

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

38.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 GENNAIO 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Rognoni Virginio, <i>Presidente</i>	3
Disegno e proposte di legge (Discussione e rinvio):	
Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale (3325-ter);	
Alinovi ed altri: Modifiche ed integrazioni alle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni, concernenti disposizioni in tema di misure di prevenzione e contro il fenomeno mafioso (1169-bis);	
Pannella ed altri: Abolizione delle misure di prevenzione e modifica di disposizioni vigenti in tema di pene accessorie e di indagini patrimoniali nel caso di procedimenti patrimoniali per determinati reati (2138).....	3
Rognoni Virginio, <i>Presidente</i>	3, 18, 27
Alagna Egidio, <i>Relatore</i>	3
Bargone Antonio	18
Fumagalli Carulli Ombretta	25
Nicotra Benedetto Vincenzo	22, 25

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,30.

ANTONIO BARGONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente. (*È approvato*).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico che il presidente del gruppo federalista europeo ha richiesto che la pubblicità dei lavori della seduta sia assicurata anche mediante la ripresa audiovisiva a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Discussione del disegno di legge: Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale (3325-ter); e delle proposte di legge Alinovi ed altri: Modifiche ed integrazioni alle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni, concernenti disposizioni in tema di misure di prevenzione e contro il fenomeno mafioso (1169-bis); Pannella ed altri: Abolizione delle misure di prevenzione e modifica di disposizioni vigenti in tema di pene accessorie e di indagini patrimoniali nel caso di procedimenti patrimoniali per determinati reati (2138).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: « Nuove disposizioni per la pre-

venzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale »; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Alinovi, Azzaro, Mancini Giacomo, Rizzo, Vizzini, Auleta, Cafarelli, Casini Carlo, Fiorino, Mannino Antonino, Nicotra e Violante: « Modifiche ed integrazioni alle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni, concernenti disposizioni in tema di misure di prevenzione e contro il fenomeno mafioso »; Pannella, Mellini, Rutelli, Vesce e Aglietta: « Abolizione delle misure di prevenzione e modifica di disposizioni vigenti in tema di pene accessorie e di indagini patrimoniali nel caso di procedimenti patrimoniali per determinati reati ».

L'onorevole Alagna ha facoltà di svolgere la relazione.

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. Prima di entrare nel merito della relazione, desidero richiamare le considerazioni svolte dalla Commissione antimafia in merito alla revisione della legge Rognoni-La Torre, considerazioni che condivido pienamente e di cui, per maggiore chiarezza, do lettura: « Va condiviso l'orientamento espresso nella relazione al provvedimento di non voler ricorrere a strumenti eccezionali per la lotta alla delinquenza mafiosa ma, invece, di potenziare e aggiornare la normativa vigente per renderla più adeguata — aggiungerei: ad una facile applicazione — e alla nuova e più articolata dimensione del fenomeno criminale che si vuole combattere. Si tratta, cioè, di pensare ad interventi normativi che rispondano ad un disegno organico diretto a sconfiggere il crimine organizzato,

evitando ipotesi normative che possano in qualche modo ledere le garanzie costituzionali dei cittadini ».

Ciò premesso, desidero rilevare che la legge 13 settembre 1982, n. 646, meglio nota come legge Rognoni-La Torre, benché nata sulla spinta emotiva di note vicende politiche ed approvata in tempi relativamente rapidi, ha ormai dimostrato, dopo sei anni di applicazione, di non essere un passionale prodotto della legislazione d'emergenza ma, al contrario, di rappresentare una radicale svolta nell'impegno dello Stato contro la criminalità mafiosa.

Essa interviene lungo due direttrici fondamentali, l'una legata ad una finalità tipicamente repressiva — l'associazione a delinquere di tipo mafioso prevista dall'articolo 416-bis del codice penale — l'altra operante nel settore preventivo-amministrativo.

In questo secondo settore, la legge Rognoni-La Torre ha, come è noto, effettuato una duplice svolta di politica criminale, procedendo da un lato ad alcuni aggiustamenti in ordine alle misure di prevenzione personali e, dall'altro, introducendo le misure di prevenzione patrimoniali, una novità assoluta nel nostro ordinamento. Se, infatti, gli istituti del sequestro e della confisca non sono una novità nel nostro quadro legislativo in qualità di sanzioni amministrative o con carattere di sanzione penale accessoria (da ultimo i decreti luogotenenziali 31 maggio 1945, n. 364, e 26 marzo 1946, n. 134, correlanti la confisca dei beni alla commissione di alcuni reati), essi sono per la prima volta introdotti nel diritto di prevenzione ad opera della legge in argomento.

In sede di applicazione giudiziaria, il complesso delle misure di carattere patrimoniale ha dato soddisfacenti risultati: sono però anche emersi numerosi problemi di interpretazione delle singole norme, di coordinamento con altre norme penali, processuali e sostanziali, di concreta operatività di alcune disposizioni, ai

quali il disegno di legge governativo vuole ovviare facendo tesoro dei risultati prodotti da un sessennio di operatività della legge.

Come è noto, le carenze più gravi riscontrabili nella normativa vigente possono sintetizzarsi in tre diversi ordini di problemi, il primo relativo al regime del sequestro e della confisca dei beni di sospetta provenienza illegittima, il secondo al divieto di rapporti a contenuto economico con la pubblica amministrazione ed alla previsione di decadenze da licenze ed autorizzazioni, il terzo ai rapporti tra procedimento penale e procedimento di prevenzione.

La revisione dell'attuale normativa appare, pertanto, un compito urgente e necessario, anche per adeguarla alle mutate modalità di aggressione della mafia.

Il capo I del disegno di legge interviene secondo una tecnica di tipo novellistico sulle disposizioni vigenti, risolvendosi in perfezionamenti, razionalizzazioni, revisioni ed adeguamenti delle recenti norme sulle misure patrimoniali introdotte dalla legge Rognoni-La Torre.

L'articolo 1 prevede l'estensione della delegabilità delle ricerche in banche od istituti alla polizia giudiziaria, anche con riferimento al reato di sequestro di persona, oltre che per fatti di terrorismo o di mafia, come finora previsto; inoltre, estende la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche alle condanne per associazione di tipo mafioso.

L'articolo 2, sostitutivo dell'articolo 2-bis della legge n. 575 del 1985, prevede, al comma 1, che gli accertamenti patrimoniali possano essere eseguiti da qualsiasi organo della Guardia di finanza e non soltanto dalla polizia tributaria; ciò al fine di evitare che tutte le richieste di accertamenti gravino sui nuclei di polizia tributaria, determinando sovraccarichi di lavoro che risulterebbero pregiudizievoli per la speditezza delle indagini.

Per le stesse ragioni, il comma 8 dello stesso articolo stabilisce che la richiesta

di informazioni o documenti ad uffici della pubblica amministrazione o ad istituti di credito, possa essere effettuata per il tramite di qualsiasi organo di polizia e non soltanto dalla polizia tributaria.

L'articolo 2, inoltre, modifica il sistema degli accertamenti demandati agli organi preposti. La dizione che attualmente reca il secondo capoverso del comma 1 dell'articolo 2-bis: « licenze di polizia, di commercio, di commissionario astatore presso i mercati annonari all'ingrosso, di concessione di acque pubbliche e diritti inerenti nonché, se risultino iscritti ad albi professionali, di appaltatori di opere o forniture pubbliche o all'albo nazionale dei costruttori », ha dato luogo a notevoli dispute interpretative, con particolare riguardo alla nozione di licenze ed alla categoria di concessionari di acque pubbliche.

Sono state avanzate, infatti, interpretazioni restrittive della norma, fondate sul mero significato letterale e volte ad escludere tutte le attività che, sebbene soggette a controllo per ragioni di polizia, non recassero, tuttavia, il dato formale del termine « licenza ». Nell'ambito di tale interpretazione restrittiva, inoltre, l'esplicita considerazione nel testo dell'articolo 2-bis delle sole concessioni di acque pubbliche, ed il contestuale silenzio sulle altre concessioni di beni pubblici, hanno alimentato una diffusa tendenza a sostenere la piena compatibilità di queste ultime con l'accertata « mafiosità » del loro titolare.

In maniera opportuna, pertanto, l'articolo 2 riformula, pressoché totalmente, le categorie dei soggetti e delle attività sottoposte agli accertamenti, ridefinendo, inoltre, gli accertamenti da effettuare a carico di terzi. A tale proposito, allo specifico riferimento contenuto nell'articolo 2-bis viene aggiunta l'indicazione secondo cui gli accertamenti sono effettuati nei confronti di tutti coloro, familiari e terzi, persone fisiche o giuridiche, società o associazioni, del cui patrimonio il mafioso risulta poter disporre.

Il comma 4 dello stesso articolo introduce uno strumento preventivo di parti-

colare rilevanza. Si tratta della previsione di un sequestro anticipato rispetto al procedimento di prevenzione che produce effetti almeno per novanta giorni, con cessazione dell'efficacia solo se entro tale termine non sia stata iniziata l'azione processuale di prevenzione. A tale proposito vorrei riallacciarmi alle già richiamate considerazioni contenute nel documento predisposto dalla Commissione antimafia nel quale è scritto: « Qualche perplessità suscita, invece, l'introduzione del cosiddetto sequestro anticipato, che costituisce l'unica differenza di rilievo rispetto al testo della proposta Alinovi. Si tratta di una previsione che non sembra offrire sufficienti garanzie di tutela dei diritti costituzionalmente protetti. La proposta Alinovi, in questo senso, appare più garantista, in quanto, invece del sequestro anticipato, prevede una sorta di revocatoria degli atti di disposizione compiuti dopo la presentazione della proposta delle misure di prevenzione. Peraltro, a giudizio della Commissione, appare opportuno precisare nel testo della legge l'efficacia retroattiva delle misure di prevenzione patrimoniali. Si tratta, cioè, di rendere possibile, accogliendo anche un orientamento espresso dalla Cassazione, l'apprensione dei beni conseguiti dal mafioso, in epoca precedente a quella in cui la misura è stata adottata ». Si tratta di considerazioni che senz'altro condivido.

Sempre in tema di sequestro anticipato (di cui il disegno di legge sottolinea il carattere immediato e cautelativo), occorre considerare che esso viene introdotto al fine di ovviare ad una specifica carenza della normativa vigente, nel cui ambito l'omissione di qualsivoglia regime cautelare rispetto alla fase in cui l'indiziato di mafiosità venga a conoscenza di accertamenti patrimoniali a suo carico, ha dato luogo sempre più spesso alla possibilità da parte di tale soggetto di adottare gli opportuni accorgimenti al fine di vanificare l'eventuale sequestro di beni disposto nel corso del successivo procedimento formale di prevenzione.

Il comma 5 dell'articolo 2 prevede che, nel caso in cui i beni sequestrati ap-

partengano a terzi, si applichi il procedimento previsto dal comma 5 dell'articolo 2-ter della legge n. 575 del 1965, contemplante l'intervento del terzo interessato nel procedimento di sequestro. In proposito va ricordato che la tutela del terzo rappresenta uno dei principali aspetti problematici della legge Rognoni-La Torre.

L'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, introdotto dall'articolo 14 della legge n. 646 del 1982, si limita ad affermare, al comma 5, che « se risulta che i beni sequestrati appartengono a terzi, questi sono chiamati dal tribunale, con decreto motivato, ad intervenire nel procedimento e possono, anche con l'assistenza di un difensore, nel termine stabilito dal tribunale, svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni e chiedere l'acquisizione di ogni elemento utile ai fini della decisione ».

Tale norma, pur facendolo sottintendere, non precisa che i terzi ai quali « i beni sequestrati appartengono » non sono soggetti a confisca, né prevede che gli stessi, dopo aver dato dimostrazione del proprio diritto, possano ottenere il dissequestro dei beni in pendenza del procedimento. Nel sistema attuale, invece, sembra che i terzi debbano attendere, per ottenere il dissequestro, ogni determinazione in ordine alla confisca dell'intero patrimonio.

A tale proposito, richiamo le considerazioni contenute nella relazione al progetto di legge Alinovi ed altri, che condìvido pienamente.

La legge, inoltre, non specifica cosa si debba intendere per « appartenenza » tanto che, in proposito si è fatto riferimento alla nozione del termine elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza in tema di interpretazione dell'articolo 240, comma 3, del codice penale, che si riferisce alla confisca penale.

Per superare tale difficoltà la nuova formulazione dell'articolo 2-bis proposta dall'articolo 2 del disegno di legge in esame, propone una soluzione basata su un criterio formale, consistente nella « intestazione » del bene oggetto del provve-

dimento al terzo. Tale criterio formale appare idoneo a superare gran parte dei conflitti insorti sul significato da attribuire al concetto di appartenenza del bene.

Tuttavia, potrebbero ritenersi non superflue ulteriori precisazioni nei casi in cui si tratti non di beni nel senso proprio del termine, ma (e ciò in senso forse più conforme alla normativa civilistica dettata dagli articoli 810 e seguenti del codice civile) di diritti di credito o di altri diritti di natura reale (pegno ed ipoteca) o personale.

Nel successivo articolo 3 è confermata la previsione della confisca dei beni dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza, riproducendo la disposizione già contenuta nel vigente articolo 2-ter. Tuttavia, con riferimento al termine entro il quale deve essere disposta la confisca — che attualmente è fissato in un anno dal sequestro — precisa che la decisione sulla confisca, nel caso di indagini complesse, possa essere adottata anche dopo il provvedimento che dispone la misura di prevenzione, purché entro un anno dalla data di tale provvedimento, termine di cui viene ora prevista la proroga per un ulteriore anno.

Lo stesso articolo, inoltre, prevede la possibilità di procedere alle suddette misure patrimoniali anche in caso di assenza, residenza o dimora all'estero della persona cui potrebbe essere applicata la misura di prevenzione. All'ultimo comma precisa inoltre, risolvendo così molti casi problematici che si sono posti nell'applicazione dei provvedimenti di sequestro e confisca che, qualora detti provvedimenti intervengano su beni già sottoposti a sequestro in procedimento penale essi possono ugualmente essere disposti; i loro effetti restano però sospesi per tutta la durata del procedimento penale, o si estinguono nel caso che in sede penale si proceda alla confisca dei beni oggetto del provvedimento.

Gli articoli 4, 5 e 6 disciplinano compiutamente la custodia e amministrazione dei beni oggetto del provvedimento di sequestro, modificando tutta la precedente normativa.

Come è noto l'articolo 2-*quater* della legge n. 575 del 1965 (articolo 14 della legge n. 646 del 1982) si limita ad affermare che con il decreto di sequestro il tribunale provvede alla nomina di un custode, ma non ha specificato quali siano i compiti e i poteri di tale figura nella fase del sequestro ed in quella successiva (eventuale) della confisca. Il concetto di custodia si è mostrato, nell'esperienza pratica, assolutamente inadeguato nei numerosi casi ove il bene sequestrato consisteva in imprese ed aziende, rispetto alle quali si è resa necessaria un'attività di gestione imprenditoriale. La dottrina ha in proposito fatto richiamo, ispirandosi alla regolamentazione fallimentare, alla figura del commissario. L'articolo 4 propone invece, nella finalità di affidare più ampi poteri operativi all'incaricato della gestione dei beni sequestrati, il concetto di amministrazione, eliminando così del tutto quello precedente della custodia. Il complesso dei poteri e delle funzioni dell'amministratore giudiziario sono regolati dagli articoli 4, 5 e 6, a norma dei quali l'amministrazione dei beni sequestrati è affidata dal tribunale ad un amministratore giudiziario il cui operato è sottoposto alla vigilanza dello stesso tribunale, per mezzo di un giudice delegato. L'amministratore giudiziario, oltre che esente da alcune specifiche incompatibilità enunciate al quarto comma dell'articolo 4, deve essere dotato di particolare qualificazione professionale, secondo quanto prescrive il precedente comma 3, dovendo esso venire scelto tra gli iscritti agli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri del distretto, a meno che non intervengano particolari esigenze. L'amministratore si può avvalere, previa autorizzazione del giudice delegato, di tecnici o esperti. L'amministratore deve adempiere con diligenza ai compiti del proprio ufficio, ottemperando alle prescrizioni imposte dal tribunale. In caso di inosservanza dei suoi doveri o di incapacità può in ogni tempo essere revocato dal tribunale, su proposta del giudice delegato, o d'ufficio, secondo quanto dispone il terzo comma

dell'articolo 2-*septies* previsto dall'articolo 5 del disegno di legge in esame.

Tenuto conto che la procedura di sequestro prevista dalla legge n. 646 del 1982, ha finalità di conservazione dei beni, e non di liquidazione, la proposta prevede che il tribunale può consentire la prosecuzione dell'esercizio dell'impresa sequestrata, sia per salvaguardare i posti di lavoro dei dipendenti, sia per consentire utilmente, al termine, o la confisca dell'impresa o la sua restituzione all'inquisito scagionato.

L'amministratore giudiziario dell'azienda, in base a quanto disposto dall'articolo 5, può compiere con l'autorizzazione del giudice delegato, atti di straordinaria amministrazione e, quindi, è munito di ogni necessario potere gestionale; è tenuto a riferire inizialmente al giudice delegato sulle condizioni patrimoniali, economiche e funzionali dell'impresa e a tenerlo in seguito informato con regolarità, a precise scadenze. Quanto al compenso dell'amministratore giudiziario, esso viene determinato dal tribunale su relazione del giudice delegato, tenuto conto del patrimonio amministrato, dell'opera prestata, dei risultati ottenuti e della sollecitudine con cui sono state condotte le operazioni di amministrazione.

Per il pagamento del compenso è previsto che si provveda con anticipazioni da parte dello Stato solo nel caso in cui non sia sufficiente il denaro proveniente dall'amministrazione dei beni sequestrati. L'ultimo comma dell'articolo 5 prevede che l'amministratore possa proporre ricorso avverso il provvedimento del tribunale che ha disposto il compenso, ricorso che viene deciso dalla corte di appello in camera di consiglio.

Gli articoli da 7 a 9 attengono poi alla confisca ed alla destinazione dei beni confiscati. L'articolo 7, superando la frettolosa formulazione contenuta nel secondo comma dell'articolo 2-*quinquies* della legge (a norma del quale « i beni confiscati ai sensi del terzo comma dell'articolo 2-*ter* sono devoluti allo Stato; si osservano in quanto applicabili, le norme previste dal codice di procedura penale e

quelle di cui al regio decreto 28 maggio 1931, n. 602 »), disciplina più compiutamente la destinazione dei beni confiscati. È previsto che una apposita commissione locale (presieduta dal prefetto del luogo ove è ubicato il bene e composta dal questore, dal sindaco, dall'amministratore giudiziario e dall'intendente di finanza) debba formulare le sue proposte al ministro delle finanze, che poi assume la decisione tenendo conto del parere espresso dalla commissione suddetta. Al riguardo si veda anche l'articolo 16, comma 4, della proposta di legge Alinovi ed altri.

Per quanto riguarda la destinazione dei beni, non sono fissati criteri rigidi per far sì che la decisione sia adeguata alla natura dei beni ed alla possibilità di una sua utilizzazione. Il bene può essere trasferito ad un ente pubblico, per essere destinato al perseguimento dei fini istituzionali, può essere alienato ad imprese a partecipazione pubblica, o venduto al migliore offerente e può essere conservato al patrimonio dello Stato.

L'articolo 9, sostituendo i commi secondo e terzo dell'articolo 3-ter legge n. 575 del 1965, introduce una nuova disciplina delle impugnazioni.

Va evidenziato come una modifica rilevante apportata dallo stesso articolo riguardi l'esecutività dei provvedimenti ablatori previsti dalla legge; esecutività che è ora riconosciuta solo ai provvedimenti divenuti definitivi.

Ma l'innovazione più importante, (senz'altro opportuna al fine di non rendere inutile l'eventuale impugnazione) è che i provvedimenti del tribunale che dispongono la revoca del sequestro non sono immediatamente esecutivi, ma lo diventano solo dieci giorni dopo la comunicazione alle parti; ove intervenga (entro tale termine) l'impugnazione del pubblico ministero, l'esecutività resta sospesa fino a quando nel procedimento di prevenzione sia intervenuta pronuncia definitiva in ordine al sequestro.

L'articolo 10, sostituendo l'articolo 10 della legge n. 575 del 1965, rappresenta una delle novità più importanti della proposta di legge, intervenendo su uno tra i

punti più complessi della legge Rognoni-La Torre: la disciplina delle misure interdittive.

Come è noto, il complesso delle disposizioni, contenute negli articoli dal 18 al 24 della legge n. 646 del 1982, ruota attorno al vecchio testo, appena modificato, dell'articolo 10 della legge 31 marzo 1965, n. 575 (la prima che si è proposta di fronteggiare la criminalità delle cosche organizzate).

Si legge, nell'attuale stesura della norma, che divenute definitive le misure di prevenzione, « 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 e all'albo nazionale dei costruttori » (l'ultimo inciso aggiunto con l'articolo 19 della legge n. 646) di cui fossero titolari le persone soggette ai detti provvedimenti.

L'articolo 24 della legge n. 646 completa la previsione equiparando al provvedimento definitivo di prevenzione la condanna irrevocabile per il delitto di associazione di tipo mafioso, contemporaneamente introdotto.

Si è già in precedenza accennato — e qui pare opportuno rammentarlo — che nell'attuale dizione sono state riscontrate, nell'esperienza applicativa, notevoli difficoltà ed incongruenze: in primo luogo il generico riferimento alle licenze (di polizia e di commercio), rispetto al quale sono state da fonti autorevoli avanzate interpretazioni riduttive basate sul solo significato letterale e tese ad escludere un'ampia serie di attività che, pur controllate per ragioni di polizia, non concretano tuttavia tale controllo in un atto formale denominato « licenza ».

Nella stessa linea, la considerazione nella norma dei soli concessionari di acque pubbliche ha alimentato una diffusa tendenza a sostenere l'esclusione dal divieto di esercizio, da parte di soggetti indiziati di appartenenza alla mafia, per tutte le concessioni di altri beni pubblici.

Dubbi e problemi interpretativi hanno poi riguardato il divieto previsto dal terzo comma dell'attuale articolo 10, dell'affidamento a soggetti mafiosi di appalti o subappalti di « opere riguardanti la pubblica amministrazione » ove (anche qui avanzando una interpretazione riduttiva basata sulla literalità della dizione) si è cercato di circoscrivere il divieto alle sole opere mobiliari ed immobiliari, escludendone, ad esempio, le forniture di beni e servizi.

È stata, infine, avvertita la mancanza di una specifica previsione normativa a proposito degli atti e dei procedimenti relativi alla concessione di finanziamenti, di contributi, o di incentivi di analoga natura, quali mutui agevolati e sgravi fiscali.

Allo stesso tema degli incentivi, sia pure in senso lato, si collega il fatto che la legislazione antimafia non pone alcuna preclusione soggettiva in ordine alla scelta del contraente per i contratti di appalto o di somministrazione di servizi stipulati da committenti privati che pur operano avvalendosi di finanziamenti o di contributi pubblici (imprenditori che realizzano iniziative agevolate, cooperative inserite in programmi di edilizia sovvenzionata per i quali non sia previsto che gli appalti vengano affidati ad imprese iscritte all'albo nazionale e simili).

A tali carenze, peraltro, non è stato possibile porre rimedio in via interpretativa, trattandosi di norme penalmente sanzionate e, come tali, non suscettibili di alcuna estensione ermeneutica. Appare, pertanto, quanto mai opportuna e doverosa la completa riformulazione dell'articolo 10 della legge n. 575 del 1965, operata dall'articolo 10 del disegno di legge che, disciplinando in modo più puntuale la materia delle misure interdittive, elenca al primo comma un nuovo e più soddisfacente regime di divieti in campo amministrativo. In particolare, viene previsto che le interdizioni operino con riferimento a tutti i provvedimenti di contenuto abilitativo, autorizzativo o concessivo, ivi compresi le concessioni di finanziamento, mutui, contributi o incentivi di

analoga natura da parte della pubblica amministrazione, soprattutto se riferibili ad attività lucrative.

Inoltre l'iniziativa governativa introduce una specifica previsione in ordine alla incapacità del soggetto mafioso di concludere con la pubblica amministrazione, oltre che i contratti di appalto (come già previsto dalla normativa vigente), anche i cottimi fiduciari, i contratti di fornitura di opere, beni o servizi e i relativi subcontratti.

Viene altresì preclusa la possibilità di essere destinatari delle summenzionate concessioni di costruzione nonché di costruzione e gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione.

Accanto a tale positivo apprezzamento per la riformulazione dell'articolo 10, si reputa peraltro opportuno segnalare qualche perplessità per quanto concerne l'ambito di applicazione dell'articolo stesso, con particolare riferimento ai destinatari delle misure di prevenzione. Com'è noto, infatti, l'ambito di efficacia dell'attuale articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575, non mutata dalla nuova formulazione proposta, non comprende solo l'indiziato di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, ma anche le categorie di soggetti genericamente pericolosi indicati ai numeri 2, 3, e 4 del vecchio testo dell'articolo 1 della legge n. 1423 del 1956 (ora divenuti numeri 1 e 2 a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 3 agosto 1988, n. 327 recentemente approvata) poiché l'articolo 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante « Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico », estende l'applicazione della legge antimafia (la n. 575 del 1965) alle persone socialmente pericolose ai sensi della legge n. 1423 del 1956 sopra citata. Per effetto di tale disposizione, anche gli indiziati di delinquenza comune sono sottoposti al particolare regime sanzionatorio dei soggetti indiziati di « mafiosità », dandosi così luogo a possibili perplessità di ordine costituzionale. Se infatti si dovesse ritenere, come appare ragionevole, che l'indice di pericolosità sociale dei soggetti genericamente pericolosi indicati ai nu-

meri 1 e 2 dell'articolo 1 della legge n. 1427 del 1956 sia oggettivamente minore rispetto a quello degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, potrebbe ritenersi più equa una diversificazione del trattamento sanzionatorio fra le due categorie di soggetti; ciò anche in considerazione della particolare gravosità delle sanzioni interdittive previste dalla legislazione antimafia (in particolare tutte le decadenze di diritto) nonché degli effetti preclusivi permanenti del procedimento di prevenzione, poiché le decadenze applicate non possono essere più disposte in favore del soggetto sanzionato.

Con riguardo alla definitività della sanzione inflitta, ulteriori perplessità possono avanzarsi ove si rilevi che la mancanza di qualsiasi procedura di riabilitazione potrebbe ritenersi contrastante rispetto all'attuale ordinamento penale, ed in particolare con la situazione giuridica del reo, in favore del quale gli articoli 178 e 181 del codice penale prevedono il procedimento di riabilitazione, con effetti estintivi per le pene accessorie (tra cui figura, non a caso, anche l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione).

Sul punto specifico la Corte costituzionale, adita con ordinanza del tribunale di Trapani del 20 febbraio 1987 e del TAR del Lazio del 18 marzo 1987, ha evitato di pronunciarsi eccependo, con ordinanza n. 675 del 9-16 giugno 1988, l'inammissibilità della questione di costituzionalità riferita alla mancanza della procedura di riabilitazione, poiché attraverso la proposizione di tale questione « ... viene sostanzialmente richiesta a questa Corte un'opera di integrazione normativa che, implicando una scelta tra più soluzioni possibili, è esclusivamente riservata al legislatore ».

Tale orientamento della Corte è stato confermato con successiva ordinanza n. 1076 del 24 novembre 1988, ove egualmente essa, ritenendo l'inammissibilità della questione relativa alla omessa previsione del termine di durata delle misure di prevenzione patrimoniali, ribadisce che

il problema non è di pertinenza della Corte ma, in quanto implicante scelte discrezionali tra più soluzioni astrattamente possibili, è riservato in via esclusiva al legislatore.

Va peraltro sottolineato che il legislatore è ben consapevole della necessità di introdurre una disposizione normativa che preveda la revoca delle misure di prevenzione, da valutarsi in relazione sia alla gravità delle trasgressioni commesse sia alla condotta osservata successivamente all'inflizione della misura. Segno tangibile di tale consapevolezza (forse non sufficientemente considerato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza testé citata) è l'articolo 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327, che prevede la procedura di riabilitazione, accogliendo le richieste contenute nelle numerose ordinanze di remissione alla Corte, volte ad adeguare le pene ai principi costituzionali della umanità delle sanzioni e della finalità rieducativa della persona. La riabilitazione, che può essere richiesta dall'interessato dopo tre anni dalla cessazione della misura di prevenzione, è concessa se il soggetto abbia dato prova costante ed effettiva di buona condotta e comporta, come recita il comma 2 dell'articolo, « la cessazione di tutti gli effetti pregiudizievoli riconnessi allo stato di persona sottoposta a misure di prevenzione ».

La disciplina normativa in materia di riabilitazione impone talune riflessioni non limitate esclusivamente alla disposizione specifica, ma estese, più in generale, alla possibilità di applicazione delle misure interdittive anche ai pericolosi comuni. A tale proposito, richiamo il combinato disposto degli articoli 13 e 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327, (che i colleghi mi consentiranno di definire « legge Alagna ») dai quali risulta che il legislatore, raccogliendo l'invito della Corte, ha introdotto il concetto di riabilitazione. Infatti, l'articolo 15 di tale legge recita: « Dopo tre anni dalla cessazione della misura di prevenzione l'interessato può chiedere la riabilitazione. La riabilitazione è concessa, se il soggetto ha dato prova costante ed effettiva di buona con-

dotta, dalla Corte di appello nei cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria che dispose l'applicazione della misura di prevenzione o dell'ultima misura di prevenzione». Il comma 2 prosegue: «La riabilitazione comporta la cessazione di tutti gli effetti pregiudizievoli riconnessi allo stato di persona sottoposta a misure di prevenzione».

Non vi è dubbio che la riabilitazione debba essere estesa a tutte le misure di prevenzione e, soprattutto, a quelle di carattere patrimoniale. Sotto questo profilo, infatti, una previsione che riguardi esclusivamente le misure di prevenzione personali, escludendo quelle di carattere patrimoniale, risulterebbe incostituzionale. Tuttavia, in base all'articolo 15 della legge n. 327, il soggetto può chiedere la riabilitazione per le misure personali, ma non per quelle di carattere patrimoniale. Si tratta di una previsione lacunosa rispetto alla quale assumono particolare rilevanza le disposizioni contenute nel progetto di legge Alinovi.

L'articolo 11 dispone una serie di adempimenti, a carico delle cancellerie dei tribunali e delle prefetture, relativi alle necessarie comunicazioni degli intervenuti provvedimenti di prevenzione patrimoniale.

L'articolo 13 prevede, a mio avviso opportunamente, un reato specifico per i funzionari pubblici e per i concessionari di opere o servizi pubblici che consentano alla conclusione di contratti in violazione ai divieti disposti dal precedente articolo 10.

L'articolo 14 affronta il problema — non dico scabroso, ma certamente delicato — delle certificazioni antimafia. Come è noto, la legge 23 dicembre 1982, n. 936, ha introdotto, aggiungendo gli ultimi due commi al vigente testo dell'articolo 10 della legge n. 575 del 1965, la previsione di una certificazione necessaria per tutti i procedimenti amministrativi relativi agli atti ed ai contratti contemplati dalla legge Rognoni-La Torre, stabilendo che l'attestazione concerne non soltanto i provvedimenti definitivi, ma an-

che i procedimenti in corso (i cosiddetti carichi pendenti).

In sede di applicazione, tale disposizione ha determinato la produzione, in quasi tutte le sedi contrattuali coinvolgenti soggetti pubblici, di una imponente mole di certificazioni, che ha gravemente intralciato l'attività degli organi della pubblica amministrazione.

Tale sistema, se da un lato ha costituito, attraverso verifiche soggettive, un valido deterrente nei confronti delle organizzazioni mafiose in ordine ai settori rientranti nel citato articolo 10 della legge n. 575 del 1965, dall'altro è stato applicato in modo eccessivamente rigido ed è stato esteso, nel contempo, a fattispecie non espressamente menzionate dalla legge, con il risultato di creare un sovraccarico per la pubblica amministrazione a scapito della tempestività e della necessaria incisività dei controlli, determinando, peraltro, conseguenze negative su taluni settori portanti dell'economia locale.

Il sistema delle certificazioni prefettizie viene tuttavia mantenuto, presentando esse evidenti profili di utilità per il pubblico ufficiale e concorrendo a ridimensionare l'esposizione a rischi di procedimenti penali.

Nel disegno di legge in esame, pertanto, si conferma tale veicolo di conoscenza, che, da un punto di vista pratico, è spesso più funzionale rispetto al parallelo sistema delle « comunicazioni » prefettizie previste al precedente articolo 11.

Ci si è preoccupati, inoltre, di decongestionare il sistema delle suddette certificazioni mutuando, anche dalla relazione presentata dalla Commissione parlamentare antimafia durante la scorsa legislatura, il criterio di una limitata fungibilità di atti di autodichiarazione.

Conseguentemente, le nuove norme (articolo 14) stabiliscono un tetto in relazione al valore del contratto o della erogazione, al di sotto del quale la certificazione è sostituita da una dichiarazione dell'interessato.

Parimenti è sufficiente l'autodichiarazione nel caso di contratti stipulati con

artigiani e con esercenti professioni intellettuali, mentre si prescinde del tutto dalla certificazione quando beneficiario dell'atto o contraente con l'amministrazione sia un ente pubblico, ovvero una società con partecipazione pubblica di maggioranza, nonché quando si tratti di licenze o autorizzazioni rilasciate, o rinnovate, dall'autorità provinciale di pubblica sicurezza.

Infine, in casi di eccezionale urgenza, l'esecuzione dei contratti può essere iniziata sulla base della dichiarazione sostitutiva (da autenticarsi con le modalità di cui alla legge 4 gennaio 1968, n. 15) nelle more dell'acquisizione della certificazione prefettizia.

Una tale riforma, mentre alleggerisce in misura notevole il meccanismo delle certificazioni, con notevole beneficio per le prefetture, per la pubblica amministrazione, per i cittadini e gli operatori economici, in quanto restringe l'area dei controlli, consente una più attenta verifica di quelle situazioni che, per la loro rilevanza economica, possono registrare la presenza di interessi mafiosi.

Un ulteriore nucleo di imperfezioni previsionali è presente nella serie di articoli dal 21 in poi della legge Rognoni-La Torre, che, fuori del tessuto della legge 31 maggio 1965, n. 575, e talvolta con riguardo ad altre fonti normative quali quelle sull'albo nazionale dei costruttori, contiene delle disposizioni che vorrebbero essere di chiusura del sistema, ad esempio disponendo sanzioni penali anche per i privati in materia di subcontratti (articolo 21 della legge n. 646, ritoccato dall'articolo 15 del presente testo solo per dare maggiore elasticità alla pena pecuniaria), ovvero trasponendo anche nel quadro normativo dell'albo nazionale dei costruttori l'enunciazione degli effetti interdittivi e decadenziali delle misure di prevenzione (articolo 23 della stessa legge n. 646 cui apporta ritocchi l'articolo 17 del presente testo).

In tale serie di norme merita particolare evidenza la regolamentazione dei rapporti tra procedimento di prevenzione e procedimento penale, ai quali siano co-

muni gli indiziati di appartenenza ad associazione mafiosa, il sospetto della presenza nel patrimonio dell'indiziato di beni da sequestrare e la necessità di far scattare i divieti, le decadenze e le interdizioni di cui si è già detto.

L'articolo 24 della legge Rognoni-La Torre dispone piuttosto semplicisticamente che le indagini patrimoniali, i provvedimenti di sequestro e di confisca, quando sia stato istaurato processo penale, abbiano luogo in tale sede, intendendosi sostituito, al presupposto della proposta di applicazione di una misura di prevenzione, l'esercizio dell'azione penale, e al decreto di irrogazione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo di soggiorno, la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 416-bis.

La disposizione del comma primo dell'articolo 24 configura, infatti, una sorta di inserzione del procedimento di prevenzione nel processo penale, nell'ambito del quale il giudice è legittimato ad agire con alcuni dei maggiori poteri conferiti al giudice della prevenzione e ad emettere taluni dei provvedimenti propri di quest'ultimo. In particolare, e con riferimento al punto che qui interessa, nel corso del procedimento penale per associazione di tipo mafioso e al momento della sua conclusione, possono essere applicate nei confronti dell'imputato, ma eventualmente anche di terzi, tutte le misure di tipo amministrativo e patrimoniale cui può dar luogo il procedimento di prevenzione.

L'identità del fatto materiale (e del soggetto che ne è autore) che è alla base dei due procedimenti, nonché l'identità di molti degli effetti causati dai procedimenti stessi, hanno fatto sì che l'autonomia dei due processi si sia spesso ridotta ad un dato formale, scontrantesi con una realtà processuale di interferenze e sovrapposizioni, tali da aver prodotto nella prassi notevoli inconvenienti ed aver inciso negativamente sull'efficacia complessiva del sistema sanzionatorio.

Le gravi difficoltà teoriche e pratiche che si sono riscontrate nell'applicazione della norma illustrata, che invero non ha

per nulla considerato le peculiarità strutturali e funzionali, nonché i tempi del processo penale, hanno reso indispensabile una profonda revisione del metodo adottato nel 1982, imperniato essenzialmente sulla tecnica del richiamo di procedure ed effetti giuridici disciplinati dettagliatamente in sede diversa da quella penale.

Pertanto, fermo restando il principio che il sottoposto a procedimento penale per la verifica della sua appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, nonché *a fortiori* il condannato, non possa sfuggire agli istituti di prevenzione patrimoniale, si è, con l'articolo 16 del disegno di legge, provveduto a far scorrere su binari paralleli il giudizio penale e quello inteso all'applicazione dei noti istituti preventivi connessi a situazioni soggettive di pericolosità mafiosa.

È stato così istituito un obbligo di comunicazione del pubblico ministero che esercita l'azione penale al procuratore della Repubblica competente per iniziare il procedimento di prevenzione, il corso del quale, effettuati i provvedimenti conservativi necessari come il sequestro, può essere sospeso fino all'esito del procedimento penale.

Importante è poi l'estensione dell'obbligo di comunicazione testé illustrato anche con riferimento ai procedimenti penali in cui si perseguono traffici di droga prevista dall'articolo 16. Importante perché la necessità di una tale estensione è legata alla constatazione che sempre più il fenomeno mafioso va estendendosi al controllo del traffico della droga.

Sulla materia vi è una letteratura diffusa che è stata recepita dal disegno di legge esitato dal Consiglio dei ministri in materia di droga, ora all'esame del Senato.

Il capo secondo del disegno di legge definisce l'ambito di applicazione delle misure patrimoniali e reca una norma sulla trasparenza degli enti locali.

Con riferimento al primo punto, l'articolo 20 è diretto a stabilire con esattezza la sfera di operatività delle indagini. Va rilevato che questo si è presentato come

uno dei momenti più problematici nella concreta applicazione della legge Rognoni-La Torre, registrandosi al riguardo una contrapposizione di tesi restrittive — che vedevano come destinatari degli istituti cennati i soli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso — e di applicazioni estensive che abbracciano tutte le persone rientranti nelle più gravi categorie comunque assoggettate alle misure di prevenzione personale.

La tesi estensiva appare ulteriormente confortata dalla circostanza che proprio nel 1988 la nuova normativa sulle misure di prevenzione personali (legge 8 agosto 1988, n. 327) all'articolo 13 ha esplicitamente richiamato, aggiornandolo, l'articolo 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante norme in materia di ordine pubblico, che è il principale sostegno della tesi dell'ampliamento dell'area soggettiva, e cioè la disposizione che estende l'ambito di operatività della legge antimafia comprendendovi alcune categorie della criminalità comune.

Le considerazioni finora svolte danno l'esatta percezione della complessità del problema, nella prospettiva di un ulteriore arricchimento del sistema di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575, con norme tendenti a rendere più incisive le indagini ed i provvedimenti di apprensione dei beni illecitamente acquisiti, nonché con la restrizione delle maglie che potrebbero consentire al prevenuto di avere relazioni con la pubblica amministrazione.

Si è dovuto pertanto procedere ad una scelta mirata che eviti la dispersione degli effetti su una massa di soggetti la cui pericolosità non può considerarsi qualificata, dal punto di vista dei reimpieghi finanziari del denaro « sporco » e della ambiguità dei rapporti con la pubblica amministrazione, così come avviene, invece, per gli indiziati di appartenere alle associazioni di tipo mafioso.

Sono stati pertanto questi ultimi i destinatari naturali della prevenzione patrimoniale, con una assimilazione, di specialissimo rilievo, operata nei confronti degli indiziati di appartenere alle associazioni

dedite al traffico di stupefacenti e, infine, nei confronti di quelle persone che, anche al di fuori dell'appartenenza al mondo della criminalità mafiosa possa ritenersi traggano proventi dalla consumazione dei sequestri di persona o dal riciclaggio del denaro costituente il prezzo del riscatto (articolo 630 codice penale).

Ragioni sistematiche hanno consigliato di collocare in questa sede il cennato intervento preventivo in materia di droga anche perché, alla stregua delle ricordate tendenze ad interpretazioni estensive, essa avrebbe potuto aver luogo di fatto nelle singole pronunce giurisprudenziali in un contesto che vedrebbe in qualche misura compromessa la certezza del diritto. Si è peraltro opportunamente prevista una clausola di salvezza relativa ai procedimenti già iniziati anteriormente all'entrata in vigore della nuova legge, i quali potranno proseguire anche nei confronti di persone non appartenenti all'area prevista dalla norma a regime.

Con l'articolo 21 si introduce una norma finalizzata a preconstituire uno strumento di garanzia diretta della trasparenza dell'attività degli enti locali pur nel rispetto dell'autonomia che li contraddistingue.

Le infiltrazioni mafiose nel settore pubblico — e più specificamente nella pubblica amministrazione — costituiscono, purtroppo, una realtà, ancorché limitata; a nessuno può sfuggire la gravità di una siffatta presenza in settori preposti alla realizzazione degli interessi delle collettività locali.

Si tratta, in sostanza, di soddisfare l'esigenza, diffusamente avvertita, che gli amministratori degli enti locali vengano sospesi o, cessino dalle funzioni, se sottoposti a procedimento penale per particolari reati di tipo mafioso. In relazione a tali reati, la norma fa discendere la sospensione *ipso iure* dalla data del decreto di citazione in giudizio; è altresì prevista una sospensione facoltativa a seguito dell'inizio del procedimento per l'applicazione, agli amministratori suddetti, di una misura preventiva, in quanto indiziati di appartenere ad associazioni di

tipo mafioso. Ovviamente, dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna o da provvedimento definitivo del magistrato che commini la misura di prevenzione, deriva d'ufficio la decadenza; in entrambe le ipotesi, infatti, risulta definitivamente dichiarata una situazione di incompatibilità con le funzioni da esercitare, atteso che le infiltrazioni mafiose, specie nel settore della pubblica amministrazione locale, sono purtroppo una realtà che contribuisce ad ostacolare l'emancipazione e lo sviluppo delle comunità interessate.

Il capo terzo del disegno di legge concerne norme di attuazione e transitorie; gli articoli 22 e 23 riguardano, rispettivamente, l'organizzazione della documentazione giudiziaria dei procedimenti e provvedimenti di prevenzione ed il rinvio ad una fonte di secondo grado (decreto ministeriale) per la regolamentazione particolareggiata sia delle documentazioni predette, sia delle modalità attinenti alle operazioni di amministrazione ed al rendimento del conto da parte dell'amministratore dei beni sequestrati. L'articolo 24 si salda all'articolo 16 per disciplinare il regime transitorio nella delicata materia — su cui si è testé riferito — dei rapporti tra procedimento penale e procedimento di prevenzione.

La disposizione è ispirata al principio del *tempus regit actus* facendo salva l'efficacia dei provvedimenti già adottati dal giudice penale.

Più generale è la portata dell'articolo 25 che, a prescindere dalla specifica materia dei rapporti tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, conferma il principio di salvezza degli atti compiuti e dei provvedimenti emessi con riferimento a tutte le problematiche di successione della emananda nuova legge al sistema attualmente vigente.

Per quanto concerne la proposta di legge n. 1169-bis, a firma Alinovi ed altri, essa opera un intervento sulle misure di prevenzione patrimoniali sostanzialmente simile a quello proposto dal disegno di legge governativo. L'articolo 10, infatti, come l'articolo 16 del disegno di legge,

prevede anch'esso l'estensione della normativa antimafia anche a coloro che sono indiziati di appartenere ad un'associazione la cui attività consiste nel traffico di stupefacenti. L'articolo 11 prevede poi, al comma 1, che gli accertamenti possano essere eseguiti non soltanto dai nuclei di polizia tributaria, ma da qualsiasi organo della Guardia di finanza, e nei commi successivi riformula pressoché interamente le categorie dei soggetti e delle attività sottoposte agli accertamenti, ridefinendo, inoltre, quelli da compiere a carico dei terzi.

L'articolo 12, analogamente all'articolo 2 del disegno di legge, prevede una sorta di sequestro cautelare, stabilendo che il tribunale, ricevuta la proposta per l'applicazione della misura di prevenzione, possa procedere al sequestro dei beni anche immediatamente prima della riunione in camera di consiglio prevista per l'audizione dell'interessato. Dopo che il comma 5 consente al tribunale di poter disporre dello strumento tecnico della perizia, il comma successivo prevede l'estensione del sequestro nei casi in cui l'indiziato sia socio di una società di persone e di capitali.

Nello stesso articolo viene impostata su nuove basi, e in termini analoghi alle scelte contenute nel disegno di legge, la tutela del terzo cui i beni sequestrati appartengono, anche qui privilegiando il criterio formale dell'intestazione del bene.

L'articolo 13 modifica tutta la normativa precedente in ordine alla custodia ed amministrazione dei beni sequestrati, proponendo il concetto di amministrazione ed eliminando quello precedente di custodia. Anche su tale punto, come sul successivo, relativo alla destinazione dei beni confiscati, forti analogie possono riscontrarsi con gli articoli da 4 a 9 del disegno di legge.

Un reato specifico, punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, viene poi previsto all'articolo 17 nei confronti di coloro che tentino di eludere l'esecuzione o gli effetti del sequestro, nonché nei confronti degli amministratori e di chiunque

abbia il possesso o la disponibilità dei beni sequestrati.

L'articolo 18 dispone una nuova disciplina delle impugnazioni, stabilendo che l'esecuzione del provvedimento che dispone la revoca del sequestro è sospesa durante il termine per proporre l'impugnazione da parte del pubblico ministero e durante il giudizio nel ricorso, analogamente a quanto disposto dall'articolo 9 del disegno di legge governativo.

Anche l'articolo 20, che interviene sulla disciplina delle misure interdittive e delle certificazioni antimafia, sembra predisporre un regime normativo non dissimile da quello previsto dagli articoli 10 e 14 del disegno di legge; tuttavia, su alcune differenziazioni sarà opportuna un'attenta riflessione da condursi, in particolare, sul problema dell'autocertificazione, cui la proposta di legge Alinovi ed altri riserva indubbiamente uno spazio più ampio rispetto al disegno di legge. Il nuovo sistema semplificato che viene qui proposto si basa sulla dichiarazione che l'interessato, sotto la propria responsabilità, è tenuto a rilasciare, e con la quale deve attestare che a suo carico non esiste alcuna delle cause ostative previste dalla legge n. 646; tale dichiarazione verrà poi verificata dall'amministrazione o dall'ente pubblico, che richiederà d'ufficio la prescritta certificazione, senza che ne possano essere intralciati o appesantiti l'iter delle procedure e i tempi tecnici che incidono spesso in misura notevole sui costi di gestione, soprattutto in tema di appalti o subappalti di opere o forniture pubbliche. Tale dichiarazione è analoga (con identiche finalità di snellimento e maggiore rapidità della procedura amministrativa) a quella prevista dall'articolo 2 della legge 4 febbraio 1968, n. 15, (inspiegabilmente mai applicato) nonché alla dichiarazione di cui all'articolo 19 del disegno di legge n. 1913 sul procedimento amministrativo.

A tutela della veridicità della dichiarazione suddetta, l'articolo 24 prevede, nel caso di falsa dichiarazione, un apposito reato che è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

Inoltre, la proposta di legge stabilisce che la certificazione antimafia neppure in via successiva è richiesta in tutti quei casi, espressamente indicati dall'articolo 14, nei quali essa sia o superflua, perché la pubblica amministrazione in base al meccanismo previsto dall'articolo 10-bis della legge n. 575 del 1965 è già a conoscenza dell'eventuale esistenza di cause ostative (come in occasione del rinnovo o vidimazione annuale di licenze o concessioni o per fatti impeditivi riguardanti i familiari), o ingiustificata, per la modesta rilevanza economica del negozio posto in essere e tenuto conto dell'appesantimento burocratico prodotto dal sistema delle certificazioni. Conseguentemente, la proposta di legge prevede che la certificazione in ogni caso non vada richiesta per i familiari nonché per le prestazioni offerte da artigiani o liberi professionisti; con riferimento a contributi e finanziamenti o appalti e subappalti, stabilisce, inoltre, che per quelli il cui importo non superi, rispettivamente, 10 e 50 milioni di lire viene meno l'obbligo di acquisire l'apposita certificazione antimafia. La differenza fondamentale che può ravvisarsi tra i due progetti legislativi è che, mentre nella proposta di legge n. 1169-bis il meccanismo dell'autodichiarazione assurge a regola generale, nel disegno di legge governativo esso costituisce un caso minore e particolare rispetto al sistema generale del rilascio della certificazione da parte delle autorità competenti.

Infatti, nell'ottavo comma dell'articolo 10 della legge n. 575 del 1965, così come riformulato dall'articolo 20 della proposta di legge Alinovi ed altri, viene disposto che la pubblica amministrazione, prima di porre in essere i possibili atti amministrativi o rapporti contrattuali con l'interessato, acquisisca dallo stesso apposita dichiarazione di insussistenza di alcuna causa ostativa concernente procedimenti o misure di prevenzione, riservandosi poi di verificare la veridicità della dichiarazione stessa « senza che ciò debba comportare ritardi nel procedimento amministrativo ». Viceversa, l'articolo 10-sexies della stessa legge, così come formulato

dal disegno di legge governativo, prevede, al comma 7, la dichiarazione dell'interessato solo « nei casi di eccezionale urgenza », e comunque in attesa della certificazione prefettizia. Risulta evidente che, mentre in base alla disciplina dettata dalla proposta di legge Alinovi ed altri, il controllo della sussistenza di cause ostative viene basato, ai fini degli ulteriori atti procedurali da compiersi tra l'amministrazione e l'interessato, sulla dichiarazione del soggetto, nella regolamentazione del disegno di legge l'operatività del meccanismo dell'autodichiarazione è rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione precedente, la quale deve valutare le condizioni di « eccezionale urgenza » (rendendosi così possibile l'elusione del sistema autocertificante, laddove le amministrazioni ritengano di non trovarsi mai in situazioni eccezionalmente urgenti, come spesso accade).

Un'ulteriore riflessione andrà condotta anche in ordine all'articolo 25 della proposta di legge che, riformulando l'articolo 24 della legge n. 646 del 1982 in tema di rapporti tra procedimento di prevenzione e procedimento penale, sembra delineare una disciplina normativa simile a quella prevista dal disegno di legge.

Concludo richiamandomi alla proposta di legge n. 2138, d'iniziativa dei deputati Pannella ed altri, che si ispira a criteri diametralmente opposti. A differenza della proposta di legge Alinovi ed altri, che, come si è visto, circoscrive l'ambito del suo intervento alle misure patrimoniali previste dalla legge Rognoni-La Torre, la proposta di legge n. 2138, anch'essa all'esame della nostra Commissione, interviene, con un'impostazione radicalmente diversa e totalmente negativa, sull'insieme delle misure di prevenzione previste dalla nostra legislazione, proponendone la soppressione. Essa, inoltre, conferisce particolare rilievo, attraverso la previsione di alcune figure di reato, all'aspetto repressivo in senso stretto del fenomeno mafioso.

Nel proporre, all'articolo 1, l'abrogazione dell'intero *corpus* di leggi speciali che prevedono misure di prevenzione per-

sonali e patrimoniali, i presentatori del progetto di legge n. 2138 partono dall'assunto di un radicale contrasto tra le previsioni costituzionali e la misura di prevenzione in sé considerata, in quanto collegata al concetto di « indizio », elemento insufficiente per indicare una condotta che costituisca un « caso previsto dalla legge », così come imposto dal rispetto del principio di legalità, cui si deve informare l'applicazione delle pene e delle misure di sicurezza previste dal codice penale.

In proposito non è peregrino ricordare che il Parlamento italiano ha ritenuto, con l'approvazione della legge n. 327 del 3 agosto 1988, che mi sono permesso di definire « legge Alagna », che le misure di prevenzione costituiscono uno strumento di tutela sociale, almeno per il momento irrinunciabile, anche se si considera opportuna l'eliminazione degli aspetti più odiosi (si pensi alla diffida, di cui si è deliberata l'abrogazione, cui pure fa riferimento la proposta di legge n. 2138, ed al soggiorno obbligato in comuni diversi da quello di residenza).

Quanto agli ulteriori contenuti della proposta di legge Pannella ed altri, viene proposta una riformulazione dell'articolo 416-bis del codice penale, introdotto dalla legge Rognoni-La Torre, che prevede la fattispecie di reato di « associazione di tipo mafioso », norma criticata per la sua genericità e contraddittorietà in quanto fa assurgere a fattispecie penale una condizione personale di sospetto, sempre considerata presupposto per l'applicazione di misure di sicurezza, rendendo in tal modo possibili due procedimenti diversi — quello penale e quello di prevenzione — per uno stesso fatto (cosiddetto « sistema del doppio binario »). L'articolo 2 della proposta di legge n. 2138 introduce, pertanto, un nuovo articolo 416-bis che prevede una fattispecie di associazione a delinquere aggravata, caratterizzata dal ricorso all'intimidazione o a connivenze e favori di pubbliche autorità per compiere delitti, conservarne o consumarne il prezzo o il profitto o, comunque, occultarne la responsabilità.

L'articolo 3 introduce una nuova formulazione dell'articolo 513-bis del codice penale, anch'esso introdotto dalla legge Rognoni-La Torre, diretto a colpire gli atti di illecita concorrenza in campo economico quando siano compiuti, oltre che con violenza e minaccia, anche con il ricorso ad illeciti favori e connivenze di pubbliche autorità.

Gli articoli 4 e 5 contengono la previsione di una nuova misura di sicurezza, da aggiungersi a quelle previste dal codice penale, costituita dal divieto di guida, che può essere inflitto ai condannati per gravi reati, quando questi risultino commessi avvalendosi della guida di un autoveicolo.

Gli articoli 6 e 7 prevedono nuove figure di reato, cioè l'« acquisto simulato o intestazione fittizia » di beni per conto di persona imputata o condannata per il delitto di cui all'articolo 416-bis e la « conservazione e conseguimento ulteriore del profitto di reati », che colpisce l'utilizzazione lucrativa di capitali costituiti dal profitto di taluni gravi reati.

L'articolo 8 sancisce aumenti di pena per i reati di esportazione di valuta e costituzione di capitali all'estero quando siano diretti allo scopo di commettere un favoreggiamento reale, o ad assicurare la conservazione, o all'ulteriore profitto di alcuni gravi reati.

L'articolo 9, infine, prevede che, quando sia iniziato un procedimento penale per il reato di associazione di tipo mafioso o per alcuni altri gravi reati, l'autorità giudiziaria disponga automaticamente indagini per accertare la commissione dei reati previsti agli articoli 6, 7 e 8 della proposta di legge n. 2138, concernenti l'utilizzazione dei profitti derivanti da delitti.

Signor presidente, onorevoli colleghi, nell'accingermi alla conclusione vorrei scusarmi se sono risultato poco chiaro anche se, lo dico con modestia, ritengo di aver offerto con la mia relazione la possibilità di aprire una discussione proficua ed interessante.

Vorrei anche sottolineare la necessità di considerare il fenomeno della crimina-

lità mafiosa non limitato esclusivamente alle regioni del profondo sud, dal momento che la sua sfera di azione travalica addirittura i confini del nostro Stato. Si tratta, dunque, di un fenomeno generale di delinquenza, che si manifesta prevalentemente nei settori del commercio di droga e del traffico delle armi, organizzato ormai a livello internazionale.

Concludo, proponendo alla Commissione di adottare come testo-base per la discussione il disegno di legge n. 3325-ter.

PRESIDENTE. Anche a nome dei colleghi, la ringrazio per l'ampia e puntuale relazione.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
RAFFAELE MASTRANTUONO**

ANTONIO BARGONE. Signor presidente, le questioni poste dall'emergenza dovuta all'estendersi del fenomeno mafioso, e poste in rilievo dal dibattito che da alcuni mesi si svolge sull'argomento, sono di grande rilievo.

Vorrei partire proprio dalle considerazioni svolte dall'onorevole Alagna circa gli orientamenti — peraltro condivisi in ordine alla possibilità di non ricorrere a strumenti eccezionali per la lotta al crimine mafioso, ma di potenziare ed aggiornare la normativa in vigore al fine di una più efficace azione di contrasto.

Tale valutazione ha tanto più rilievo se si considera il fatto che in questi ultimi giorni, quasi per provocazione, qualche giornalista ha sostenuto che lo Stato dovrebbe assumere una sorta di funzione « bellica » nei confronti della mafia, proponendo di schierare in formazione di guerra le forze dell'ordine. Sicuramente si è trattato di un'affermazione fuorviante che, se seguita, ci porterebbe verso esiti estremamente pericolosi.

Dico questo perché la mafia e la criminalità organizzata hanno sicuramente una funzione eversiva dei diritti dei cittadini perché contribuiscono al restringi-

mento dei diritti delle popolazioni. Se fosse seguita l'indicazione di quei giornalisti, sospendendo le norme che disciplinano la legalità democratica, il fenomeno mafioso attecchirebbe con maggiore facilità. Per tale motivo è necessario ripristinare la democrazia affinché venga prosciugato l'ambiente di coltura della criminalità organizzata.

Come ha rilevato di recente il presidente della regione siciliana, onorevole Nicolosi, la mafia è strettamente intrecciata con il potere pubblico e politico mediante commistioni e collusioni di vario tipo tali da porre lo Stato nella condizione di condurre una sorta di guerra contro se stesso, una eventualità certo non compatibile con gli obiettivi che ci prefiggiamo.

L'orientamento volto ad aggiornare e potenziare gli strumenti previsti nel 1982 dalla legge Rognoni-La Torre ritengo che sia non solo da condividere, ma da appoggiare con forza proprio nel momento della produzione legislativa in materia. Il provvedimento oggi al nostro esame, pur essendo un primo passo verso l'obiettivo finale, non lo ritengo ancora sufficiente in quanto vi è la necessità di por mano ad altri interventi legislativi che prevedano nuovi strumenti al passo con le sofisticate tecniche adottate dall'attività criminale.

Come da più parti è stato sottolineato, è urgente rimediare al più presto ai limiti evidenti e alle gravi incongruenze esistenti nell'attuale sistema normativo. Già nel corso della IX legislatura, la Commissione antimafia aveva sottolineato tali incongruenti limiti facendosi promotrice di una proposta di legge, presentata allora dall'onorevole Alinovi, sulla cui traccia ha preso le mosse il disegno di legge di iniziativa governativa che ha recepito i criteri e i suggerimenti che allora risultarono il frutto dell'esperienza di quegli anni, il frutto del lavoro di una intera Commissione.

Il provvedimento al nostro esame si muove lungo la linea di tendenza segnata dalla legge n. 646 del 1982 che ha previsto penetranti misure di prevenzione e

una rigorosa disciplina dei rapporti tra privati e pubblica amministrazione.

Bisogna subito dire che, rispetto alla previsione della legge Rognoni-La Torre — sulla quale esprimo il nostro parere positivo circa l'attuazione e la funzione preventiva fino ad oggi svolta —, sia il disegno di legge, sia la proposta di legge Alinovi ed altri confermano i criteri in base ai quali si mosse il legislatore del 1982. Cito, ad esempio, l'introduzione della nuova fattispecie del reato di associazione di carattere mafioso che ha superato il vecchio assunto dell'associazione criminale prevista dal codice allora vigente, inserendo nuove norme per il controllo delle attività finanziarie patrimoniali mediante le quali le organizzazioni criminali raggiungono profitti o vantaggi di varia natura. Tale struttura normativa ha consentito nei primi anni di applicazione di ottenere risultati più che rilevanti anche per l'esistenza di altre fattispecie minori quale quella dell'illecita concorrenza ai sensi dell'articolo 513 del codice penale e la maggiore responsabilizzazione del pubblico amministratore in relazione ai divieti, o alle autorizzazioni, relativi alle licenze, alle concessioni ed agli appalti e in rapporto alla costituzione degli albi delle imprese.

Per effettuare una corretta analisi dei provvedimenti al nostro esame, va sottolineato inoltre lo strumento della prevenzione personale che ha dato luogo a non poche considerazioni. La disciplina che si propone, infatti, prevede l'obbligatorietà dell'adozione di alcune forme di prevenzione patrimoniale configurando nuovi strumenti per consentire l'espletamento delle indagini; si prevede altresì una normativa particolare per le intercettazioni telefoniche e per le verifiche delle posizioni fiscali.

La legge Rognoni-La Torre, in sostanza, ha avuto un'importante funzione in quanto ha dotato il nostro ordinamento di strumenti che precedentemente non erano previsti; mi riferisco, in particolare, alla possibilità di controllare le movimentazioni di danaro al fine di col-

pire le organizzazioni criminali nel momento del riciclaggio, e per individuare quei fenomeni ormai molto sofisticati e pericolosi di trasformazione della natura illecita dei patrimoni, problema che costituisce un punto centrale che deve essere non solo affrontato nel corso dell'esame di questi provvedimenti, ma anche con l'approvazione di strumenti legislativi di altra natura.

Come dicevo dinanzi, il nostro intervento deve andare verso la soluzione di quei problemi che hanno suscitato non poca insoddisfazione dovuta, però, anche al fatto che nel corso degli anni gli strumenti legislativi sono divenuti meno efficaci di fronte a quelli più sofisticati e pericolosi approntati dalle organizzazioni criminali; il provvedimento in esame deve tener conto anche di tale aspetto.

Si deve, inoltre, sottolineare, nel momento in cui si valuta una legge di questa natura, che spesso i risultati della sua applicazione sono stati compromessi, sia pure parzialmente, dalle carenze strutturali, organizzative e professionali su cui mi soffermerò in seguito. Tutto ciò soprattutto in riferimento alle vicende che hanno interessato il *pool* di magistrati dell'ufficio istruzione di Palermo che ha dovuto far fronte a difficoltà divenute praticamente insormontabili nel momento in cui si è arrivati all'intreccio tra delinquenza organizzata e criminalità economica, ovvero tra le organizzazioni mafiose e i cosiddetti « colletti bianchi ».

Indubbiamente, sia il disegno di legge, sia la proposta di legge Alinovi ed altri rappresentano un significativo passo in avanti verso la soluzione di tali problemi, soprattutto se si considera la crescente espansione dei traffici illeciti e il rapporto sempre più stretto tra le organizzazioni criminali e coloro che garantiscono l'accumulazione capitalistica. I provvedimenti in discussione, infatti, introducono strumenti di prevenzione che consentono di individuare le trasformazioni dei patrimoni e, quindi, di risalire a coloro che detengono i patrimoni stessi, li gestiscono e li reimpiegano.

Viene previsto, inoltre, un adeguamento della normativa vigente in ordine alla custodia dei beni sequestrati e alla destinazione di quelli confiscati.

I provvedimenti in discussione si propongono anche di porre rimedio all'applicazione eccessivamente rigida e burocratica delle disposizioni relative alla certificazione antimafia, che negli ultimi tempi hanno finito per danneggiare soprattutto i cittadini onesti e gli imprenditori che svolgono correttamente la propria attività.

Desidero, inoltre, sottolineare, come elemento di grande rilievo, l'ampliamento delle indagini patrimoniali previste dal disegno di legge n. 3325-ter: infatti, tra i destinatari delle suddette indagini vengono incluse imprese e società di ogni tipo, mentre le indagini stesse possono essere effettuate, oltre che dai nuclei di polizia tributaria, anche dalla Guardia di finanza. In tal modo sarà possibile ovviare agli inconvenienti derivanti dalla carenza di organico che contraddistingue i nuclei di polizia tributaria.

In ordine a tale questione, ritengo che debba essere condiviso l'orientamento espresso dalla Commissione antimafia secondo cui in questo tipo di indagini non è richiesta un'accentuata specializzazione; conseguentemente, le indagini stesse potrebbero essere affidate anche all'Arma dei carabinieri e alla polizia di Stato, che dispongono degli uomini e dei mezzi necessari per procedere agli accertamenti in questione.

Ritengo, inoltre, che sia estremamente importante l'estensione delle disposizioni della legge n. 575 del 1965 anche a coloro che sono indiziati di appartenere ad organizzazioni dedite al traffico di stupefacenti e ai sequestri di persona.

Si deve, inoltre, sottolineare, come elemento di grande rilievo, l'introduzione di misure volte a garantire la buona amministrazione dei patrimoni di provenienza illecita sottoposti a sequestro o confisca, attraverso il ricorso a personale competente che operi sotto la sorveglianza del giudice. In proposito, condivido l'opinione del relatore secondo cui è preferibile la

soluzione adottata nella proposta di legge Alinovi ed altri in relazione al coinvolgimento, nella valutazione relativa ai modi di utilizzazione dei suddetti patrimoni, delle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, che hanno un interesse specifico a fornire il loro contributo.

Condivido, inoltre, le perplessità espresse in ordine al sequestro anticipato previsto dal disegno di legge che, in qualche misura, potrebbe ledere diritti costituzionalmente protetti dei cittadini. Infatti, dall'applicazione della suddetta misura deriverebbero danni assai rilevanti soprattutto alle aziende che potrebbero subire il sequestro anticipato dei propri beni, mentre, a distanza di 90 giorni, tale misura potrebbe rivelarsi ingiustificata. Ritengo, quindi, preferibile la soluzione adottata nella proposta di legge Alinovi ed altri, in cui si prevede la possibilità di esperire un'azione revocatoria che è certamente più garantista rispetto al sequestro anticipato e, nel contempo, risulta ugualmente efficace.

Un altro elemento di grande importanza è rappresentato dall'estensione delle preclusioni relative ai rapporti con la pubblica amministrazione, soprattutto se si considera che uno dei nodi principali da sciogliere è rappresentato dall'intreccio tra mafia e potere pubblico e, quindi, dalla necessità di introdurre regole che assicurino una maggiore trasparenza nella gestione di pubbliche amministrazioni. La suddetta estensione delle preclusioni consentirà, quindi, di porre un limite all'utilizzazione di fondi pubblici da parte di organizzazioni criminali. Si dispone, in tal modo, di uno strumento incisivo e penetrante nella lotta alle collusioni tra mafia e potere politico.

Ritengo, inoltre, pienamente condivisibili le considerazioni espresse dalla Commissione antimafia in ordine all'esigenza di predisporre una normativa più incisiva in materia di appalti e subappalti. In proposito, l'estensione delle misure patrimoniali dall'ambito familiare a quello dei soggetti che possono essere utilizzati dalla mafia rappresenta sicuramente un passo in avanti in questa direzione. Tut-

tavia, è necessario rendere ancora più incisiva la normativa in materia, soprattutto al fine di rendere impraticabile l'utilizzazione del subappalto da parte di organizzazioni mafiose che spesso vi ricorrono in maniera formalmente legale.

A mio avviso, proprio nel momento in cui si affronta il problema del reimpiego di denaro proveniente da attività illecite, riciclato e destinato al finanziamento di attività che, almeno sotto il profilo formale, risultano legali, ci si rende conto della necessità di prevedere efficaci strumenti di intervento.

Sotto questo profilo, la semplificazione delle procedure in materia di certificazioni antimafia e la previsione di autodichiarazioni, in presenza di talune condizioni, costituiscono un notevole contributo al superamento dei limiti e delle carenze riscontrati in sede di applicazione della legge Rognoni-La Torre. Lo snellimento delle procedure, infatti, attenuerà notevolmente i disagi sia per i cittadini, sia per gli operatori della giustizia.

A mio avviso, va valutata favorevolmente anche la proposta di disciplinare diversamente i rapporti tra procedimento penale e procedimento di prevenzione. Uno dei più gravi inconvenienti della legge del 1982, infatti, è consistito proprio nella previsione di procedere contestualmente, in sede penale ed in sede di procedimento di prevenzione, rispetto alle stesse persone ed agli stessi beni. La nuova disposizione in materia, quindi, dovrebbe eliminare gli ostacoli connessi con il « doppio binario » ed agevolare l'attività del giudice istruttore, risolvendo dannose conflittualità in sede di applicazione della normativa.

Tuttavia, nonostante la previsione che si intende introdurre offra garanzie considerevoli, essa andrà sicuramente riconsiderata dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

A mio avviso, le disposizioni contenute nel disegno di legge e nella proposta di legge Alinovi ed altri, pur essendo sicuramente idonee ad agevolare più efficaci interventi in materia di lotta alla crimi-

nalità organizzata, non sono certo sufficienti. A tale riguardo assume particolare rilievo la delega contenuta nell'articolo 27 del disegno di legge n. 3325, stralciato dalla Commissione. È essenziale, infatti, pervenire in tempi brevi alla predisposizione di un testo unico in materia di misure di prevenzione. La normativa vigente, infatti, essendo « inestricabile » e disorganica, pone numerosi ostacoli alla lotta contro le organizzazioni criminali.

La legge Rognoni-La Torre ha sicuramente introdotto novità di rilievo. Si pone, tuttavia, l'esigenza di una legislazione più adeguata che preveda l'adozione di strumenti idonei ad evitare gli ostacoli che si frappongono all'applicazione concreta della disciplina normativa. La disordinata utilizzazione delle forze dell'ordine, la mancanza di professionalità e l'assenza di strumenti tecnici adeguati, infatti, hanno indubbiamente reso più difficoltosa la lotta alla criminalità organizzata.

A tale proposito, ritengo che lo smantellamento del *pool* antimafia dell'ufficio istruzione di Palermo abbia rappresentato il risultato di un'iniziativa molto grave, intervenuta, tra l'altro, proprio nel momento in cui maggiormente si avverte la necessità di una più elevata professionalità e specializzazione nella conduzione delle attività di indagine.

Su questo terreno è opportuno si manifesti un impegno concreto della Commissione giustizia, all'assunzione del quale è opportuno pervenire in tempi brevi tenuto conto che, in base alle dichiarazioni rese dall'Alto commissario Sica, ci troviamo di fronte a fenomeni che hanno ormai assunto dimensioni tali da farci ritenere che intere regioni del nostro Mezzogiorno siano interessate dall'attività criminosa.

In tale contesto, uno dei problemi fondamentali è rappresentato dalla mancata realizzazione di forme di cooperazione internazionale nella lotta al fenomeno mafioso, tenuto conto dell'articolazione internazionale del fenomeno, soprattutto per quanto riguarda il movimento ed il reimpiego di denaro e lo scambio di rap-

porti. La mancata stipulazione di accordi con gli altri Stati interessati al fenomeno rappresenta, dunque, un notevole limite della normativa in esame. Ma non è solo questo. Vi è, infatti, anche la necessità di adottare una legislazione più adeguata in materia di società per azioni e di banche, nonché di prevedere una forma di controllo nel caso si verifichi un divario troppo netto tra capitale sociale e importo di aggiudicazione dell'appalto. In questo senso è importante anche un riesame dei poteri di controllo della CONSOB. Sarebbe importante anche rivedere la disciplina del segreto bancario, prevedendo una forma di restringimento dell'area all'interno della quale non è possibile indagare; è, infatti, necessario ridurre le zone d'ombra che rendono spesso impossibili i controlli; in questo senso sarà opportuno prevedere un intervento nella normativa civilistica che disciplini questo settore. Altrettanto importante sarebbe individuare metodi di verifica *a posteriori* sulle forme di accumulazione e di reinvestimento dei profitti illeciti. Vi sono, infatti, società che apparentemente e formalmente sono legali, ma che sicuramente possono destare un qualche interesse per il corso delle varie indagini; la normativa vigente, però, non consente controlli di sorta. Certamente la legge Rognoni-La Torre ha permesso allo Stato un intervento efficace contro le organizzazioni criminali sotto il profilo sia economico, sia finanziario, ma ancora vi sono delle forme di intermediazione che sfuggono ai necessari controlli: mi riferisco alle società fiduciarie, ai fondi comuni, alle società di *leasing* e di *factoring*.

Come ho già rilevato, la legge Rognoni-La Torre ha indubbiamente avuto rilievo ed efficacia, ma è necessario ora un ulteriore serio impegno da parte dello Stato contro la criminalità organizzata e mafiosa. In questo senso ritengo che il disegno di legge e la proposta di legge Alinovi ed altri siano da condividere in linea di massima. Ci sarà da riflettere su alcuni strumenti e sulla possibilità di introdurre nel testo, sin d'ora, alcuni inter-

venti di carattere normativo che possano incidere efficacemente nei settori che ho indicato.

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Signor presidente, cercherò di limitare il mio intervento ad alcune considerazioni di carattere generale perché ritengo che il nostro apporto circa alcuni dettagli normativi sarà dato nel corso dell'esame degli articoli. In questo senso auspico sin d'ora che, al termine della discussione sulle linee generali, la Commissione deliberi la costituzione di un comitato ristretto cui affidare l'esame e l'eventuale adozione di un nuovo testo.

A nome del mio gruppo, vorrei ringraziare il relatore, onorevole Alagna, per l'esauriente e dettagliata relazione che sarà un'utilissima base di discussione in ordine alla revisione dell'attuale legislazione antimafia.

L'aggiornamento della normativa vigente che disciplina la lotta alla criminalità organizzata si è reso necessario sin dalla scorsa legislatura, allorquando venne presentata in Parlamento una proposta di legge scaturita dalla riflessione circa l'esperienza acquisita dalla Commissione parlamentare antimafia, allora presieduta dall'onorevole Alinovi. Quel provvedimento, però, non poté trovare occasione di dibattito a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere.

Sull'opportunità di procedere a tale aggiornamento, si è nuovamente pronunciata la Commissione antimafia nominata in questa legislatura; non possiamo, quindi, non dare il nostro più convinto assenso all'ulteriore *iter* dei provvedimenti oggi al nostro esame. Essi, infatti, riprendono le sollecitazioni allora formulate dalla Commissione antimafia circa la necessità di un adeguamento della legge Rognoni-La Torre. Si rilevò, infatti, l'opportunità di riesaminare la complessa materia degli adempimenti amministrativi in quanto, in alcuni casi, essa, invece di agevolare la lotta alla mafia, paradossalmente l'ha bloccata. Si riteneva, infatti, che le lungaggini burocratiche, anziché colpire le organizzazioni criminali, a

causa della grande mole di certificazioni richieste, impedissero alla parte sana del corpo sociale di svilupparsi. Spesso da parte dell'opinione pubblica si sono levate vive proteste per il fatto che la severità delle norme avrebbe mostrato la volontà dello Stato di assumere quale dato di partenza la presunzione di mafiosità, con l'onere per i cittadini di dimostrare la propria estraneità.

Il disegno di legge cerca di rispondere a queste e ad altre istanze prevedendo il miglioramento della disciplina per la confisca dei beni. È importante, infatti, evitare provvedimenti che sono apparsi nel passato piuttosto temerari. Come ha rilevato il relatore, sarebbe un errore colpire « nel mucchio » perché vi potrebbero essere anche importanti imprese che svolgono legalmente il proprio ruolo economico-sociale.

Devo dire, però, che ci lascia perplessi la formulazione di cui all'articolo 3 circa le misure di prevenzione in ordine alla confisca dei « beni sequestrati dei quali non sia stata dimostrata la legittima provenienza ». Tale espressione risulta alquanto generica; andrebbe precisata meglio.

Ai fini di una maggiore chiarezza, condivido la finalità del disegno di legge laddove affronta il problema della gestione dei beni sequestrati e confiscati. Si trattava di una lacuna della legge Rognoni-La Torre. Istituire anche per questo settore la curatela credo sia molto opportuno considerando, però, l'importanza di evitare che il curatore si appropri del bene confiscato. L'esperienza ci ha dimostrato come spesso gli eredi diventino titolari della curatela.

Per quanto riguarda il regime delle confische, devo dire che l'impianto normativo previsto dall'articolo 7 sia da condividere in quanto se noi tutti riteniamo importante affermare il principio dello Stato di diritto è importante altresì superare la legislazione dell'emergenza, collegando i vari atti di cui al provvedimento in esame a sentenze passate in giudicato. È pur vero che per alcuni versi esiste una

situazione d'emergenza, ma non per questo si possono stravolgere le regole del diritto. In questo senso i commi 3 e 4 dell'articolo 10 del disegno di legge prevedono una deroga alla normativa generale sospendendo, ad esempio, l'efficacia delle licenze o delle autorizzazioni di polizia, delle varie concessioni o delle iscrizioni negli albi nel caso sussistano motivi di particolare gravità. Lascia comunque qualche perplessità la previsione di cui al comma 4 dell'articolo 10, laddove si dispone che gli eventuali provvedimenti di urgenza possano operare anche nei confronti di conviventi, « nonché nei confronti di imprese, di associazioni società e consorzi, di cui la persona sottoposta a misura di prevenzione sia amministratore o determini in qualsiasi modo scelte ed indirizzi ». Tale norma non prevede l'evoluzione del sistema economico nazionale che ormai vede costituirsi ovunque consorzi di imprese per il raggiungimento di uno scopo comune, anche temporaneo. Tale istituto, infatti, prevede che rimangano comunque separate le situazioni patrimoniali di ciascuna impresa partecipante al consorzio; quindi un'eventuale responsabilità dell'amministratore non dovrebbe, a mio avviso, influire sull'attività generale del consorzio. Se sottoponessimo a misura di prevenzione l'insieme delle imprese partecipanti, potremmo nuocere gravemente alla nostra imprenditoria. Su tale aspetto, quindi, dobbiamo riflettere seriamente.

Fra l'altro, non si può dimenticare che la legislazione in questione riguarda l'intero territorio nazionale; tuttavia, nella maggior parte dei casi essa si traduce in un danno per le popolazioni meridionali, nei cui confronti si esercita un maggior rigore nell'applicazione della legge. Spesso, infatti, si verificano fenomeni di discriminazione verso le imprese meridionali, impedendo loro di aggiudicarsi appalti con il pretesto di presunti legami tra le imprese stesse e la mafia. In tal modo si finisce con il favorire le aziende del nord, dal momento che spesso appare veramente pretestuoso il blocco di alcuni

lavori affidati ad imprese meridionali. Un simile provvedimento, infatti, sarebbe accettabile soltanto a seguito di una decisione della magistratura, in assenza della quale si tradurrebbe in un arbitrio che rischierebbe di scardinare i principi fondamentali dello Stato di diritto.

Per quanto riguarda la certificazione antimafia, ritengo che sia opportuno stabilire termini tassativi entro i quali debbano essere rilasciati i certificati richiesti, anche al fine di evitare l'affermarsi di fenomeni di corruzione nell'ambito delle prefetture, in cui alcuni burocrati, certamente di grado non elevato, potrebbero chiedere il pagamento di una tangente in cambio del tempestivo rilascio della certificazione antimafia. Per scongiurare il verificarsi di una simile ipotesi, ritengo opportuno introdurre un termine massimo di 10 giorni entro cui la prefettura deve emettere il provvedimento di certificazione antimafia; condivido, altresì, la previsione dell'autodichiarazione sostitutiva.

In relazione a quanto previsto dall'articolo 14, ritengo che le norme in esso contenute pongano rimedio ad alcuni inconvenienti derivanti dall'applicazione della legge Rognoni-La Torre, soprattutto in riferimento a situazioni particolari come, per esempio, quella di un contadino che deve ricevere un contributo di modesta entità. È evidente che in casi di questo genere non si può richiedere una certificazione lunga e laboriosa, il cui costo potrebbe essere addirittura superiore al beneficio atteso. In tali situazioni, quindi, la dichiarazione sostitutiva rappresenta lo strumento più opportuno da adottare.

Desidero, inoltre, richiamare l'attenzione dei colleghi sull'esigenza di un migliore raccordo tra atti amministrativi e giudizi penali, al fine di scongiurare l'instaurazione di una serie di azioni di rivalsa nei confronti di giudici civili o amministrativi che hanno adottato determinati provvedimenti.

In relazione a quanto previsto dall'articolo 21, al fine di tutelare la trasparenza delle attività degli enti locali, esprimo, anche a nome del gruppo demo-

cristiano, la preoccupazione che la suddetta norma possa essere applicata in modo distorto, perseguendo interessi di parte. Il discorso riguarda tutte le forze politiche, dal momento che i provvedimenti in questione possono essere adottati in regioni governate da giunte di sinistra, come l'Emilia Romagna, oppure in altre, come la Sicilia, in cui vi è una presenza preponderante della democrazia cristiana. Pertanto, al fine di evitare il verificarsi di reciproche rappresaglie, sarebbe opportuno pervenire ad una migliore definizione dell'articolo 21, che prevede la possibilità di adottare il provvedimento di sospensione nei confronti degli amministratori locali anche a seguito di una comunicazione giudiziaria o di un mandato di comparizione. Sarebbe, invece, preferibile che il suddetto provvedimento fosse adottato soltanto dopo una sentenza di primo grado che ha accertato una responsabilità da parte di un amministratore locale il quale, inoltre, dovrebbe decadere definitivamente dal suo incarico soltanto a seguito di sentenza passata in giudicato.

Assai opportuna appare, inoltre, la norma prevista dal comma 5 dell'articolo 21, che recita: « Ove esistano fondati sospetti di infiltrazioni di tipo mafioso nei servizi degli enti di cui al comma 1, il prefetto, al fine di assicurarne il regolare funzionamento, può, con i poteri di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito con modificazioni dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, disporre ispezioni per l'acquisizione di dati e notizie interessanti i servizi stessi ». Ritengo, infatti, che tale norma si muova nella direzione di un rafforzamento delle funzioni della prefettura, secondo un'impostazione pienamente condivisibile. Sarebbe, tuttavia, opportuno che i risultati delle ispezioni previste dal comma 5 dell'articolo 21 fossero trasmessi anche all'Alto commissario per la lotta alla mafia.

In conclusione, il gruppo della democrazia cristiana intende pervenire ad una revisione della legge n. 646 del 1982 che non consenta speculazioni da parte delle

grandi imprese settentrionali a danno dell'economia meridionale; infatti, se si « colpisse nel mucchio » non si farebbe altro che danneggiare un tessuto economico e sociale costruito a prezzo di grandi sacrifici. Si deve, invece, agire mediante gli strumenti tipici di uno Stato di diritto, come le forze di polizia e la magistratura, utilizzandoli però in conformità alle norme costituzionali. In tale ottica, non condivido le considerazioni del collega Bargone in ordine ad un presunto smantellamento del *pool* di giudici antimafia del tribunale di Palermo.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
VIRGINIO ROGNONI

BENEDETTO VINCENZO NICOTRA. Il nostro ordinamento, infatti, non prevede che i giudici acquisiscano una specializzazione per materia. Ogni magistrato, quindi, non può avere una esclusiva predisposizione per la lotta alla mafia, ma, viceversa, ha il dovere di far applicare la legge indistintamente a tutti i cittadini.

In conclusione, la maggiore efficacia ed incisività che si vuole conferire alla legge Rognoni-La Torre non può prescindere dal rispetto dei principi fondamentali di uno Stato di diritto.

OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI. Anche a nome del gruppo della democrazia cristiana, desidero esprimere il mio apprezzamento per la complessa e completa relazione svolta dal collega Alagna.

Discutiamo, a pochi anni dalla sua approvazione, la riforma della legge Rognoni-La Torre, deliberata in un momento storico nel quale occorreva fornire con estrema rapidità una decisa risposta all'attacco mafioso. Tale esigenza comportò l'adozione di norme non certo adeguate dal punto di vista tecnico, in quanto risultato di scelte non sempre felici determinate dalla « cultura dell'emergenza », i cui criteri si pongono certamente in contrasto con le regole dello Stato di diritto.

Concordo con le dichiarazioni svolte dal collega Nicotra, in particolare con la necessità di pervenire rapidamente all'aggiornamento della legge Rognoni-La Torre evitando di ostacolare lo sviluppo economico della Sicilia. Non è nostra intenzione, a prescindere dalla diversa provenienza regionale, ridurre la Sicilia in condizioni di povertà. Purtroppo, la legge Rognoni-La Torre, ed anche il provvedimento che ci stiamo apprestando ad approvare (che prevede una doverosa intromissione nell'ambito dell'attività economica di quella regione), comporta il rischio di un blocco della dinamica economica. Si pone, pertanto, l'esigenza di introdurre meccanismi di controllo adeguati e severi, utilizzabili senza pretestuose finalità.

Concordo anche con le osservazioni svolte dal collega Nicotra in merito alla figura dei curatori. Dobbiamo evitare, infatti, che i curatori divengano veri e propri gestori di un patrimonio che sarebbe amministrato in modo incongruo.

Condivido, inoltre, la considerazione in base alla quale la confisca ed il sequestro dei beni possano avvenire soltanto se disposti da sentenza, perché noi viviamo in uno Stato di diritto e dobbiamo adeguarci alle sue regole. È proprio il richiamo alle regole dello Stato di diritto, contrapposte alla « cultura dell'emergenza », che mi induce a sostenere, oggi più che mai, la necessità di essere consapevoli della gravità della situazione. Si continua ancora a parlare, infatti, di una « emergenza mafia », che va fronteggiata opportunamente e, mi auguro, definitivamente sconfitta utilizzando le regole giuridiche vigenti nel nostro Stato.

Sono contraria alla cultura giuridica del sospetto — anche se mi rendo conto che la visione sociologica è intrisa di sospetti — soprattutto quando essa sia calata nella normativa di particolari settori, come nel caso, ad esempio, di quella degli enti locali.

Per quanto riguarda l'intervento del relatore, apprezzo senz'altro talune osservazioni tecnico-giuridiche miranti al miglioramento delle legge Rognoni-La Torre.

Non sono d'accordo, invece, con l'affermazione, sostenuta dall'onorevole Bargone rispetto al cosiddetto « smantellamento » del *pool* di Palermo, che il collega ha affermato trattarsi di un atto non riconducibile ai criteri di un'adeguata lotta alla mafia. Desidero ricordare che tale smantellamento non è avvenuto. Al riguardo si è registrata una doverosa presa di posizione da parte del Consiglio superiore della magistratura, tesa ad evitare che il *pool* si trasformasse in una sorta di giudice speciale, violando in tal modo il dettato costituzionale.

Su questo argomento intendo soffermarmi in modo particolare perché si tratta di chiarire uno degli equivoci più gravi emersi nel corso di questa discussione, pur elevata ed argomentata.

All'interno degli uffici della procura palermitana, in particolare nell'ufficio istruzione, si sono verificate talune degenerazioni. L'ufficio istruzione di Palermo, infatti, aveva fatto confluire tutte le indagini antimafia in un « processo contenitore », prescindendo dalle disposizioni che sovrintendono alla competenza territoriale e realizzando, in tal modo, un'abnormità giuridica. Da parte di tale ufficio, insomma, è stata data un'interpretazione giuridicamente non corretta del concetto di continuità e, insieme, del reato continuato. Punto di partenza di tale atteggiamento è stata la considerazione, di natura politico-sociologica, in base alla quale il vertice dell'organizzazione mafiosa, la cosiddetta « cupola », avrebbe operato soprattutto a Palermo. Da tale osservazione è stata fatta derivare la conseguenza — giuridicamente abnorme — che tutte le indagini antimafia, prescindendo dalle regole della competenza territoriale, dovessero confluire a Palermo in quanto sede della « cupola ». In tal modo presso l'ufficio istruzione di Palermo veniva a configurarsi l'esistenza di un vero e proprio giudice speciale.

Nessuno come me è favorevole alla specializzazione, ma non bisogna confondere la doverosa separazione fra i poteri con la costituzione di una vera e propria giustizia sommaria.

A Palermo, quando una sentenza molto recente della Cassazione, richiesta per un conflitto di competenza in relazione ad un procedimento presso il tribunale di Termini Imerese, ha applicato doverosamente la norma del nostro codice di procedura penale, si è spezzata una spirale perversa. La Cassazione, infatti, ha dichiarato che la cosiddetta continuità (interpretata in modo fuorviante dall'ufficio istruzione di Palermo) è finalmente venuta meno, rompendo quella sorta di « attrazione fatale » che si prestava ad una gestione non controllabile da parte di nessuno (se non da parte dei pochi operanti all'interno del *pool*) e che riuniva a Palermo i procedimenti relativi al grave fenomeno mafioso. I giudici di quella città, sia per gelosia della propria autonomia, sia per poter lavorare nel chiuso del proprio ufficio senza che altri potessero intervenire non avevano compreso che questo tipo di procedura non poteva andare. La Cassazione, con autorevolezza ha espresso il proprio giudizio.

Ecco perché non ho compreso le affermazioni del collega Bargone quando si è detto stupito dello smantellamento del *pool* di Palermo. In realtà non vi è stato altro che una semplice applicazione della normativa vigente.

La concezione del *pool* chiuso urta contro i principi costituzionali che vietano la costituzione di un giudice speciale. Questo problema, comunque, sarà risolto nel momento in cui entrerà in vigore il nuovo codice di procedura penale. Allora, infatti, non esisteranno più gli uffici istruzione, essendo venuta meno proprio la figura del giudice istruttore, che Clemenceau aveva già definito essere la persona più potente di Francia.

Nessuno vuole dei giudici più potenti, semmai dei giudici professionalmente competenti. Senza andare a rinfocolare polemiche che, grazie al responsabile atteggiamento del Consiglio superiore della magistratura, sono tuttora definitivamente sopite, ritengo che la questione tra favorevoli e contrari ai *pool* sia ormai chiusa.

In conclusione auspico che la Commissione esamini in un clima di serena colla-

X LEGISLATURA — SECONDA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 GENNAIO 1989

borazione i provvedimenti all'esame e che giunga al più presto all'approvazione di una legge da più parti ritenuta necessaria. Bisogna, però, fare attenzione a non prevedere strumenti tipici della legislazione dell'emergenza che, in definitiva, hanno finito per rendere in parte inefficace anche la legge Rognoni-La Torre, un provvedimento che ha indubbiamente avuto un grande merito.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani, giovedì 26 gennaio 1989, alle ore 9,30.

La seduta termina alle 12,10.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO