
IX LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
SUL FENOMENO DELLA MAFIA**

23.

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 NOVEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ABDON ALINOVÌ**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **SAVERIO D'AMELIO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazioni del Presidente:		Dibattito sulle circolari e disposizioni amministrative concernenti la normativa anti-mafia:	
PRESIDENTE	3, 4, 5	PRESIDENTE	5, 24, 25
MARTINI	4	RIZZO	5, 25
GARIBALDI	4	TARAMELLI	24
RIZZO	4	FLAMIGNI	25
LUSSIGNOLI	5		
DI LEMBO	5		

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. In relazione alle critiche formulate dal senatore Vitalone nella seduta di martedì 6 novembre sui criteri in base ai quali viene compilata l'apposita rassegna stampa per la Commissione, debbo far presente che la Presidenza non esercita su di essa alcun controllo, in quanto, come annotato sulla stessa copertina, la compilazione viene curata, in piena autonomia, dal Servizio Commissioni bicamerali e affari regionali della Camera dei deputati. Il capo di tale servizio avvocato Ciaurro mi ha fatto pervenire una lettera, della quale do lettura:

« Onorevole Presidente, dai resoconti della seduta del 6 novembre u.s. della Commissione da Lei presieduta apprendo che un componente della stessa – il sen. Vitalone – ha espresso rilievi in ordine al fatto che nelle rassegne stampa quotidianamente redatte ad uso della Commissione siano stati ricompresi articoli da lui ritenuti non pertinenti rispetto ai settori di specifica competenza della Commissione medesima.

Al riguardo debbo anzitutto farLe presente che la rassegna stampa in questione non costituisce né « atto ufficiale » della Commissione né coinvolge in alcun modo il « nome della Commissione », come invece è stato affermato nell'intervento in questione; trattasi infatti di un supporto puramente strumentale che il competente Servizio della Camera fornisce ai Commissari, ai quali soltanto viene distribuito.

La rassegna viene compilata nelle prime ore del mattino, a cura di dipen-

denti di questo Servizio (come risulta del resto dalle indicazioni di copertina); né la responsabilità di essa può farsi comunque risalire alla Commissione o alla sua Presidenza, rispetto alle quali si pone come un puro e semplice strumento di lavoro.

Ciò premesso, l'inclusione o meno di alcuni articoli nella rassegna può essere certamente opinabile, specialmente quando si sia in presenza di notizie o commenti relativi a fatti che alcune forze politiche ritengono collegati a situazioni di tipo mafioso o camorristico, mentre altre lo contestano. Nell'ambito delle mie competenze, ho sempre dato istruzioni ai compilatori della rassegna perché applichino criteri il più possibile obiettivi ed imparziali nella selezione degli articoli (che è comunque soltanto una forma di segnalazione ai Commissari, i quali poi ovviamente possono, tenerne il conto che credono); e debbo dire che nessuna doglianza è stata mai avanzata al riguardo, neppure per le analoghe rassegne che lo stesso personale ha predisposto o predispose – con piena soddisfazione, ripetutamente espressa dai destinatari – per i componenti di organi parlamentari delicatissimi, quali erano le Commissioni d'inchiesta sul caso Moro e sulla loggia « P.2 » e qual è tuttora il Comitato per i servizi di informazione e sicurezza.

Dopo la segnalazione del sen. Vitalone ho ribadito le anzidette istruzioni raccomandando di procedere alla selezione con criteri più restrittivi e meno controvertibili.

Lascio comunque a Lei, onorevole Presidente, e agli onorevoli membri della Commissione ogni valutazione sull'utilità di questo tipo di servizio da noi fornito, e quindi sull'opportunità o meno della sua ulteriore prosecuzione».

In proposito vorrei esprimere, se mi è consentito, il mio parere favorevole alla prosecuzione di questa attività, tenendo presenti le raccomandazioni e i rilievi che opportunamente il capo servizio ha voluto ricordare ai suoi dipendenti.

Ha chiesto di parlare il senatore Martini. Ne ha facoltà.

MARTINI. Certamente le responsabilità della redazione della rassegna stampa in questione non attengono alla Commissione, ma agli uffici...

PRESIDENTE. Né alla Commissione né alla Presidenza.

MARTINI (*). Quando parlo della Commissione mi riferisco anche ai suoi vertici; su questo non c'è dubbio. Comunque, ritengo che una osservazione di questo genere non sia stata del tutto inutile; io stessa avevo individuato altri aspetti qui non considerati, dei quali avevo fatto cenno per mio conto al responsabile della rivista. Non c'è dubbio che questo lavoro deve proseguire per la sua evidente utilità, ma è anche necessario che sia seguito con sufficiente serenità. Credo che la questione non investa la Commissione nella sua presidenza, dovendosi piuttosto tradurre una osservazione al servizio per un'attenzione più particolare. Circa la richiesta di pronunciarsi sulla opportunità o meno di continuare questa attività, credo di dover dire che ritengo utile una sua prosecuzione nel modo più intelligente possibile.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il Senatore Garibaldi. Ne ha facoltà.

GARIBALDI (*). Questa rassegna stampa soddisfa certamente una esigenza importante; tuttavia, è naturale che nel censimento nella raccolta degli argomenti nella stessa riprodotti interferiscano dei criteri inevitabilmente soggettivi e, quindi, suscettibili di sia pure inconsci apprezzamenti politici. Risulta difficile preparare una rassegna stampa che costituisca uno strumento obiettivo di infor-

mazione poiché ciò implicherebbe la scelta tra il tutto e il nulla. Non è possibile garantire « il tutto » in termini di informazione trattandosi di articoli che inevitabilmente recepiscono i giudizi altrui con valutazioni su situazioni obiettive. È evidente il rischio di cadere nuovamente in situazioni di discutibile opportunità politica. Non mi pare neanche opportuno che la raccolta della documentazione venga rimessa a un organo asettico quale il funzionario. Pertanto, o si accetta la rassegna stampa con tutti i suoi limiti oppure la si abolisce. Poiché non investe la responsabilità di nessuno di noi, dovrebbe essere accettata così com'è, altrimenti ogni giorno si verificeranno episodi come quello sollevato dal senatore Vitalone nella scorsa seduta.

PRESIDENTE. Senatore Garibaldi, non dobbiamo appunto operare una scelta fra le due alternative da lei espresse.

Ha chiesto di parlare il deputato Rizzo. Ne ha facoltà.

RIZZO (*). Non ritengo che noi dobbiamo operare una scelta, poiché la rassegna stampa non è un atto della commissione, è un atto esterno che promana da una struttura parlamentare, poiché secondo la prassi costante per le commissioni bicamerali si predispone tale servizio.

È evidente che nei momenti in cui si predispone tale rassegna vi è sempre una certa discrezionalità nella selezione degli articoli da pubblicare; ma la rassegna non è un documento politico, è uno strumento di lavoro che viene fornito dagli uffici e come tale va considerato. Ciò non significa che non si possano verificare « slabbrature » o censure di determinati articoli, il che può suscitare legittime pretese da parte dei singoli commissari, ma queste osservazioni debbono essere rivolte direttamente agli uffici i quali, ne

(*) Testo non corretto dall'autore.

sono sicuro, ne terranno conto per il futuro.

Non mi rimane altro che sottolineare l'utilità di tale rassegna per il nostro lavoro e pertanto non la si può giudicare sbrigativamente solo perché è stato o non è stato inserito un certo articolo.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Lussignoli. Ne ha facoltà.

LUSSIGNOLI (*). Il collega Vitalone non è presente oggi, ma io ero presente quando nella scorsa seduta ha esposto le proprie osservazioni in merito alla rassegna stampa che riteniamo estremamente utile.

Certamente alla base della selezione degli articoli pubblicati dalla rassegna stampa vi sono dei criteri precisi dei quali non è il caso di parlare in questa sede; devo però sottolineare che tali criteri dovrebbero essere maggiormente finalizzati alla specificità della nostra Commissione.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il Senatore Di Lembo. Ne ha facoltà.

DI LEMBO (*). Da quella lettera che il Presidente ha letto e che c'è pervenuta da parte di un valoroso funzionario come l'avvocato Ciaurro sembra che non vi sia alcun responsabile della rassegna stampa perché egli dice: Io ho dato disposizione perché da oggi in poi si sia più oculati. A questo punto mi chiedo: chi è che esercita un controllo? Il controllo non spetta a noi che ci avvaliamo, invece, di questo supporto tecnico; ma è necessario che chi dirige tale rassegna si assuma la responsabilità della sua pubblicazione.

PRESIDENTE. Il chiarimento richiesto dal senatore Vitalone mi pare sia esaurientemente avvenuto. Egli infatti chiedeva quale forma di controllo questa Commissione eserciti sulla rassegna stampa.

Tale rassegna non è un atto ufficiale né della Commissione né della sua Presidenza, le quali non hanno alcun potere di intervento.

Per quanto riguarda l'alternativa posta dal senatore Garibaldi, mi sembra che i colleghi abbiano chiaramente espresso il loro consenso sulla continuazione della pubblicazione, sia pure con maggiore rispetto dei criteri di selezione riferiti all'argomento specifico di cui si occupa la nostra Commissione.

Dibattito sulle circolari e disposizioni amministrative concernenti la normativa antimafia

PRESIDENTE. Passiamo all'argomento all'ordine del giorno, che riguarda le circolari e le disposizioni amministrative concernenti la normativa antimafia.

Ha facoltà di parlare il relatore deputato Rizzo.

RIZZO. Prima di iniziare la mia relazione, ritengo opportune alcune premesse, la prima delle quali tende ad evidenziare che la mia relazione non esaurisce il quadro delle circolari interpretative e dei pareri emanati con riferimento alla legge Rognoni-La Torre. La relazione non può che valorizzare il materiale documentale in possesso della Commissione (circolari dell'Alto commissario, di prefetti, di alcuni enti territoriali, pareri espressi dall'avvocatura generale e da avvocature distrettuali); essa non tiene conto delle altre disposizioni emanate da numerosi enti (soprattutto comuni e regioni) che non sono agli atti della Commissione. Ciò significa che per avere una più approfondita conoscenza sull'applicazione della legge Rognoni-La Torre dovremmo acquisire tale materiale e soprattutto dovremmo operare visite *in loco*, effettuare indagini conoscitive, anche se per campione, ed ascoltare i rappresentanti locali della magistratura, delle organizzazioni imprenditoriali, economiche e sociali, al fine di avere un quadro più aderente alla realtà. Ripeto, quindi, che

(*) Testo non corretto dall'autore.

la mia relazione si basa soltanto sulla documentazione che è in possesso della Commissione. Il quadro che ne viene fuori è comunque abbastanza chiaro ed esaustivo, tenuto conto che essa ha valorizzato circolari provenienti da ministri, dall'Alto commissario, da prefetture, pareri dell'Avvocatura generale e di avvocature distrettuali; si tratta quindi di materiale proveniente da organismi i quali, per la loro collocazione istituzionale, hanno finito col condizionare le scelte operative e interpretative effettuate da altri enti, nell'ambito di tutto il territorio nazionale.

Un'altra premessa mi pare necessaria. Spesso sono attribuite alla legge Rognoni-La Torre comportamenti dell'amministrazione attiva che non sono riferibili alla suddetta legge, o perché trovano fondamento in altre leggi dello Stato (ad esempio nella legge del 1956 che disciplina la diffida) o perché riguardano leggi regionali (ad esempio quella emanata dalla regione siciliana che si ispira ad alcune disposizioni della legge Rognoni-La Torre, in tema di agevolazioni creditizie in agricoltura) o perché ineriscono a scelte che la pubblica amministrazione ha effettuato nell'ambito e con riferimento a poteri discrezionali che alla stessa amministrazione sono attribuiti dalla legge. Potere discrezionale che, ad esempio, spesso è conferito in tema di rilascio di licenze, di concessioni o di iscrizioni ad albi, che spesso è alla base di atti e procedure di comuni, province e regioni, e che però dai cittadini si ritiene che siano un effetto, una conseguenza della legge Rognoni-La Torre.

Tutta questa composita materia che inerisce a leggi regionali o a poteri discrezionali della pubblica amministrazione ovviamente non può essere affrontata in questa sede, e non soltanto perché l'argomento che mi è stato demandato di trattare riguarda le circolari emanate con riferimento alla legge Rognoni-La Torre; si tratta di un tema assai vasto che meriterebbe di essere indagato, per cui sarebbe opportuno acquisire su questo

punto una dettagliata documentazione, attraverso l'Alto commissario.

Ritengo opportuna un'altra premessa. La lettura che ho fatto delle numerose lettere e circolari che sono state inviate dall'Alto commissario a vari organismi statali, ad enti pubblici, consente di affermare che un serio impegno è stato profuso da parte dell'Alto commissario nello svolgimento del suo incarico, e che si è introdotto nel richiamare l'attenzione di enti pubblici sull'applicazione della legge n. 646, anche al fine di realizzare una uniformità di indirizzo nella interpretazione della legge, nel richiedere pareri all'avvocatura dello Stato e ad avvocature distrettuali, e soprattutto nell'instaurare un rapporto di ampia e costruttiva collaborazione con gli enti periferici, con le prefetture, con la magistratura, con i ministeri e con la stessa Commissione. Dico questo perché mi pare opportuno mettere in evidenza che, sulla base dell'esperienza, si può affermare che l'istituzione di un Alto commissario nella lotta contro la mafia è stata una scelta che, alla prova dei fatti, merita un giudizio positivo; l'istituzione dell'Alto commissario ha infatti permesso di realizzare un organismo che nella pratica ha concretamente dimostrato di essere un momento significativo di coordinamento nella lotta contro la mafia, anche per quanto concerne l'uniformità interpretativa della legge Rognoni-La Torre. L'esperienza mette in evidenza che i poteri conferiti dalla legge all'Alto commissario meritano un giudizio positivo; forse per alcuni punti si dovrà procedere ad una migliore definizione dei compiti di tale organismo, e probabilmente porre l'esigenza di un ampliamento della sfera delle competenze, senza che però si debba parlare di poteri speciali o eccezionali, che nessuno richiede e nessuno vuole, e tantomeno lo stesso Alto commissario.

Le proposte recentemente formulate dal dottor De Francesco in occasione di un seminario di studi sulla legge Rognoni-La Torre, tenutosi a Siracusa, si muovono infatti nell'alveo del collocamento istituzionale che è stato ricono-

sciuto all'Alto commissario con la legge istitutiva; tali proposte guardano piuttosto altri versanti e mirano a rendere più incisiva (soprattutto con riferimento ai poteri di accertamento) l'azione dell'Alto commissario e dei prefetti; ma su questo avrò modo di soffermarmi successivamente. Rimane comunque il punto fondamentale che riguarda il rapporto dell'Alto commissario con il Ministero dell'interno; credo che questo sia un problema che non occorre affrontare in questa sede, anche perché su di esso la Commissione non mancherà di esprimere il proprio parere con la relazione che presenterà fra non molto al Parlamento. Ritengo che in questa sede sia opportuno solo mettere in evidenza che la natura dei poteri conferiti all'Alto commissario è tale da rendere necessario che egli sia sganciato da vincoli burocratici con le strutture del Ministero dell'interno. Ritengo che le funzioni conferite all'Alto commissario richiedano una dipendenza diretta di tale organo, se non dal Presidente del Consiglio, dal ministro dell'interno, sicché la sua azione non possa essere soffocata da vincoli gerarchici con l'apparato del Ministero dell'interno.

Passando al tema oggetto della relazione, mi sembra opportuno, per ragioni di maggiore razionalità, che la mia esposizione, anziché muoversi lungo i binari del dato cronologico, cioè valorizzando le date nelle quali le singole circolari e disposizioni sono state emanate, oppure secondo le amministrazioni che hanno emanato le stesse circolari e disposizioni, segua la via di esaminare, articolo per articolo, le norme contenute nella legge Rognoni-La Torre, e, per ciascuna di esse, di mettere in evidenza i problemi interpretativi sorti e le eventuali proposte di modifica prospettate. Credo che questa sia la via migliore da seguire, non solo per evitare ripetizioni, ma anche per realizzare un quadro, il più possibile omogeneo e completo, delle questioni che sono sorte, con riferimento all'applicazione della legge. Tale criterio ovviamente non esclude, ma credo che in alcuni casi imponga, l'esigenza di richiamare quelle

norme e quelle tematiche che, seppure non direttamente connesse con l'articolato della legge, tuttavia con esso hanno collegamenti tali da esserne condizionata l'interpretazione (penso, ad esempio, all'istituto della diffida che, come è noto, non è disciplinato dalla legge Rognoni-La Torre).

Precisato quanto fin qui detto, mi pare che esulino dal campo della relazione quelle proposte che riguardano la legge Rognoni-La Torre nel suo insieme, e non l'articolato, e che mirano ad estenderne l'ambito di applicazione; così, ad esempio quelle che suggeriscono l'applicazione della legge Rognoni-La Torre ad altre fattispecie delittuose diverse dall'associazione per delinquere di tipo mafioso e, in particolare, all'associazione per delinquere, diretta al traffico degli stupefacenti, ed ai sequestri di persona a scopo di estorsione. Lo specifico riferimento è a queste due ipotesi delittuose perché sono pendenti in Parlamento proposte di legge che appunto prefigurano l'estensione ai sequestri di persona ed alle associazioni per delinquere che hanno per scopo il traffico degli stupefacenti, la normativa prevista dalla legge Rognoni-La Torre, ed in particolare quella che disciplina le misure patrimoniali e amministrative e gli accertamenti bancari e patrimoniali.

Non credo che una tale problematica debba essere affrontata in questa sede, anche se è il caso di segnalare che la proposta di estensione sarebbe più che opportuna.

Non tratterò neppure di quelle comunicazioni dell'Alto commissario che riguardano fatti estranei all'applicazione della legge Rognoni-La Torre. Voglio ricordare però una disposizione che vieta, per motivi di ordine pubblico, le corse dei cavalli in piccoli centri della Sicilia. Lo faccio perché auspico che un tale divieto venga al più presto revocato. Nelle corse dei cavalli, che spesso rappresentano un momento significativo in occasione di festività locali, non vedo, infatti, quali pericoli di infiltrazione mafiosa possano annidarsi. Se così fosse, allora, dovremmo vietare anzitutto le

corse di cavalli negli ippodromi con riferimento alle quali, certamente, gli interessi in gioco sono maggiori e più consistenti e la possibilità di corse truccate, anche per l'intervento di organizzazioni mafiose o camorristiche, non è da escludere.

Poiché non credo che sia nella volontà di alcuno abolire le corse dei cavalli negli ippodromi mi auguro che l'Alto commissario voglia rivedere la circolare emanata che, seppur dettata da motivi apprezzabili, suona odiosa nei confronti delle popolazioni dei piccoli centri, alle quali non consente di poter svolgere una manifestazione che spesso fa parte della tradizione e richiama il vivo interesse dei cittadini.

Il problema della diffida è estraneo alla legge Rognoni-La Torre e in conseguenza non sarà oggetto della mia relazione. Della diffida, tuttavia, parlerò a proposito delle certificazioni perché direttamente chiamata in causa in numerose circolari. In via generale, credo che qui meriti di essere sottolineata l'esigenza che, da parte delle questure, si proceda con la massima sollecitudine e con la massima cura alla revisione dell'elenco dei diffidati. Non credo, infatti, che sia accettabile, anche in conseguenza dell'interpretazione data alla legge Rognoni-La Torre, che si facciano ricadere su cittadini degli effetti, non collegati ad una loro effettiva pericolosità ma al dato storico di essere stati diffidati. Non credo che sia accettabile il perdurare dell'efficacia di diffide che risalgono a 20 o 30 anni fa. Credo che ciò non sia consentito in uno Stato democratico; per cui penso che sia doveroso, in via immediata, procedere alla revisione dell'elenco dei diffidati suggerendo, nel contempo, se, come pare, le questure non sono in grado, per carenza di personale, di effettuare approfonditi controlli e quindi non si sentono di attribuire patenti di onestà a chi magari onesto non è, che il Ministero dell'interno operi una scelta coraggiosa, cioè proceda alla revoca automatica di tutte quelle diffide la cui data è lontana nel tempo, che risalgono, ad esempio a 4,

5 o 6 anni fa, ferma la possibilità — in presenza di elementi che la motivano — di procedere ad una nuova diffida.

Non è accettabile che in alcune zone della Sicilia ci siano 5 mila, 10 mila o 20 mila diffidati, che un soggetto continui ad essere diffidato, sol perché 20 anni fa è stato denunciato, ad esempio, per violenza carnale. E però dalla diffida discendono conseguenze che vanno dal ritiro della patente ad altre restrizioni di natura amministrativa, anche perché alla diffida è stata data rilevanza in sede di applicazione della legge Rognoni — La Torre. Il Parlamento dovrebbe rivedere tutta la materia — e credo che un contributo al riguardo può venir da questa Commissione. Penso che dovremmo proporre al Parlamento l'abolizione dell'istituto, perché non credo che la diffida, possa essere una seria remora idonea a scoraggiare la grossa criminalità organizzata e la mafia in particolare. Se poi si ritiene — e sembra che il Ministero dell'interno sia di questo avviso — che l'istituto ancora oggi ha una sua valenza positiva, cioè può svolgere un utile servizio nella lotta contro il crimine, si sancisca, quantomeno, che la diffida ha una efficacia limitata nel tempo. In questo modo, trascorso il termine, la diffida perde ogni efficacia; se sussistono ancora seri elementi di sospetto, si dovrebbe procedere alla proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione; mentre se gli elementi di sospetto, gli indizi, non emergono, si giustifica, è corretto che il cittadino non continui ad essere colpito dal provvedimento di diffida.

Mi auguro che tutta la materia venga affrontata in occasione della relazione che la Commissione presenterà al Parlamento, e forse sarebbe opportuno che una proposta legislativa di riforma venisse presentata dai componenti della Commissione, per rendere l'iter parlamentare più celere.

Passando all'esame dei singoli articoli della legge Rognoni-La Torre, occorre anzitutto soffermare l'attenzione sull'articolo 1, il quale disciplina la nuova fattispecie delittuosa di associazione per delinquere di tipo mafioso. Per la verità

la norma, malgrado le tante perplessità manifestate, allorché la legge fu emanata, ha avuto un impatto positivo in sede giudiziaria come, per altro, è dimostrato dal fatto che, la nuova fattispecie, ha trovato ampia applicazione; l'esperienza ci dice che il nuovo delitto, così come modellato, per i requisiti che mette in evidenza, obiettivamente copre spazi che non sono coperti, dalla fattispecie di cui all'articolo 416 del codice penale, cioè dell'associazione per delinquere comune.

La norma non è passata ancora al vaglio del dibattimento; non mi risulta che sentenze di primo grado abbiamo affrontato la nuova fattispecie e gli eventuali problemi interpretativi che essa può comportare; però, ripeto, sulla base dell'esperienza, si può dire che il nuovo delitto corrisponde ad una esigenza obiettivamente sentita, in quanto valorizzando caratteristiche proprie della mafia, della camorra, e di altre particolari forme di criminalità organizzata, meglio enuclea la gravità di tali associazioni, in relazione alle loro finalità delittuose.

Inoltre, vorrei ricordare che la nuova fattispecie di associazione per delinquere di stampo mafioso ha trovato applicazione non soltanto nel meridione d'Italia, dove più forte è la presenza delle organizzazioni mafiose e camorristiche, ma in tutto il territorio nazionale: processi in base alla norma di cui all'articolo 416-bis sono sorti in Piemonte, in Liguria, in Lombardia, nel Lazio e in altre regioni. Di conseguenza si può affermare che il giudizio sulla norma non può che essere positivo.

Un problema sorto a livello interpretativo, con riferimento all'articolo 416-bis, riguarda l'irretroattività delle disposizioni che disciplinano le misure patrimoniali, contenute nella legge stessa. A questo proposito è da segnalare una decisione, assunta dal tribunale della libertà di Reggio Calabria, secondo la quale le disposizioni sulle misure patrimoniali, previste dalla legge Rognoni-La Torre, se applicate nell'ambito del processo per associazione per delinquere di stampo mafioso,

non hanno efficacia retroattiva, perché ritenute sanzioni penali, con la conseguenza che possono essere oggetto di sequestro e di confisca, soltanto i beni entrati nel patrimonio del prevenuto in data successiva all'entrata in vigore della legge Rognoni-La Torre.

Occorre sottolineare che con la stessa decisione viene affermato che una tale interpretazione — che, ripeto, esclude la retroattività delle norme che disciplinano le misure patrimoniali, se applicate in sede di processo penale — non vale per le misure patrimoniali assunte nell'ambito del procedimento di prevenzione.

Pertanto, se a carico dello stesso soggetto contemporaneamente pendono il processo per associazione per delinquere di stampo mafioso e il procedimento per misure di prevenzione, non potranno applicarsi le misure patrimoniali, con riferimento ai beni posseduti dal soggetto prima dell'entrata in vigore della legge Rognoni-La Torre, in sede di procedimento penale per il delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso. Al contrario, il sequestro e la confisca possono essere disposti (perché la irretroattività non opera), nell'ambito del procedimento di prevenzione. Su questo punto si sofferma l'Alto commissario, nel quadro di quelle proposte che egli ha formulato recentemente e delle quali abbiamo avuto notizia attraverso gli organi di stampa.

Indubbiamente, sarebbe opportuno che fosse emanata una norma interpretativa, ancor prima che intervenga una decisione della Corte di Cassazione che, potrebbe anche confermare il principio della irretroattività delle norme concernenti le misure patrimoniali, se esse sono chiamate in causa nell'ambito di un processo per associazione per delinquere di stampo mafioso. Potrebbe essere dato, cioè, l'avallo ad un'interpretazione, a mio avviso, assai pericolosa che oltretutto, nella pratica, costringerebbe la magistratura a dover iniziare contemporaneamente il procedimento per associazione per delinquere e quello per le misure di prevenzione per evitare che sfuggano al

sequestro, ed alla confisca, beni che sono venuti nel patrimonio del soggetto sospettato di appartenere alla mafia, prima dell'entrata in vigore della legge. Per far sì che non si verificano simili distorte applicazioni delle normative, che fra l'altro finirebbero per complicare il lavoro degli uffici giudiziari, sarebbe opportuno un intervento legislativo volto a chiarire che, per quanto concerne la legge Rognoni-La Torre, in ordine alle disposizioni che disciplinano le misure patrimoniali, vale in ogni caso il principio della retroattività perché l'irretroattività, nel nostro ordinamento giuridico, è imposta soltanto per le disposizioni penali, quelle cioè che prevedono sanzioni penali quali la multa, l'ammenda, la reclusione, l'arresto. Le misure patrimoniali, quale che sia la configurazione giuridica che di esse si vuol dare, non possono essere qualificate come sanzioni penali e, pertanto, non possono essere assoggettate al regime delle irretroattività. Comunque, mi pare, che un chiarimento legislativo sia opportuno.

Gli articoli dal 2 al 9 in concreto non hanno posto alcun problema interpretativo e quindi non è il caso che io su di essi mi soffermi.

Un'altra norma sulla quale è il caso di fermare l'attenzione è quella contenuta nell'articolo 10, il quale disciplina il soggiorno obbligatorio. Vi è da dire che, pur con le restrizioni che la nuova norma ha previsto per l'applicazione di tale tipo di sorveglianza speciale non sono mancate le critiche — in ordine all'utilità e opportunità di tale istituto — espresse anche attraverso le tante prese di posizione, delle quali anche la stampa ha avuto modo di dare notizia. La Commissione parlamentare, l'Alto commissario, il Consiglio superiore della magistratura hanno avuto modo di ascoltare il parere di magistrati e di altri operatori della giustizia su questo problema e, per la verità, le opinioni sono molto difformi. Vi è chi sostiene che il soggiorno obbligatorio dovrebbe essere cancellato dal nostro ordinamento giuridico e c'è chi, invece, sostiene che il soggiorno obbligatorio,

tutto sommato, può ancora svolgere un suo ruolo, con riferimento a quei casi nei quali non è opportuno che il soggetto sottoposto a misura di prevenzione scenti nel luogo di residenza la sorveglianza speciale. Credo che anche questo sia un problema che la Commissione dovrà necessariamente affrontare. Personalmente, ritengo che l'esperienza che abbiamo maturato dal 1956 ad oggi manifesti chiaramente che il soggiorno obbligatorio, sul piano della prevenzione, spesso non è servito a nulla: anzi, a volte ha permesso che la mafia fosse esportata in luoghi che non avevano prima alcuna presenza mafiosa. Si deve però aggiungere che vi sono situazioni residuali con riferimento alle quali forse, ancora oggi, il soggiorno obbligatorio può avere una sua funzione: ma dovrebbe trattarsi, a mio avviso, di casi veramente eccezionali, nei quali non è opportuno che la sorveglianza speciale venga scontata nel luogo di residenza. Comunque, questo è un punto sul quale la Commissione dovrà soffermare la sua attenzione anche per formulare adeguate proposte al Parlamento.

Per quanto riguarda gli articoli 11, 12 e 13 non mi risulta che siano emersi significativi problemi interpretativi.

L'articolo 14 della legge n. 646 del 1982 introduce nella legge n. 575 del 1965 — che disciplina, come è noto, le misure di prevenzione a carico dei sospettati di appartenenza alla mafia — tre nuovi articoli: il 2-bis, il 2-ter e il 2-quater.

Il primo si occupa delle indagini bancarie e patrimoniali. Sulla disciplina contenuta nella norma, vi è da dire che sono stati manifestati alcuni rilievi critici. Si è osservato che gli accertamenti dovrebbero essere affidati non solo alla polizia tributaria ma a tutti gli organi delle forze di polizia: tale richiesta è stata presentata anche in questa sede, in occasione della audizione dei vertici della polizia stessa e dei carabinieri. Cioè, si ritiene che gli accertamenti bancari e patrimoniali non dovrebbero costituire una prerogativa della guardia di finanza o della polizia tributaria, ma dovrebbero

essere consentiti a tutte le forze di polizia. Da parte dell'Alto commissario si vorrebbero più penetranti poteri di accesso e di accertamento nei confronti delle società e delle imprese; voglio ricordare qui una lettera del generale della guardia di finanza Chiari, il quale segnala alla Commissione parlamentare l'opportunità che l'articolo 2-bis trovi una formulazione tale da consentire anche alla guardia di finanza di indagare sulle società fiduciarie. Inoltre, l'Alto commissario - nell'ambito delle proposte che ha recentemente formulato - segnala l'opportunità che i poteri di accesso e di accertamento affidati all'Alto commissario stesso siano attribuiti anche ai prefetti. Credo che una tale riforma possa essere opportuna al fine di evitare che, in capo all'Alto commissario sia accentrato tutto il lavoro di indagine: infatti se i poteri di accesso e di accertamento fossero conferiti anche ai prefetti, potrebbe attuarsi una sorta di distribuzione del lavoro a livello provinciale, in tutta l'Italia e, di conseguenza, si potrebbero ottenere risultati più proficui. L'unico punto che mi pare opportuno mettere in evidenza è che gli accertamenti bancari e patrimoniali, riguardanti imprese individuali o società, comunque non debbono essere tali da creare ostacoli all'espletamento della libera attività economica. Cioè, mentre non si può che essere sensibili al tema della lotta contro la mafia - e riteniamo che gli accertamenti patrimoniali e bancari possano svolgere su questo fronte una funzione senz'altro utile - è da tener presente l'esigenza che tutto il complesso degli accertamenti consentiti dalla legge Rognoni-La Torre e quegli ulteriori ampliamenti che si possono prefigurare in sede di riforma, non debbano in ogni caso essere tali da creare pastoie burocratiche o impedimenti alla attività delle imprese e delle banche.

In passato da parte delle banche è stato lamentato l'eccesso di accertamenti bancari richiesti dalla magistratura, tanto che era stato suggerito uno *screening* delle richieste, in modo da evitare un eccessivo appesantimento del lavoro

presso gli istituti bancari. Per la verità sembra che questa lamentela in qualche modo sia rientrata: sembra cioè che, superato il primo impatto, che certamente non è stato facile, la magistratura, le forze di polizia e le banche abbiano trovato momenti di equilibrio e di valida collaborazione per cui oggi il lavoro di accertamento presso le banche procede speditamente e senza creare eccessivi intralci. Ma, concludendo su questo punto, vorrei dire che il problema più rilevante oggi sul tappeto è quello relativo agli accertamenti bancari e patrimoniali all'estero, agli accertamenti relativi ai movimenti di capitali che si verificano al di qua e al di là dei confini del nostro paese. A mio avviso questo è un capitolo importante, la cui rilevanza, tra l'altro, è dimostrata dai dati che emergono dalle ultime vicende giudiziarie, le quali dimostrano chiaramente come i *boss* della mafia hanno il proprio patrimonio non soltanto in Sicilia o in Italia, e che le loro attività illecite spaziano ormai a livello internazionale.

Su questo fronte è in atto un impegno da parte del ministro dell'interno e di quello di grazia e giustizia; mi auguro che l'azione, condotta d'intesa con gli altri paesi interessati al fenomeno mafioso, sia tale da raggiungere, sul piano operativo, risultati sempre più proficui.

L'articolo 2-ter si occupa del sequestro e della confisca di beni appartenenti al soggetto indiziato di appartenere alla mafia. I problemi più rilevanti posti nella pratica da questo articolo riguardano soprattutto una questione fondamentale sorta a livello giudiziario: si tratta di chiarire se la norma fa riferimento a tutto il patrimonio del soggetto sospettato ovvero soltanto a quei beni la cui provenienza può essere ritenuta illecita. Nella prassi giudiziaria questa esigenza chiarificatrice, relativamente all'articolo in questione, è sorta in quanto frequentemente ci si è trovati di fronte a soggetti sospettati di appartenere alla mafia i quali risultavano proprietari di patrimoni che, erano a loro pervenuti per eredità o rela-

tivamente ai quali si era potuta dimostrare la lecita conduzione. Sappiamo che in materia si contrappongono a livello di magistratura due interpretazioni: c'è chi sostiene che il patrimonio del mafioso è da ritenere tutto affetto da « mafiosità » e quindi, salvo i beni acquisiti per eredità, deve essere interamente confiscato; altri magistrati ritengono che sia compito del tribunale, in sede di misure di prevenzione, esaminare, caso per caso, la situazione relativa ai singoli beni e stabilire, per ciascuno di essi, quali sono quelli da confiscare perché di illecita provenienza. Il problema è di notevole rilievo essendo difficile stabilire nel concreto l'illeceità o meno della provenienza di singoli beni soprattutto con riferimento alle aziende, alle attività commerciali, imprenditoriali e finanziarie svolte dal soggetto mafioso. Su questo punto sarebbe opportuno un chiarimento legislativo per evitare disparità di interpretazioni; infatti, accade che alcuni uffici giudiziari ritengono che si debba sequestrare e confiscare l'intero patrimonio (questa sembra essere l'interpretazione prevalente) mentre altri ammettono che si possa procedere a sequestri ed a confische parziali.

Un altro aspetto è stato messo in evidenza con riferimento all'articolo 2-ter; esso riguarda il termine entro il quale il tribunale deve concludere la procedura concernente l'applicazione delle misure patrimoniali nel caso in cui è stata già disposta la misura di prevenzione. Come sappiamo, il terzo comma del citato articolo 2-ter stabilisce che in caso di indagini complesse il provvedimento può essere emanato anche successivamente alla irrogazione della misura di prevenzione, ma non oltre un anno dalla data dell'avvenuto sequestro. Numerosi magistrati sostengono che questo termine è troppo ristretto e che, soprattutto quando le indagini riguardano patrimoni di notevole entità, è assai difficile svolgere nell'ambito di un anno tutti gli accertamenti bancari e patrimoniali necessari al tribunale per esprimere un giudizio circa la confisca dei beni.

Un'ulteriore questione è sorta, sempre con riferimento all'articolo 2-ter e riguarda l'esecutività immediata o meno della eventuale revoca del sequestro. Il problema è stato sollevato dal presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Palermo il quale ha messo in evidenza che secondo alcuni magistrati, se è disposta la revoca del sequestro, il provvedimento è immediatamente esecutivo anche nel caso in cui interviene l'impugnazione da parte del procuratore della Repubblica, con la conseguenza che il bene sequestrato, una volta restituito al sospetto di appartenere alla mafia, può facilmente volatilizzarsi. Il presidente della sezione per le misure di prevenzione del tribunale di Palermo ritiene che una corretta interpretazione della legge impone di ritenere che il provvedimento con il quale viene disposta la revoca del sequestro non è immediatamente esecutivo qualora è stato impugnato; ciò significa che la revoca può avere efficacia solo con il passaggio in giudicato del relativo provvedimento. Una tale interpretazione consente di evitare le conseguenze dannose, cui facevo prima riferimento; rimane, comunque, l'esigenza, avvertita dalla stessa magistratura palermitana, di un chiarimento legislativo al riguardo, per superare le difformità di orientamento manifestatesi nell'ambito della magistratura.

Un altro quesito, sollevato con riferimento alla norma in esame riguarda la priorità di trattazione in camera di consiglio della richiesta relativa al sequestro prevista dall'articolo 2-ter o di quella relativa alla custodia precauzionale prevista dall'articolo 6 della legge del 1956. Può accadere, nella pratica, che a carico di un soggetto vengano richiesti contemporaneamente il sequestro dei beni e la custodia precauzionale per cui si chiede che il « proposto » per la misura di prevenzione sia tratto in arresto, per essere poi accompagnato nel luogo del soggiorno obbligatorio. In tal caso, sorgono problemi circa la procedura da attivare per prima. Infatti, se si dà la precedenza alla procedura relativa alla custodia pre-

cauzionale occorre al più presto trattare la misura di prevenzione, poiché la custodia non può superare i trenta giorni, con la conseguenza che il proposto viene a conoscenza degli elementi a suo carico e può essere pregiudicato l'esito del sequestro.

Se la precedenza è data al sequestro dei beni, per gli stessi motivi, vi è il pericolo che il proposto si renda latitante. Ancora una volta siamo in presenza di un problema che merita un intervento legislativo.

Vorrei concludere le osservazioni relative alla norma di cui all'articolo 2 *ter*, mettendo in evidenza come da più parti, e da parte dello stesso Alto commissario, è stata formulata l'opportunità di una norma la quale consente che il sequestro possa essere disposto non soltanto dalla sezione per le misure di prevenzione del tribunale, ma anche dal procuratore della Repubblica. Tale proposta nasce dal timore che tra il momento della proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione, formulata dal questore o dal procuratore della Repubblica, e quello in cui la sezione per le misure di prevenzione del tribunale dispone il sequestro, possa verificarsi che l'interessato faccia scomparire il suo patrimonio. Se il provvedimento in questione, viceversa, potesse essere disposto dal procuratore della Repubblica questo pericolo sarebbe eliminato; da qui l'opportunità di attribuire anche al procuratore della Repubblica la emissione del provvedimento di sequestro.

Il successivo articolo 2 *quater* disciplina al primo comma le modalità di esecuzione del sequestro, rinviando alle norme del codice di procedura civile relative al pignoramento presso il debitore o presso terzi; il secondo comma, si occupa della custodia dei beni. Per quanto concerne il primo comma, il tribunale di Palermo si è posto il problema della individuazione della autorità competente ad attivare il giudizio previsto dall'articolo 543 e seguenti del codice di procedura civile, qualora il sequestro sia disposto con le forme del pignoramento presso

terzi e suggerisce che l'attribuzione di tale compito sia affidato all'avvocatura distrettuale territorialmente competente. Relativamente al problema dei custodi, l'Alto commissario sottolinea l'opportunità di prevedere una apposita fattispecie di reato per il custode che con atti fraudolenti evita la confisca dei beni; credo che non si possa che concordare pienamente con una tale proposta. Tuttavia, i problemi più rilevanti in materia riguardano la scelta del custode, i poteri che gli competono e il compenso; in ordine a quest'ultimo punto è il caso di tener presente quanto dispone il successivo articolo 2 *quinqües* circa le spese per la custodia. La norma fissa il principio secondo cui va applicata la tariffa penale con la conseguenza anche al custode dovrebbero spettare 300 lire al giorno per i primi dodici giorni di custodia, 200 per i successivi ventotto giorni e 150 per ogni ulteriore giorno di custodia.

Tale disciplina comporta che per la nomina del custode, la magistratura si è trovata in grosse difficoltà.

Devo anche aggiungere che i problemi sorti in concreto non riguardano soltanto la scelta del custode, per l'esiguità del compenso riconosciuto dalla legge, ma anche i poteri allo stesso conferiti. Al riguardo la legge La Torre non dice nulla con la conseguenza che, allorché vengono dati in custodia non beni immobili ma aziende, sorgono difficoltà in ordine alla gestione di tali aziende, tenuto conto che spesso l'attività svolta dall'impresa impone l'esigenza di accendere mutui, di assumere debiti, di stipulare contratti.

Da parte della magistratura è stata più volte segnalata l'opportunità di una disciplina più precisa della materia. In particolare, per quanto riguarda i poteri del custode, è stato suggerito di affidare i beni ad un curatore speciale, che abbia i poteri del curatore fallimentare ma con maggiore ampiezza, considerata la diversa finalità della procedura fallimentare, oppure di utilizzare quanto disposto dall'articolo 23 della legge n. 152 del 1975, che ha introdotto la figura del

curatore speciale nel caso di sospensione temporanea nell'amministrazione dei beni, a carico del sottoposto a misura di prevenzione.

Quello che è certo è la necessità di un intervento in materia affinché chi riceve l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro possa svolgere le proprie funzioni disponendo di adeguati poteri, così come è necessario prevedere per il custode un congruo compenso. La magistratura si è posta anche il problema di individuare l'autorità competente a liquidare il compenso nel caso in cui il decreto del tribunale che ha applicato la misura di prevenzione sia stato impugnato; se spetta al tribunale che ha nominato il custode o al giudice dell'appello. A me pare che, nel caso in cui il procedimento di prevenzione penda in grado di appello, il compenso al custode debba essere liquidato dal giudice dell'appello perché può meglio valutare la congruità di tutte le prestazioni effettuate dal custode e quindi è in grado di riconoscere un compenso adeguato. Anche su questo punto appare comunque necessario un chiarimento legislativo.

Un altro grosso problema concerne la destinazione dei beni confiscati. Come è noto, l'articolo 2 *quinquies* prevede soltanto che i beni siano devoluti allo Stato. La materia merita una più attenta disciplina e ritengo che potrebbe essere accolta una proposta recentemente avanzata dal segretario regionale siciliano del partito comunista, il quale suggerisce che, per quanto concerne la gestione dei beni confiscati, si dovrebbe istituire un commissariato unico nazionale il quale dovrebbe utilizzare le aziende confiscate per fini di rilevanza sociale, mirando a salvaguardare l'occupazione, a creare occasioni di lavoro per i giovani disoccupati, a favorire — come suggerisce lo stesso Alto commissario — il recupero dei tossicodipendenti. La forma potrebbe essere quella di dare in gestione le aziende confiscate agli stessi dipendenti delle imprese, a cooperative, ovviamente sotto il controllo del commissario o di suoi delegati regionali.

Tale nuova struttura forse consentirebbe di meglio garantire la salvaguardia del patrimonio e di rispondere ad esigenze del mondo del lavoro e ad altre di natura sociale e, attese le sue finalità, potrebbe riguardare non solo i beni confiscati, ma anche quelli sottoposti a sequestro.

L'articolo 15 introduce due nuovi articoli — il 3 *bis* ed il 3 *ter* alla legge n. 575 del 1965. Per quanto riguarda il 3 *bis*, non vi sono rilievi di sorta, mentre circa l'articolo 3 *ter*, che disciplina le impugnazioni, va ricordato quanto già detto a proposito dell'esecutività dei provvedimenti che dispongono la revoca dei sequestri.

Molto più interessante è invece l'articolo 19 della legge Rognoni-La Torre, il quale ha modificato un articolo della legge n. 575, l'articolo 10, ed ha introdotto gli istituti della sospensione e della decadenza da licenze, concessioni od iscrizioni ad albi.

Si tratta di una norma centrale nella impalcatura della legge n. 646, che ha dato luogo a grossi problemi interpretativi, e lo stesso può dirsi del successivo articolo 20, che ha introdotto nella legge n. 575 gli articoli 10 *bis*, 10 *ter* e 10 *quater*.

Ritengo che sia opportuno esaminare in un unico contesto le nuove forme. L'articolo 10 stabilisce che con il provvedimento che dispone la misura di prevenzione (ma possiamo aggiungere: anche con la sentenza definitiva di condanna per il delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso, in base a quanto disposto dall'articolo 24 della stessa legge) decadono di diritto, quindi automaticamente, le licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingresso, le concessioni di acque pubbliche e i diritti ad esse inerenti, le iscrizioni agli albi di appaltatori, di opere o di forniture pubbliche e all'albo nazionale dei costruttori delle quali fossero titolari le persone soggette ai detti provvedimenti.

Il secondo comma dello stesso articolo prevede che, nel corso del procedimento,

il tribunale (e su questo punto è il caso di accentrare la nostra attenzione), qualora sussistano motivi di particolare gravità, può disporre la sospensione dalle licenze, concessioni e iscrizioni sopra ricordate.

Infine, il terzo comma sancisce che la decadenza da licenze, concessioni ed iscrizioni comporta che queste non possono essere disposte a favore dei familiari o delle altre persone che convivono con la persona indiziata di appartenere alla mafia.

Con la legge n. 936 del 1982 sono stati aggiunti all'articolo 10 commi riguardanti le certificazioni, su cui mi soffermerò più avanti.

Per quanto riguarda gli effetti giuridici, connessi al procedimento o alla misura di prevenzione o alla sentenza o al procedimento per il delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso, oltre alla decadenza e alla sospensione, di cui ho già parlato, è da ricordare che, in base all'articolo 10 *bis* esiste un obbligo per il pubblico amministratore, sanzionato penalmente, di procedere al ritiro delle licenze e concessioni o alla cancellazione degli altri, se è intervenuto un provvedimento di sospensione o di decadenza.

Inoltre, lo stesso articolo 10 *bis* sancisce come reato il rilascio di licenze, concessioni o iscrizioni ad albi, nei casi in cui è stata disposta la sospensione o la decadenza, a favore dello stesso soggetto colpito dal provvedimento o dei suoi familiari o conviventi.

L'articolo 10 *ter* disciplina gli effetti del provvedimento o procedimento di prevenzione e della sentenza di condanna o del procedimento penale *ex* articolo 416 *bis* con riferimento ai terzi. Al riguardo esso distingue due ipotesi: nel primo comma stabilisce che anche le licenze, concessioni o iscrizioni ad albi, di cui sia titolare altro soggetto, possono essere oggetto di decadenza o di sospensione, se risulta che la persona sottoposta al procedimento o al provvedimento di prevenzione ovvero al procedimento penale o a condanna per il delitto di associazione

mafiosa, partecipa agli utili derivanti dall'esercizio di attività economiche connesse alle licenze, concessioni o iscrizioni; e qui è di chiara evidenza che la sospensione o decadenza in tanto opera in quanto l'autorità giudiziaria, dopo avere accertato che il prevenuto effettivamente partecipa agli utili, abbia emanato il relativo provvedimento.

Il secondo comma invece fa riferimento alle imprese individuali e collettive, e sancisce il principio che la sospensione e la decadenza possono essere pronunciate anche nei loro confronti se la persona sottoposta a procedimento o a provvedimento di prevenzione o a provvedimento penale o a condanna *ex* articolo 416 *bis*, risulta essere, nel caso di società di persone, socio o dipendente, e, nel caso di società di capitali, se è amministratore oppure risulta che nella qualità di socio o di dipendente o in altro modo determina abitualmente le scelte e gli indirizzi della società stessa. In ogni caso, anche in queste ipotesi è necessario che la sospensione o decadenza sia adottata con provvedimento dell'autorità giudiziaria; mi soffermo su questo punto perché è importante ai fini di una corretta interpretazione delle norme che disciplinano le certificazioni amministrative.

Altra norma di particolare rilievo, per i grossi problemi interpretativi che ha comportato; è quella prevista dall'articolo 10-*quinquies*, la quale sancisce penalmente la concessione in appalto o in subappalto di opere riguardanti la pubblica amministrazione a chi è stato colpito da sospensione o da decadenza oppure a chi non è iscrivibile agli albi indicati nell'articolo 10.

Tutte le disposizioni fin qui ricordate hanno dato luogo nella pratica a grossi problemi interpretativi e già con riferimento al presupposto degli effetti, cioè al procedimento o provvedimento che legittima la sospensione o la decadenza. Anzitutto ci si chiede se per aversi la decadenza è necessario che la misura di prevenzione sia ancora da applicare o sia in corso di applicazione o se la decadenza opera anche quando la misura di preven-

zione è stata già scontata. Su questo punto si è pronunciata l'avvocatura distrettuale di Palermo, affermando che la decadenza opera non solo con riferimento alla misura di prevenzione che si sconta, la cui applicazione è in corso, ma anche con riferimento alla misura di prevenzione la cui applicazione è cessata. Si precisa - e credo correttamente - che la decadenza è conseguenza del provvedimento adottato dall'autorità giudiziaria e non dell'effetto perdurante dell'applicazione della misura di prevenzione. Del resto, afferma l'avvocatura dello Stato, la legge n. 646 quando ha voluto fissare un divieto limitato nel tempo lo ha espressamente sancito come, ad esempio, nel caso previsto dal primo comma dell'articolo 10-ter. Con riferimento ai terzi che possono subire la decadenza o la sospensione qualora il mafioso partecipi agli utili della loro attività, la norma sancisce che la licenza o concessione o iscrizione agli albi non può essere rinnovata all'interessato se non sono trascorsi almeno cinque anni. La legge Rognoni-La Torre quando ha voluto fissare il termine di efficacia della sospensione o decadenza lo ha espressamente sancito - afferma l'avvocatura distrettuale di Palermo - sicché è da ritenere che la sospensione o la decadenza quando colpisce lo stesso soggetto sottoposto al procedimento o provvedimento di prevenzione opera senza limiti di tempo e a nulla rileva che la misura di prevenzione sia in corso di applicazione oppure sia già stata scontata.

Un altro problema è sorto in conseguenza della prevalenza accordata dall'articolo 10 della legge n. 1423 del 1956 alle misure di sicurezza detentive, ed alla libertà vigilata rispetto alle misure di prevenzione, per cui se questa misura è stata disposta, ne cessano gli effetti. Ci si domanda se la cessazione degli effetti della misura di prevenzione si estende anche alle misure patrimoniali. Anche su questo punto l'avvocatura distrettuale di Palermo ha avuto modo di pronunciarsi ed ha espresso il parere che, nel caso in cui è applicata, una misura di sicurezza trova giustificazione che non operi la

misura di prevenzione. Se, ad esempio, un soggetto è sottoposto a libertà vigilata e, con misura di prevenzione, alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, sussiste l'impossibilità di applicare i due provvedimenti sicché ha fatto bene il legislatore a stabilire la prevalenza della misura di sicurezza.

Un'altra questione di rilevante portata sulla quale è opportuno soffermare la nostra attenzione concerne la tesi secondo la quale tra i presupposti che legittimano la sospensione o la decadenza è da inserire anche la diffida. Sembrerebbe a prima vista un falso problema, perché la legge n. 646 fa esclusivo riferimento al procedimento e provvedimento di prevenzione, ed al procedimento penale o alla sentenza di condanna, ex articolo 416-bis. Dobbiamo però soffermare la nostra attenzione su questo punto anche perché una nota dell'Alto commissario datata 20 ottobre 1983, una nota della prefettura di Palermo datata 23 dicembre 1983 e una nota della prefettura di Catanzaro del 26 aprile 1984, sostengono (con riferimento non solo alle certificazioni ma anche alle cause ostative al rilascio delle concessioni, delle licenze e delle iscrizioni agli albi) che debba darsi rilevanza anche alla diffida. Per sostenere questa tesi si trae argomento da quanto previsto da una disposizione che è stata introdotta con una legge successiva alla legge Rognoni-La Torre, la legge n. 936 del 1982. Tale legge ha meglio disciplinato alcune innovazioni introdotte con la legge Rognoni-La Torre ed all'articolo 2 fa riferimento, usando una dizione assai discutibile, alla « certificazione di volta in volta occorrente circa la sussistenza o meno a carico dell'interessato di procedimenti o di provvedimenti per l'applicazione di una delle misure di prevenzione ». La norma, quindi fa riferimento non solo a procedimenti ma anche a provvedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione. Ma con riferimento alle misure patrimoniali una tale incompatibilità non si pone, per cui anche se l'applicazione della misura di prevenzione deve cessare in conseguenza dell'applicazione di una misura di

sicurezza detentiva o della libertà vigilata, continuano invece ad avere efficacia le misure patrimoniali e quindi possono essere disposti sia il sequestro che la confisca.

È poi da segnalare, sempre con riferimento ai presupposti della sospensione o della decadenza, che da più parti si sostiene che tali provvedimenti dovrebbero essere consentiti anche nel caso dei reati diversi da quello di cui all'articolo 416-bis. Ovviamente in base alla legge Rognoni-La Torre una tale estensione non è consentita, in quanto la legge fissa chiaramente i presupposti: o il procedimento o provvedimento di prevenzione, o il procedimento penale o la sentenza di condanna per il delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso. Tale rilievo non esclude che, nell'ambito del potere discrezionale riconosciuto alla pubblica amministrazione, si possa dare rilevanza a figure penali, a reati, diversi da quello di cui all'articolo 416-bis. Ma è evidente che in questo caso la sospensione o la decadenza è conseguenza non già dall'applicazione della legge Rognoni-La Torre ma del potere discrezionale riconosciuto alla pubblica amministrazione delle misure di prevenzione». Sulla base di tale dizione si afferma da parte dell'Alto Commissario e da parte di alcuni prefetti che la disposizione, in quando dà rilevanza a « provvedimenti per l'applicazione di una misura di prevenzione », attribuisce rilevanza anche alla diffida del Questore che è da ritenere atto preparatorio e prodromico rispetto alla proposta per l'applicazione della misura di prevenzione. E sulla base di tale interpretazione si sostiene che la certificazione deve valorizzare la diffida e che tale provvedimento deve essere considerato come causa ostativa al rilascio di licenze, concessioni e iscrizioni ad albi. Devo dire che, per la verità, questa interpretazione può definirsi aberrante perché la diffida non è un atto preparatorio della misura di prevenzione: lo è in forza della legge del 1956 la quale prevede che, dopo la diffida, se il soggetto non ha cambiato sistema di vita, il Questore può

proporre la misura di prevenzione della sorveglianza speciale. Lo stesso non può dirsi per la misura di prevenzione a carico di mafiosi, disciplinata dalla legge del 1965, perché la proposta del Questore o del Procuratore della Repubblica per la applicazione della misura di prevenzione a carico dell'indiziato di appartenere alla mafia, prescinde completamente dalla esistenza di una precedente diffida.

Sul fronte della lotta alla mafia il legislatore ha escluso che la diffida sia un atto prodromico, preparatorio, rispetto alla proposta per la misura di prevenzione, quindi al procedimento ed al provvedimento di prevenzione.

Inoltre, non si può certamente affermare che, la norma introdotta con l'articolo 2 della legge n. 936 del 1982 – che disciplina la materia delle certificazioni – introduca nuove cause ostative al rilascio di licenze e concessioni.

La norma, in quanto si occupa delle certificazioni, disciplina esclusivamente un momento procedimentale che riguarda l'iter amministrativo necessario per far sì che abbiano attuazione gli effetti giuridici connessi alla sospensione ed alla decadenza; è una norma che non ha natura di diritto sostanziale, ma ha carattere procedurale ed è quindi inaccettabile che, argomentando sulla base della infelice dizione del quarto comma dell'articolo 10, si possa trarre argomento per attribuire nuovi effetti giuridici alla diffida, e ritenere che essa sia diventata causa ostativa al rilascio di licenze concessioni o all'iscrizione ad albi.

Peraltro è il caso di rilevare che, da una attenta disamina delle disposizioni contenute nella legge n. 646, emerge chiaramente che il provvedimento di decadenza è collegato ad un provvedimento definitivo di condanna *ex* articolo 416-bis o un provvedimento definitivo che applica una misura di prevenzione. Di conseguenza, con riferimento alla decadenza, la diffida non potrebbe avere mai valore; non può averlo con riferimento alla sospensione, perché in base a quanto imposto dall'articolo 10 della legge Rognoni-La Torre, intanto si può avere

una sospensione a carico del soggetto proposto per la misura di prevenzione, in quanto ci sia un provvedimento dell'autorità giudiziaria che, fra l'altro, deve verificare se sussistono motivi di particolare gravità che giustificano l'applicazione della sospensione. Essa, cioè non è un effetto automatico del procedimento di prevenzione, ma richiede un vaglio ed un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Di conseguenza, se non è sufficiente, perché si abbia la sospensione, l'esistenza del procedimento di prevenzione, a maggior ragione è da escludere che la semplice diffida — che è qualcosa a monte rispetto alla proposta per l'applicazione della misura di prevenzione — possa automaticamente assumere gli effetti della sospensione e costituire una causa ostativa al rilascio di licenze, concessioni o all'iscrizione ad albi. L'avvocatura distrettuale di Palermo, ha avuto modo di pronunciarsi in questo senso ricordando che gli effetti ostativi previsti dalla legge n. 646 discendono dal provvedimento di sospensione che è proprio dell'autorità giudiziaria e non dell'autorità amministrativa e che la stessa legge quando ha voluto, in via eccezionale, riconoscere ad atti dell'autorità amministrativa un effetto ostativo lo ha detto espressamente, come, ad esempio, in tema di iscrizione all'albo di cui alla legge n. 57 del 1962, con la disposizione contenuta nell'articolo 23.

Quindi, a ben vedere, è da escludere in ogni caso una qualunque efficacia della diffida con riferimento alla legge Rognoni-La Torre, e però, nella pratica, essa è stata valorizzata, in tema di certificazioni e, cosa ancora più grave, si esclude che essa possa consentire il rilascio di concessioni, licenze o l'iscrizione ad albi.

Ma, al di là dei rilievi giuridici occorre osservare che non è accettabile che si possa valorizzare la semplice diffida, sia perché spesso risale ad epoca lontana nel tempo, sia perché può essere emanata, per fatti che nulla hanno a che vedere con la mafia. La diffida, infatti, è un istituto previsto dalla legge del 1956,

che disciplina le misure di prevenzione in generale, è applicata anche a soggetti, quali gli oziosi, i vagabondi, a coloro che non hanno un mestiere, sicché non concerne certamente il tema della mafia. Personalmente ritengo assai grave una valorizzazione della diffida nell'ambito delle misure antimafia perché considereremmo mafioso anche chi non lo è e finiremmo col dare, a tutti coloro che non sono diffidati, una patente di onestà che, probabilmente alcuni di loro non meritano.

Su questa materia la Commissione dovrà riflettere, ma in ogni caso, a mio avviso, è da escludere che si possa dare rilevanza alla diffida. Credo pertanto che sia nostro doveroso compito segnalare all'Alto Commissario che non è accettabile che, sulla base della diffida, siano negate licenze, concessioni o l'iscrizione ad albi.

Un altro aspetto che mi pare è da sottolineare, con riferimento agli effetti giuridici connessi alla sospensione ed alla decadenza, concerne l'ambito delle situazioni giuridiche, dei rapporti negoziali con la pubblica amministrazione che l'articolo 10 della legge Rognoni-La Torre prende in considerazione.

La norma non fa riferimento a qualsiasi licenza, concessione, autorizzazione o iscrizione, a qualsiasi atto negoziale con la pubblica amministrazione ma enuclea soltanto le licenze di polizia e di commercio, quelle di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso, le concessioni di acque pubbliche o di diritti ad esse inerenti, le iscrizioni agli albi degli appaltatori di opere e di forniture pubbliche ed all'albo nazionale dei costruttori.

Quali problemi sono sorti? Ci si chiede innanzi tutto se l'elencazione è indicativa o tassativa, se riguarda qualsiasi licenza concessione o autorizzazione o soltanto le licenze e le concessioni specificatamente richiamate.

Si è posto il problema se nell'elencazione sono da ritenere comprese le autorizzazioni sanitarie, le autorizzazioni per il commercio dei preziosi, l'iscrizione per

l'esercizio della pesca, le iscrizioni presso la camera del Commercio, le autorizzazioni per la coltivazione dei giacimenti di minerali, di cava, le concessioni demaniali marittime, i mutui, i finanziamenti, ed altri negozi amministrativi. Su questo punto l'Avvocatura distrettuale di Palermo, con una interpretazione assai discutibile sul piano giuridico, ma condivisibile sul piano dell'opportunità, sostiene che l'elencazione contenuta nell'articolo 10 deve ritenersi non onnicomprensiva e che la norma dà rilevanza a qualunque provvedimento autorizzato di attività economiche o lucrative, quale che sia la forma adottata dalla pubblica amministrazione; concessione, licenza o autorizzazione.

Questa interpretazione, per la verità, seguendo la dizione letterale della legge, non può non lasciare perplessi, ma tuttavia credo che sia da condividere perché oltretutto evita delle possibili disparità di trattamento, non trovando giustificazione, ad esempio, che la concessione di acque pubbliche può essere colpita da sospensione o decadenza, mentre per altre concessioni, che pure possono registrare infiltrazioni mafiose, si esclude tale effetto.

Tuttavia ritengo – considerando meritevole di consenso l'interpretazione data dall'avvocatura distrettuale di Palermo, e fatta propria dall'Alto Commissario e da Prefetture – che sarebbe opportuno un intervento legislativo anche perché, forse, è il caso di prendere in considerazione altre fattispecie negoziali che, nonostante l'interpretazione estensiva operata dall'avvocatura distrettuale di Palermo, non possono essere comprese nella disposizione prevista dall'articolo 10: penso ad esempio alle concessioni esattoriali ed alle proroghe delle gestioni esattoriali, che secondo il Parlamento – come ha avuto modo di affermare in questi giorni – meritano di rientrare nella previsione della legge n. 646.

Il riferimento alle esattorie, consente di affermare che forse è il caso di procedere ad una nuova scrittura della norma per evitare che vi siano provvedimenti amministrativi sottratti alla disciplina

della legge Rognoni-La Torre e che sono rilevanti ai fini degli interessi mafiosi.

Sempre con riferimento all'ambito di efficacia della sospensione e della decadenza, ci si chiede se il controllo – operato attraverso le certificazioni – debba trovare applicazione anche nel caso di rinnovo o vidimazione annuale delle concessioni, licenze o iscrizioni. Il parere espresso dall'avvocatura distrettuale di Palermo e poi seguito dagli organi amministrativi è stato nel senso che la certificazione, debba essere richiesta non soltanto nel caso di primo rilascio ma anche in caso di rinnovo o vidimazione. La conseguenza di una tale interpretazione è obiettivamente disastrosa. Infatti, poiché per moltissime categorie economiche – imprenditori, artigiani, commercianti vi è l'obbligo di procedere ad una vidimazione, che spesso è annuale, delle iscrizioni ad albi oppure al rinnovo delle concessioni o licenze di cui godono, si verifica che è continua la richiesta a raffica di certificazioni che poi non riguardano soltanto gli interessati ma anche, i loro familiari. Quindi, una valanga di migliaia e migliaia di certificazioni richieste alle prefetture, che finiscono col gravare, e in termini fortemente negativi, sugli uffici e su tanti e tanti cittadini che nulla hanno a che vedere con la mafia. E si tratta di un'interpretazione che a mio avviso non trova giustificazione perché solo in caso di primo rilascio si può giustificare che sia richiesta la certificazione in quanto occorre verificare se a carico del soggetto che ha richiesto la licenza, la concessione o l'iscrizione all'albo, esistono provvedimenti di decadenza o sospensione; ma nel caso di rinnovo non si comprende per quale motivo si debba richiedere la certificazione.

Se, per ipotesi, a carico del titolare della licenza o concessione è stato assunto un provvedimento di sospensione o decadenza, la prefettura – sulla base di quanto disposto dalla norma che è stata inserita con l'articolo 3 della legge n. 986 del 1982 – ne ha già dato immediata comunicazione all'ente che ha rilasciato la licenza o concessione, comunicando il

provvedimento di decadenza o sospensione adottato dalla magistratura. Allora, se questo è il meccanismo previsto dalla legge Rognoni-La Torre, non si comprende per quale ragione si debbano costringere tanti cittadini a dover sottostare al regime delle certificazioni.

Pertanto, in ordine a questo punto, che mi parte estremamente importante, è il caso di rivedere che le certificazioni devono essere richieste solo in occasione di primo rilascio della licenza o della concessione o prima iscrizione all'albo poiché in caso di rinnovo, il controllo opera per vie interne. L'ultimo comma dell'articolo 10 sancisce l'obbligo della esibizione dello stato di famiglia e del certificato di residenza dell'interessato. Ma anche per gli accertamenti a carico dei familiari vi è da dire che trovano giustificazione solo nel caso di primo rilascio delle concessioni o licenze o di prima iscrizione all'albo ma non certamente nel caso di rinnovo perché, anche per quanto riguarda i familiari, il controllo può avvenire per vie interne.

Quando la concessione, licenza o iscrizione, della quale si richiede il rinnovo, riguarda una società, è parere dell'Alto Commissario e dell'avvocatura distrettuale di Palermo che gli accertamenti e la relativa certificazione, devono essere estesi anche ai soci, nei casi di società semplice o in accomandita semplice. Io non credo che si possa accettare una tale interpretazione, se si versa in ipotesi di rinnovo, perché l'eventuale provvedimento di decadenza o sospensione adottato dall'autorità giudiziaria a carico della società, a causa della « mafiosità » del socio, è tempestivamente comunicato alla autorità amministrativa, per cui la certificazione si appalesa inutile.

Per quanto poi concerne la certificazione in tema di appalti, la circolare del Ministero di grazia e giustizia dell'8.6.1983 ha fissato tutta una serie di criteri assai rilevanti. Circa il momento nel quale debbono essere chieste le certificazioni è detto — e credo giustamente — che esse debbono essere richieste dopo l'aggiudicazione e prima della stipula-

zione del contatto d'appalto. La circolare afferma che le certificazioni devono riguardare, nel caso di impresa individuale, anche i familiari del titolare. Per la verità, su questo punto non si può essere d'accordo con la circolare del ministero perché la rilevanza che è data ai familiari in base alla legge Rognoni-La Torre va riferita soltanto dal punto in cui si afferma che le stesse licenze, concessioni o iscrizioni, già rilasciate a favore di un soggetto e per le quali è intervenuta la pronuncia di decadenza, non possono essere disposte a favore dei familiari o dei conviventi. E questa è l'unica disposizione della legge che si occupa dei familiari e dei conviventi del mafioso.

Ora è evidente che è da escludere, in tema di appalti, che l'aggiudicatario possa trovarsi in una delle condizioni previste dall'articolo 10, risultando legittima la sua iscrizione all'albo degli appaltatori. La posizione di convivente o del familiare potrebbe avere rilevanza, ai fini dell'applicazione della legge Rognoni-La Torre, considerando il familiare o il convivente non più come tale, ma come terzo, con riferimento all'ipotesi prevista dall'articolo 10^{ter}, se il mafioso partecipa agli utili dell'impresa aggiudicataria.

Ma, anche in tal caso la certificazione è inutile verificandosi l'ipotesi dall'articolo 10^{ter}, occorre comunque un provvedimento dell'autorità giudiziaria che disponga la sospensione o la decadenza, in difetto del quale la certificazione non può produrre effetto alcuno.

Per quanto riguarda le società, le certificazioni nella pratica sono estese: per le società in nome collettivo, a tutti i soci, per le società in accomandita semplice, agli accomandatari, per altre società agli amministratori; per i consorzi, a tutti gli imprenditori consorziati e per le cooperative, a tutti i soci: da ciò scaturisce, come conseguenza, di una raffica di richiesta di certificazioni, inutili e ingiustificate, perché, anche per quanto concerne le società, a nulla rilevano le certificazioni se non vi è un provvedimento dell'autorità giudiziari che abbia disposto a carico della società, la sospen-

sione o la decadenza. In via più generale vorrei dire che la Commissione parlamentare ha l'obbligo di affrontare la materia trattata dal secondo comma dell'articolo 10-ter, in quando le scelte effettuate, allorché fu varata la legge Rognoni-La Torre, a mio avviso, meritano un ripensamento. In base alla citata norma, se il dipendente di un'impresa o il socio di una società di persone (e i soci possono essere anche due o tre mila) è sottoposto a misura di prevenzione, il provvedimento comporta automaticamente la decadenza con il riferimento alle licenze, alle concessioni o iscrizioni di cui l'impresa o la società sia beneficiaria. Se, ad esempio, un individuo impiegato in un bar o in negozio di abbigliamento è colpito da un provvedimento di prevenzione, il titolare dell'impresa subisce la revoca della licenza a lui conferita per il solo fatto di avere assunto come dipendente una persona che risulta indiziata di appartenenza alla mafia. Una tale conseguenza appare assurda, tant'è che nella pratica si è cercato di restringere l'area di applicazione della norma soltanto al caso del dipendente che svolga funzioni direttive e partecipi alla conduzione dell'azienda.

Ritengo che sarebbe opportuno operare una riforma legislativa nel senso di unificare tutte le ipotesi previste dal secondo comma dell'articolo 10-ter, con riferimento alle imprese individuali, alle società di persone e alle società di capitali, applicando, per tutte, la disciplina prevista per quest'ultimo tipo di società. In altri termini, anche per le imprese individuali, per le società semplici e per le società in accomandita semplice occorre prevedere che il provvedimento di decadenza nei loro confronti possa essere adottato solo nel caso in cui l'individuo sottoposto a provvedimento di prevenzione — sia socio, amministratore o semplice dipendente — rivesta una posizione qualificata nell'azienda, nel senso che ne determini le scelte e gli indirizzi. Quel che si rileva, ai fini della lotta alla mafia, non è tanto la veste formale di dipendente o socio che un soggetto mafioso

può avere in una impresa che goda di concessioni o appalti pubblici, quanto il fatto che egli, in concreto, ne sia il « padrone ». Soltanto nel caso in cui, a seguito degli accertamenti effettuati da parte delle autorità giudiziaria, risultino elementi in base ai quali si può desumere che il dipendente o socio colpito dalla misura di prevenzione abbia, di fatto, il controllo dell'impresa, può trovare giustificazione la pronuncia di decadenza o sospensione nei confronti di quest'ultima.

L'articolo 10-quinquies, è una delle norme della legge n. 646 che ha dato luogo a numerosi problemi interpretativi. Essa prevede una ipotesi di reato e punisce il pubblico amministratore, il funzionario o il dipendente dello Stato o di altro ente pubblico che consente la concessione in appalto o sub-appalto di opere riguardanti la pubblica amministrazione (l'uso del verbo « consentire » sta ad indicare che la norma punisce non solo l'amministrazione o funzionario che direttamente procede all'atto definitivo di concessione, ma anche colui che, comunque, nei vari passaggi dell'iter procedimentale amministrativo, ne agevola la definizione) in favore di persone, imprese o società colpite da provvedimento di sospensione o decadenza o non iscrivibili all'albo degli appaltatori.

Credo che occorra soffermare l'attenzione sui vari elementi di fatto che qualificano questa fattispecie penale. In primo luogo, per quanto concerne il soggetto attivo del reato, la norma richiede che sia pubblico amministratore, funzionario o dipendente dello Stato o di altro ente pubblico; v'è da dire che alcuni organismi hanno messo in dubbio la loro qualità di ente pubblico e quindi la applicazione nei loro confronti della legge Rognoni-La Torre e in particolare della norma prevista dall'articolo 10-quinquies. Così è accaduto con l'ITALCOGIM e con alcune aziende municipalizzate. Con riferimento alla prima, la avvocatura dello Stato ha affermato l'applicabilità della legge in questione al personale dell'ITALCOGIM assumendo che essa deve ritenersi

operante anche nei confronti delle società concessionarie di un pubblico servizio.

Per quanto concerne le aziende municipalizzate l'avvocatura dello Stato ha sostenuto l'applicabilità della legge perché esse sono da annoverare tra gli enti che formano la pubblica amministrazione.

In ordine all'obbligo di non procedere alla concessione dell'appalto o del subappalto, è opinione pacifica che, una volta ottenuta la certificazione, dopo l'aggiudicazione, non si può procedere alla stipula del contratto in presenza di cause ostative, quali la sospensione, la decadenza o se l'aggiudicatario non è iscrivibile all'albo degli appaltatori o all'albo nazionale costruttori. L'avvocatura distrettuale di Palermo e l'avvocatura generale hanno affrontato il problema relativo alla persistente operatività o meno della norma dopo la stipulazione del contratto. È stato posto il quesito se, stipulato il contratto, la pubblica amministrazione sia costretta a procedere alla risoluzione del contratto stesso quando l'appalto è ancora in corso d'opera e intervengono le predette cause ostative. In proposito abbiamo avuto varie pronunce: l'avvocatura distrettuale di Palermo in data 19 ottobre 1983 ha sostenuto la non applicabilità della normativa successivamente alla stipulazione del contratto, ma con due successivi pareri espressi il 25 e il 31 agosto 1983 è andata in contrario avviso. L'avvocatura generale, ha espresso il parere che occorre distinguere in relazione al tipo di effetto giuridico proprio della causa ostativa. Se questa consiste nella decadenza, la quale interviene a seguito del provvedimento definitivo che dispone la misura di prevenzione, essa opera anche dopo la stipulazione del contratto, in quanto la decadenza comporta la cancellazione del soggetto dall'albo nazionale dei costruttori e dall'albo degli appaltatori di opere e forniture pubbliche (*Interruzione del senatore Taramelli*).

Quindi, secondo l'avvocatura generale, poiché il provvedimento di decadenza comporta la cancellazione dall'albo, è conseguenziale che nasca l'obbligo di procedere alla risoluzione del contratto, in

quanto è venuto meno un presupposto che legittima la contrattazione con la pubblica amministrazione. Se, invece, la causa ostativa è costituita dalla sospensione, la quale può essere disposta nel corso di un procedimento di prevenzione o nel corso di un procedimento penale ex articolo 416-bis con provvedimento adottato dall'autorità giudiziaria, l'avvocatura generale ritiene che il contratto continua ad avere efficacia. Come motivazione, viene messo in evidenza che il provvedimento di sospensione ha natura cautelare, sicché può venir meno se la proposta per l'applicazione della misura di prevenzione è rigettata. Si fa anche presente che il provvedimento di sospensione è sempre revocabile per cui potrebbe verificarsi un ingiustificato pregiudizio a danno del beneficiario dell'appalto se il provvedimento di sospensione venisse revocato e frattanto fosse stato risolto il contratto di appalto.

Su questa linea segnata dall'avvocatura generale dello Stato sembra che si muovano le pubbliche amministrazioni. Ritengo che tale interpretazione meriti consenso ma mi chiedo se, anche in questo caso, non sia necessario un intervento normativo che fissi in modo chiaro ed incontrovertibile quali sono gli effetti della sospensione e della decadenza sugli appalti e subappalti in corso e cioè dopo la stipulazione del contratto.

Un altro punto che ha dato luogo a controversie interpretative è rappresentato dalla dizione adottata dall'articolo 10-*quinquies* laddove, nell'indicare l'oggetto dell'appalto, per il quale è fissato il divieto, si fa generico riferimento ad « opere riguardanti la pubblica amministrazione ». Dopo una prima interpretazione assai restrittiva del Ministero dei lavori pubblici, la circolare del Ministero di grazia e giustizia dell'8 giugno 1983, che è stata recepita dalla regione siciliana, precisa che nel concetto di « opera » deve ritenersi inclusa qualunque opera, fornitura o servizio.

Vi sono state altre posizioni che mirano a restringere l'ambito di applicazione della norma come, ad esempio, quella assunta dall'amministrazione del

monopolio dello Stato, secondo la quale la norma non comprende le forniture e l'appalto di servizi.

È intervenuta l'avvocatura dello Stato con un parere che, su un piano di stretta interpretazione, mi sembra ineccepibile. L'avvocatura dello Stato compie una distinzione: per quanto concerne l'ambito di applicazione della norma penale, il concetto di opera non può che essere inteso nel senso che le è proprio, è cioè in senso restrittivo. Le norme penali incriminatrici non ammettono l'estensione analogica in quanto la responsabilità penale è ancorata al contenuto della fattispecie, nella formulazione adottata dal legislatore. L'interpretazione più ampia del concetto di opera, e quindi la inclusione dei servizi e delle forniture, deve essere recepita, in base a quanto disposto dall'articolo 10, con riferimento alla non iscrivibilità nell'albo degli appaltatori di opere pubbliche o di forniture pubbliche, per cui a chi è stato colpito da sospensione o decadenza, l'appalto non può essere concesso, anche nei casi di forniture a servizi.

Ancora una volta si rende necessario un intervento normativo che chiarisca il contenuto e l'ambito di applicazione della norma penale, perché, seguendo l'interpretazione dell'avvocatura distrettuale di Palermo, per qualunque « opera » valgono le cause ostative previste dalla legge Rognoni-La Torre, ma al momento della sanzione penale vi sarebbe una ingiustificata discriminazione per cui per l'« opera » che è tale in senso tecnico, opererebbe la norma penale, mentre se essa si sostanzia in forniture o servizi, la violazione del servizio del divieto non comporterebbe responsabilità penale.

Sempre in tema di appalti è stato posto anche il problema di individuare l'ambito di applicazione delle disposizioni che disciplinano le certificazioni.

Ci si è chiesto se la normativa riguardante le certificazioni vada applicata agli appalti di modesta entità. La circolare del Ministro di grazia e giustizia, con decisione per la verità opportuna ma arbitraria, ha precisato che qualora la

fornitura o l'appalto di servizi non superi il valore di 1 milione di lire, la certificazione non deve essere richiesta, e pertanto non operano le cause ostative; mentre, se il valore supera il milione di lire ma è al di sotto di lire 4.800.000, è sufficiente che l'interessato, in sostituzione della certificazione, rilasci una dichiarazione.

Per quanto poi concerne i lavori in economia, se si tratta di servizi, come quello dei barbieri o dei sarti, la circolare dispone che non trova applicazione la legge La Torre; mentre per quanto concerne i lavori urgenti, la avvocatura distrettuale di Palermo ha espresso il parere che è sufficiente, in via immediata, una dichiarazione dell'interessato sulla inesistenza di cause ostative a suo carico, in attesa che sia rilasciata la certificazione di rito.

Mi sembra doveroso porre in evidenza che i criteri sopra esposti rispondono ad esigenze imposte dalla pratica ma non sono conformi al dettato normativo, per cui appare necessaria una parola chiarificatrice del legislatore.

In tema di subappalti e con riferimento a quanto disposto dall'articolo 21 della legge n. 646, sul punto concernente l'autorizzazione al subappalto e i consequenziali accertamenti, sembra che, superata una prima fase che ha dato luogo a notevoli inconvenienti, il rilascio delle certificazioni e autorizzazioni non crei eccessivi intralci all'attività delle imprese appaltatrici.

È da auspicare che tutta la materia concernente le certificazioni possa operare attraverso sistemi elettronici per non pregiudicare, con ritardi, l'attività di coloro che operano nei vari settori economici.

A conclusione di questo mio intervento e riassumendo quanto ho già messo in evidenza, mi sembra che debba essere sottolineata l'esigenza di facilitare al massimo l'opera della magistratura, soprattutto in tema di sequestri, di confische e di nomina di custodi, di estendere i poteri di accertamento conferiti all'Alto Commissario, anche ai prefetti. Inoltre, per quanto riguarda la gestione dei beni

sequestrati e confiscati, ribadisco l'opportunità di istituire un commissariato nazionale. Vi è l'esigenza di risolvere, con apposite norme, tutti i problemi interpretativi sorti nell'applicazione della legge n. 646 e che ho messo in evidenza e soprattutto occorre, senza indugi di sorta, restringere l'ambito di applicazione delle certificazioni. Infatti, l'ingiustificata dilatazione che è stata operata fino ad oggi, rischia di realizzare un rigetto nei confronti della legge La Torre, perché un cittadino onesto, che non ha nulla a che vedere con la mafia, non potrà mai capire per quale motivo debba essere sottoposto a tutta una serie di indagini, di fastidi di carattere burocratico, quando la realtà segnala che soggetti effettivamente « in odore di mafia », riescono ad ottenere appalti, concessioni, licenze, iscrizioni ed a sfuggire alle maglie della legge n. 646.

Non è certamente questo il momento per affrontare tante altre proposte di riforma formulate da magistrati, da forze di polizia, dal consiglio superiore della magistratura, dall'Alto Commissario, per rendere più incisiva la lotta alla mafia; ma il quadro complessivo che fin qui ho tentato di esporre se mette in evidenza che diversi problemi, non soltanto interpretativi sono sorti con riferimento all'applicazione della legge La Torre, tuttavia consente anche di affermare che non solo le strutture amministrative, e la magistratura, ma anche i vari settori dell'imprenditoria, le forze economiche e sociali del nostro paese hanno compreso il grande significato che la legge n. 646 può assumere nella lotta contro la mafia, come per altro è testimoniato dai tanti risultati fin qui acquisiti, e hanno anche compreso altresì che vi è un costo da pagare per far sì che si dia maggiore spazio alla sua sana imprenditoria e che, soprattutto nelle zone colpite dalla presenza della mafia e della camorra, sia finalmente restaurato il principio della libera iniziativa privata, che in quelle zone certamente è fortemente sacrificato, per la presenza della violenza e della intimidazione mafiosa e camorristica.

Pertanto, bisogna dare atto alle forze economiche e sociali di avere accettato sacrifici e costi anche notevoli. Detto ciò, credo sia compito dello Stato, in tutte le sue articolazioni, e quindi anche della nostra Commissione, di esprimere il massimo impegno perché la legge Rognoni-La Torre, che è uno strumento valido di lotta contro la mafia, abbia una corretta applicazione e quegli aggiustamenti necessari, affinché non si traduca, neppure in parte, in un inutile e ingiustificato strumento di soffocamento dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Credo che su questo fronte dobbiamo esprimere il massimo impegno, e ritengo che il primo banco di prova sarà non soltanto la relazione che tra non molto presenteremo al Parlamento; saranno anche quelle proposte di riforma che, mi auguro, con unanimità di consensi, riusciremo a presentare al Parlamento, per corrispondere alle aspettative che provengono dal mondo delle istituzioni e dalla società civile.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Rizzo per la sua ampia e puntuale esposizione sulle circolari e le disposizioni amministrative concernenti la normativa antimafia, che qualche volta hanno fatto sorgere seri dubbi sull'applicazione della legge Rognoni-La Torre; lo ringrazio, inoltre, per essersi soffermato sui principali problemi interpretativi riguardanti tale testo normativo.

A questo punto, affinché il dibattito possa essere il più attento e documentato possibile, credo che sia necessario un aggiornamento. I commissari saranno così nelle condizioni di poter disporre della documentazione relativa alla relazione svolta dall'onorevole Rizzo, nonché del testo stenografico dell'intervento di questi in modo che ognuno possa consapevolmente consentire o dissentire, e comunque fare quella sintesi che è necessaria per arrivare alle conclusioni.

Ha chiesto di parlare il senatore Taramelli.

TARAMELLI. Prego la Presidenza di lasciare 8 giorni di tempo tra la trasmis-

sione del testo stenografico e il dibattito, in quanto le osservazioni formulate dal relatore sono estremamente interessanti e richiedono un approfondimento.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Flamigli. Ne ha facoltà.

FLAMIGNI. Mi associo a ciò che ha detto l'onorevole Taramelli. Vorrei avanzare una richiesta: poiché l'onorevole Rizzo nella sua premessa ha affrontato anche un giudizio sull'attività dell'Alto Commissario, credo sarebbe bene – preliminarmente alla presentazione della relazione al Parlamento – che si chiedesse all'Alto Commissario di riferire per iscritto sull'attività da lui svolta; abbiamo avuto incontri, lo abbiamo ascoltato, abbiamo discusso con lui di particolari problemi ma una relazione sull'attività complessiva non l'abbiamo mai avuta. C'è stato un momento in cui egli si era impegnato – mi sembra – a riferirci mensilmente; poi questo adempimento non è avvenuto.

PRESIDENTE. Per la verità, siamo in possesso di una relazione sull'attività dell'Alto Commissario aggiornata alla fine di agosto; non so, quindi, se a questo punto sia conveniente oberare l'Alto Commissario di un ulteriore lavoro, perché mi pare che già quella relazione possa rappresen-

tare un notevole contributo, essendo corredata di numerosi dati statistici.

RIZZO. Però sono dati senza contenuto; il contenuto lo ricaviamo attraverso l'insieme di tutte le carte che esistono presso i nostri archivi.

FLAMIGNI. Dobbiamo quindi chiedere all'Alto Commissario solo un aggiornamento dal mese di agosto ad oggi.

PRESIDENTE. Possiamo concludere stabilendo che – giusta richiesta formulata dal senatore Taramelli – il dibattito sulla relazione abbia luogo una settimana dopo che sarà stato trasmesso ai commissari il resoconto stenografico della relazione svolta dall'onorevole Rizzo, in modo da consentire a tutti una preparazione adeguata per una discussione che sia la più ampia e la più puntuale possibile.

(Così rimane stabilito).

Rinvio quindi il seguito del dibattito ad una successiva seduta.

La seduta termina alle 18,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
COMMISSIONI BICAMERALI E AFFARI
REGIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
AVV. GIAN FRANCO CIAURRO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO