

## COMMISSIONI RIUNITE INTERNI (II) - GIUSTIZIA (IV)

### II.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 25 MAGGIO 1965

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA II COMMISSIONE SCALFARO

### INDICE

	PAG.
<b>Congedo :</b>	
PRESIDENTE . . . . .	5
<b>Disegno di legge (Discussione e approvazione):</b>	
Disposizioni contro la mafia ( <i>Approvato dal Senato</i> ) (2065) . . . . .	5
PRESIDENTE . . . . .	5, 6, 7, 9, 12, 14
AMATUCCI . . . . .	6, 8, 9
RUSSO SPENA, <i>Relatore per la II Commissione Affari Interni</i> . . . . .	6, 12
FORTUNA, <i>Relatore per la IV Commissione Giustizia</i> . . . . .	6, 13
DI GIANNANTONIO . . . . .	7, 9
PELLEGRINO . . . . .	9
ZOBOLI . . . . .	11
BOTTA . . . . .	13
MISASI, <i>Sottosegretario di Stato per la giustizia</i> . . . . .	13
<b>Votazione segreta:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	15

### Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che per la II Commissione è in congedo il deputato Bisantis.

### Discussione del disegno di legge: Disposizioni contro la mafia (Approvato dal Senato) (2065).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge concernente: « Disposizioni contro la mafia » (2065). Questo disegno di legge è stato già approvato dal Senato.

Come i colleghi ricordano, la Commissione fu unanime nel chiedere che questo disegno di legge dalla sede referente fosse deferito in sede legislativa. Ci fu qualche incertezza sulla possibilità di questa seduta in sede legislativa, trattandosi di tema che qualcuno riteneva potesse essere di natura costituzionale. La Presidenza della Camera ha sentito il parere della I Commissione, parere che è stato a maggioranza favorevole, in considerazione del fatto che il disegno di legge non è che l'estensione di provvedimenti già previsti dal codice penale. Il Presidente della Camera ha fatto proprio il parere della I Commissione ed ha accolto la richiesta delle Commissioni II e IV per il trasferimento in sede legislativa del provvedimento.

Ciò premesso, i relatori, onorevole Russo Spena per la II Commissione e l'onorevole

**La seduta comincia alle 10,35.**

MATTARELLI GINO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.  
(È approvato).

IV LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (INTERNI — GIUSTIZIA) — SEDUTA DEL 25 MAGGIO 1965

Fortuna, per la IV Commissione, hanno facoltà di svolgere succintamente le loro relazioni tenendo presente che hanno già riferito più ampiamente in sede referente sulla materia.

AMATUCCI. In via preliminare, avendo avuto poco tempo per esaminare con particolare attenzione questo disegno di legge trasmessoci dal Senato, e poiché le relazioni sono state già svolte in sede referente, pregherei i relatori di ripetere quello che hanno già detto più ampiamente in altra sede.

RUSSO SPENA, *Relatore per la II Commissione*. È bene che i relatori dicano tutto il possibile in sede di discussione generale. Poiché si tratta di problemi importanti, quello che sarà detto servirà anche come lavoro preparatorio per l'interpretazione della legge.

Ricordo comunque che era stato raggiunto l'accordo di varare il provvedimento nel testo trasmesso dal Senato. Mi riservo pertanto di intervenire al termine della discussione generale.

FORTUNA, *Relatore per la IV Commissione*. Per una valutazione di carattere politico, sono d'accordo di dare parere favorevole al disegno di legge, però con alcune modificazioni. Discutendo anche con vari giuristi che avevano approfondito questa materia, mi è sembrato che certi elementi siano difficilmente superabili senza una discussione approfondita, di cui rimanga traccia nei lavori preparatori. In questo disegno di legge rimane prevalente l'aspetto politico, però non possono essere trascurati degli elementi fondamentali, che desidero sottolineare.

PRESIDENTE. I relatori sono liberi di regolarsi come credono.

FORTUNA, *Relatore per la IV Commissione*. Questo serve per stabilire un inizio di discussione.

Per quanto riguarda il problema di fondo di questo disegno di legge, devo dire che esso denuncia dei difetti di forma che potrebbero renderlo — a meno che non intervengano alcune modifiche atte ad eliminare tale preoccupazione — facilmente impugnabile per illegittimità costituzionale. Vi sono inoltre alcune norme di difficile applicazione.

Non si può, per esempio, nascondere la difficoltà di identificare gli elementi obiettivi configuranti l'associazione mafiosa, che a loro volta incidono sulla valutazione di tutto il disegno di legge nel suo complesso. La prima osservazione riguarda il cosiddetto indizio di appartenenza ad associazioni mafiose: tale indizio è assunto come elemento aggravante per determinati reati, il che è di dubbia co-

stituzionalità. Infatti, secondo la legge vigente, l'indizio può essere fonte o fondamento di misure di prevenzione (legge del 1956) o di provvedimenti strumentali nel processo penale (custodia preventiva), ma non può in alcun modo, a mio avviso, integrare un elemento o circostanza aggravante di reato.

Negli articoli 5, 6, 7 e 9 del disegno di legge in esame, vi è tutta una serie di statuizioni che possono essere considerate abnormi, perché nella sistematica della legge si presume che le pene ivi previste siano applicabili soltanto nei confronti degli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose.

Nella relazione svolta quando l'esame di questo provvedimento si svolgeva in sede referente, ho concentrato la mia attenzione sul fatto che era stata apportata una modifica — in sede di discussione al Senato — alla precedente dizione, ancorando questi articoli non tanto agli indizi di cui all'articolo 1, ma all'elemento certo previsto dagli articoli 5, 6, 7 e 9. Però, rivedendo attentamente il disegno di legge al nostro esame, devo rilevare che se è vero che l'ancoraggio ad elementi certi esiste, esiste anche il difetto base dell'aggravamento delle pene, qualora vi sia l'indizio di appartenenza ad una forma di associazione mafiosa di cui all'articolo 1. In effetti, cioè, l'indizio non è liquidato dall'ancoraggio alla certezza dell'avvenuta diffida, ma l'articolo 1 è condizione — insieme con l'esistenza della diffida — per l'applicazione della legge. Perciò l'indizio (non certezza) di appartenenza ad associazioni mafiose rimane sempre elemento costitutivo di una aggravante.

Di qui la illegittimità e pericolosità di una norma che dà rilevanza all'indizio e non alla prova. È vero che il provvedimento nasce da una ventata di pressioni nel Paese, da sollecitazioni da parte della magistratura, delle Procure della Repubblica, ecc.; ma c'è in esso una condizione di presunta illegittimità, e coloro i quali verranno sottoposti alle aggravanti previste da questo disegno di legge non potranno non avvalersene, a meno che le presunzioni non possano essere preventivamente eliminate attraverso modifiche conseguenti a discussioni approfondite, suffragate da concreti elementi di giudizio.

Per superare tale vizio, a mio modo di vedere, bisognerebbe ancorare la sanzione che commina l'aggravante non già all'indizio, bensì alla prova certa dell'appartenenza dell'imputato alla mafia. Questo è molto difficile perché — come è noto — uno degli scogli contro i quali urta l'amministrazione della

IV LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (INTERNI — GIUSTIZIA) — SEDUTA DEL 25 MAGGIO 1965

giustizia è proprio l'elemento « prova ». Occorrerebbe ancorare, per esempio, la sanzione dell'articolo 5 non all'aggravante di cui all'articolo 1, non all'indizio, bensì alla prova certa.

Oppure disancorare la norma dal presupposto soggettivo dell'articolo 1, estendendo la sanzione dell'articolo 5 a tutti i contravventori all'obbligo di soggiorno in un comune e le aggravanti a tutti coloro che siano stati sottoposti a misure di prevenzione, per motivi di mafia o meno.

A mio avviso inoltre dovrebbe essere eliminata la norma che introduce la facoltà di arresto anche fuori dei casi di flagranza agli articoli 5 e 7. Tale norma è, a mio giudizio, incostituzionale ai sensi dell'articolo 13 della Costituzione, che riconosce all'autorità di pubblica sicurezza il potere di adottare provvedimenti provvisori in materia di libertà personale in casi di necessità e urgenza eccezionali, indicati tassativamente dalla legge. Tale norma stabilisce: a) una riserva assoluta di legge; b) dei limiti precisi al potere del legislatore ordinario. Nel caso di specie è rispettata la riserva, ma non sono rispettati i limiti.

Infatti l'arresto fuori flagranza da parte della Procura generale non è giustificabile né per urgenza, né per necessità e ciò contrasta con gli istituti attualmente vigenti dell'arresto in flagranza (giustificato dalla necessità e urgenza di impedire il compimento dell'azione delittuosa o, quanto meno, di identificare l'agente e assicurare le prove), o del fermo (giustificato dal pericolo di fuga dell'indiziato). Una volta superata la flagranza, e ove non sussista pericolo di fuga, non v'è ragione perché non intervenga l'autorità giudiziaria, ponendosi, se mai, il problema di estendere il potere di questa di emettere ordini e mandati di cattura.

Orbene, la situazione a proposito dei reati previsti dalla legge è la seguente: per i reati ex articoli 378, 379, 416, 435 Codice penale, arresto obbligatorio da parte della Procura generale e pubblica sicurezza in flagranza, facoltà di fermo in forza della estensione contenuta nell'articolo 4 della legge, facoltà di mandato di cattura, articolo 254 Codice procedura penale; per la contravvenzione all'obbligo di soggiorno e per le contravvenzioni agli articoli 695, 696, 697, 698, 699 Codice penale è ammesso soltanto l'arresto in flagranza, ma si noti che si tratta generalmente di reati permanenti, per cui la flagranza dura fino a quando non cessi la permanenza, e, una volta che questa sia cessata (ritorno al

comune di soggiorno obbligatorio, denuncia dell'arma, ecc.) viene meno ogni ragione di misura cautelare di restrizione della libertà personale.

Pertanto il rimedio a tale vizio della legge è facilmente conseguibile con l'abolizione *sic et simpliciter* dell'ultima parte dell'articolo 5 e del primo capoverso dell'articolo 7.

Penso che il disegno di legge con queste modifiche possa essere rapidamente varato.

PRESIDENTE. Poiché il relatore per la II Commissione, onorevole Russo Spena, si riserva di intervenire in sede di replica, dichiaro aperta la discussione generale.

DI GIANNANTONIO. Poiché era stata avvertita l'opportunità di ricordare in sede legislativa quali erano stati i termini della discussione in sede referente, come membro della II Commissione (Affari interni) e della Commissione antimafia (insediata al Senato da alcuni anni) vorrei ricordare per quale motivo avevo preso l'iniziativa di chiedere la sede legislativa. L'iniziativa aveva un solo scopo: arrivare con urgenza alla emanazione di questi provvedimenti, poiché, dopo anni di attesa dell'opinione pubblica e dopo tutto ciò che è stato scritto sulla stampa, occorre fare qualche cosa di molto utile anche sul piano psicologico, offrendo al Paese i primissimi risultati del lavoro compiuto dalla Commissione antimafia. E sempre bene ricordare che in quella Commissione sono rappresentati tutti i partiti politici e che quindi le primissime proposte fatte dalla Commissione antimafia possono considerarsi una sintesi, fatta quasi alla unanimità, dei provvedimenti più elementari e più urgenti da proporre al Parlamento.

Ora io mi sono allarmato quando il collega Fortuna ha proposto degli emendamenti. Ho visto subito allontanarsi il motivo dell'urgenza. In altri termini, se noi non variamo almeno provvedimenti come quello in discussione, l'impressione di una buona parte della stampa e dell'opinione pubblica può essere portata a concludere che la Commissione antimafia, più che occuparsi concretamente sul piano legislativo del problema, propenda per una forma particolare di indagine anche con carattere di pettegolezzo politico solo per affermare polemicamente la responsabilità di questo o quel partito. Sul piano parlamentare, dopo un certo lavoro di indagine condotto sulla mafia al fine di suggerire le proposte da adottare agli organi legislativi, l'attesa di rivelazioni sul piano scandalistico politico è la meno confacente al lavoro parlamentare che dobbiamo svolgere.

IV LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (INTERNI — GIUSTIZIA) — SEDUTA DEL 25 MAGGIO 1965

Io ricordo che nella motivazione per la richiesta d'urgenza si era detto che non potevamo cercare di dare una definizione ineccepibile di ciò che significa mafia. Noi potremmo fare una discussione accademica, che potrebbe durare dieci anni, per varare il solo articolo 1 di questa legge e non credo che riusciremo mai a definire alla perfezione che cosa è la mafia. « La mafia è ciò di cui tutti sappiamo grosso modo, che cos'è » si potrebbe dire adattando una celebre definizione usata da Croce per l'Arte, ma il fatto grave non è tanto nella definizione del fenomeno, quanto nella constatazione che esso continua ad imperare indisturbato in Sicilia.

Un'altra preoccupazione che non dobbiamo ignorare, perché saremmo degli irresponsabili, è quella di carattere costituzionale, secondo la quale si corre volutamente il rischio di diminuire — per effetto di talune forme di prevenzione — alcune libertà. A mio modo di vedere, qui ci troviamo in una situazione di rischio analoga a quella che si corre affrontando un'operazione chirurgica. Quando c'è una malattia ed è necessario un intervento chirurgico, è impossibile avere la sicurezza della sua riuscita al cento per cento; e, d'altra parte, rinunciando all'intervento, la malattia si aggrava e diventa irrimediabile.

Come si superano queste legittime preoccupazioni? Avvalendoci un poco delle esperienze già fatte. Ci sono tanti archivi, in Sicilia, colmi di indizi e di nomi, dai quali non si sono potute trarre le conseguenze penali in quanto manca la « prova ». Il difetto di ciò che si è fatto finora nei confronti della mafia è tutto qui: nella impossibilità, talora nella incapacità — causata da un insopportabile concorso di acquiescenze — di raggiungere la *prova* di appartenenza alla mafia. E gli stessi componenti della Commissione antimafia si sono sentiti dire, da coloro che hanno le maggiori responsabilità dell'amministrazione della giustizia in Sicilia, che questa prova viene rimbalsata come reciproca richiesta dall'uno all'altro capo e non arriva mai. E — per rifarmi all'esempio di prima — se non si interviene chirurgicamente, la mafia sarà ancora imperante nell'anno 3000. Poiché si son potuti raccogliere soltanto validi indizi, dobbiamo correre il rischio, ad un certo punto, di attribuire la qualifica di « mafioso » a persone nei confronti delle quali non sia stato possibile raccogliere prove certe; se sul piano costituzionale questo provvedimento può suscitare alcune perplessità, occorre d'altra parte osservare che il disegno di legge

in esame — pure estendendo la sua efficacia su tutto il territorio nazionale — si riferisce in particolare alla Sicilia.

Sono pertanto favorevole all'approvazione del provvedimento nel testo trasmesso dal Senato, anche perché è chiaro che, se prolunghiamo e approfondiamo troppo la discussione o — peggio — apportiamo delle modificazioni, non so se arriveremo mai a varare questo provvedimento che ci viene richiesto con urgenza dall'opinione pubblica del Paese.

AMATUCCI. Come ho già dichiarato, non ho avuto molto tempo a disposizione per esaminare approfonditamente questo disegno di legge, ma è certo — fin dalla prima lettura — che esso lascia molto a desiderare. Comprendo le considerazioni fatte circa l'urgenza del provvedimento, ma d'altra parte non possiamo non aderire alle considerazioni di pratica costituzionale fatte poco fa per quanto riguarda l'istituzione dell'indizio della prova e via dicendo. Pur ammettendo la necessità di provvedere urgentemente in questa delicata materia, desidero rilevare che l'urgenza non deve andare a detrimento della bontà di una legge.

Questo perché sono perfettamente convinto che se il disegno di legge, così come ci è stato trasmesso dal Senato, non solo viola i principi fondamentali del diritto, ma appare formulato in modo contraddittorio ed incerto, certamente darà luogo ad una quantità di contestazioni.

Concordo sulla necessità di approvare questo disegno di legge in relazione ad una particolare situazione determinatasi in una parte del nostro paese, ma occorre anche procedere con ogni precauzione, chiedendo il contributo di tutti i colleghi affinché, non dimenticando la necessità dell'urgenza, si vari un provvedimento che non violi i principi del nostro sistema giuridico. Basterebbe leggere il primo articolo, in forza del quale la legge si applica agli « indiziati » di appartenere ad organizzazioni mafiose, e confrontare la disposizione con l'intestazione (« disposizioni contro la mafia »), per rilevare la prima contraddizione, in quanto la legge si applica ai singoli.

Una seconda osservazione consiste nella constatazione che certe misure di sicurezza che gli articoli 3 e 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, attribuivano unicamente al questore, possono, per effetto del disegno di legge in esame, venir proposte anche dal Procuratore della Repubblica. È utile questa variazione? Noi sappiamo che in pratica è il Procuratore della Repubblica che informa

IV LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (INTERNI — GIUSTIZIA) — SEDUTA DEL 25 MAGGIO 1965

il questore di una certa situazione, in seguito alla quale il questore avanza la sua proposta.

Un presidente di tribunale, in forza della citata legge del 1956, quando vi siano particolari motivi di gravità, poteva, in attesa del provvedimento che definisce la sanzione, cioè la misura di sicurezza definitiva o di prevenzione, associare l'indiziato al carcere. Con questo provvedimento invece si vorrebbe concedere la facoltà, in attesa della definizione del provvedimento, al presidente del tribunale di ordinare il soggiorno obbligatorio.

La terza novità sta nel richiamo a quel famoso articolo 238 che noi modificammo e con le reazioni che tutti conosciamo. Il codice di procedura penale disciplinava il fermo di polizia sotto il riflesso della necessità, in caso di pericolo di sottrazione o di fuga, di assicurare alla giustizia l'indiziato di gravi reati per i quali la legge prevede il mandato di cattura.

Con il disegno di legge che andiamo disponendo si stabilisce che il fermo si deve estendere oltre ai casi in cui il mandato di cattura è obbligatorio, cioè anche ai casi in cui è facoltativo. Poiché il fermo, come si sa, doveva essere convalidato nelle 24 ore, con la citata disposizione, adatteremo una proroga ulteriore. Il punto più dubbio, a parte la formulazione veramente infelice del provvedimento, è l'articolo 5.

L'onorevole Presidente e gli onorevoli colleghi sanno che la legge del 1956 contiene espressioni molto precise in materia di allontanamento abusivo. Il contravventore alle disposizioni del decreto dell'autorità di pubblica sicurezza che ordina una vigilanza speciale oppure la prescrizione del soggiorno obbligatorio, viene punito. Occorre qui dire la stessa cosa, ma in maniera più corretta e più aderente allo spirito delle leggi precedenti.

L'articolo 8 contiene una disposizione senza soggetto. Infatti stabilisce che: « Non possono essere concesse licenze per detenzione e porto d'armi né per fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti; e se già furono concesse devono essere revocate », ma non specifica a chi tale disposizione si riferisce.

DI GIANNANTONIO. Questa parte è mancante.

AMATUCCI. Se si vuole ammettere anche l'arresto fuori della flagranza, si sconvolgerebbe tutto il nostro sistema giuridico; basterebbe la mancanza della permanenza perché la flagranza non sia ammessa. L'arbi-

trio di una autorità di pubblica sicurezza verrebbe quindi a ledere il principio della garanzia della libertà personale.

Se la Commissione ritiene di poter concedere la facoltà dell'arresto fuori dei casi di flagranza, basterebbe predisporre un articolo così formulato: « Per chiunque contravviene alle disposizioni dell'articolo 5 e dell'articolo 7 l'arresto può essere anche operato fuori dei casi di flagranza ».

Appare addirittura pleonastico aggravare le pene a chi guida senza patente o con patente revocata. Poiché il decreto presidenziale del 1959, cioè il codice della strada, agli articoli 28 e 91, già stabilisce i requisiti necessari per ottenere la patente. Basterebbe quindi stabilire la misura della pena da comminare per chi circola senza patente.

A mio avviso non occorre stabilire, come prevede l'articolo 10, che decadono dalla licenza coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza. Il testo unico della legge di pubblica sicurezza del 1931, infatti, stabilisce che uno dei requisiti fondamentali è la buona condotta.

PELLEGRINO. Però, nonostante questo, tutti i delinquenti incalliti hanno ottenuto la licenza.

AMATUCCI. Non voglio difendere la mafia. Sono d'accordo sul principio fondamentale ispiratore del disegno di legge, ma propongo degli emendamenti, al fine di rendere la legge più aderente alla realtà, più attuabile, più pratica, più preveggenze. Con queste riserve ribadisco di aderire in linea di massima al principio ispiratore del disegno di legge, con tutte le riserve che su questi argomenti l'onorevole Fortuna ha indicato, e che credo sia dovere della Commissione esaminare per predisporre una legge veramente efficace.

PRESIDENTE. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi su qualche punto. Lo dissi già l'altra volta. Il provvedimento è stato presentato dal Governo al Senato il 19 settembre 1963; è giunto alla Camera il 10 febbraio 1965, essendo rimasto un anno e cinque mesi al Senato per essere elaborato. Questo tempo non dà il crisma della perfezione. Ma anche questo è un fatto da prendere in considerazione. Non possiamo dimenticare che esiste una commissione che sta discutendo da anni il tema della mafia e che queste sono proposte che risalgono ormai a quasi due anni addietro, e forse più (quando il Governo le ha preparate la Commissione antimafia le aveva già esaminate a lungo).

IV LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (INTERNI — GIUSTIZIA) — SEDUTA DEL 25 MAGGIO 1965

Quindi, quello di fare una legge « fatta bene », più che un desiderio è un impegno del Parlamento, e l'onorevole Amatucci ha ragione a ricordarcelo. Tuttavia vorrei rilevare che, accanto all'esigenza di non fare nulla di anticostituzionale, vi è anche quella di non fare nulla di inefficiente anche se formalmente perfetto.

A questo punto debbo ripetere un concetto che già è stato esposto. Qui non si tratta di definire la mafia, e questo è già stato detto dall'onorevole Fortuna: Vi è un'altra preoccupazione: si tratta di vedere se fra gli elementi caratteristici — vorrei dire costitutivi — della mafia non vi sia con certezza l'omertà, il silenzio, la connivenza; ed è più che evidente che questi elementi ci sono, perché il delitto della mafia è sempre la risultante dell'omertà, della connivenza e del silenzio, evidenti elementi costitutivi in forza dei quali la mafia può giungere ai delitti più disparati.

Vorrei ricordare che il Parlamento fu per mesi sotto l'incubo di quella famosa « Giulietta » saltata in aria; e anche questo fu un fatto finale — delle centinaia e migliaia di fatti verificatisi in decenni — dovuti ad un seguito di cose illegittime ed antigiuridiche.

Altro fatto — consentitemi di parlare come magistrato — e, più che fatto, una constatazione: la caratteristica tipica del processo « mafioso » è l'assoluzione per insufficienza di prove. E poiché ho elevato delle proteste durissime come vice presidente della Commissione antimafia, non posso non ripetermi. Ritengo che la prima spiegazione della mafia vada ricercata nella *denegata giustizia*. Se fossi un pastore siciliano e mi fosse fatta un'ingiustizia, nella carenza degli organi dello Stato, a rendermi giustizia andrei da chi me la può dare. Questa è l'origine, anche se poi è venuta fuori la mafia dei mercati, quella della distribuzione dell'acqua e quella del contrabbando sul piano internazionale; ma alle origini della mafia sta proprio la *denegata giustizia*.

Ero sottosegretario alla Giustizia quando fu presentata una interrogazione di un senatore comunista in Aula, e la mia risposta destò meraviglia anche fra i miei amici. L'interrogazione trattava di un delitto che si era estinto per prescrizione attraverso anni di procedura. Io avrei dovuto leggere in Aula un pacco di fogli preparati con coscienza dai magistrati addetti al Ministero dove quelle procedure erano, dal punto di vista formale, perfette. Mi sono rifiutato di leggere, perché

non riuscivo a recepire nel mio cervello che un delitto, attraverso una dichiarazione di incompetenza, poi un passaggio di competenze, contestazioni, perizie e controperizie, fosse riuscito ad estinguersi lasciando libero — non assolto — il colpevole. Mi alzai e dissi solamente: « Condivido gli interrogativi che l'onorevole interrogante ha posto in Aula ». Non è possibile infatti accettare una cosa simile.

Come non è possibile non ribellarsi di fronte alla massa di processi del genere che finiscono con l'assoluzione per insufficienza di prove. Quali sono state le reazioni psicologiche all'ultima assoluzione per insufficienza di prove di Liggio? E che dire dei certificati penali con lunghe liste di assoluzioni per insufficienza di prove? Verrà un giorno in cui saremo costretti a varare dei provvedimenti — che se non saranno anticostituzionali o antigiuridici, avranno certo il carattere della eccezionalità — per stabilire che il cittadino, che è stato assolto per tre volte per insufficienza di prove da delitto mafioso, dovrà essere incarcerato proprio per essere stato assolto per insufficienza di prove.

Altra caratteristica di questi delitti è che non si trova mai il mandante: è molto difficile trovare una sentenza nella quale esso sia individuato, e l'esecutore materiale è l'unico a pagare, ma debolmente. Bisognerebbe che si cominciasse a colpire con più severità l'esecutore per evitare che il mandante possa vincerlo facilmente a diventare tale.

Ho voluto soffermarmi su questi punti che possono costituire una esperienza diversa del sud rispetto ai magistrati del nord, per sottolineare le caratteristiche della mafia, e per confermare che è difficile anche per il magistrato trovare il confine tra il lecito e l'illecito.

Ma ad un certo punto, che cosa fa la legge? Invece di chiedere la prova del fatto, chiede la prova dell'indizio; cioè determina una anticipazione. In genere la sanzione giunge quando ci sono le prove, ma quando si parla di « indiziati » all'articolo 1 del disegno di legge, si vuole evidentemente che l'indizio corrisponda a realtà, cioè sia provato. Peraltro si tratta di applicare misure di sicurezza.

Ora di fronte a questi fatti, come l'omertà, il silenzio, la connivenza, abbiamo il risultato dell'insufficienza di prove. Rimaniamo allibiti vedendo dei certificati penali con una serie onerosissima di imputazioni conclusesi sempre con l'insufficienza di prove. L'onorevole Fortuna ha detto che nutre forti preoc-

cupazioni, ma che si accontenta, se la ragione politica è quella che è, che questo nostro lavoro, questa discussione rimanga come guida e binario. C'è l'avvocato abituato a una serie di processi che ha la sensazione che qui vi è qualche cosa di eccezionale. Ma domando: il fenomeno richiede questa eccezionalità? Votando il disegno di legge come è, si dice che il Parlamento non ha votato pur di votare, ma ha spiegato rispondendo alle obiezioni e ha deciso di non rinviare il disegno di legge al Senato motivandone la causa. La mia impressione è che, esaminati con cura questi articoli, esaminato il testo, possiamo benissimo riscontrarne la costituzionalità, la giuridicità, darne la spiegazione e mettere in mano alla magistratura un mezzo di lavoro e di difesa. Ritengo di dover sottolineare la gravità e l'urgenza di questo nostro compito, necessità e urgenza che mi pare siano veramente quelle indicate dalla Costituzione, all'articolo 13. Tutto il tema mafia riveste queste caratteristiche; non si può negare che sia accettabile la disposizione legislativa sottoposta alla Commissione.

Avevo il dovere di fare queste precisazioni anche per le mie responsabilità di Presidente della Commissione. Riprende ora la discussione generale.

ZOBOLI. Sono convinto di poter aderire al disegno di legge così come è stato presentato e di poter superare le difficoltà che potrebbero sorgere dalla sua formulazione. Innanzi tutto non possiamo nasconderci il carattere di eccezionalità di questo provvedimento, per cui dobbiamo tenere presente la *mens legis*. È un provvedimento inteso a sanare la società italiana da una malattia che non può essere compatibile con i tempi moderni e soprattutto con una democrazia onesta. Si deve combattere una mentalità e un costume. Ci chiudiamo in un cerchio chiuso se, dovendo sanare il costume italiano dall'omertà, dal silenzio, dalla evasione alle norme della vita civile e della giustizia e alle applicazioni della giustizia, ci chiudessimo in un cerchio tanto logico. Il dubbio che potrebbe sorgere e che è sorto anche in me nella lettura dell'articolo 1, che è un cappello alle disposizioni che vengono dopo, è per quella formulazione che si riferisce agli indiziati. È un dubbio che porta il testo al cospetto del dettato dell'articolo 27 della nostra Costituzione. Questa però è una considerazione di carattere cronologico nei confronti del trattamento dell'imputato. L'imputato appartiene alla vita sociale e vi appartiene ancora con la presunzione della sua innocenza finché una sentenza

definitiva non lo ha giudicato colpevole. E la norma si ferma qui. È una norma che impone cautela del rispetto alla persona umana che compare dinanzi alla giustizia. È un invito a ritenere il cittadino, non ancora giudicato colpevole, come facente parte tuttora della società senza pregiudizi. Altra considerazione invece è quella sulla valutazione delle prove. Quando si parla di provvedimento del giudice, la Costituzione vuole che il provvedimento sia motivato. È sotto questo secondo aspetto che mi pare sia da esaminarsi l'articolo 1.

Ora, quando la legge dice che è applicata agli indiziati, presuppone che la motivazione vi sia, ossia vi sia una motivazione intesa a portare per lo meno la motivazione dell'indizio, della sussistenza dell'indizio. È proprio l'indizio il punto di partenza per poi prendere i provvedimenti e combattere la mentalità, il costume della mafia. Faccio notare che il disegno di legge pone due serie di provvedimenti: provvedimenti a carattere preventivo, e non vi può essere nessun ostacolo per un provvedimento a carattere preventivo, nella considerazione che sia pericoloso questo individuo, che cioè abbia delle abnormità, che in sede di prevenzione debbono essere collocate nel quadro della difesa sociale. Quindi credo che le norme degli articoli 2, 3, 4 siano perfettamente a posto.

Quando si passa invece alle altre norme, che sono quelle che riguardano la libertà personale, la legge si premura di collocare premesse obiettive, che stabiliscano un dato di base sul quale poi in relazione al maggior allarme sociale la pena sia portata a un determinato livello. L'articolo 6, l'articolo 7 e l'articolo 9, che hanno destato le perplessità del collega Fortuna, sono tutte accompagnate da una definizione già data, ossia che si tratti di persona già sottoposta a provvedimento definitivo, a definitiva misura di prevenzione.

Mi sembra che questo disegno di legge, che indubbiamente deve far fronte a pesanti necessità che non possono essere procrastinate nella loro considerazione e nel porre lo strumento di legge adatto per la difesa della nostra vita sociale, non sia sprovvisto degli elementi attinenti alla prova, degli elementi obiettivi dai quali poi la misura della sanzione prende il grado, prende il peso voluto e richiesto dall'allarme sociale.

Ho sentito il dovere di fare queste considerazioni soprattutto facendo seguito a quella che è stata una perplessità iniziale in relazione alla necessità che questa legge diventi un mezzo operante, anche se non sarà per-

IV LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (INTERNI — GIUSTIZIA) — SEDUTA DEL 25 MAGGIO 1965

fetto, nei confronti di un problema così sentito dalla collettività nazionale.

BOTTA. Signor Presidente, onorevoli colleghi. Quando in sede referente ho ascoltato le relazioni degli onorevoli Fortuna e Russo Spena non sono riuscito a dissipare le preoccupazioni che mi tormentavano nel predisporli al dibattito sul disegno di legge n. 1065 recante disposizioni contro la mafia.

Già in sede di discussione al Senato i miei colleghi del Gruppo liberale si sono fatti carico di rilevare che le norme avrebbero potuto dar luogo, in sede di applicazione, ad errori ed arbitri e potrei ribadire in questa sede le loro stesse apprensioni; soprattutto per il loro carattere esclusivamente indiziario. Ma qui si è parlato, da parte dei relatori, di provvedimento limitato — ponte per supplire alle attuali carenze in attesa di concertare una disciplina globale, che eserciterebbe un'influenza psicologica molto salutare e che fosse urgente approvare.

Soprattutto sono rimasto confortato dalla messa a punto dell'onorevole Presidente che mi ha tranquillizzato per gli aspetti costituzionale e giuridico e per la considerazione che le norme delle misure di sicurezza preventiva saranno applicate dalla magistratura.

Nel disegno di legge manca ogni accenno al beneficio della sospensione condizionale della pena e gradirei conoscere il parere del relatore della Commissione Giustizia.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

RUSSO SPENA. *Relatore per la II Commissione.* Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, vorrei confermare quanto ho detto già nella mia relazione in sede referente, cioè che concluderò questo mio intervento proponendovi l'approvazione del provvedimento così come ci è stato inviato dal Senato, certo di superare tutte le perplessità che sono più che legittime, di ordine giuridico e politico, affiorate in questo dibattito. Questo contributo secondo la mia opinione la Camera dei deputati deve dare anche per l'unico effetto che ritengo possa provenire dalla emanazione di questa legge: quello psicologico.

Noi abbiamo letto nella relazione del Procuratore generale della corte d'appello di Palermo che i dati riguardanti la delinquenza mafiosa in quel distretto sono dati positivi. Risultano stazionari i dati relativi alle estorsioni: 62 dell'anno scorso contro 58; dei sequestri di persona 6 contro 4; del contrabbando di tabacco e stupefacenti 169 contro 164 e 1 contro 3; dei delitti di strage 3 contro 1; dell'as-

socializzazione a delinquere 40 contro 46; una diminuzione del 22,78 per cento per gli omicidi volontari, 139 contro 180; del 46,48 per cento per gli incendi dolosi, 108 contro 183; si è verificato l'aumento del 27,86 per cento per gli abigeati, 78 contro 61; del 37,38 per cento per i danneggiamenti aggravati, 776 contro 564; del 47,22 per cento per la detenzione abusiva di armi e materie esplodenti, 558 contro 379. Quindi questo esame dei dati statistici relativi ai delitti di maggiore gravità per il 1963 dà un risultato confortante per i reati tipicamente mafiosi. C'è stato qualche cosa, e secondo me è stata l'attività della Commissione antimafia, che è servita certamente di remora. Non c'è dubbio che, specialmente nella sua prima attività, la Commissione antimafia ha creato una reazione psicologica. Del resto questo è avvenuto sempre nella storia d'Italia, anche per la lotta contro il brigantaggio, contro la camorra e contro la mafia.

C'è quindi un fatto psicologico che determina un elemento positivo. Sulla via della repressione psicologica della mafia bisogna continuare, perché è uno degli elementi fondamentali. Io vi dissi che i singoli provvedimenti che vengono approvati — è una mia personale opinione — non mi sembrano affatto sufficienti e qualche volta neppure efficienti per la valida battaglia contro il fenomeno mafioso. Vi dissi anche che mi davano l'aria di qualcuno che voglia scolpire il granito con uno strumento di legno. Ma hanno tuttavia un effetto positivo. Ora, se mentre si studia il problema, mentre si ricercano le cause e i mezzi per poter condurre una battaglia definitiva contro la mafia, possiamo dare una ulteriore spinta alla battaglia psicologica, se possiamo fornire con questo provvedimento un'altra prova della presenza del Parlamento vigile nella lotta antimafia, già avremo fatto un passo avanti. Ecco perché sono d'accordo con le osservazioni del Presidente. Non approfondiamo, non spacchiamo il capello in testa; sono avvocato anche io e che voglia mi verrebbe di gridare contro quello che si è scritto! Invece inviterò la Commissione ad approvare questo disegno di legge. Le perplessità sono più che legittime ed io vorrei sottolinearle per fugarne alcune, come quella che deriva dalla parola indizio, che spaventa molto l'avvocato, e mettere di più l'accento su quello che deriva dalla associazione mafiosa. E questo farò non per invadere il campo dei membri della Commissione Giustizia, perché noi degli Interni, più che della Giustizia, ci dobbiamo occupare della sicurezza pubblica.



Però una parola la vogliamo dire anche noi sugli « indizi » e non è una parola nuova. Chi ha detto che non si può condannare per indizi? Il Presidente ha fatto ottime osservazioni e una lunga requisitoria contro l'assoluzione per insufficienza di prove: ebbene, all'insufficienza di prove si arriva proprio per prove e indizi, prove e indizi di un fatto che costituisce reato; o anche una circostanza, perché ho sentito dire da un collega che le circostanze si devono per forza trovare, come se il Codice ponesse una diversa quantità di prove a servizio di un reato che non delle circostanze proprio per ammonire che basta anche un indizio.

A mio modo di vedere, la preoccupazione relativa all'indizio non è da condividere. D'altro canto l'omertà e il silenzio renderebbero impossibile acquisire le prove: ricordo che l'omertà nasce dal desiderio di non affidarsi agli organi dello Stato, il che significa essere ribelli o sfiduciati verso di esso.

Ma come si fa a trovare la prova di un reato? I siciliani sanno che l'accusa più grave colpisce chi viene a deporre davanti alla Giustizia: si chiama « infame » ed è degno di essere ucciso. È questo un secondo punto sul quale desidero richiamare l'attenzione dei colleghi.

Sono piuttosto preoccupato dell'espressione « associazioni mafiose », cioè dalla parola « associazione »; perché la legge recepisce un concetto che non è esatto, perché la mafia non è sempre associazione, bensì una mentalità, un modo di intendere l'azione nella vita siciliana. È un modo individuale, una cosa speciale contrastante con l'associazione, perché la lotta delle cosche pone l'uno contro l'altro.

Per quanto riguarda il termine « mafioso » ha ragione di preoccuparsi l'onorevole Fortuna, che qui non firmiamo una cambiale in bianco per i giudici, perché qui sappiamo tutti cosa sia « mafia », ma lasciamo l'elaborazione al magistrato. Ho letto tutti gli interventi avutisi nel corso del dibattito al Senato ed ho constatato che tutti hanno rinunciato al tentativo di definizione di questo fenomeno.

Ad ogni modo il provvedimento al nostro esame è di carattere interlocutorio. La Commissione antimafia lo aveva chiesto al Governo ed il Governo con grande prontezza lo aveva preparato e presentato alle Camere. La attenzione che il Senato ha posto su questo provvedimento ha fatto sorgere la necessità di correggerne alcuni difetti, e si è voluto circoscrivere il significato della parola « mafia », dato che entro breve tempo potremo rivedere

la materia e dare al magistrato il vero significato della « mafia » attuale. Non vorrei infatti che egli si fermasse al significato della mafia dell'800 quando essere mafioso significava essere persona di coraggio, mentre oggi « mafia » significa prepotenza e prevaricazione della cosa pubblica.

Queste erano le osservazioni di carattere generale che volevo fare senza invadere il campo tecnico riservato ai commissari della Commissione Giustizia. Ma anche in questa materia vorrei dire che vi sono precedenti illustri davanti a me. Il presidente del Consiglio Lanza, nella relazione che fece alla Camera nel 1873, ripeteva le perplessità dei legittimisti. Ad ogni modo queste sono le ragioni di carattere generale per cui tutti convengono di dover chiedere alle Commissioni riunite l'approvazione del documento *sic et simpliciter*, perché è un fatto politico che serve a dimostrare che gli organi dello Stato italiano sono i primi a sconfessare questo grave fenomeno.

FORTUNA, *Relatore per la IV Commissione Giustizia*. Per ciò che si riferisce a quanto da me detto all'inizio, e che ha provocato una discussione, mi rimetto alle affermazioni del Presidente e alle dichiarazioni dell'onorevole Russo Spena.

Mi è stata posta un'ultima questione: perché nel disegno di legge non sia indicata specificamente la sospensione condizionale. Non essendo specificamente indicata, ci si richiama al problema generale, anche se nel caso specifico la sospensione condizionale mi pare contraddittoria.

BOTTA. Ma io chiedevo di escluderla. Inoltre non convengo con il rilievo mosso dall'onorevole Russo Spena sulla formulazione dell'articolo 1 che vedrebbe meglio riferito all'individuo mafioso giacché la mafia è senza alcun dubbio una associazione che ben si configura nell'articolo 416 del Codice penale, una organizzazione cioè che ha come fine la commissione di reati allo scopo di trarne un ingiusto profitto.

FORTUNA, *Relatore per la IV Commissione Giustizia*. Non è necessario accennarne in quanto ci sono elementi sufficienti nella dizione generica per escluderla.

Concludo chiedendo l'approvazione del disegno di legge.

MISASI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo, naturalmente, chiede la approvazione del disegno di legge. Non faccio altre osservazioni dopo quanto ha così ben detto il Presidente Scalfaro.

IV LEGISLATURA — COMMISSIONI RIUNITE (INTERNI — GIUSTIZIA) — SEDUTA DEL 25 MAGGIO 1965

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli. Ne do lettura avvertendo che, non essendo stati presentati emendamenti e nessuno chiedendo di parlare, ne darò lettura e li porrò successivamente in votazione.

## ART. 1.

La presente legge si applica agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose.

(È approvato).

## ART. 2.

Le misure di prevenzione della sorveglianza speciale e del divieto o dell'obbligo di soggiorno, ai sensi degli articoli 3 e 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, possono altresì venir proposte dai procuratori della Repubblica, anche se non vi sia stata diffida, ferma restando la competenza a decidere stabilita nell'articolo 4 della legge precitata.

(È approvato).

## ART. 3.

Nel caso in cui non ricorrano i motivi di particolare gravità preveduti dall'articolo 6 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, il presidente del Tribunale può disporre che alla persona denunciata sia imposto, in via provvisoria, l'obbligo di soggiorno in un determinato comune diverso da quello di residenza fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione.

(È approvato).

## ART. 4.

Nei confronti delle persone indicate all'articolo 1 della presente legge, sempre che siano state già sottoposte almeno alla diffida prevista dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, il fermo regolato dall'articolo 238 del Codice di procedura penale è consentito anche quando non vi è obbligo di mandato di cattura, purché trattisi di reato per il quale può essere emesso detto mandato a norma dell'articolo 254 del Codice di procedura penale.

Il termine di sette giorni per la proroga del fermo può essere raddoppiato.

(È approvato).

## ART. 5.

L'allontanamento abusivo dal comune di soggiorno obbligato è punito con l'arresto da sei mesi a due anni; è consentito l'arresto, anche fuori dei casi di flagranza.

(È approvato).

## ART. 6.

Nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo, senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, ai sensi dell'articolo 82 e dell'articolo 91, secondo e terz'ultimo comma, n. 2 del decreto presidenziale 15 giugno 1959, n. 393, la pena è dell'arresto da sei mesi a tre anni, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a misure di prevenzione.

(È approvato).

## ART. 7.

Le pene stabilite per i delitti preveduti negli articoli 378, 379, 416 e 435 del Codice penale sono aumentate e quelle stabilite per le contravvenzioni di cui agli articoli 695, primo comma, 696, 697, 698 e 699 del Codice penale sono raddoppiate, se il fatto è commesso da persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a misure di prevenzione.

È consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza.

(È approvato).

## ART. 8.

Non possono essere concesse licenze per detenzione e porto d'armi, né per fabbricazione, deposito, vendita e trasporto di materie esplodenti; se già furono concesse devono essere revocate.

(È approvato).

## ART. 9.

Le pene stabilite dalla legge per l'omessa denuncia d'armi e per l'abusivo porto di esse sono triplicate ove si tratti di fucile mitragliatore o fucile a canne mozzate o bombe o altre materie esplodenti detenuti o trasportati da parte di persona sottoposta a misure di prevenzione con provvedimento definitivo.

(È approvato).

## ART. 10.

Divenuti definitivi, ai sensi dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, i provvedimenti di cui all'articolo 3 della legge stessa, decadono di diritto le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati anonari all'ingrosso, le concessioni di acque pubbliche o di diritti ad esse inerenti, nonché le iscrizioni agli albi di appaltatori di opere o di forniture pubbliche di cui fossero titolari le persone soggette ai detti provvedimenti.

(È approvato).

## ART. 11.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

(È approvato).

Il disegno di legge viene votato subito a scrutinio segreto.

## Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto sul disegno di legge approvato nella seduta odierna.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione a scrutinio segreto sul disegno di legge: « Disposizioni contro la mafia » (Approvato dal Senato) (2065).

Presenti e votanti . . . .	49
Maggioranza . . . . .	25
Voti favorevoli . . . . .	47
Voti contrari . . . . .	2

(Le Commissioni approvano).

## Hanno partecipato alla votazione:

Per la II Commissione: Amodio, Botta, Carli Miotti Amalia, Cassiani, Cattaneo Petrini Giannina, Conci Elisabetta, Dal Canton Maria Pia, Di Giannantonio, Dossetti, Ferrari Virgilio, Gagliardi, Greppi, Lombardi Ruggero, Mattarelli Gino, Rampa, Russo Spena, Sangalli, Scalfaro, Semeraro, Simonacci, Vincelli.

Per la IV Commissione: Amatucci, Bavetta, Berlinguer Mario, Bosisio, Bova, Breganze, Cavallaro Francesco, Coccia, Crapsi, Darida, Del Castillo, Dell'Andro, Fortuna, Guidi, Lucifredi, Mariconda, Martini Maria Eletta, Martuscelli, Migliori, Pellegrino, Pennacchini, Ruffini, Sartor, Sforza, Spagnoli, Valiante, Zappa e Zoboli.

È in congedo il deputato Bisantis.

La seduta termina alle 12,25.

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. ANTONIO MACCANICO

---

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI