

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

60° Resoconto stenografico

SEDUTA DI VENERDÌ 7 NOVEMBRE 1997

Presidenza del presidente ZECCHINO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1920) ZECCHINO ed altri. Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia

(Seguito della discussione ed approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE	Pag. 2, 3, 9
AYALA sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	2
CALLEGARO (CDU)	8
CIRAMI (CCD), relatore alla Commissione	8
FOLLIERI (PPI)	8
GRECO (Forza Italia).....	6
MELONI (Misto)	8
PETTINATO (Verdi-l'Ulivo)	8
RUSSO (Sin. Dem.-l'Ulivo)	7
VALENTINO (AN)	8

I lavori hanno inizio alle ore 16,05.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(1920) ZECCHINO ed altri. – Modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia

(Seguito della discussione ed approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge n. 1920.

Riprendiamo la discussione rinviata il 25 settembre scorso.

Do la parola al sottosegretario Ayala per alcune precisazioni.

AYALA, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Va profondamente apprezzato lo spirito che anima la proposta di legge sulle modifiche alla legge 31 maggio 1965, n. 575 presentata dal presidente Zecchino e da altri autorevoli componenti di questa Commissione.

Anche il Governo ritiene indispensabile potenziare la lotta contro la criminalità organizzata in un campo particolarmente temibile e destabilizzante quale è quello della acquisizione di ricchezze e della costituzione di ingenti patrimoni illegali: acquisizione che dà linfa e sostegno all'attività criminosa ed è spesso idonea a inquinare l'intero sistema economico e finanziario.

La estensione del potere di proposta delle misure di prevenzione patrimoniali alle procure distrettuali è dunque pienamente condivisibile dal momento che esso consente approfondimenti di grande importanza sulle posizioni dei soggetti (giudiziari) in «odore di mafia» direttamente coinvolti nelle indagini condotte da quegli uffici inquirenti.

Può semmai essere sottolineato ancora una volta che il campo delle misure di prevenzione necessita di una complessiva rivisitazione poichè, attualmente, si è in presenza di una legislazione frammentaria e disomogenea – così come in altri campi – frutto di ripetuti interventi novellatori che si sono asistematicamente susseguiti nel tempo. Si tratta, oltretutto, di una disciplina non sempre adeguata, quanto a tecniche di contrasto, al concreto atteggiarsi del fenomeno criminale e che appare quindi meritevole di un ammodernamento oltre che di una risistemazione.

L'augurio è che al più presto si possa pervenire a un pronto riesame della normativa tenendo conto, fra l'altro, anche delle risultanze dei lavori compiuti da un gruppo di studio costituito presso il Ministero di grazia e giustizia al fine di esaminare sia gli aspetti emergenti nei processi di formazione dei proventi del crimine sia le mutevoli procedure attraverso le quali ne viene celata l'origine sia, infine, nuovi strumenti investigativi e adeguate forme di collaborazione anche sul piano della cooperazione giudiziaria nelle indagini.

E può ricordarsi che il gruppo di studio ha concluso le sue proposte invitando il Governo a predisporre un testo unico coordinato delle leggi in materia di prevenzione; e ciò proprio nella considerazione delle lacune della attuale normativa.

La Commissione Giustizia del Senato ha riconosciuto anche al procuratore nazionale antimafia un potere di richiesta di misure di prevenzione patrimoniali analogo a quello attribuito ai procuratori distrettuali.

L'attribuzione, in via alternativa, del potere di richiesta al procuratore nazionale antimafia conferisce a questi un ruolo particolarmente significativo. Si tratta infatti di un ruolo che va oltre i tipici poteri attribuiti al procuratore nazionale: e che, come è noto, consistono nel dare impulso e coordinamento per la completezza all'attività investigativa.

Sotto questo aspetto, e ferma restando la condivisione dell'obiettivo da perseguire, vi è quindi la necessità di una riflessione approfondita sulla novità sistematica introdotta poichè il procuratore nazionale antimafia ha attualmente un potere di indagine soltanto nei casi di avocazione per inerzia o contrasto fra gli uffici inquirenti. Solo nei casi di inerzia e di contrasto egli fruisce cioè di poteri autonomi sicchè l'attribuzione diretta di questi, sia pure nel campo della prevenzione patrimoniale, rappresenta una deroga importante alle regole generali. Deroga che non può agevolmente dirsi già presente nell'ordinamento solo per il fatto che il procuratore nazionale può proporre misure di prevenzione personali.

Assai diversi sono infatti i presupposti che legittimano la richiesta di queste ultime poichè, nel caso delle misure personali, il procuratore nazionale si limita a dare rilievo a elementi di indagine già *aliunde* acquisiti e non a elementi che, come accade nelle misure patrimoniali, discendono da specifiche indagini da lui stesso compiute o delegate.

Si tratta di considerazioni che non intendono mettere in discussione il favorevole parere sul provvedimento ma con le quali si intende qui sottoporre all'attenzione di tutti la necessità di una ulteriore attenta valutazione sul conseguente configurarsi dei poteri del procuratore nazionale antimafia.

D'altronde su questo tema, la Commissione sarà direttamente chiamata a pronunciarsi affrontando il disegno di legge sui collaboratori di giustizia. In esso il Governo ha voluto invece esaltare proprio i poteri di coordinamento e di impulso del procuratore nazionale, è cioè ai fini della valutazione di assieme sulla credibilità, attendibilità e indispensabilità dei contributi collaborativi.

PRESIDENTE. Ricordo che la Commissione ha deciso di adottare come testo base quello già approvato con modificazioni in sede referente.

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli:

Art. 1.

1. All'articolo 2-*bis* della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti ulteriori modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «il procuratore della Repubblica o il questore» sono sostituite dalle seguenti: «il procuratore nazionale antimafia, il procuratore distrettuale antimafia, il procuratore della Repubblica o il questore»;

b) al comma 4, le parole: «il procuratore della Repubblica o il questore» sono sostituite dalle seguenti: «il procuratore nazionale antimafia, il procuratore distrettuale antimafia, il procuratore della Repubblica o il questore»;

c) al comma 6:

1) al primo periodo, le parole: «il procuratore della Repubblica e il questore» sono sostituite dalle seguenti: «il procuratore nazionale antimafia, il procuratore distrettuale antimafia, il procuratore della Repubblica o il questore»;

2) al secondo periodo le parole: «previa autorizzazione del procuratore della Repubblica o del giudice precedente» sono sostituite dalle seguenti: «previa autorizzazione del procuratore nazionale antimafia, del procuratore distrettuale antimafia, del procuratore della Repubblica o del giudice precedente».

È approvato.

Art. 2.

1. All'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti ulteriori modificazioni:

a) al secondo periodo del secondo comma, le parole: «a richiesta del procuratore della Repubblica, del questore» sono sostituite dalle seguenti: «a richiesta del procuratore nazionale antimafia, del procuratore distrettuale antimafia, del procuratore della Repubblica, del questore»;

b) al sesto comma, le parole: «su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore» sono sostituite dalle seguenti: «su richiesta del procuratore nazionale antimafia, del procuratore distrettuale antimafia, del procuratore della Repubblica o del questore»;

c) al settimo comma, le parole: «su proposta del procuratore della Repubblica o del questore» sono sostituite dalle seguenti: «su richiesta del procuratore nazionale antimafia, del procuratore distrettuale antimafia, del procuratore della Repubblica o del questore».

È approvato.

Art. 3.

1. All'articolo 2-sexies della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, è apportata la seguente ulteriore modificazione: alla fine del primo comma sono aggiunte le seguenti parole: «L'amministratore nominato ha l'obbligo di prestare la propria opera, e può essere esonerato solo in presenza di gravi motivi che ne rendano impossibile la prestazione».

È approvato.

Art. 4.

1. All'articolo 2-*octies* della legge 31 maggio 1965, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti ulteriori modificazioni:

a) Al quarto comma, dopo le parole: «tariffe professionali» inserire le seguenti: «ridotte alla metà»;

b) al quarto comma, dopo le parole: «degli usi» inserire le seguenti: «Se le tariffe professionali prevedono un minimo ed un massimo, la riduzione alla metà è applicata sulla base del valore medio tra i due estremi».

È approvato.

Art. 5.

1. Al settimo comma dell'articolo 3-*bis* della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, le parole «su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore» sono sostituite dalle seguenti: «su richiesta del procuratore nazionale antimafia, del procuratore distrettuale antimafia, del procuratore della Repubblica o del questore».

È approvato.

Art. 6.

1. Al primo comma dell'articolo 3-*ter* della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, le parole: «al procuratore generale presso la corte di appello, al procuratore della Repubblica e agli interessati» sono sostituite dalle seguenti: «al procuratore generale presso la corte di appello, al procuratore nazionale antimafia, al procuratore distrettuale antimafia, al procuratore della Repubblica e agli interessati».

È approvato.

Art. 7.

1. All'articolo 3-*quater* della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti ulteriori modificazioni:

a) al comma 1, le parole: «il procuratore della Repubblica o il questore» sono sostituite dalle seguenti: «il procuratore nazionale antimafia, il procuratore distrettuale antimafia, il procuratore della Repubblica o il questore»;

b) al comma 5 le parole: «il procuratore della Repubblica o il questore» sono sostituite dalle seguenti: «il procuratore nazionale

antimafia, il procuratore distrettuale antimafia, il procuratore della repubblica o il questore».

È approvato.

Passiamo alla votazione finale.

GRECO. Il Gruppo Forza Italia ha già dichiarato di essere favorevole a questo disegno di legge, anche se vogliamo risulti agli atti ancora un volta quella che era stata una nostra iniziale perplessità, una preoccupazione che abbiamo esternato sin dal momento della discussione generale di questo disegno di legge. Le nostre iniziali obiezioni erano rivolte a richiamare l'attenzione, in primo luogo degli stessi proponenti del disegno di legge, perchè volevamo evitare che venisse accentrato un potere sempre più invasivo in testa al procuratore nazionale antimafia, aggiungendo con queste modifiche alla legge n. 575 del 1965 ulteriori sue competenze che potrebbero andare ben oltre la facoltà di proposta, con un rafforzamento di quel potere di indagine e di avocazione che, attraverso il disposto dell'articolo 371-bis, lettere a) e b), del codice di procedura penale e la trasformazione dei magistrati antimafia cosiddetti «itineranti» in magistrati stanziali, di fatto egli ha già acquisito.

È stato già detto, cioè, del timore dell'insorgenza di seri conflitti con le altre autorità, che (con questa figura di magistrato antimafia itinerante) si vedrebbero via via svuotate di potere, come il procuratore della Repubblica, il questore, e – diciamolo anche – gli stessi procuratori distrettuali antimafia. In ogni caso con il nostro impegno, sia pure in maniera parziale, siamo riusciti a fare qualcosa, perchè quanto meno abbiamo presentato quell'emendamento, approvato dalla Commissione, che estende la competenza in questa materia al procuratore distrettuale antimafia. Così, come vedete, negli emendamenti proposti, e quindi in tutti gli articoli, è stato aggiunto, accanto alla figura del procuratore nazionale antimafia, anche il ruolo del procuratore distrettuale antimafia, oltre a quelli del procuratore della Repubblica e del questore, già previsti.

A questo punto, quindi, non ci resta che dare fiducia al provvedimento, con l'auspicio e la speranza che realmente si riveli utile a far venir meno parte delle contraddizioni che, a dire del sottosegretario Ayala, sarebbero di ostacolo ad una più seria ed efficace lotta alla criminalità organizzata. Una di queste contraddizioni, sempre a dire del Sottosegretario, sarebbe la mancanza di un potere di «proposta». Voglio sottolineare questa espressione, che il Sottosegretario ha adoperato sia nella seduta del 18 marzo che oggi, parlando nuovamente di «potere di proposta» del procuratore nazionale antimafia di misure preventive atte a colpire il patrimonio. Anche noi di Forza Italia siamo fermamente convinti – e lo abbiamo anche detto in sede di audizione di personalità ed autorità nella Commissione antimafia – che la mafia si combatte anche e soprattutto sul terreno della sottrazione dei beni di provenienza illecita. Personalmente, proprio nella seduta dell'altro giorno, in sede di discussione del disegno di legge sui collaboratori di giustizia, ho richiamato la quasi nulla incidenza delle dichiarazioni dei collaboratori sul

versante del contributo ai fini della individuazione e sottrazione dei beni dei mafiosi, ed ho suggerito, in maniera anche un po' provocatoria, che forse non sarebbe errato studiare un meccanismo che faccia dipendere il piano di investimento per misure tutorie e assistenziali ai cosiddetti pentiti anche dal contributo complessivo che essi riescono a dare allo Stato nella lotta alle organizzazioni sotto l'aspetto dell'individuazione dei beni patrimoniali, e quindi di arricchimento illecito.

Spero, infine, che questo disegno di legge venga effettivamente inserito in quel più ampio disegno di revisione delle misure preventive cui ha fatto cenno il sottosegretario Ayala in sede di discussione del provvedimento. Stiamo facendo dei piccoli passi avanti con un complesso sistema di provvedimenti che via via stiamo approvando, sia pur corretti rispetto all'iniziale formulazione; spero che il Sottosegretario prenda atto anche di queste nostre preoccupazioni e che voglia portare avanti anche tutti gli altri disegni di legge di iniziativa governativa e parlamentare che mirano a migliorare il sistema delle misure preventive, volte in particolar modo a colpire la mafia e le organizzazioni criminali sotto l'aspetto dell'arricchimento illecito.

RUSSO. Signor Presidente, voglio annunciare il voto favorevole del Gruppo Sinistra Democratica-l'Ulivo, nella convinzione che questo provvedimento potrà rafforzare gli strumenti a disposizione dell'autorità giudiziaria, soprattutto in relazione ai provvedimenti di prevenzione nel campo patrimoniale.

Prendo atto delle preoccupazioni che ha espresso il Sottosegretario, che sono anche preoccupazioni nostre. A nostro giudizio il procuratore nazionale antimafia non deve assumere funzioni di indagine in prima persona e in concorrenza con il procuratore della Repubblica: la sua funzione deve rimanere una funzione di coordinamento. Vorrei però ricordare che la funzione di indagine che questo disegno di legge gli attribuisce non è in rapporto al perseguimento dei reati, ma in rapporto alla situazione patrimoniale come prodromica alla proposta delle misure patrimoniali. C'è, io credo, un profilo di opportunità, rappresentato dal fatto che questi patrimoni possono estendersi al di là di una determinata circoscrizione giudiziaria.

Voglio comunque anche aggiungere che ritengo molto opportuna l'iniziativa preannunciata dal Governo di una rivisitazione complessiva della normativa in materia di misure di prevenzione. Se eventualmente in quella sede occorrerà rivedere o ripensare anche a questa funzione, noi saremo disponibili a questo riesame e a questo approfondimento.

Concludo confermando il nostro voto favorevole e invitando il Governo a presentare al più presto i risultati di questo studio ed un disegno di legge che complessivamente riveda la materia; in quel quadro potremo anche approfondire alcuni aspetti che il Governo ha enunciato in questa sede.

VALENTINO. Signor Presidente, il Gruppo Alleanza Nazionale vede sempre con favore le iniziative che possono incidere sul fenomeno inquietante della criminalità organizzata. Questo provvedimento appa-

rentemente si iscrive in questo contesto. Sottolineo apparentemente, perchè quello che mi lascia un po' perplessa è proprio la concentrazione di poteri che andrebbero a costituirsi in capo ad un unico soggetto, il procuratore nazionale antimafia, che assumerebbe un ruolo che esula dal suo ruolo tradizionale di coordinatore di iniziative giudiziarie di altre procure, per diventare un ruolo sostanzialmente investigativo. Se è vero che la sua attività va ad incidere sui profili di natura patrimoniale, è altrettanto vero che bisogna svolgere pur sempre degli accertamenti nelle investigazioni per conoscere le ragioni che hanno determinato taluni arricchimenti, e questo fatalmente comporta valutazioni su uomini, sui loro comportamenti e quant'altro.

Questa perplessità di fondo ci crea fatalmente dei problemi che non ci consentono di dare un voto favorevole al provvedimento; riteniamo più opportuno astenerci, visto peraltro che gli orientamenti in Aula si sono già delineati. Dal momento che non incideremmo con il nostro voto, preferiamo astenerci, proprio per non dare un contributo a qualcosa che non condividiamo pienamente.

FOLLIERI. Dichiaro il voto favorevole del Gruppo Partito Popolare Italiano sottolineando che la novella introdotta alla legge 31 maggio 1965, n. 575 non snatura le funzioni attribuite al procuratore nazionale antimafia.

CALLEGARO. Anche in base agli orientamenti dei colleghi intervenuti nel corso delle sedute precedenti, non mi sembrano del tutto fugati i timori di chi sostiene che potrebbero insorgere conflitti fra il super procuratore antimafia e gli altri procuratori che operano nei vari territori dello Stato. È probabile, inoltre, che si determini una sorta di gerarchizzazione in base alla quale i procuratori della Repubblica possono sentirsi in qualche modo obbligati a rispettare determinate indicazioni provenienti dall'alto e questo, naturalmente, nuocerebbe alla loro autonomia.

Per questo motivo, mi asterrò dalla votazione del disegno di legge.

PETTINATO. Dichiaro il voto favorevole sul disegno di legge in esame.

MELONI. Anch'io voglio attestare il voto favorevole del Gruppo Misto.

CIRAMI, *relatore alla Commissione*. Le dichiarazioni dei colleghi mi inducono ad esprimere ulteriori osservazioni rispetto alla mia opinione già esternata durante l'esame del disegno di legge prima in sede referente e poi in sede deliberante.

Ritengo che la dichiarazione del Governo – che ha suscitato alcune perplessità sul provvedimento – non possa rappresentare un incidente di percorso nell'iter legislativo del disegno di legge in esame perchè non urta la suscettibilità della Commissione e lo studio approfondito che essa dovrà svolgere ancora per molto tempo. Non vorrei però che, mentre

la Commissione è impegnata in questo studio, la mafia continui ad operare liberamente.

Sono del tutto convinto della opportunità di rafforzare i poteri del procuratore nazionale antimafia – operazione che desta perplessità in alcuni colleghi – e di creare così una decisa contrapposizione alla criminalità organizzata, perchè la mafia fino ad oggi ha potuto mantenere posizioni di preminenza (soprattutto in materia di illeciti finanziari) per merito del frazionamento sul territorio delle competenze dei procuratori della Repubblica che non hanno così acquisito competenze specifiche. Tali competenze, al contrario, devono essere interamente riferite al procuratore nazionale antimafia in modo tale da permettere una visione più globale del sistema dei grossi patrimoni che la mafia gestisce sul piano nazionale ed internazionale in comune con le altre organizzazioni criminali (mafia russa, cinese o americana).

Queste riflessioni mi hanno indotto a condividere i contenuti del disegno di legge in esame e ad essere quindi del tutto favorevole alla sua approvazione; infatti, il conferimento di un forte potere ad un organo istituzionalmente preposto in sede nazionale a combattere le inerzie e a raccordare le eventuali iniziative sul piano territoriale rappresenta un efficace strumento di contrasto alla criminalità organizzata. Inoltre, la vera lotta alla mafia oggi deve essere combattuta non più sul piano delle singole persone ma su quello dei patrimoni, aspetto ancora sconosciuto nell'ambito dello strumento della cosiddetta collaborazione dei pentiti.

Pertanto, anche a nome del Gruppo Federazione Cristiano Democratica-CCD, esprimo il voto favorevole al disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso, nel testo modificato.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 16,35.

