

## COMMISSIONE II

## GIUSTIZIA

41.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 1989

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE VIRGINIO ROGNONI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE RAFFAELE MASTRANTUONO

## INDICE

	PAG.
<b>Disegno e proposte di legge</b> (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, <i>Presidente</i> .....	3, 13
Mastrantuono Raffaele, <i>Presidente</i> .....	10
Alagna Egidio, <i>Relatore</i> .....	3, 5, 6, 7
Gava Antonio, <i>Ministro dell'interno</i> .....	6, 7, 8, 10, 11
Mellini Mauro .....	7, 8, 10, 11
Rizzo Aldo .....	6, 10, 12
Vassalli Giuliano, <i>Ministro di grazia e giustizia</i> .....	6, 11 12

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 12,15.**

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 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 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 disposizioni in tema di misure di prevenzione e contro il fenomeno mafioso »; 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 ».

Come i colleghi ricorderanno, nel corso della seduta precedente abbiamo concluso la discussione sulle linee generali.

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, pur non avendo partecipato interamente alla discussione sulle linee generali, in base a quanto ho potuto ascoltare direttamente ed a quanto ho letto sui resoconti dei lavori della Commissione, ritengo di poter dire, con serenità, che vi è, in linea di massima, una concordanza di vedute sulle modifiche da apportare alla cosiddetta legge Rognoni-La Torre, la n. 646 del 13 settembre 1982.

In qualità di relatore, ho già proposto di adottare come testo base il disegno di legge del Governo, anche se su alcuni punti considero più rispondente alle necessità del caso la proposta di legge Alinovi ed altri (e ho visto con piacere che i miei riferimenti sono stati ripresi anche da altri colleghi, nel corso del dibattito).

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
RAFFAELE MASTRANTUONO.

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. Ritengo, inoltre, di poter affermare che vi è stato un accordo unanime sulla considerazione preliminare secondo cui la lotta alla mafia ed alla delinquenza organizzata deve essere condotta con strumenti ordinari non facendo ricorso a misure eccezionali e tribunali speciali.

Sulla base di queste asserzioni di massima, al relatore sembra che una particolare attenzione debba essere rivolta alle questioni del sequestro anticipato, dell'azione revocatoria, della tutela dei terzi e della pedissequa confisca.

Riguardo al sequestro anticipato, di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del disegno di legge, sono state espresse dal relatore alcune perplessità (che mi sembra siano emerse anche nel corso del dibattito) in merito alla sua legittimità ed alla rispondenza ai presupposti dello Stato di diritto. In proposito sembra, invece, più opportuno quanto previsto dall'articolo 12 della proposta di legge Alinovi ed altri e, segnatamente, dal comma 6 di tale articolo, anche se sul punto sono stati sollevati dubbi da parte di alcuni colleghi: mi riferisco, in particolare, all'onorevole Mastrantuono. L'articolo 12 della proposta ricordata, al comma 6, recita: « Gli atti di disposizione compiuti dall'indiziato dopo che sia stata presentata la proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione sono inefficaci se compiuti per arrecare pregiudizio al diritto dello Stato alla confisca, salvo che, trattandosi di atti a titolo oneroso, l'altro contraente sia in buona fede ». Tale disposizione si ricollega, in sostanza, alle norme generali del codice civile.

Dinnanzi alla formulazione del disegno di legge la quale prevede che, in carenza della proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione entro novanta giorni dall'esecuzione del sequestro vi sia la sua cessazione, modestamente avevo espresso la possibilità di accogliere la soluzione avanzata dal progetto di legge Alinovi.

Per quanto riguarda la tutela del terzo che acquista a titolo oneroso e in buona fede, è già stato detto, mentre sul problema della confisca pare potersi attenere a quanto previsto dall'articolo 3 del disegno di legge in esame soprattutto nella parte in cui, con una visione innovativa, il primo comma così recita: « Nel caso di indagini complesse il provvedimento può essere emanato anche successivamente » — questo è l'elemento innovativo — « entro un anno dalla data dell'avvenuto seque-

stro; tale termine può essere prorogato di un anno con provvedimento motivato del tribunale ».

Signor presidente, onorevoli ministri, un altro argomento non controverso, ma su cui il relatore e la Commissione hanno posto attenzione, è quello relativo alle norme di cui agli articoli 4, 5 e 6 del disegno di legge e agli articoli 13 e 14 della proposta di legge Alinovi ed altri. Si tratta di un notevole « salto di qualità », per quanto riguarda l'istituto della custodia giudiziaria, consistente nella previsione dell'amministrazione giudiziaria di beni produttivi.

In definitiva, ritengo che i due progetti ritengo siano concordanti, in quanto in entrambi si prevede l'adozione di istituti analoghi a quelli della procedura fallimentare, adeguando in questo modo la normativa vigente alle esigenze che si sono manifestate nel corso dell'applicazione della legge Rognoni-La Torre.

La novità consiste nel fatto che, mentre ai sensi della normativa vigente, i beni produttivi dapprima sequestrati, ed eventualmente confiscati, vengono consegnati ad un custode, con il testo al nostro esame tali beni sarebbero invece affidati ad un amministratore giudiziario con il compito di garantire la continuità dell'attività imprenditoriale e la salvaguardia dell'occupazione, che, soprattutto nelle aree meridionali, è questione alquanto rilevante. Il passaggio dal concetto di custodia a quello di amministrazione con poteri adeguati all'incarico di gestione (analogamente, ripeto, a quanto avviene per le procedure fallimentari) ritengo sia un fatto molto importante perché pone il bene nella condizione di essere amministrato ed eventualmente restituito in efficienza al sospettato ingiustamente. Non è detto, poi, che dopo il sequestro necessariamente si pervenga alla definitiva confisca del bene che potrebbe risultare di origine legittima.

Onorevoli ministri, a tale questione è collegato il problema della commissione, prevista dal comma 4 dell'articolo 7 del disegno di legge, incaricata di esprimere il parere sulla destinazione dei beni confiscati. Per quanto riguarda la sua compo-

sizione, il relatore sarebbe proclive a recepire la soluzione avanzata dall'articolo 16 della proposta di legge Alinovi ed altri la quale, a differenza della proposta governativa, prevede la presenza anche di una rappresentanza delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Inoltre, vi è un altro argomento di grande importanza che attiene al più ampio discorso delle modifiche da apportare alla legge Rognoni-La Torre. Mi riferisco alla disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali le cosiddette misure interdittive. Anche in questo caso al relatore appare più rispondente alle necessità emerse nel corso di questi sei anni di applicazione della legge Rognoni-La Torre la formulazione prevista dalla proposta di legge Alinovi ed altri in ordine al concetto di riabilitazione per quanto riguarda le dette misure interdittive nei confronti di beni patrimoniali. Tale formulazione, onorevoli ministri, è da ritenere preferibile anche al fine di un corretto adeguamento rispetto alla novella introdotta dal Parlamento in materia di prevenzione personale con la legge 3 agosto 1988, n. 327 (cosiddetta legge Alagna).

Attraverso questa nuova normativa le misure di prevenzione personali sono state, per la prima volta, disciplinate in maniera corretta per uno Stato di diritto, nonché in conformità ai rilievi contenuti in sentenze della Corte costituzionale: infatti, è stato introdotto il concetto della riabilitazione, come risulta dall'articolo 15 della suddetta legge, il quale così 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 condotta, dalla corte di appello nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria che dispone l'applicazione della misura di prevenzione o dell'ultima misura di prevenzione. La riabilitazione comporta la cessazione di tutti gli effetti pregiudizievole riconnessi allo stato di persona sottoposta a misure di prevenzione. Si osservano, in quanto compatibili, le disposi-

zioni del codice di procedura penale riguardanti la riabilitazione».

Mi sembra che sia da tutti condivisa l'estensione alle misure di prevenzione patrimoniali dell'istituto della riabilitazione, secondo quanto previsto dall'articolo 23 della proposta di legge Alinovi ed altri, in base al quale la riabilitazione comporta la cessazione dei divieti previsti dall'articolo 10.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
VIRGINIO ROGNONI.

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. D'altro canto, i principi generali affermati dalla Costituzione e le opinioni unanimemente espresse dai membri della Commissione inducono a ritenere che in uno Stato di diritto non sia lecito irrogare misure interdittive *ad aeternum*.

Se non venisse introdotto il concetto riabilitativo con riferimento alle misure interdittive patrimoniali, il soggetto riabilitato in base all'articolo 15 della legge n. 327 del 1988 non potrebbe riacquistare determinati diritti amministrativi.

Al riguardo, ritengo di interpretare il pensiero concorde dei membri della Commissione, quale risulta dagli atti parlamentari relativi al dibattito sul disegno e le proposte di legge in esame, nonché dai contatti che ho avuto con i capigruppo.

Un altro problema che è stato oggetto di grande attenzione, soprattutto a livello governativo e di pubblica amministrazione, da considerarsi ancora *de iure condendo*, è quello della certificazione per la partecipazione delle imprese alle gare di appalti nella pubblica amministrazione e negli enti locali. Anche a questo riguardo, ritengo maggiormente rispondente alle esigenze che dobbiamo affrontare la previsione di autodichiarazioni sostitutive, contenuta nell'articolo 20 della proposta di legge n. 1169-bis.

In proposito, posso ripetere quanto già affermato nella mia relazione sul disegno e sulle proposte di legge in esame: «Sembra essere evidente che, mentre in

base alla disciplina dettata dalla proposta di legge Alinovi ed altri il controllo della insussistenza 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 governativo l'operatività del meccanismo dell'autodichiarazione è rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione procedente, la quale deve valutare se ci si trovi in un caso di "eccezionale urgenza"; rendendosi così possibile una elusione del sistema autocertificante, laddove le amministrazioni ritengano di non trovarsi mai in situazioni eccezionalmente urgenti ».

Pertanto, ribadisco la preferenza del relatore per il sistema dell'autocertificazione previsto dall'articolo 20, comma 8, della proposta di legge Alinovi ed altri.

Sui rapporti tra procedimento penale e procedimenti di prevenzione, condivido quanto previsto dal disegno di legge, che pone una disciplina chiara e razionalizzatrice delle interferenze agli articoli 16 e 20. Vengono, in sostanza, affrontate le difficoltà e le deficienze emerse nel corso dei sei anni di applicazione della legge Rognoni-La Torre.

Un'importante innovazione è, poi, rappresentata dalla estensione delle misure della legge n. 646 anche ai delitti di cui all'articolo 630 del codice penale — sequestri di persona a scopo estorsivo — ed ai traffici di droga. Si tratta di incrementare il controllo sul riciclaggio del denaro sporco, proveniente dai sequestri di persona e dal commercio della droga, che viene ampiamente attuato dalle organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Ritengo ora indispensabile trattare un tema, riguardo al quale si è registrata nel dibattito un'ampia concordanza con quanto affermato nella relazione del sottoscritto, che è stata sintetica ma, ritengo, forse immodestamente, completa: si tratta delle misure antimafia per gli amministratori degli enti locali. In proposito, ho ritenuto opportuno riconsiderare gli interventi degli onorevoli Rizzo e Mastrantuono.

Questi interventi si riferiscono soprattutto all'articolo 21 del disegno di legge, in merito al quale sono stati espressi taluni rilievi anche da altri colleghi.

Mentre al comma 1 si prevede che gli amministratori locali « sono sospesi dalle funzioni dalla data dell'ordinanza di rinvio a giudizio ovvero dalla data del decreto di citazione a giudizio », il comma 2 prevede che « I predetti possono essere, altresì, sospesi dalle funzioni quando a loro carico sia stato iniziato il procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad associazioni del tipo di quelle indicate nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575 ». La circostanza per cui il procedimento può essere attivato anche su iniziativa del questore mi rende perplesso...

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Il magistrato inizia il procedimento...

ALDO RIZZO. A proposito delle misure di prevenzione, la legge n. 575 prevede che l'iniziativa possa essere assunta o dal procuratore o dal questore.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Oggi dovete aggiungere anche l'Alto commissario.

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. Mi sembra che comunque non vengano offerte sufficienti garanzie al cittadino, dato che l'iniziativa può non essere assunta dall'autorità giudiziaria; d'altra parte, ho il conforto in questo mio divisamento delle opinioni espresse durante il dibattito svoltosi in questa Commissione, come risulta dai resoconti. Le mie forti perplessità nascono dall'assenza delle garanzie e dei presupposti dello Stato di diritto rispetto a provvedimenti che non sono avviati dall'autorità giudiziaria e non hanno l'autorità di sentenze di rinvio a giudizio.

Un'ultima osservazione concerne il comma 5 del medesimo articolo 21, che così recita: « Ove esistano fondati sospetti di infiltrazioni di tipo mafioso nei servizi degli enti di cui al comma 1 » — si

tratta degli enti locali — « 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 ». Questa formulazione non mi convince, per cui penso che dovrebbe essere emendata, in modo da garantire maggiormente i diritti dei cittadini, anche se sono sospettati di appartenere ad una organizzazione criminosa.

Pur sottolineando la necessità di introdurre le modifiche su alcuni punti da me evidenziati, ritengo che il disegno di legge possa costituire il testo su cui orientare i lavori della Commissione.

Come ho detto, emergono alcune questioni da affrontare, in merito alle quali registro oltretutto un'assonanza con il progetto di legge Alinovi ed altri. Sottolineo in proposito come tale proposta di legge non sia espressione dell'orientamento di un unico deputato, sia pure prestigioso come il presidente Alinovi; come è noto, invece, quel progetto di legge scaturisce dal pensiero unanime della Commissione parlamentare antimafia che ha lavorato nella IX legislatura, per cui riveste una particolare autorevolezza.

Confermo dunque la proposta di scegliere come testo-base il disegno di legge n. 3325-ter, cui dovranno essere apportate le modifiche prima evidenziate.

In attesa che sul provvedimento esprimano il prescritto parere le Commissioni I, V e XI, il relatore si farà carico di avviare incontri informali con il Governo e con i rappresentanti dei gruppi, in modo da pervenire alla formulazione di un testo su cui registrare l'accordo di tutti...

MAURO MELLINI. Non di tutti!

EGIDIO ALAGNA, *Relatore*. Il confronto delle diverse opinioni è sempre utile e lei sa, onorevole Mellini, che quando nei suoi interventi ha espresso delle tesi convincenti, la Commissione non ha esitato a

prenderle in considerazione; nessuno ha mai disdegnato i suoi consigli autorevoli, che derivano dalla sua esperienza ed alta professionalità!

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Signor presidente, onorevoli deputati, desidero innanzitutto esprimere un vivo ringraziamento al relatore, onorevole Alagna, ed a tutti i deputati intervenuti, per il contributo che, con i loro suggerimenti, hanno fornito al dibattito.

Il disegno di legge presentato dal Governo fa parte di un complessivo pacchetto di provvedimenti volti a rendere più efficace la lotta alla criminalità organizzata, in particolare a quella di stampo mafioso.

Il testo da me elaborato insieme con il ministro di grazia e giustizia, professor Vassalli, è in gran parte frutto del lavoro in precedenza svolto dal Parlamento tramite la Commissione antimafia.

Il provvedimento in esame rappresenta uno strumento di grande importanza e — come è stato rilevato — di notevole spessore, nella prospettiva di rinnovamento di quegli istituti che è preciso compito del Governo e del Parlamento porre a disposizione degli organismi che si trovano in prima linea nella lotta alla criminalità organizzata.

Nella redazione del testo abbiamo, ripeto, tenuto conto delle conclusioni di fondo che la Commissione parlamentare antimafia aveva approvato (come affermò a suo tempo il presidente Alinovi) a larghissima maggioranza.

Il disegno di legge si ispira alla logica di elevare il livello di fattibilità della legge Rognoni-La Torre: è nostra intenzione, cioè, attuare un perfezionamento ed un aggiornamento della precedente normativa, prendendo le mosse dai risultati positivi da quella conseguiti. Pressoché unanimi sono i giudizi positivi espressi sull'impianto generale della legge n. 646, ma è noto che nella fase della sua prima applicazione sorsero una serie di problemi interpretativi ed applicativi, tali da consigliare l'introduzione di alcune modifiche. Basti pensare ai divieti ed alle

sanzioni in materia di appalti, che non prevedevano una espressa estensione alle concessioni di costruzione, ovvero alla concessione o gestione di opere riguardanti la pubblica amministrazione. Abbiamo quindi precisato, mi auguro puntualmente, questi aspetti.

Si è operata la scelta di respingere qualsiasi suggestione che portasse ad introdurre disposizioni normative eccezionali o, comunque, di emergenza, perseguendo piuttosto l'obiettivo prioritario di rendere più funzionali le misure che costituiscono i punti qualificanti della legislazione del 1982.

Da qui, la particolare attenzione rivolta agli istituti di prevenzione patrimoniali, i quali trovano importanti riscontri di diritto comparato in corrispondenti norme dell'ordinamento inglese e di quello statunitense. Tali istituti vanno ad incidere su uno dei profili più insidiosi del fenomeno mafioso, ossia la necessità di riciclare i proventi illeciti, inquinando settori vitali dell'economia. Il moltiplicarsi dei guadagni illeciti mette a disposizione delle organizzazioni criminali un tale volume di denaro sporco che non è più possibile riciclarlo, se non attraverso attività imprenditoriali o finanziarie. Si è puntato molto su tale aspetto, sia con i poteri conferiti all'Alto commissario sia con le disposizioni introdotte nel disegno di legge, volte ad estendere la possibilità di controllo, sotto questo profilo, non solo ai proventi derivanti dai reati di stampo mafioso, ma anche a quelli connessi con i reati comuni, quando siano inerenti al sequestro di persona o al traffico di stupefacenti.

Si tratta di un passo di enorme importanza. Come ricordavo anche ieri in sede di Commissione antimafia, mi è stato riferito che in Calabria, a volte, viene anche fatto il nome di un palazzo costruito improvvisamente, che denota l'arricchimento di qualcuno: il nome è quello del sequestrato che ha pagato il riscatto.

MAURO MELLINI. Perché, in questi casi, non si è avviato un procedimento penale ?

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. So che, in materia di difesa, l'onorevole Mellini può farmi da maestro e, quindi, sa benissimo che in tali casi il problema fondamentale è proprio quello di riuscire a dimostrare i fatti, in modo da poter avviare il procedimento penale. È questo lo scopo che stiamo cercando di raggiungere con i nuovi strumenti legislativi, distruggendo addirittura il « santuario » del segreto bancario.

Come accennavo all'inizio del mio intervento, il disegno di legge — mi preme sottolinearlo — non rappresenta un intervento a sé stante, ma costituisce parte integrante di un organico pacchetto anticrimine, comprendente il rafforzamento dei poteri dell'Alto commissario e della funzione di *intelligence* anche in questo settore, nonché l'estensione della cooperazione internazionale, attraverso accordi bilaterali e multilaterali, le proposte di integrazione della vigente legge sugli stupefacenti, in sintonia con la Convenzione dell'ONU firmata recentemente a Vienna, e l'avvio importante di programmi di potenziamento degli organici e dei mezzi delle forze di polizia, con particolare riferimento alle regioni del Sud in cui tradizionalmente si collocano gli epicentri della fenomenologia mafiosa.

Desidero ribadire che lo sforzo profuso dallo Stato per contrastare efficacemente questo tipo di criminalità deve accompagnarsi all'adeguamento ulteriore della normativa per il controllo delle attività economiche e finanziarie. Mi riferisco alla necessità di rivisitare, anche in chiave civilistica, tenendo sempre presente l'obiettivo della massima trasparenza, le norme che garantiscono l'indispensabile garanzia della libera concorrenza soprattutto nel settore degli appalti e dei subappalti che, in vista dell'importante appuntamento del 1992, vedrà operare sempre più società di capitali ed istituti bancari europei. In sede internazionale si è esaminato questo problema soprattutto alla luce del probabile aumento del *deficit* di sicurezza in questi settori dato dal superamento delle barriere doganali tra i paesi della Comu-



nità. In questo senso, quindi, dobbiamo saperci attrezzare a tale eventualità, anche se abbiamo dovuto amaramente constatare che, per quanto riguarda il terrorismo e la criminalità organizzata, l'abbattimento delle barriere è stato anticipato. Ai rappresentanti degli altri paesi europei ho avuto occasione di dire che è quanto mai opportuno coordinare l'azione di controllo mirato sui beni e sulle persone rispetto al nuovo impegno che ci siamo posti.

Desidero chiudere queste brevi considerazioni di carattere generale, rispondendo a qualche domanda, non volendo, però, anticipare rispetto ad un discorso che dovrà essere affrontato nel corso dell'esame degli articoli. Ribadisco, comunque, che tutto ciò che può essere fatto per migliorare il testo in esame incontrerà la nostra adesione, sempreché le esigenze di garanzia non si discostino dalla necessità di mantenere la giusta severità delle misure preventive. Se tali condizioni saranno soddisfatte, ritengo che le eventuali modifiche al disegno di legge possano essere tranquillamente accolte. Vi dovrà essere, però, una reale sintonia tra garantismo e severità perché alcune questioni hanno obiettivamente una loro importanza. Rispetto ad alcune osservazioni, ad esempio, sull'istituto del sequestro cautelare, devo dire che esso si rende necessario perché spesso gli organi competenti ottengono tardi il provvedimento, quando il soggetto sospettato ha già compreso la situazione. A tale istituto si arriva dopo un'esperienza di anni; non si può criticare la limitatezza di tale previsione in rapporto alla precedente normativa perché, di contro al sequestro cautelare, il disegno di legge prevede il passaggio dalla custodia dei beni alla loro amministrazione che, se riferita ad attività imprenditoriali, garantisce la necessaria continuità di gestione. Pertanto, nel caso di un provvedimento di sequestro, per quell'attività non si prospetterebbe la rovina, ma vi sarebbe un amministratore che garantirebbe comunque la gestione aziendale senza arrecare ulteriori danni.

L'onorevole Rizzo mi sembra abbia sollevato alcuni problemi in relazione agli accertamenti patrimoniali. In questo senso mi pare che il potere di indagine sia stato esteso oltre che alla polizia tributaria, alla Guardia di finanza nel suo complesso proprio perché abbiamo constatato — nei pochi mesi nel corso dei quali ho ricoperto l'incarico di ministro delle finanze ho avuto sollecitazioni in questo senso — la necessità di estendere ad altre forze di polizia tali possibilità. Come ho recentemente sostenuto dinanzi alla Commissione antimafia, comunque, in un settore così delicato, è necessaria un'alta specializzazione degli organi rispetto ai compiti che andiamo ad affidare.

Quindi, in questo senso, abbiamo fatto un passo in avanti; potremo comunque approfondire questo problema perché il Governo non ha alcuna preclusione.

L'altra questione che è stata sollevata riguarda la possibilità di richiedere informazioni, da parte del procuratore della Repubblica direttamente o tramite la guardia di finanza, anche agli uffici pubblici, agli istituti di credito e alle imprese o società di ogni tipo. Tale disposizione, limitativa rispetto alla soluzione proposta dal progetto di legge Alinovi ed altri — che prevede la possibilità di ricorrere anche ad altri organi di polizia — a nostro avviso si pone come una sorta di soluzione di equilibrio tra la previsione di cui all'articolo 240 del codice di procedura penale — indagini su delega della procura generale — e l'articolo 1, secondo comma, della legge 15 novembre 1988, n. 486, che prevede l'impiego da parte dell'Alto commissario, oltre che della polizia giudiziaria, anche della Guardia di finanza per tutte le operazioni relative alle indagini.

Per quanto riguarda l'istituto del sequestro anticipato, posso senz'altro dire che il Governo è disponibile ad un confronto, anche se la soluzione prevista dalla proposta di legge Alinovi ed altri circa la revocatoria ritengo sia meno severa.

ALDO RIZZO. Signor ministro, non ritengo opportuno che si preveda il sequestro ancora prima di formulare la proposta di applicare la misura di prevenzione al fine di evitare una facile fuga di capitali.

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Non penso sia temerario prevedere una formula particolare di sequestro cautelativo, ma le critiche che il ministro dell'interno deve avanzare rispetto a questo argomento è che le azioni sollevate nel passato in questo senso sono poche. Comunque, se dal punto di vista formale è possibile precisare meglio la previsione normativa nel senso indicato dall'onorevole Rizzo, il Governo è disponibile ad un approfondimento conferendo tale potere al questore o ad altri.

Lascerei al ministro Vassalli la replica su alcuni aspetti che maggiormente rientrano nell'ambito delle sue competenze.

Per quanto riguarda le cosiddette certificazioni antimafia, mi sembra che siamo tutti abbastanza d'accordo sull'opportunità di adottare le autodichiarazioni sostitutive.

Indubbiamente delicato è il problema della sospensione degli amministratori locali; ieri sera, nel corso della seduta della Commissione parlamentare antimafia è stato ricordato quanto accaduto in tre comuni: Quindici, Taurianova e Gioia Tauro. Si è fatto riferimento al fatto che dopo che il Presidente della Repubblica ha sciolto il consiglio comunale di Quindici, il sottoscritto, nella sua qualità di ministro dell'interno, ha indetto subito le elezioni comunali, come ha fatto a Taurianova dopo che il magistrato ha adottato determinati provvedimenti; è stato altresì rammentato l'episodio di un capolista arrestato e della sorella successivamente candidata alla carica di sindaco. A prescindere dal fatto che in un paese dove la sorella di un mafioso non può...

MAURO MELLINI. Nel disegno di legge in esame è disciplinata anche la posizione delle sorelle!

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Tornando al problema della sospensione degli amministratori locali, occorre osservare che quando questi ultimi vengono raggiunti da una comunicazione giudiziaria, che li indica come soggetti partecipi ad un'associazione per delinquere, siamo di fronte ad un fatto molto grave.

In passato, la legislazione prevedeva la sospensione degli amministratori locali in caso di rinvio a giudizio; in seguito tali norme sono state giustamente modificate, stabilendo che per la rimozione di un'amministratore fosse necessaria una sentenza di condanna.

A questo punto, però, occorre adottare delle norme per affrontare delle situazioni davvero particolari.

In tutta sincerità, non posso accettare il fatto che per le elezioni indette a Quindici, dopo lo scioglimento del consiglio comunale, i Graziano abbiano fatto giungere dagli Stati Uniti un loro uomo, incensurato, per fargli occupare la posizione di capolista e che la camorra abbia, in sostanza, il controllo di quella amministrazione comunale.

Occorre dunque, ripeto, definire delle norme per affrontare i casi eccezionali.

Si tratta, in effetti, di problemi piuttosto difficili, che investono i diritti del cittadino, rispetto ai quali mi dichiaro ulteriormente disponibile ad un confronto con le diverse posizioni al fine di migliorare la relativa disciplina. D'altro canto, le misure previste dal disegno di legge sono basate su un attento lavoro di studio e di elaborazione.

Per quanto riguarda le obiezioni in ordine agli interventi del prefetto, per esempio al suo potere ispettivo, ritengo possano essere valutate eventuali proposte di perfezionamento; occorre osservare, tuttavia, che sono piuttosto strane alcune polemiche sollevate nei confronti dei prefetti, i quali vengono spesso criticati anche se sono coloro ai quali, appena succede qualcosa, tutti si rivolgono: il sindaco, gli amministratori, i deputati ....

RAFFAELE MASTRANTUONO. Perché, attualmente, il prefetto ha determinati poteri!

ANTONIO GAVA, *Ministro dell'interno*. Il prefetto ha maggiori poteri, per quanto riguarda i problemi al nostro esame, soltanto in alcune regioni a statuto speciale, tra le quali la Sicilia. Nelle regioni a statuto ordinario, i poteri possono essere delegati dallo Stato.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. La mia replica sarà piuttosto rapida in quanto nel corso del dibattito i principi base che caratterizzano il disegno di legge non sono stati contestati in linea generale, se non da parte dell'onorevole Mellini. Questi, peraltro, ha espresso una posizione contraria non soltanto al provvedimento in esame, ma anche alla legge Rognoni-La Torre ed a tutta la legislazione antimafia, nonché all'insieme delle misure di prevenzione.

MAURO MELLINI. In passato, anche il professor Vassalli sosteneva tale posizione!

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. No, fu il professor Elia che sostenne sin dall'inizio, all'epoca del Governo Tambroni, l'illegittimità costituzionale delle misure di prevenzione.

Queste ultime, però, sono state ripetutamente sottoposte al vaglio della Corte costituzionale; indubbiamente, esse suscitano alcune perplessità, ma la lotta contro alcune manifestazioni pericolose per la società, anche quando non si manifestano immediatamente in maniera criminosa, può essere un'esigenza non in contrasto con la pratica legislativa ed amministrativa di uno Stato democratico.

D'altro canto, come accennavo in passato, una serie di disposizioni che rappresentano il precedente storico delle norme che proponiamo di approvare sono state sottoposte alla valutazione della Corte costituzionale.

Esprimo apprezzamento all'onorevole Mellini per le sue osservazioni che meritano la massima attenzione; può darsi che il suo apprezzamento negativo e preoccupato finisca per riflettersi su alcune modifiche che verranno apportate al testo. Tuttavia, in linea generale il provve-

dimento deve essere inteso come un necessario rinnovamento, cui procedere attraverso l'esperienza compiuta in sei anni di applicazione della legge Rognoni-La Torre.

È stato ricordato il lavoro compiuto nella IX legislatura dalla Commissione parlamentare antimafia; l'onorevole Alagna ha anzi ritenuto più volte di dover prediligere le soluzioni prospettate dal progetto di legge Alinovi ed altri a quelle introdotte nel testo governativo.

Questa posizione è più che legittima, ma non induce il Governo a modificare la propria originaria impostazione, salvo prendere in considerazione le proposte emendative che veramente riusciranno a convincerci.

Sui singoli istituti si è soffermato il ministro dell'interno, il quale ad una premessa di carattere generale ha fatto seguire alcune sue valutazioni analitiche sugli specifici problemi. Condivido le preoccupazioni da lui espresse, perché le argomentazioni portate nella discussione generale non mi inducono a discostarmi dalle più significative proposte contenute nel disegno di legge.

Credo che il sequestro anticipato, di cui al comma 4 dell'articolo 2, rappresenti un rimedio plausibile, poiché il titolare del relativo potere è lo stesso abilitato a proporre procedimento di prevenzione; si tratta quindi di una persona, la quale, potendo richiedere la misura di prevenzione, non è ancora giunta ad organizzare concretamente tale proposta e tuttavia ha già acquisito elementi tali da farle ritenere di dover urgentemente prevenire la sparizione del patrimonio di origine mafiosa. Egli dunque agisce in via preventiva rispetto ad un provvedimento da lui stesso consapevolmente adottato subito dopo. La richiesta del sequestro dei beni non è collegata all'inizio del procedimento di prevenzione, ma all'imminenza del procedimento medesimo per la identità del soggetto destinato ad attivare le misure anticipate.

Per quanto l'istituto possa dar luogo a dubbi (si è parlato del « sospetto del sospetto » e dell'« anticipazione dell'anticipazione »), se si vuole colpire tempestiva-

mente l'attività mafiosa, queste misure anticipatorie sono da ritenersi consentite, non costituendo un *quid* estraneo all'ordinamento.

Prego dunque i componenti la Commissione giustizia di riflettere ulteriormente e di modificare l'atteggiamento di perplessità assunto in merito al sequestro anticipato.

ALDO RIZZO. Le perplessità non riguardano l'istituto, ma la procedura con cui viene attuato. Vi possono essere altre soluzioni che consentono di raggiungere lo stesso fine.

GIULIANO VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*. Temo che le altre proposte tenderanno a consentire il sequestro anticipato nel momento in cui abbia inizio il procedimento relativo alle misure di prevenzione.

Vorrei dire che non sono convinto della revocatoria del sistema prevista nella proposta di legge Alinovi ed altri, perché introduce un istituto dotato di un suo profilo nell'ordinamento in materia diversa e collegato alla frode compiuta a un vincolo di destinazione del patrimonio.

In una materia in cui preme anzitutto impedire al più presto il conseguimento dei vantaggi dell'attività mafiosa, l'istituto della revocatoria mi sembra estraneo, per cui ritengo che la sua trasposizione non sia consigliabile.

Sul problema degli accertamenti patrimoniali si è già soffermato il ministro Gava; esso sarà comunque preso nuovamente in considerazione durante l'esame dell'articolato, esaminando la possibilità di introdurre alcuni perfezionamenti.

In merito alla sospensione degli amministratori locali, riconosco anch'io la delicatezza della questione, evidenziata in modo particolare nella replica del relatore. Si osserva che il questore mantiene il potere di iniziare il procedimento di prevenzione alla stessa stregua del procuratore della Repubblica (originariamente tale attribuzione riguardava solo il primo, mentre nel 1965 i poteri furono estesi al

secondo); in tal modo, si rischierebbe di mettere completamente nelle mani del potere esecutivo l'amministrazione locale. Comprendo i motivi di tali perplessità, ma sarà possibile ricercare una soluzione più idonea. D'altra parte, se consideriamo l'operato del prefetto, ci rendiamo conto di come ad esso siano attribuiti ben pochi poteri, anche con riferimento all'ordine pubblico; in realtà le stesse misure che si riallacciano strettamente a tale ambito sono adottate per le manifestazioni più gravi.

Nel momento in cui verranno presentati i relativi emendamenti, il Governo non avrà pregiudiziali contrarie ad un loro sereno esame; tuttavia, per il momento non vedo motivo di recedere dall'attuale proposta, anche in considerazione della gravità dei casi nei quali il questore ed il prefetto potranno fare uso di questi poteri di sospensione.

Il ministro Gava ricordava la riunione svolta ieri dalla Commissione antimafia. In tale occasione, taluni deputati presenti si chiedevano, intervenendo, se non fosse il caso di prevedere rigori ed attenzioni particolari nei confronti dei pubblici amministratori. Quando qualche onorevole ha sollevato gli episodi di Quindici, Taurianova e Gioia Tauro, invocava qualcosa di ben diverso da quanto previsto nel disegno di legge in esame; sosteneva che, in presenza di condizioni eccezionali di tal genere, si sarebbe dovuto addirittura impedire il ripristino del regime democratico amministrativo, quando, nonostante un passaggio commissariale, dopo un certo numero di mesi elementi della camorra o della mafia fossero riusciti ad infiltrarsi nuovamente nell'amministrazione. In quella sede si profilava dunque qualcosa che andava al di là delle proposte contenute nel disegno di legge.

Nella riunione di ieri si è sviluppata anche una polemica sul possesso del territorio da parte della mafia, sull'interpretazione da dare a talune frasi pronunciate sull'argomento da questo o da quel componente la Commissione; nella voce di alcuni deputati presenti è emerso che quando si parla di controllo del territorio

non si fa riferimento ad un controllo materiale ed alla carenza delle forze di polizia, ma all'inserimento dell'organizzazione criminale nelle pubbliche amministrazioni.

Questa situazione, emersa dai contatti che si sono svolti e dall'esperienza di ognuno di voi, sta alla base delle misure di sospensione regolate nel modo indicato, le quali, tuttavia, potranno essere oggetto di revisione.

Per quanto riguarda i beni sequestrati, ho notato con piacere che è stata condivisa da parte degli onorevoli commissari la sostituzione dell'amministratore (anche se qualcuno aveva suggerito la figura del commissario) all'attuale custode.

In seguito all'esperienza compiuta con la legge del 1982, uno dei richiami più insistenti, proveniente da varie parti, è stato proprio quello relativo alla non dispersione del patrimonio del mafioso: da ciò è nata l'idea del suo affidamento ad un amministratore. Nell'articolo 4 del disegno di legge, ed in particolare nel secondo comma di tale articolo, si prevede in proposito un controllo da parte del giudice delegato: ciò, a mio avviso, costituisce una garanzia sufficiente contro i timori che sono stati prospettati in merito all'attività dell'amministratore. Anche su questo aspetto, quindi, è opportuno a mio parere mantenere fermo il testo proposto dal Governo.

Per quanto riguarda la tematica relativa alle misure interdittive, ritengo che essa sia già stata esaminata a sufficienza.

Il problema della riabilitazione, che si è proposto di affrontare nonostante non fosse previsto nel testo governativo, è in realtà già regolato dalla recente legge del 3 agosto 1988, n. 327. Alcuni propongono l'estensione anche alle misure interdittive delle norme previste in proposito dalla legge n. 327: tale punto potrà essere rivisto attentamente, ma a me non sembra che sia necessaria questa esplicita estensione.

Anche il problema dei rapporti tra procedimento di prevenzione e procedimento penale trova negli articoli 16 e 18 del disegno di legge — ricordati anche dal relatore — una disciplina che mi sembra in linea con i principi generali dell'ordinamento processuale penale e con i rapporti tra il giudizio amministrativo e quello penale.

In conclusione, apprezzo profondamente gli interventi che sono stati svolti nel corso del dibattito ed accetto lo spirito di alcuni dei suggerimenti affiorati, che potranno tradursi in emendamenti. Allo stato, comunque, mantengo fermo il mio convincimento favorevole al testo presentato dal Governo ed auspico una sua rapida approvazione da parte di questa Commissione.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione la proposta del relatore, onorevole Alagna, di adottare come testo-base per la discussione il disegno di legge n. 3325-ter.

*(È approvata).*

Ricordo ai colleghi che l'esame degli articoli potrà essere avviato dopo che saranno pervenuti i prescritti pareri delle Commissioni competenti.

Nel frattempo, il relatore potrà prendere gli opportuni contatti informali con i rappresentanti del Governo e delle varie parti politiche, anche al fine di predisporre eventuali emendamenti.

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 13,40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO