

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

(istituita con legge 23 marzo 1988, n. 94)

(composta dai senatori: *Chiaromonte*, Presidente; *Vitalone*, *Calvi*, Vice Presidenti; *Azzarà*, Segretario; *Alberti*, *Benassi*, *Cappuzzo*, *Corleone*, *Ferrara Pietro*, *Fogu*, *Gualtieri*, *Guzzetti*, *Imposimato*, *Lombardi*, *Murmura*, *Pinto*, *Pisanò*, *Sirtori*, *Tripodi*, *Vetere*, *Vitale*; e dai deputati: *Guidetti Serra*, Segretario; *Andò*, *Azzaro*, *Bargone*, *Baruffi*, *Becchi*, *Binetti*, *Bruno Paolo*, *Cafarelli*, *de Lorenzo*, *Forleo*, *Lanzinger*, *Lo Porto*, *Mancini* *Giacomo*, *Mannino Antonino*, *Meleleo*, *Mongiello*, *Umidi Sala*, *Vairo*, *Violante*)

**Valutazione del disegno di legge concernente nuove
disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo
mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di
pericolosità sociale**

(Atto Camera n. 3325)

approvata dalla Commissione nella seduta dell'8 novembre 1988

Comunicata alle Presidenze il 16 novembre 1988

ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Roma, 16 novembre 1988

IL PRESIDENTE

Prot. n. 429/88

Onorevole Presidente,

mi onoro di trasmetterLe, ai sensi dell'art. 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta dell'8 novembre u.s.

Sono lieto, con l'occasione, di rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

(Gerardo Chiaromonte)



^-----^

Onorevole
Sen. Prof. Dott. Giovanni Spadolini
Presidente del Senato della Repubblica

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

Roma, 16 novembre 1988

IL PRESIDENTE

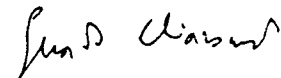
Prot. n. 428/88

Onorevole Presidente,

mi onoro di trasmetterLe, ai sensi dell'art. 1 della legge 23 marzo 1988, n. 94, l'unita relazione che questa Commissione parlamentare d'inchiesta ha approvato nella seduta dell'8 novembre u.s.

Sono lieto, con l'occasione, di rinnovarLe i sensi della mia più alta considerazione.

(Gerardo Chiaromonte)



Onorevole
Prof. Dott. Leonilde Iotti
Presidente della
Camera dei deputati

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARIVALUTAZIONEDEL DISEGNO DI LEGGE CONCERNENTE NUOVE DISPOSIZIONI PER LA
PREVENZIONE DELLA DELINQUENZA DI TIPO MAFIOSO E DI ALTRE GRAVI
FORME DI MANIFESTAZIONE DI PERICOLOSITA' SOCIALE

La Commissione, nel valutare il disegno di legge d'iniziativa governativa concernente nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale, ritiene di dover fare una considerazione preliminare: 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 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.

In questo senso va considerata positivamente l'iniziativa di un disegno di legge che cerchi di rimediare ai limiti evidenti del sistema attuale e si ponga come obiettivo di modificare una normativa, le cui incongruenze sono state sottolineate da più parti.

Già nella precedente legislatura, la Commissione parlamentare sul fenomeno della mafia si era fatta carico di questo problema ed alcuni suoi componenti avevano presentato una proposta di legge di modifica della legge "Rognoni-La Torre".

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

.2.

La stessa proposta di legge è stata riproposta dall'onorevole Alinovi ed altri in data 22 luglio 1987 alla Camera dei deputati.

Va sottolineato subito che il disegno di legge si muove secondo le indicazioni e gli orientamenti che hanno ispirato la proposta di legge Alinovi, recependone i relativi criteri ed i suggerimenti frutto dell'esperienza di questi anni.

In particolare il provvedimento si muove secondo le linee di tendenza che già avevano informato la legge 646/82, e cioè:

- 1 - la previsione di penetranti misure patrimoniali di prevenzione;
- 2 - una rigorosa disciplina delle preclusioni dei rapporti del soggetto mafioso con la Pubblica amministrazione.

Si vuole cioè soddisfare l'esigenza, ora sempre più avvertita, di predisporre una normativa che, tenendo conto della espansione crescente dei mercati illegali e dell'intreccio sempre più stretto tra le forze criminali e quelle che garantiscono l'accumulazione, rafforzi gli strumenti di prevenzione e potenzi quelli diretti a individuare i movimenti di denaro e le trasformazioni dei patrimoni per risalire agli autori e quindi alle organizzazioni criminose che li realizzano, gestiscono e reimpiegano.

D'altro canto, vi è la necessità di porre rimedio alle lacune della vecchia normativa, soprattutto in ordine alla custodia dei beni sequestrati, alla destinazione dei beni confiscati ed all'applicazione eccessivamente rigida e burocratica delle disposizioni relative alle certificazioni.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

.3.

In considerazione di queste necessità e di queste esigenze, la Commissione valuta positivamente la proposta più rilevante contenuta nel disegno di legge e peraltro in gran parte già contenuta nella proposta Alinovi.

In particolare va sottolineato l'ampliamento dell'ambito delle indagini patrimoniali con l'inclusione delle imprese e delle società di ogni tipo e col ricorso per l'espletamento delle indagini stesse all'intero Corpo della Guardia di Finanza e non solamente ai Nuclei di Polizia Tributaria. Le specializzazioni in materia tributaria non appaiono indispensabili, infatti, per l'accertamento di consistenze patrimoniali di provenienza illecita: per questa ragione sarebbe utile impegnare anche l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato seppure con l'affidamento di incarichi specializzati.

In secondo luogo, appare opportuna la previsione di estendere le disposizioni della legge 575/65, relative agli indiziati di appartenenza ad organizzazioni mafiose, anche a coloro che sono indiziati di appartenenza ad associazioni dedite al traffico di stupefacenti ed ai sequestri di persona.

Utile e necessaria, a parere della Commissione, appare anche l'introduzione di misure volte a garantire la buona amministrazione, con l'affidamento a personale competente, operante sotto la sorveglianza del giudice, dei patrimoni di provenienza illecita sottoposti alle misure di apprensione (sequestro e confisca).

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;

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

.4.

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.

Novità rilevante del disegno di legge è l'allargamento delle preclusioni dei rapporti con la Pubblica amministrazione anche a mutui, contributi e finanziamenti pubblici, concessioni e gestione di opere pubbliche, forniture.

Queste disposizioni, e le altre relative alla sospensione e alla decadenza dall'incarico dei pubblici amministratori, rispondono alla esigenza di individuare strumenti più incisivi e penetranti proprio sul versante delle collusioni tra mafia e potere pubblico, che costituiscono causa di grave inquinamento delle attività amministrative e di rafforzamento delle organizzazioni criminali.

La Commissione ritiene tuttavia necessaria la previsione di una normativa più incisiva in materia di appalti e subappalti, nei confronti della quale la legge 646/82 non ha prodotto risultati soddisfacenti, nel senso di rendere impraticabile, specialmente attraverso la manovra dei subappalti, l'utilizzazione di organizzazioni mafiose legalmente presenti in questa fascia di attività economica.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

.5.

Con questo disegno di legge si compie sicuramente un passo in avanti, anche in considerazione dell'allargamento della sfera degli accertamenti oltre l'ambito familiare, fino a tutti coloro del cui patrimonio può disporre il sospetto mafioso. Ma ciò non appare ancora sufficiente.

Va vista con favore, ancora, l'introduzione di una semplificazione delle certificazioni e la previsione di autodichiarazioni sostitutive nell'ambito di un certo tetto: queste proposte rispondono all'esigenza di uno snellimento di procedure, che, a causa di eccessi di applicazione burocratica, hanno provocato disagi a cittadini e costi onerosi ad operatori economici onesti.

Di grande rilievo, infine, il nuovo rapporto che si instaura con il disegno di legge tra procedimento penale e istituti di prevenzione patrimoniale.

Un grave inconveniente della legge 646/82 è, infatti, la possibilità di procedere contestualmente in sede penale ed in sede di prevenzione contro le stesse persone e sui medesimi beni.

Questa specie di incorporazione del procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione nel processo penale, ha frapposto ostacoli all'attività del giudice istruttore provocando in sostanza situazioni di conflittualità che hanno reso difficile e lenta l'applicazione della legge, con grande vantaggio per i destinatari di misure di prevenzione e di sequestro di patrimoni di illecita provenienza.

Il rimedio proposto, già contemplato nella proposta Alinovi, è quello di riservare la materia delle misure patrimoniali esclusivamente al procedimento di prevenzione: in questo modo si dà un contributo di chiarezza e di rapidità di intervento che rende sicuramente più efficace la normativa.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

.6.

Solamente dopo un primo periodo di applicazione del nuovo codice di procedura penale sarà possibile stabilire se sarà conveniente tornare alla unificazione nel processo penale del procedimento di applicazione di misure preventive.

In definitiva, la Commissione considera il disegno di legge un provvedimento diretto ad adeguare la nostra legislazione rispetto alla qualità, alla dimensione, alla complessità, ai fenomeni della moderna criminalità organizzata.

La Commissione ribadisce, tuttavia, la necessità e l'urgenza di nuove forme di intervento normativo, e non solo a livello di repressione o prevenzione penale.

A tale scopo non appare più rinviabile, a giudizio della Commissione, l'approvazione di un testo unico delle leggi che regolano questa materia, in modo da dare un assetto organico e razionale all'intreccio quasi inestricabile di norme che via via si sono succedute nel tempo.

Ciò non toglie, comunque, che appaia necessaria ed urgente l'approvazione di un provvedimento di modifica della legge "Rognoni-La Torre", la cui normativa nell'ultimo periodo di applicazione ha mostrato limiti ed incongruità.

La legge 646/82 ha infatti avuto il grande merito di aver introdotto novità importanti nella nostra legislazione, soprattutto in riferimento alla previsione di una nuova fattispecie di reato (art. 416 - bis del codice penale), di una nuova e più penetrante disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali, dell'obbligatorietà della confisca, di una diversa disciplina delle misure di prevenzione personali, di efficienti strumenti e metodi di indagine e di ricerca: novità, tutte, introdotte

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATICOMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

.7.

in considerazione della espansione di mercati illegali, dell'intreccio e spesso della identificazione tra le forze criminali e quelle economiche che gestiscono l'accumulazione. Questi strumenti, che hanno dato grande incisività alla legge e garantito notevoli risultati sul versante delle lotte ai fenomeni criminali, hanno però progressivamente perso di efficacia, attesa l'accresciuta e più articolata dimensione assunta dal crimine organizzato.

Di qui l'esigenza di un aggiornamento della legge 646/82, ma anche, però, del superamento di carenze strumentali ed organizzative, di una preoccupante mancanza di strutture e strumenti materiali delle forze dello Stato impegnate su questo fronte.

Ma appare di fondamentale importanza, a parere della Commissione, pensare ad una normativa che consenta di operare più efficacemente a livello internazionale per colpire l'estendersi del potere economico e quei meccanismi di scambi internazionali che rappresentano momenti davvero importanti dei traffici illeciti e delle operazioni di reinvestimento.

Si tratta, quindi, di operare con accordi internazionali e con una attività di coordinamento, anche sul piano legislativo, con gli altri paesi, per dare maggiore intensità e spessore all'azione dello Stato contro i fenomeni criminali.

Va sottolineata, ancora, la necessità di un adeguamento della legislazione vigente in tema di società e di banche, per garantire maggiore trasparenza e forme di controllo, che l'attuale normativa non solo non prevede, ma in qualche modo addirittura impedisce.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI

.8.

La Commissione si impegna a fornire ogni utile indicazione e orientamento che si muovano nella direzione di un impegno più articolato e penetrante per debellare il fenomeno mafioso e gli altri fenomeni similari.