

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

39.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 GENNAIO 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

## INDICE

PAG.

**Disegno e proposte di legge (Seguito della 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, *Presidente* .....

3, 5

Mastrantuono Raffaele, *Presidente* .....

3, 5

Mellini Mauro .....

3, 5

Rizzo Aldo .....

5

**Sui lavori della Commissione:**

Rognoni Virginio, *Presidente* .....

14

Alagna Egidio, *Relatore* .....

14

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9,50.**

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

**Seguito della discussione del disegno di legge: Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altri 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 delle 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 il seguito della discussione abbinata del disegno di legge: « Nuove disposizioni per la prevenzione 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 ed altri: « Modifiche ed integrazioni alle leggi 31 maggio 1965, n. 575, e 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni concernenti il fenomeno mafioso »; Pannella ed altri: « Abolizione delle misure di prevenzione e modifica delle disposizioni vigenti in tema di pene accessorie e

di indagini patrimoniali nel caso di procedimenti patrimoniali per determinati reati ».

Proseguiamo la discussione sulle linee generali, che ha avuto inizio nella seduta di ieri.

RAFFAELE MASTRANTUONO. La relazione svolta dal collega Alagna sui provvedimenti al nostro esame, volti a modificare la legge Rognoni-La Torre su alcuni punti, è stata molto ampia e ben tagliata e mi esime, pertanto, da molte considerazioni di merito.

Come è stato ricordato, tali provvedimenti introducono rispetto alla legislazione precedente strumenti nuovi da utilizzare nella lotta alla criminalità organizzata. Tra di essi vi sono le misure *ante delictum*, finalizzate essenzialmente a colpire l'attività patrimoniale e lucrativa del potere mafioso, ...

MAURO MELLINI. *Ante delictum!* Si tratta forse di un potere divinatorio?!

RAFFAELE MASTRANTUONO. ... nei confronti del quale le tradizionali misure di prevenzione hanno dimostrato la loro inadeguatezza. Ritengo, invece, che la legge Rognoni-La Torre si sia rivelata uno degli strumenti di maggiore efficacia. Tale giudizio evidentemente non è condiviso dal gruppo radicale, e dall'onorevole Mellini in particolare.

Tuttavia, per la conoscenza diretta che ho di questi fenomeni, ritengo che tale legge sia uno dei pochi strumenti adeguati per individuare il sistema mafioso in uno dei suoi versanti più pericolosi, cioè quello dell'arricchimento attraverso la penetrazione in tutte le attività, non solo pubbliche.

Dal provvedimento al nostro esame emerge il problema della « contiguità » fra le istituzioni pubbliche — quelle locali in particolare — la mafia e l'intero mondo imprenditoriale. Spesso gli amministratori locali sono soggetti a condizionamenti e paure, dovuti al pericolo di morte al quale a volte sono esposti; ciò perché le organizzazioni criminali hanno creato, per così dire, una sorta di infezione nel sistema delle autonomie locali, estendendo i propri tentacoli sull'amministrazione dei servizi pubblici.

Non voglio ribadire tutti gli aspetti positivi che sono stati ampiamente illustrati dal collega Alagna, ma soltanto sottolineare che l'attuale proposta di modifica conferma sostanzialmente l'indirizzo legislativo volto a privilegiare le misure di carattere preventivo reale (che colpiscono i beni dell'individuo) rispetto a quelle di natura personale. Per quanto riguarda queste ultime, infatti, la misura del soggiorno obbligato in altri comuni ha causato « l'esportazione » della delinquenza organizzata da una regione all'altra del paese, invece di limitare e di combattere il fenomeno.

Desidero richiamare l'attenzione dei colleghi su alcune questioni che hanno destato qualche perplessità, come è emerso nel corso degli interventi svolti nella discussione sulle linee generali. L'equilibrio fra le garanzie costituzionali relative ai diritti della persona e le misure necessarie per la lotta alla criminalità organizzata è un obiettivo difficile, poiché comporta la necessità di contemperare i diritti dei cittadini con la sicurezza della collettività. Occorre certamente evitare che prevalga la cultura del sospetto, ma non si può non fare riferimento — come spesso accade in processi del genere, dove non è possibile ottenere prove — ad una serie di indizi convergenti, che servano ad individuare la prova della colpevolezza, nonché, per quanto riguarda le misure di prevenzione a carattere patrimoniale, anche ad indizi più labili.

Una serie di perplessità sono sorte anche per quanto riguarda l'articolo 2 del disegno di legge, che stabilisce il seque-

stro anticipato dei beni di cui si prevede debba essere disposta la confisca, sul quale sono intervenuti i colleghi Nicotra e Fumagalli. Personalmente, a seguito di un esame più approfondito, ritengo che tale norma non desti particolari motivi di preoccupazione; il testo di quell'articolo fa, infatti, riferimento al concreto pericolo che i beni da sottoporre alle misure di cui sopra possano essere sottratti, dispersi o alienati. Si fa, pertanto, cenno non soltanto ad una situazione di sospetto, ma anche di concreto pericolo, riallacciandosi sostanzialmente alle norme civilistiche che dispongono il sequestro anticipato dei beni prima dell'inizio del procedimento cautelare.

Nella proposta di legge Alinovi ed altri si parla di azione revocatoria, ma francamente ritengo vi siano notevoli difficoltà ad accertare la possibilità di promuovere un'azione di tale genere nei confronti di chi abbia acquisito beni, per dimostrare la volontà di arrecare danno. Conosciamo tutti le difficoltà che si incontrano quando si vuole esperire un'azione revocatoria ordinaria.

Se si dovesse assumere questa tesi, valuteremo in concreto l'ipotesi di modifiche alternative.

Un altro punto sul quale condivido pienamente la relazione dell'onorevole Alagna concerne la riabilitazione dalle misure interdittive patrimoniali. A tali misure sono assoggettati, oltre agli indiziati di appartenenza all'organizzazione mafiosa, anche i sospetti di delinquenza comune a favore dei quali ritengo si dovrebbe tenere conto del diverso grado di pericolosità.

Un ulteriore problema riguarda gli amministratori locali che si trovano ormai, per così dire, nell'« occhio del ciclone » e sono spesso accusati di connivenza dalla stampa e dall'opinione pubblica. Non intendo, peraltro, intraprenderne la difesa pur provenendo dal medesimo mondo e pur avendo sperimentato in concreto le difficoltà connesse all'esercizio delle funzioni ad essi spettanti in aree dove il rischio mafioso è elevato e si incorre in pericoli effettivi.

Ritengo necessario un intervento del legislatore volto ad assicurare che l'azione delle amministrazioni locali risponda a criteri di trasparenza e rimanga immune da possibili inquinamenti criminali.

Mi sembra che il comma 1 dell'articolo 21 del disegno di legge 3325-ter ripristini la preesistente normativa, in conformità della quale gli amministratori locali, qualora vengano sottoposti a procedimento penale, sono sospesi dalle funzioni dalla data dell'ordinanza di rinvio a giudizio, ovvero da quella del decreto di citazione a giudizio, e non più dalla data della sentenza di condanna. Ritengo accettabile tale previsione così come l'altra di cui al secondo comma del medesimo articolo. Al contrario, forti dubbi suscita, a mio parere, il quinto comma in base al quale, ove esistano fondati sospetti di infiltrazioni di tipo mafioso nei servizi degli enti locali, il prefetto, al fine di assicurarne il regolare funzionamento, può disporre ispezioni per l'acquisizione di dati e notizie interessanti i servizi stessi. Infatti, è necessario considerare quale sia il tipo di attività svolta dagli enti locali ed il clima delatorio, basato su denunce anonime, che può instaurarsi. A questo proposito, risparmio alla Commissione la citazione di episodi personali. In ogni caso, ripugna francamente alla mia coscienza l'introduzione di una norma nella quale si parli di « fondati sospetti » affidando, sostanzialmente, al prefetto la vita dell'attività amministrativa.

**MAURO MELLINI.** Ritengo maggiormente preoccupante l'introduzione di una norma secondo la quale anche il sospetto costituisce titolo per privare un individuo della libertà personale ed espropriarne i beni!

**RAFFAELE MASTRANTUONO.** La norma riguarda la stessa attività degli amministratori locali.

Si deve tenere presente che l'ultimo comma dell'articolo 21 prevede che copie dei provvedimenti, di cui al richiamato comma 5, e delle relazioni ispettive siano

trasmesse all'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa. Tale previsione è indicativa della gravità dell'intervento prospettato nei confronti, principalmente, dei comuni. Mi chiedo come un sindaco od un assessore possano continuare a svolgere i propri compiti se su di essi grava l'ombra del sospetto e se è in corso un'ispezione da parte degli « 007 » di Sica. Temo che l'attività dei comuni rischierebbe di essere travolta da azioni completamente estranee ai fini tutelari. Ritengo, pertanto, che su tale norma debba richiamarsi l'attenzione della Commissione.

Infine, penso che si possa procedere direttamente all'esame delle modifiche, sostanzialmente di carattere secondario, alle vigenti disposizioni per la prevenzione della delinquenza mafiosa (sulle quali l'onorevole Alagna ha svolto un'ampia relazione che, ripeto, condivido pienamente) anziché demandarne l'esame a un Comitato ristretto.

**MAURO MELLINI.** Desidero intervenire per un richiamo al regolamento. Poiché alle ore 10 è convocato il Parlamento in seduta comune, per l'elezione di un membro del Consiglio superiore della magistratura, non ritengo si possano tenere in concomitanza di tali lavori sedute delle Commissioni, sia della Camera sia del Senato.

**PRESIDENTE.** Il richiamo regolamentare dell'onorevole Mellini è ineccepibile. Suspendo, pertanto, la seduta.

**La seduta, sospesa alle 10, è ripresa alle 12,5.**

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
RAFFAELE MASTRANTUONO**

**PRESIDENTE.** Riprendiamo l'esame del provvedimento.

**ALDO RIZZO.** Non mi soffermerò sulle singole disposizioni contenute nel disegno e nelle proposte di legge in esame, in

quanto ritengo che la materia, in realtà per molti versi assai complessa, verrà considerata in modo approfondito durante l'esame dell'articolato.

Mi limiterò solo ad alcune considerazioni, che tengono conto soprattutto delle divergenze esistenti tra il disegno di legge e la proposta di legge Alinovi ed altri.

Anzitutto, sento il bisogno di salutare come un fatto molto positivo la circostanza per cui finalmente il Parlamento affronta il problema degli aggiustamenti e arricchimenti da apportare alla legge Rognoni-La Torre. Credo che un punto debba essere annotato con una certa amarezza: valuto positivamente che nel disegno di legge il Governo ripercorra in massima parte i contenuti del progetto di legge licenziato da deputati componenti la Commissione parlamentare antimafia; devo però criticare a maggior ragione che quel progetto non sia stato tempestivamente valutato ed esaminato dal Parlamento, e che si è perso del tempo prezioso. Il Governo avrebbe potuto presentare emendamenti alla proposta di legge Alinovi ed altri, mentre, avendo dovuto attendere il disegno di legge, si affronta con molto ritardo la materia.

Le innovazioni sono più che necessarie, perché, nella sua pratica attuazione, la legge Rognoni-La Torre ha chiaramente manifestato la necessità di alcuni aggiustamenti, dovuti anche al fatto che il testo, a suo tempo, fu varato con grande fretta. Vorrei ricordare in proposito come, in seguito all'omicidio del generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, il Parlamento in tre giorni varò il testo del progetto di legge, che giaceva presso la Camera dei deputati da tre anni, senza che si fosse prima riusciti ad affrontarne l'esame.

Certamente, quella fretta incise ai fini di una migliore puntualizzazione delle disposizioni; tuttavia, credo sia doveroso evidenziare che alcune problematiche sono emerse in seguito all'introduzione di nuove disposizioni avvenuta dopo l'approvazione della legge Rognoni-La Torre. Mi riferisco in particolare alla legge n. 936, riguardante la normativa sulla certifica-

zione antimafia. È convinzione comune che tale certificazione sia stata introdotta con la legge Rognoni-La Torre, mentre, è il caso di ricordarlo, l'istituto nasce appunto con la legge n. 936, che è successiva di alcuni mesi.

Emerge quindi la necessità di compiere un approfondimento di tutta la materia, valorizzando le tante indicazioni venute dagli operatori del settore.

Il testo, redatto dall'onorevole Alinovi e da altri componenti la Commissione parlamentare antimafia, è il frutto di un'intensa attività svolta da quella Commissione, che ha fissato i contenuti del progetto di legge dopo aver ascoltato numerosi magistrati, esponenti del mondo economico, del mondo imprenditoriale e bancario, nonché addetti alla custodia dei beni sequestrati ad indiziati di appartenere alla mafia. A seguito di numerosi incontri e non poche sedute di lavoro della Commissione, è stato licenziato un testo, che — ho registrato con piacere — è stato accolto dal Governo, come si evince dalla lettura del disegno di legge al nostro esame.

Merita di essere sottolineato che sia il disegno sia la proposta di legge Alinovi ed altri mettono chiaramente in evidenza come la scelta di campo effettuata con la legge Rognoni-La Torre debba essere ampiamente confermata.

Su un binario diverso si muove la proposta di legge presentata dagli onorevoli Pannella ed altri, mentre il disegno ed il progetto di legge Alinovi ed altri, che porta le firme di parlamentari appartenenti a diverse forze politiche, confermano quella scelta, continuano a ritenere strumento valido le disposizioni che consentono di colpire la mafia nelle sue attività economiche; disposizioni tendenti a recidere quel cordone ombelicale che da sempre ha legato la mafia alla pubblica amministrazione. Nel momento in cui andiamo ad esaminare le modificazioni da apportare alla legge Rognoni-La Torre, mi sembra opportuno mettere inoltre in evidenza come, nel richiedere al Governo un maggior sforzo per la prevenzione e la repressione degli atti delittuosi commessi

dalla mafia, occorre escludere nella maniera più categorica il ricorso a strumenti eccezionali, auspicato da alcuni in questi ultimi giorni.

Nella lotta alla mafia bisogna rispettare le norme costituzionali, cercando di individuare strumenti normativi ed operativi in grado di colpire le attività criminali, nel rispetto dei principi costituzionali.

Come ho avuto modo di dire ieri nel corso del dibattito svoltosi in Assemblea, bisogna dare atto che in Sicilia, ed in particolare a Palermo, le forze dell'ordine operano con impegno. Tuttavia occorre anche mettere in evidenza che, purtroppo, su un piano più complessivo, si registra un forte calo di tono nell'attività di prevenzione e di repressione del fenomeno mafioso.

Proprio in relazione all'attuazione della legge Rognoni-La Torre non mi risulta che siano state condotte nuove iniziative significative sul fronte dell'applicazione della norma dell'articolo 416-bis del codice penale. Per quanto concerne le misure di prevenzione e l'adozione di provvedimenti di carattere patrimoniale — mi riferisco ai sequestri — sembra che la legge Rognoni-La Torre sia diventata un ricordo del passato, mentre subito dopo la sua emanazione ebbe un'applicazione incisiva. A questo proposito, ricordo le significative iniziative assunte a Milano (il famoso *blitz* di San Valentino) e quelle, ugualmente importanti, assunte anche a Roma.

Viceversa, negli ultimi tempi mi sembra che si dimentichi che la mafia è un fenomeno di dimensioni nazionali, anche in conseguenza del varo e dell'applicazione della legge Rognoni-La Torre. Sono convinto che tale legge scoraggi gli impieghi di denaro mafioso nelle zone in cui la mafia è particolarmente presente.

**MAURO MELLINI.** Li ha portati altrove!

**ALDO RIZZO.** Sono convinto che in questi ultimi tempi il denaro proveniente dal traffico della droga si diriga verso

lidi più sicuri. La violenza sanguinaria della mafia si manifesta maggiormente in Sicilia ed in Calabria, ma gli affari mafiosi ormai si muovono su tutto il territorio nazionale. Non mi meraviglierei, infatti, se corrispondessero al vero le affermazioni fatte dal presidente della regione siciliana, il quale ha dichiarato che esiste una forte presenza mafiosa presso la Borsa di Milano; allo stesso modo non mi meraviglia che attività imprenditoriali, industriali, commerciali delle regioni del nord d'Italia siano nelle mani di cosche mafiose.

Ritengo che la vigilanza su questo versante debba essere sempre intensa e non esclusivamente diretta alle realtà delle regioni meridionali come la Sicilia, la Calabria, la Campania, dove, peraltro, l'azione delle forze di polizia non sempre si rivela all'altezza del fenomeno da combattere.

La presenza della mafia continua ad essere assai allarmante come è dimostrato dalla lunga catena di assassini che essa va consumando in alcune regioni meridionali. Nonostante le significative ed attente indicazioni fornite dalla Commissione parlamentare antimafia, ancora oggi non sembra che sia stata messa a punto un'adeguata strategia di intervento contro le organizzazioni criminali mafiose.

Ci auguriamo che l'ufficio dell'Alto commissario, grazie al nuovo assetto conferitogli dalla legge, possa meglio configurarsi come una struttura istituzionale in grado di individuare su scala nazionale (e non solo sul fronte giudiziario) le iniziative da assumere per rendere più incisiva l'azione dello Stato. Le carenze sono numerose.

Mi domando, per esempio, quali analisi ed indagini sono state compiute affinché si possa scoprire quale tipo di inserimento nel sistema bancario la mafia ha realizzato. Ricordo che quando la Commissione antimafia convocò il ministro del tesoro per avere indicazioni su tale punto, egli si meravigliò della convocazione, affermando che forse si trattava di un errore: il ministro non riteneva che il suo Ministero avesse competenze e responsabilità in ordine all'impegno dello

Stato nella lotta contro la mafia. Ciò dà l'idea di quanto, ancor oggi, sia scarsa la sensibilità in settori importanti dello Stato, in ordine alla gravità ed alla capacità di inquinamento della mafia.

Mi chiedo, inoltre, quali iniziative sono state assunte dal Ministero della pubblica istruzione per portare avanti nelle scuole siciliane, e non soltanto in quelle, un'adeguata cultura antimafia, in considerazione del fatto che si segnalano indifferenze, inerzie e persino episodi preoccupanti. Potrei ricordare che in occasione di una grande manifestazione indetta a Palermo alla quale parteciparono numerosi studenti, svolta alla presenza del Presidente della Camera dei deputati, è accaduto che alcuni presidi abbiano poi chiesto giustificazione agli studenti (in alcuni casi, convocando i genitori) per l'assenza registrata a scuola. Quei presidi, anziché essere in prima linea nella manifestazione contro la mafia, addirittura ...

**MAURO MELLINI.** Si sono richiamati al regolamento scolastico...

**ALDO RIZZO.** Non si tratta di regolamento scolastico, perché — come è noto — il preside può anche concedere permessi. Dicevo che, invece di essere in prima linea, essi hanno assunto provvedimenti persecutori nei confronti di giovani che avevano spontaneamente partecipato a quella manifestazione.

È necessario che il Governo in tutte le sue articolazioni avverta l'esigenza di alzare il tiro del proprio impegno. Ciò, ovviamente, riguarda maggiormente l'azione dei Ministeri dell'interno e di grazia e giustizia; in particolare, credo che al primo si debba richiedere una più incisiva applicazione della legge Rognoni-La Torre, affinché essa sia utilizzata in tutte le sue potenzialità. Dico questo pur nella consapevolezza che vi sono alcuni punti di quel provvedimento che meritano di essere rivisitati.

Ho ascoltato con estrema attenzione la puntuale relazione del collega Alagna, che desidero anch'io ringraziare per il faticoso lavoro svolto. Ritengo, con il rela-

tore, che sia da condividere pienamente la scelta, contenuta nella proposta di legge Alinovi ed altri e confermata nel disegno di legge, di limitare la riforma a quei settori che registrano maggiormente l'esigenza di un intervento normativo.

Si tratta, innanzitutto, di rendere più puntuale ed incisiva l'azione delle forze di polizia e della magistratura, superando i problemi ed i dubbi interpretativi insorti nella pratica. Credo sia opportuno, ad esempio, estendere a tutto il corpo della Guardia di finanza la competenza in materia di accertamenti bancari e patrimoniali, oggi attribuita soltanto alla polizia tributaria. Ritengo poi condivisibile la disposizione contenuta nella proposta di legge Alinovi ed altri, secondo la quale, allorché si tratta di richiedere informazioni e di acquisire documentazione, tale attività d'indagine può essere svolta da qualunque organo delle forze di polizia.

A questo proposito sono interessato a conoscere l'orientamento del rappresentante del Governo, in quanto non capisco il motivo per il quale il disegno di legge prevede che questa particolare attività, la quale certamente non richiede la specifica professionalità che è propria della Guardia di finanza — professionalità che merita di essere valorizzata al massimo quando si tratta di effettuare accertamenti bancari e patrimoniali — e che, in definitiva, si traduce soltanto in una raccolta di informazione e di documentazione, non possa essere svolta da qualunque organo delle forze di polizia.

Il testo del Governo non accoglie la modifica contenuta nella proposta di legge Alinovi ed altri. Infatti, il comma 6 dell'articolo 2 del disegno di legge stabilisce che il procuratore ed il questore della Repubblica possono richiedere, direttamente o a mezzo, appunto, della Guardia di finanza, ad ogni ufficio della pubblica amministrazione, istituto di credito pubblico o privato nonché alle imprese e società di ogni tipo, informazione e copia della documentazione ritenuta utile ai fini delle indagini. Credo non sia il caso di limitare alla sola Guardia di finanza



questo tipo di intervento per non gravare tale Corpo di oneri e di incombenze, che possono essere utilmente svolti anche da altri organi di polizia, così come previsto dalla proposta di legge Alinovi ed altri.

Per quanto riguarda il sequestro, ritengo si debba ammettere la possibilità che tale misura possa essere adottata ancor prima che si svolga l'udienza con il contraddittorio delle parti, al fine di evitare che il mafioso o l'indiziato di appartenere alla mafia possa facilmente e tempestivamente alienare od occultare i propri beni patrimoniali. Secondo la proposta di legge Alinovi ed altri, il sequestro può essere disposto, al fine di evitare la dispersione dei beni, dal tribunale, con provvedimento adottato in camera di consiglio senza contraddittorio. Mi sembra che la soluzione proposta offra adeguate garanzie. Al contrario, non ritengo accettabile la proposta contenuta nel disegno di legge, la quale prevede che il sequestro dei beni possa essere disposto ancor prima che sia formulata la proposta per l'applicazione della misura di prevenzione.

**MAURO MELLINI.** Sarebbe sospetto di essere sospettabile!

**ALDO RIZZO.** Infatti, a mio avviso, prima che sia formulata la proposta, la quale deve indicare gli elementi di fatto che motivano gli indizi a carico del soggetto, non può essere adottato un provvedimento, quale il sequestro, che incide sul patrimonio della persona nei cui confronti viene disposto.

Credo, inoltre, che sia opportuno consentire la perizia contabile anche nel procedimento di prevenzione. Si tratta di un'esigenza fortemente sentita dalla magistratura. La perizia, ammessa nel corso del procedimento penale, non è prevista in quello di prevenzione. Di conseguenza, è accaduto che magistrati impegnati nell'esame di registri contabili di società si siano trovati in grave difficoltà non potendo procedere ad una regolare perizia contabile.

Pertanto, la previsione al riguardo contenuta nella proposta di legge Alinovi ed altri ed accolta anche dal disegno di legge rappresenta un'innovazione di notevole importanza.

Condivido, altresì, la scelta, operata dalla proposta di legge Alinovi ed altri, la quale consente un'azione revocatoria nei casi in cui l'indiziato di appartenere all'organizzazione mafiosa, sottoposto al procedimento di prevenzione, compia atti di alienazione al solo fine di evitare che il suo patrimonio possa essere oggetto di ablazione.

Tanto il disegno quanto la proposta di legge prevedono che il procedimento relativo alla confisca possa superare i termini imposti per l'adozione della misura di prevenzione. Poiché le indagini relative a singole società od a catene di società sono a volte molto complesse, ritengo sia opportuno consentire al giudice la possibilità di adottare la misura di prevenzione personale rimandando ad un secondo momento (comunque non oltre sei mesi, in conformità a quanto previsto dalla proposta di legge Alinovi ed altri, o un anno in base al testo del Governo) l'adozione del provvedimento di confisca.

La Commissione parlamentare antimafia discusse a lungo sulla possibilità di adottare misure di prevenzione patrimoniali anche a carico di coloro che non possono essere sottoposti a misure di prevenzione personale. I progetti in esame hanno affrontato solo in parte tale tematica, contemplando esclusivamente l'ipotesi in cui il soggetto sia assente dal territorio dello Stato, oppure sia sottoposto ad una misura di sicurezza detentiva od alla libertà vigilata.

La Commissione valutò anche la possibilità di adottare misure patrimoniali a carico di soggetti deceduti nel corso del provvedimento di prevenzione. Credo che in questa materia non si possano assumere posizioni preconcrete. Quando la Commissione parlamentare antimafia si recò negli Stati Uniti poté constatare che alcuni Stati, per esempio la California, consentono di promuovere un giudizio di ablazione contro patrimoni sospetti di il-

lecita provenienza, prescindendo dalla persona del titolare. Il capo della polizia di Los Angeles riferì alla Commissione che era stata confiscata un'intera banca, prescindendo dai soggetti titolari dell'istituto.

Quindi, in teoria, l'ablazione di un patrimonio ritenuto di illecita provenienza, anche indipendentemente dal soggetto che ne è titolare, può ritenersi ammissibile, tant'è vero che viene consentita in nazioni, come gli Stati Uniti, in cui ritengo sia vigente una legislazione che garantisce le libertà individuali.

Il problema è stato affrontato dalla Commissione, che però ha ritenuto di non estendere la possibilità di adottare il provvedimento di ablazione al caso testé illustrato consentendola, invece, nell'ipotesi di abbandono del territorio statale da parte del soggetto interessato. Se la confisca in una tale ipotesi non fosse consentita, il soggetto contro il quale si apre un procedimento di prevenzione potrebbe trovare vantaggioso lasciare il nostro paese, mettendo così lo Stato in condizione di non poter adottare provvedimenti nei suoi confronti. Credo pertanto che la proposta di riforma meriti il massimo della considerazione.

Un altro punto su cui si è lungamente soffermata la Commissione parlamentare antimafia concerne l'amministrazione dei beni sequestrati. Saluto positivamente il fatto che anche il disegno di legge si muova sulla linea delle indicazioni date da quella Commissione, indicazioni che hanno trovato anche un sostegno nelle parole del relatore. Occorre abolire l'anacronistica figura del custode che, secondo l'attuale normazione, avrebbe il compito di vigilare sul bene sequestrato.

È necessario individuare un soggetto il quale disponga di adeguati poteri, soprattutto tenendo presente che in base alla legge Rognoni-La Torre oggetto del sequestro può essere anche un'azienda. Emerge dunque l'esigenza di assicurare che l'impresa possa continuare nella sua attività e di evitare che il sequestro finisca col gravare pesantemente sui livelli occupazionali, soprattutto in quelle realtà dove

la presenza mafiosa è significativa ed i sequestri di aziende sono stati e possono essere numerosi.

Si tratta quindi di recuperare un nuovo meccanismo, il quale offra all'amministratore, chiamato a sostituire la figura di custode, la possibilità di compiere tutti gli atti diretti ad evitare — come purtroppo spesso è accaduto — il fallimento dell'azienda sequestrata al mafioso, consentendo che essa rimanga nel circuito delle attività economiche; è infatti doveroso che, una volta sottratta al mafioso, l'azienda non sia cancellata dal mercato, e che siano garantiti i posti di lavoro.

Le nuove disposizioni immaginano una nuova figura, l'amministratore, che con la vigilanza o la direzione del magistrato, potrà compiere tutti gli atti necessari al fine di garantire la conservazione del bene e nel caso di una azienda di evitare che questa finisca in stato di fallimento.

Anche per quanto concerne la confisca, credo vada sottolineato in termini positivi il fatto che nel disegno di legge si accede alla scelta contenuta nel progetto di legge Alinovi ed altri, secondo la quale il bene confiscato deve essere riciclati a fini leciti e destinato ad attività socialmente utili. In base all'esperienza da me vissuta come amministratore di Palermo, potrei dire che il quadro attuale è molto deludente e preoccupante. Infatti, i beni confiscati ai soggetti mafiosi, allo stato attuale si trovano in una situazione di stallo. Ho avuto modo di registrare come il Ministero delle finanze non ha sino ad oggi adottato alcun provvedimento diretto a garantire una utilizzazione valida dei beni, anche se devo dare atto all'intendente di finanza di Palermo, con cui in questi ultimi tempi ho avuto diversi contatti, di aver manifestato una grande disponibilità al fine di favorire la destinazione dei beni confiscati ad attività di utilità sociale.

La materia merita dunque un'attenta e corretta regolamentazione. Credo sia da preferire alla proposta governativa l'indicazione contenuta nel progetto di legge Alinovi ed altri, pienamente condivisa dal

relatore. Mi riferisco alla previsione di un'apposita commissione locale incaricata di individuare la migliore destinazione dei beni confiscati ai mafiosi. Infatti, se la scelta dovesse essere ancora demandata a decisioni verticistiche e romane, si corre il pericolo — che è già una realtà — di tempi morti lunghissimi, senza offrire un reale sbocco in ordine alla destinazione del bene confiscato. Il meccanismo previsto nel progetto di legge Alinovi ed altri configura un'apposita commissione, di cui fanno parte i rappresentanti degli enti locali e delle forze sindacali, la quale può meglio rispondere all'esigenza di dare un'utile e adeguata destinazione al bene sequestrato, tenendo presente la sua specifica natura. Si consideri che i beni confiscati possono essere appartamenti, edifici, terreni, aziende, beni di natura diversa, per ciascuno dei quali occorre individuare specifiche utilizzazioni.

Un altro punto meritevole di attenzione concerne le misure interdittive. Ritengo sia importante la presenza nei due progetti di legge di un elemento che non era contenuto nella legge Rognoni-La Torre. Secondo la nuova disciplina, accanto alla decadenza ed alla sospensione, si prevede, con riferimento ai rapporti tra soggetti mafiosi e pubblica amministrazione, un intervento a monte rappresentato dal divieto. Stranamente la legge Rognoni-La Torre non prevede una norma che sancisca il divieto di rilascio di licenze o concessioni o impedisca l'iscrizione negli albi di soggetti sottoposti a procedimento di prevenzione. L'attuale normativa stabilisce che, nel caso in cui l'iscrizione sia stata già effettuata e la licenza o l'autorizzazione sia stata già rilasciata a favore di un soggetto il quale subisce un provvedimento di prevenzione, il giudice nel corso del procedimento può disporre la sospensione e con il provvedimento la decadenza in ordine all'iscrizione, licenza o autorizzazione. Coprendo una lacuna, nei due progetti di legge si prevede, nei confronti delle persone sottoposte a procedimento di prevenzione il divieto di ottenere licenze, concessioni, iscrizioni e così via.

Questo chiarimento è assai opportuno così come è di estremo rilievo l'allargamento dell'ambito di applicazione del divieto ai contributi, finanziamenti, crediti e mutui agevolati, laddove la legge Rognoni-La Torre limita gli effetti interdittivi ad alcune concessioni ed iscrizioni. Nella pratica è avvenuto che, per disposizione dell'ufficio dell'Alto commissario, la certificazione antimafia è stata richiesta anche nei casi di richiesta di finanziamenti e contributi, ma rimane che nella normativa vigente tali casi non sono contemplati. È opportuno pertanto che in entrambi i provvedimenti in esame si sia chiarito ed allargato l'ambito di applicazione della legge Rognoni-La Torre, poiché occorre interrompere i canali esistenti tra mafia e pubblica amministrazione, avendo riguardo ad ogni atto negoziale, e non soltanto alle licenze, alle concessioni ed alle iscrizioni.

Credo poi che dovremmo approfittare della riforma in esame per procedere ad una attenta riflessione sull'attuale legislazione in tema di subappalti. Desidero portare qui la mia esperienza di amministratore comunale a Palermo: è accaduto che, con riferimento ad un grosso appalto manutentorio, sia stata realizzata da parte della ditta appaltatrice un'associazione in partecipazione. Si tratta di uno schema negoziale che certamente si configura diversamente dal subappalto, ma che però, di fatto, può produrre gli stessi effetti. Ciò comporta la necessità di capire meglio quello che nella pratica può accadere, facendo il massimo della chiarezza, senza ovviamente assumere posizioni che assurdamente penalizzino le esigenze delle imprese. Ritengo, infatti, che il subappalto non sia un istituto al quale si debba, in ogni caso, guardare con sospetto.

Vi sono attività che per loro natura, in quanto richiedono alta professionalità o particolari attrezzature, quasi impongono il ricorso al subappalto; tuttavia non si può accettare il subappalto quando esso costituisce lo strumento per infiltrare presenze mafiose all'interno di un appalto, per consentire che soggetti

mafiosi non compaiano nella contrattazione con la pubblica amministrazione, ma di fatto utilizzino l'appalto.

Dobbiamo, pertanto, cogliere l'occasione delle modifiche al testo della legge Rognoni-La Torre per condurre un'adeguata riflessione su tutta la materia dei subappalti e dei negozi giuridici, come l'associazione in partecipazione, che di fatto possono realizzare, al di là dello schema giuridico utilizzato, forme occulte di subappalto.

Per quanto concerne la sospensione e la decadenza, penso che si possa accogliere la proposta, contenuta nel progetto di legge Alinovi ed altri, di non applicare provvedimenti nel caso di attività di modesta entità, che consentono al soggetto indiziato di appartenenza alla mafia di sostentare se stesso e la propria famiglia. Lo Stato non ha, infatti, interesse a mettere i soggetti indiziati di mafia in condizioni di non poter lavorare, dal momento che ciò può solo favorire che essi siano dediti ad attività criminose.

Per quanto riguarda la certificazione antimafia, è inutile ricordare tutti i guasti che sono stati prodotti dalla legge 23 dicembre 1982, n. 936, soprattutto per il modo in cui essa è stata attuata sulla base di una serie di circolari emanate dall'ufficio dell'Alto commissario. Mi limiterò a ricordare quanto è accaduto in Sicilia per cui la certificazione antimafia, nell'ipotesi della costituzione di una cooperativa, è stata richiesta per tutti i soci; in concreto, la normativa è stata attuata colpendo a raffica migliaia e migliaia di cittadini estranei alla mafia.

Ritengo pertanto che la scelta operata nella proposta di legge Alinovi ed altri sia valida, perché ha la finalità di fare chiarezza nella materia, evitando che attività economiche siano condizionate dalla previa acquisizione della certificazione antimafia. Mi fa piacere constatare che anche il relatore è di questo avviso; la strada migliore da seguire in questa materia, signor rappresentante del Governo, è quella di prevedere una dichiarazione sostitutiva da parte dell'interessato, prevedendo altresì per la pubblica ammini-

strazione la facoltà di richiedere la certificazione antimafia. Oggi, infatti, accade che significative attività economiche vengono di fatto bloccate, perché è necessaria l'acquisizione della certificazione antimafia. Inoltre, è opportuno che tale certificazione sia esclusa quando riguarda i familiari, i liberi professionisti o gli artigiani, ovvero attività che dal punto di vista economico siano di modesta entità.

Occorre procedere pertanto ad una revisione della materia, per far cessare gli effetti perversi che si sono registrati. Si assiste, tra l'altro, ad un fenomeno assai singolare, signor sottosegretario: in Sicilia la certificazione antimafia ha colpito decine di migliaia di persone, ma, se si vanno a vedere i risultati di tale pesante meccanismo, dai dati acquisiti dal Ministero dell'interno emerge che provvedimenti di sospensione o decadenza sono stati adottati in pochissimi casi.

Abbiamo creato un meccanismo perverso che, in concreto, non ha prodotto alcun risultato utile; perciò occorre fare una riflessione complessiva su tutta la materia, per evitare che cittadini i quali entrano in contatto con la pubblica amministrazione debbano inutilmente sottostare alla « mannaia » del sistema delle certificazioni.

Per quanto riguarda la riabilitazione, ritengo che si debba accogliere il contenuto dell'articolo 23 della proposta di legge Alinovi ed altri, secondo cui, a seguito di tale provvedimento, cessano automaticamente i divieti stabiliti dall'articolo 10 della legge Rognoni-La Torre; la riabilitazione deve operare non soltanto sulle misure di prevenzione di carattere personale, ma soprattutto su quelle interdittive. Non è accettabile che un soggetto sottoposto a misure di prevenzione ma poi riabilitato, continui ad avere a suo carico il divieto di ottenere licenze o concessioni: su tale punto esiste la piena intesa di tutte le forze politiche.

Per quanto riguarda i rapporti fra procedimento penale e misure di prevenzione, prendo atto che anche il Governo si è preoccupato di disciplinare tale materia. Vi è, però, un aspetto che non rie-

sco a capire bene: mentre giustamente si lascia al tribunale (ed in particolare alla sezione misure di prevenzione) la competenza esclusiva ad adottare le misure patrimoniali ed interdittive, così come previsto nel progetto di legge Alinovi ed altri, per quanto concerne il provvedimento di sospensione, in pendenza del procedimento penale, si conferisce al giudice di quest'ultimo e non al giudice della prevenzione la possibilità di sospendere il procedimento di prevenzione, il che — a mio avviso — rappresenta un'aberrazione di carattere giuridico, che non credo abbia precedenti.

Il comma 13 dell'articolo 16 del disegno di legge al nostro esame recita infatti: « Il giudice, quando sia iniziato o penda procedimento penale per i delitti di cui al comma 1, se la cognizione del reato influisce sulla decisione del procedimento di prevenzione, lo sospende (...) ». Il giudice di cui si parla in questo comma è quello del procedimento penale o è il giudice del procedimento di prevenzione? Sembra che si tratti del giudice del procedimento penale e, se così è, la proposta non è accettabile. A mio avviso, infatti, deve essere il giudice del procedimento di prevenzione a disporre la sospensione.

Con riferimento alle disposizioni contenute nel disegno di legge che trattano della trasparenza, sento di dover esprimere forti critiche, condividendo l'orientamento del relatore, sul contenuto dell'articolo 21 del disegno di legge n. 3325-ter. Non credo che in un paese democratico come il nostro si possa accettare che un amministratore locale, che ha ricevuto un'investitura popolare, sia pure in via indiretta, possa incorrere nella sospensione dall'ufficio con atto amministrativo e solo perché è stato aperto nei suoi confronti un procedimento di prevenzione che, in materia di mafia, può essere promosso anche ad iniziativa del questore. Sarebbe una aberrazione istituzionale che un questore, proponendo l'adozione di misure di prevenzione nei confronti di un sindaco o di componenti una giunta comunale, possa determinarne la sospen-

sione dall'incarico; in definitiva, che possa determinare che uno di tali soggetti sia rimosso dal ruolo che ricopre.

La materia merita un'attenta riflessione, ma se vogliamo introdurre innovazioni, come ritengo sia possibile, la strada da seguire è un'altra: una volta presentata la proposta di applicazione di una misura di prevenzione deve essere il giudice, nel contraddittorio delle parti e valutati gli elementi a carico dell'indiziato, a disporre eventualmente la sospensione dall'incarico. Tale esito non può, invece, essere conseguenza della proposta in quanto tale, che, lo ripeto, può essere avanzata anche dal questore e non solo dal procuratore della Repubblica.

Nutro forti perplessità, in conseguenza, anche in merito al comma 4 dell'articolo 21 il quale stabilisce che la sospensione dall'incarico di amministratore locale viene adottata con provvedimento del prefetto. In sostanza, il questore propone ed il prefetto dispone solo perché è iniziato un procedimento di prevenzione. Non credo che ad un questore, o ad un prefetto, possa essere conferito un tale potere. Semmai, ripeto, il provvedimento può essere deciso dal giudice, valutate le circostanze.

Il disposto del comma 5 del medesimo articolo, signor rappresentante del Governo, mi lascia addirittura allibito: è la prima volta che in materia di misure di prevenzione si usa il termine « sospetto ». Credo che ai sospetti non si debba attribuire alcuna valenza giuridica; semmai si deve parlare di indizi, che sono qualcosa di diverso.

Quanto poi alla possibilità di disporre ispezioni per l'acquisizione di dati e notizie sull'attività degli enti locali, credo che in tale materia ci si debba muovere con molta prudenza. Infatti, se è vero che bisogna favorire al massimo la trasparenza nell'azione amministrativa, è anche vero che si debbono evitare meccanismi che possono rendere molto più difficoltosa l'attività svolta dagli enti locali. Ricordo che all'Alto commissario sono conferiti ampi poteri ispettivi nei confronti degli enti locali. Qualora un prefetto av-

verta la necessità di svolgere un'indagine presso un comune o una unità sanitaria locale, ben può a tal fine interessare l'ufficio dell'Alto commissario affinché quest'ultimo adotti le necessarie iniziative.

Pur con queste riserve, poiché esiste, al di là di alcuni punti, una sostanziale convergenza tra la proposta di legge Alinovi ed altri ed il disegno di legge, non credo sia necessaria la costituzione di un comitato ristretto. Prima di formalizzare una proposta al riguardo, vorrei suggerire al relatore di promuovere un incontro informale tra i rappresentanti dei gruppi per verificare la possibilità di adottare un testo base in modo che l'esame della materia possa proseguire in sede di Commissione plenaria. Avanzo questa ipotesi anche perché l'esperienza ci insegna che i lavori dei comitati ristretti richiedono molto tempo e talvolta, come nel caso della riforma in tema di reati contro la pubblica amministrazione, non producono risultati concreti.

Sarei d'accordo sulla opportunità di pervenire ad un testo concordato, ma non ritengo che la materia richieda una lunga riflessione.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

### **Sui lavori della Commissione.**

**PRESIDENTE.** Ritengo che la Commissione potrebbe essere convocata in sede legislativa e referente martedì 31 gennaio alle ore 16.

Avverto, altresì, che il Comitato dei nove per l'esame degli emendamenti riguardanti i progetti di legge sulla violenza sessuale sarà convocato mercoledì 1° febbraio alle ore 10.

**EGIDIO ALAGNA, Relatore.** Debbo far presente che non potrò partecipare ai lavori della seduta di martedì 31 gennaio; comunque, potrò essere sostituito quale relatore sui progetti di legge modificativi della legge Rognoni-La Torre dal presidente di turno.

**PRESIDENTE.** Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 13,5.**

---

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

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO