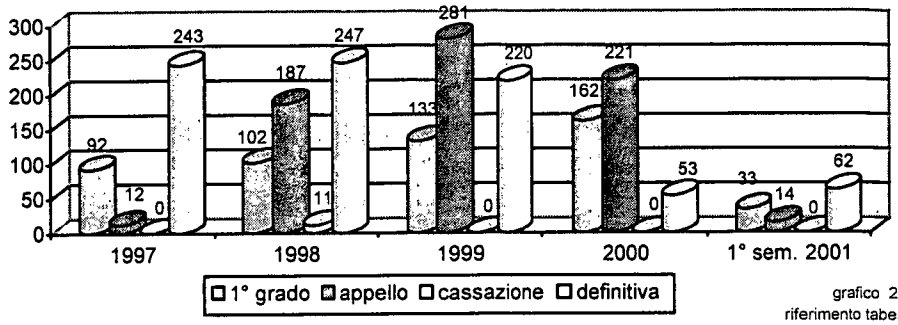


grafico 27
riferimento tabella n. 11

Beni mobilii con provvedimento di confisca

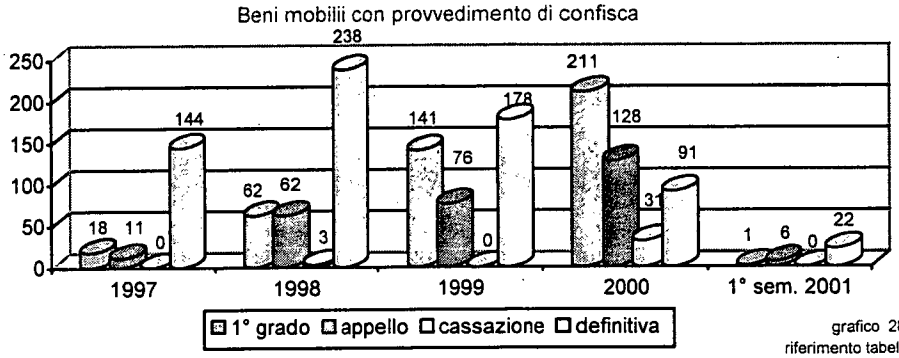


grafico 28
riferimento tabella n. 12

E' evidente come i beni definitivamente confiscati ed appartenenti alle categorie degli immobili e dei mobili rappresentino la maggior parte dei beni confiscati negli anni di riferimento.

Beni in titolii con provvedimento di confisca

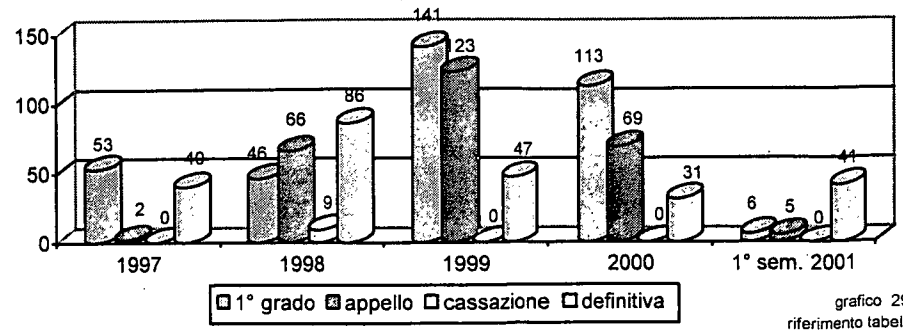


grafico 29
riferimento tabella n. 13