

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**X LEGISLATURA**

---

**ATTI PARLAMENTARI**

---

**RESOCONTI STENOGRAFICI**

**DELLE SEDUTE DELLA**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

*(Legge 23 marzo 1988, n. 94, modificata con legge 27 luglio 1991, n. 229)*

---

**ANNI 1987-1992**

---

**VOLUME V**

**ROMA**

**TIPOGRAFIA DEL SENATO**



**79ª SEDUTA**

MERCOLEDÌ 29 GENNAIO 1992

**Presidenza del presidente CHIAROMONTE***La seduta inizia alle ore 16,25.**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

PRESIDENTE Questa probabilmente è la nostra penultima seduta, pregherò personalmente tutti i colleghi di tenersi liberi per la successiva. A Camere sciolte non possiamo effettuare udienze, viaggi o indagini di alcun tipo ma solo riunirci - credo una sola volta - per trarre un bilancio sui lavori della Commissione e dare suggerimenti per la futura legislatura sulla base delle esperienze acquisite. Farò una relazione su questo e di questa seduta redigeremo il resoconto stenografico in modo da inviarlo sia agli attuali parlamentari sia ai futuri membri del Parlamento.

Se non ci sono controindicazioni terrei questa seduta intorno al 12, in modo da permettere ai colleghi di stare una sola giornata a Roma e chiudere i nostri lavori sui due documenti ancora in sospeso (di uno è relatore il senatore Cappuzzo riguardo le questioni del coordinamento delle Forze dell'ordine pubblico anche in relazione alla costituzione della DIA, dell'altro è relatore l'onorevole Bargone e riguarda la questione degli appalti). Dopo di che svolgeremo questa discussione sul bilancio dei lavori della Commissione, magari nel pomeriggio; vi farò avere qualche giorno prima la mia relazione in materia, in modo da poter risparmiare anche la sua lettura, per poter svolgere una discussione di cui verrà redatto un resoconto stenografico.

L'ufficio di Presidenza ritiene opportuno rivolgere un appello ai partiti politici, tramite una conferenza stampa, domani alle ore 11.00, sul codice di autoregolamentazione in relazione alle elezioni politiche. Abbiamo steso questo codice prima delle elezioni siciliane e del turno delle elezioni amministrative parziali nel Mezzogiorno, poi abbiamo comunicato le violazioni di questo codice che risultavano dalle relazioni delle prefetture in Sicilia e nel Mezzogiorno.

Abbiamo svolto lo stesso lavoro per le elezioni che si sono svolte a novembre a Brescia e in altri comuni, raccogliendo informazioni che renderemo pubbliche domani.

Pensiamo sia opportuno rivolgere un appello ai partiti perchè per le elezioni politiche questo codice sia rispettato, tenendo conto che tale codice è stato accolto non solo dai segretari di partito, ma sia la DC che il PDS hanno addirittura deciso di inserirlo nel loro statuto.

Dopo di che questo codice non è stato rispettato nè in Sicilia nè nelle elezioni amministrative e quindi questo appello è anche una necessità.

*CODICE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE DEI PARTITI IN VISTA DELLE ELEZIONI POLITICHE NAZIONALI*

PRESIDENTE. L'Ufficio di Presidenza ha incaricato il senatore Cabras di stendere una bozza di questo appello e pertanto gli do la parola per svolgere la relazione.

CABRAS, *relatore alla Commissione*. Questo appello è rivolto ai partiti politici e anche ai movimenti finora non rappresentati in Parlamento ma che presentano candidati alle prossime elezioni politiche. Con esso solleviamo il tema dei rapporti tra mafia e politica e la necessità che una azione di contrasto delle istituzioni nei confronti della criminalità organizzata sia fondata anche su comportamenti trasparenti e soprattutto sulla inattaccabilità morale e sulla correttezza di comportamento della classe dirigente a tutti i livelli.

Richiamiamo anche il lavoro utile che il Parlamento, soprattutto in questi ultimi anni, ha svolto proprio sul tema della trasparenza. Penso alla legge che prevede lo scioglimento dei consigli comunali.

VIOLANTE. Solo quelli piccoli.

CABRAS. Lamezia Terme non è un consiglio comunale piccolo e anche Rosarno può rappresentare un esempio importante. La legge sullo scioglimento dei consigli comunali, per un sospetto di influenza della criminalità organizzata nelle scelte e nella vita amministrativa locale, è una legge coraggiosa anche nel senso che qualche problema di lesione di diritti costituzionali e di rischio di colpevolizzazione diffusa è insito in provvedimenti d'emergenza e straordinari come questo.

L'altra legge, più recente, che pone il divieto di candidatura per persone che abbiano avuto una prima condanna per reati mafiosi o per reati associativi di tipo mafioso, reati contro la pubblica amministrazione, reati di droga e altri reati infamanti, oggetto di dibattito, suscitando qualche timore e perplessità in ordine alla possibile lesione di diritti soggettivi costituzionalmente tutelati, è un esempio di come il Parlamento si sia reso conto della necessità di affrontare anche con una nuova normativa questo aspetto della lotta alla criminalità organizzata.

Del resto la stessa esperienza della Commissione antimafia dimostra che, quando le istituzioni sono rese credibili, non solo da iniziative e comportamenti ma anche dagli uomini che le rappresentano, che si schierano - per esempio nella lotta *antracket* - a difesa degli interessi delle vittime della sopraffazione e della violenza mafiosa, si verificano

anche dei risultati positivi. Non si tratta solo di declamare una solidarietà ma di arrivare anche alla punizione dei colpevoli.

Il processo di Taranto e ancor prima quello del tribunale di Patti nei confronti del *racket* di Capo d'Orlando sono due esempi significativi e recenti di come si possa arrivare a condanne severe sulla base della denuncia delle vittime ma anche sulla base di uno scenario in cui tutte le istituzioni locali, o quasi, si sono mosse a sostegno. In maniera più evidente, per quanto riguarda le istituzioni locali, nella vicenda di Capo d'Orlando, ma sia in questa vicenda che a Taranto la Commissione antimafia ha avuto un ruolo nella denuncia e nella manifestazione di solidarietà, così come l'abbiamo avuto nel richiamare l'attenzione delle organizzazioni imprenditoriali e dei commercianti ad una massima vigilanza e solidarietà nei confronti di coloro che sono colpiti dal *racket*.

Se lo scenario è questo, di una assunzione di responsabilità ai vari livelli, in merito alla questione della trasparenza niente meglio del codice di autoregolamentazione può fornire uno strumento utile per la selezione della classe dirigente e per la formazione delle liste.

Certo, ricordiamo l'esperienza, che citava il Presidente, di codici accolti da tutti i partiti presenti in Parlamento a Roma e disattesi in periferia.

Però io credo che la sensibilità sia cresciuta negli ultimi tempi, non solo perchè il codice di autoregolamentazione è stato assunto da alcuni partiti - il Presidente ricordava l'iniziativa della Democrazia cristiana e del Partito democratico della sinistra proprio in relazione all'assunzione nei propri regolamenti interni del codice di autoregolamentazione - ma anche perchè il tema della violazione del codice è stato da noi dibattuto in Commissione e in conferenza stampa, pertanto ha avuto anche una eco, un clamore, e ha richiamato i partiti al dovere di perseguire e di prevenire meglio le possibili inadempienze e gli eventuali scostamenti dalle linee tracciate dal codice.

Certo, anche in questa campagna elettorale noi, nel rivolgere l'appello ai partiti, dovremo necessariamente dire che decideremo. Chiederemo i dati ai prefetti, una volta presentate le liste, e non potremo non segnalare ciò; ci auguriamo che serva anche come deterrente affinché i partiti esercitino la vigilanza soprattutto in periferia ove la tentazione del perdonismo è maggiore.

Credo che questo lo possiamo lasciare come eredità, come consuntivo della nostra esperienza per la prossima legislatura, la quale poi definirà i modi, le regole ed i tempi di una eventuale decisione circa il proseguimento di una commissione di indagine sulla mafia e sulla criminalità organizzata in genere.

Possiamo comunque sicuramente trasmettere una convinzione e cioè quella che il rinnovamento delle istituzioni, dei partiti e della classe dirigente, le riforme, sono temi intricati, che hanno a che fare con la lotta alla criminalità organizzata, con la difesa della legalità repubblicana. Questo affermiamo nel nostro appello e questo vorremmo trasmettere ai partiti e all'opinione pubblica alla vigilia di tale importante consultazione.

PRESIDENTE. Bene, se non ci sono osservazioni alla proposta di rivolgere questo appello ai partiti per il rispetto del codice di autoregolamentazione alle prossime elezioni politiche, faccio presente che è mia intenzione tenere una conferenza stampa domani mattina e non escludo una eventuale richiesta di incontro con i segretari dei partiti appena il Parlamento sarà sciolto, al fine di impegnare i segretari stessi a rendere attuali le norme sulle quali già hanno concordato; alcuni partiti hanno addirittura deciso di includere nel proprio statuto il nostro codice, anche se questo non significa necessariamente che quel codice sarà attuato, come non lo è stato nelle elezioni siciliane ed in quelle amministrative, comprese quelle di Brescia del 24 novembre.

Ci sono osservazioni?

FUMAGALLI. Non ho osservazioni da fare in senso difforme, prendo la parola esclusivamente per aderire alla proposta del senatore Cabras e mi dichiaro d'accordo con il modo di procedere indicato, nella speranza che poi i partiti seguano veramente le indicazioni provenienti dalla nostra Commissione, cosa che purtroppo non è avvenuta in occasione delle elezioni amministrative.

VIOLANTE. Signor Presidente, voglio far presente che probabilmente il Parlamento non riuscirà a varare una legge sulle spese elettorali ed, anche se riuscissimo a farlo questa sera alla Camera, non mi pare che vi siano le condizioni ...

CABRAS. Il provvedimento relativo alle schede colorate riusciremo ad approvarlo senz'altro, anche perchè ne abbiamo già parlato in Commissione.

VIOLANTE. Il problema è che si tratterebbe di un provvedimento diverso e quindi coloro che magari non hanno interesse per ragioni personali avrebbero un argomento in più per non farlo passare. Pertanto, non ce la facciamo ad approvare...

PRESIDENTE. La stessa proposta mi è stata avanzata per via telefonica dall'onorevole Riggio, membro della Commissione, di inserire cioè in questo appello un accenno anche alla questione dei seggi elettorali, però non so come farlo.

VIOLANTE. Ci possiamo riflettere sopra. Più tardi le invierò una formulazione, Signor Presidente.

CABRAS. È un invito, perchè purtroppo, mentre in questa sede parliamo di codice e di leggi esistenti, come nel caso dell'ultima legge...

VIOLANTE. Occorre però tener presente che già il Parlamento ha allestito una serie di sbarramenti per l'eleggibilità, quindi, laddove non è riuscito a provvedere, ha un senso.

PRESIDENTE. Sono completamente d'accordo e, se l'onorevole Violante nel corso della seduta può elaborare una breve formulazione, la possiamo inserire nell'appello.

Se non vi sono altre osservazioni possiamo considerare approvata la proposta.

*DISCUSSIONE DELLA BOZZA DI DOCUMENTO SULLO STATO DELL'ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E DI CONTRASTO DEL RICICLAGGIO DEI PROVENTI ILLECITI*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca «Discussione della bozza di relazione sullo stato dell'attività di prevenzione e di contrasto del riciclaggio dei proventi illeciti».

I colleghi hanno ricevuto un documento molto complesso, al quale ha lavorato un gruppo di lavoro per molto tempo, con la collaborazione di consulenti di alto livello che ci hanno fornito un valido aiuto, come il dottor Berionne ed il rappresentante del comando della Guardia di finanza.

Farò un riassunto molto rapido della questione, perchè voglio che i colleghi siano messi a conoscenza dell'essenza di tale problematica.

Siamo stati i primi, come Commissione parlamentare antimafia, a sollevare la questione in questa legislatura, fino al punto che nella prima relazione annuale della Commissione, nella parte approvata all'unanimità dalla stessa, veniva sollevata tale questione e venivano indicate anche le linee di intervento. Intervento al quale mi sono ispirato, insieme a numerosi altri colleghi, tendente a presentare una proposta di legge al Senato. Successivamente, il Governo ha approvato un disegno di legge che, dopo varie traversie che non sto ad indicarvi, è stato approvato dal Parlamento ed è divenuto una legge contro il riciclaggio.

Si tratta di una legge innovativa, anche se, non accogliendo tutte le proposte della Commissione antimafia, ne restavano fuori parti importanti.

Ci siamo posti il problema, in primo luogo, di esaminare lo stato di attuazione di tale legge e, in secondo luogo, di proporre eventuali completamenti, aggiornamenti e modifiche della stessa.

Questa è una futura memoria per la prossima legislatura, naturalmente, ma ci è sembrato giusto tornare su tali questioni.

Dall'analisi condotta è risultato che dopo tale legge sono stati approvati due regolamenti e sono da approvare e da definire numerosi altri regolamenti integrativi della legge stessa.

Essendo una legge molto innovativa, nello stesso comportamento degli operatori finanziari e bancari, riteniamo necessaria una sua severa e completa applicazione affinché possa avere effetto. Teniamo presente anche che uno dei punti indicati da tale legge era una sorta di censimento delle società finanziarie, affidato in parte all'Unione italiana cambi.

Faccio presente ai colleghi che questa mattina ci è giunto un elenco dei risultati di questo censimento, che proporrei di allegare al

documento poichè è molto interessante dal punto di vista della consistenza del fenomeno.

Fino ad ora sono stati esaminati soltanto due documenti integrativi: due comunicati del Ministero del tesoro, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 7 agosto 1991 e del 27 settembre 1991, contenenti indicazioni delle società finanziarie presso l'Ufficio italiano dei cambi (e su questo ci è giunto il documento dell'Unione italiana cambi); un decreto del Ministro del tesoro, assunto con procedura d'urgenza in data 19 dicembre 1991, concernente le modalità di identificazione della clientela e di registrazione delle operazioni superiori ai 20 milioni. Restano da effettuare numerosi altri atti di normazione secondaria, qui elencati; sono atti importanti che non sono stati ancora compiuti dal Governo ed è evidente che la prima cosa che chiediamo con questo documento è l'effettuazione di tali atti di normazione secondaria, essenziali per il pieno funzionamento della legge in questione.

Qui sono elencati tali atti, che la legge prevedeva e che ancora non sono stati emanati. Vi risparmio la lettura, voglio soltanto dire che una particolare attenzione va riservata, nella attuazione della legge, alla materia dell'articolo 3: obbligo di segnalazione delle operazioni sospette, che rivestono importanza strategica nell'architettura generale del sistema, così come concepito dalla legge; in quanto le segnalazioni pervenute all'autorità nel 1991 sono estremamente scarse e di contenuto non significativo. Al riguardo, infatti, va evidenziato che a far tempo dal 30 gennaio 1991 sono pervenute 24 segnalazioni in tutto, di portata e spessore assolutamente irrilevanti. Queste risultanze, scadenti sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, non possono che interpretarsi per il loro possibile e obiettivo significato; c'è sempre il dubbio che la formula normativa adottata non sia soddisfacente soprattutto in un contesto giuridico e in una società come quella italiana.

In questo documento si dà anche un suggerimento, cioè di adottare uno strumento già proprio del Regno Unito, una sorta di indicazione statistica, a titolo esemplificativo, di operazioni tecnicamente anomale e degne di attenzione da parte dell'operatore bancario ai fini delle eventuali segnalazioni.

Il punto più importante delle proposte avanzate in questa legge riguarda la questione sollevata, anche nel corso della discussione parlamentare, sulla legge che istituisce la cosiddetta banca dati centrale. C'è stata una differenza di opinioni tra la Banca d'Italia, il Comando generale della Guardia di finanza e il Tesoro. In termini semplicistici, il problema non è tanto l'accesso a questi dati quando è aperta un'inchiesta giudiziaria, quanto invece l'accesso quando si è in fase investigativa; quindi la possibilità per chi investiga sulla base di sospetti (qui la questione in qualche misura si collega con le misure di prevenzione) di aver accesso a questa banca dati.

Nel nostro documento chiediamo che la questione venga ripresa e affrontata. Abbiamo trovato una formula, non dico di mediazione ma di sintesi fra posizioni diverse, per istituire questa banca dati utilizzando quella che si va formando presso l'Ufficio cambi per accedervi - questo deve essere molto chiaro - in fase di investigazione per operazioni di questo tipo

Questo è il «succo» del documento. Completamento della legge sul riciclaggio, sua attuazione per quanto riguarda i regolamenti; completamento delle parti che mancavano rispetto alle nostre proposte, con al centro la questione della banca dati e dell'accesso a queste fonti di informazione anche durante la fase investigativa sulla base di un sospetto che può derivare da operazioni che appaiano non limpide dal punto di vista bancario e finanziario.

Il documento pervenuto relativo al censimento delle società finanziarie è interessante, però va studiato per vedere se il censimento risponde a criteri di organicità, di completezza o se va aggiornato, e, in caso affermativo, in che modo.

Questa è la mia relazione che ho contenuto nei termini più brevi possibile.

VIOLANTE. Il documento è di ottimo livello e lo abbiamo letto con attenzione.

Vorrei chiedere se infatti è possibile spostare nella fase conclusiva due questioni di fondo: che il punto strategico è il controllo dei flussi e non della singola operazione; sarebbe infatti illusorio pensare di analizzare il riciclaggio controllando operazione per operazione, il punto vero è quando si realizzano flussi anomali con alcuni paesi; il secondo punto, già presente nella sua relazione ma che si potrebbe focalizzare alla fine, riguarda la necessità della rapida emanazione di provvedimenti da parte dell'Esecutivo.

PRESIDENTE. Sono d'accordo.

VIOLANTE. Tra l'altro, soprattutto la prima parte alleggerisce la preoccupazione di quanti lavorano in banca, nel senso che questo possa essere un meccanismo di pressione nei loro confronti.

C'è un dato complessivo che fa riferimento agli istituti bancari del Sud; non so se debba esserci un'osservazione più generale della Banca d'Italia per una occhiata più attenta a tutto quanto il meccanismo creditizio, che può essere utilizzato per questo tipo di operazioni, in tutta Italia, sia al Nord, che al Centro che al Sud. Occorre annoverare tra i punti di attenzione l'utilizzazione del sistema creditizio in tutte le parti d'Italia per queste finalità specifiche.

CAPPUZZO. Il documento è veramente pregevole e complesso; si vede che vi ha messo mano gente molto competente. Leggendolo con attenzione si vede che in fondo c'è una situazione di sfiducia nel proseguire in questo campo. A pagina 3 si legge che il ritmo incalzante delle innovazioni normative pone il problema dell'interpretazione e quindi l'esigenza di un testo unico. L'osservazione è molto valida.

PRESIDENTE. Mi sono dimenticato di dire che questo rappresenta uno dei punti fondamentali. Non so quale sia il parere degli altri colleghi.

CAPPUZZO. È un punto molto importante da portare nelle considerazioni conclusive. Tuttavia in esse c'è un'affermazione altrettanto

preoccupante: «Occorre considerare che il riciclaggio è un fenomeno troppo subdolo e insidioso per essere debellato con strumenti normativi prevalentemente di carattere formale». Dobbiamo dire quali provvedimenti dobbiamo adottare.

Se mettessimo in sintonia questa affermazione all'inizio della parte interpretativa, poi ci dovremmo fermare, perchè c'è un problema di costi-efficacia; non vale la pena andare avanti per una certa strada appesantendo il sistema bancario di oneri senza avere un rendimento. Nella parte conclusiva dovremmo indicare l'iniziativa del Regno Unito che, se pure valida per un sistema diverso di *common law*, per noi potrebbe rappresentare una qualche indicazione.

Un altro elemento potrebbe essere quello di una unità investigativa specializzata che non può essere la DIA nella sua attuale composizione, ma un ente che dal punto di vista delle caratteristiche possa svolgere attività di questo tipo.

Nella parte conclusiva trasferirei tutti i motivi di perplessità, tra cui l'opportunità di un testo unico per avere una interpretazione unitaria, ponendo l'accento in particolare sulla iniziativa del Regno Unito e su quella italiana della DIA.

Poi c'è la questione del credito nel Meridione. Non possiamo limitarci a dire che il Mezzogiorno, dati i rischi maggiori che presenta, deve avere un prezzo del denaro più caro. Non guasterebbe qualche notazione più approfondita sul problema del sistema bancario nel Mezzogiorno, perchè si nascondono aspetti poco chiari legati non solo a motivi tecnici. Ci sono dei costi del denaro che non trovano alcuna giustificazione e da parte della banca centrale c'è un po' di disattenzione su questo argomento.

Bisogna chiarire il motivo per cui il denaro in Sicilia costa 5 o 6 punti in più rispetto ad altre regioni. La Banca d'Italia deve individuare i punti deboli del sistema. Secondo me aspetti perversi della penetrazione della mafia possono essere visti anche nel sistema bancario del Meridione.

Per il resto, la relazione risponde pienamente allo scopo. Naturalmente, quello che mi preoccupa è, nel contesto attuale di internazionalizzazione delle attività finanziarie, fino a che punto si possa pensare, con iniziative realizzate in un paese e in vista dei traguardi del 1993, di realizzare qualche cosa di concreto, perchè il danaro andrà laddove sarà più facile portarlo e noi ci troveremo scoperti con delle norme che verranno praticamente aggirate.

CABRAS. Intervengo molto brevemente per affermare il mio apprezzamento su tale documento di notevole rilevanza, anche perchè la legge ci dà indicazioni molto precise.

La legge anti-riciclaggio è stata fortemente voluta da magistrati, da forze dell'ordine e dalla Commissione parlamentare antimafia. Noi addirittura ci facemmo promotori, in modo anche un po' anomalo, come commissari della Commissione antimafia, di una proposta di legge in materia. Però, ho l'impressione che sia stata un po' subita dal sistema creditizio italiano.

Ritengo, circa la preoccupazione messa in evidenza dalla relazione, che ci sia necessità di ulteriori interpretazioni, di circolari esplicative,

di norme di attuazione, di regolamenti. Non è soltanto una questione di inadempienza che va rimarcata o censurata e che reclama una sollecitazione da parte della nostra Commissione, quindi da parte del Parlamento - del resto, lo stesso Ministro dell'interno, anche recentemente, ha rivolto analoga sollecitazione a tutti i Ministeri ed a tutte le istituzioni interessate affinché completino la parte regolamentare attuativa della legge anti riciclaggio - ma bisogna farsi carico anche di una preoccupazione più generale: il fatto che in ambienti bancari, sia per la *vexata quaestio* del segreto bancario che per le indagini giudiziarie, non esistono tali testi. Nella stessa fase investigativa vi sono difficoltà di accesso degli investigatori, nel momento della ricerca degli indizi, delle prove; e questa fase è collegata, ad esempio, alle misure preventive di ordine patrimoniale oltre che alle indagini di polizia giudiziaria. Sono da rilevare anche le minori resistenze che oggi incontra l'utilizzo della banca dati a fini sempre investigativi. Se noi favoriamo anche eventuali norme di interpretazione, ma soprattutto la normativa completa, e attraverso circolari esplicative impartiamo direttive al sistema creditizio per l'applicazione più coerente e rigorosa della legge anti riciclaggio, credo che faremo una cosa estremamente utile.

Certo, le convenzioni internazionali, gli accordi ai quali si riferiva il senatore Cappuzzo sono indispensabili in una logica di internazionalizzazione dei mercati e della finanza, però è anche necessario partire da un corpo di leggi estremamente coerente per tutti gli operatori finanziari ed economici del nostro paese, che sia applicato con rigore e supportato il più possibile dalla competenza e dalla professionalità che in materia già esiste e che può sempre crearsi.

Credo che la Direzione investigativa antimafia non sia stata creata al solo fine di mettere insieme le forze tradizionalmente impegnate nelle azioni di prevenzione ed indagine di polizia giudiziaria; la DIA persegue anche l'obiettivo della creazione di un polo di elevata specializzazione. All'interno della DIA è presente anche la Guardia di finanza e quest'Arma non deve fare lo stesso tipo di indagini effettuate da Polizia e Carabinieri; la Guardia di finanza si deve sempre più specializzare, con questo suo nucleo attrezzato, per rendere possibile l'attuazione di questa legge ed il perseguimento di quei flussi finanziari che sono poi la condizione nuova della mafia, che può iniziare anche dal Sud, ma i suoi percorsi, nel cammino dei suoi flussi, arrivano non solo in tutto il paese, ma ben oltre i confini nazionali.

Questo compito può e deve essere svolto da un corpo di tale specializzazione che possa servire anche quale punto di riferimento per la magistratura. Perché, anche con tutta la considerazione per la magistratura, che ha sempre invocato leggi chiare in materia di anti-riciclaggio, ho l'impressione che, se non formiamo questo nucleo di specializzazione e di competenza per operazioni e manovre estremamente sofisticate, la stessa magistratura brancolerà nel buio e incontrerà difficoltà, salvo qualche rara eccezione, nel dipanare e comprendere il groviglio delle manovre e degli espedienti messi in atto dalla criminalità organizzata, per mascherare non solo la provenienza ma le trasformazioni del denaro illecito.

UMIDI SALA. Signor Presidente, intervengo brevemente per dire che mi ritrovo pienamente nella relazione conclusiva che ci è stata proposta.

Mi sembra solo che manchino alcune cose.

Circa la questione del «grido di allarme», riportata in premessa, ho visto che si sono messe giustamente in risalto, le richiamava il senatore Cabras, le osservazioni circa i completamenti necessari delle disposizioni applicative della legge anti riciclaggio; decreti ministeriali ed altri atti che ancora non sono stati emanati. Mi ritrovo pienamente in questa parte; è forse la parte che deve più sollecitare il Governo ad operare in modo incisivo. Mi sembra però che manchi una minima riflessione in ordine alle norme bancarie. C'è un punto dove si parla dell'allarme in atto per il sistema creditizio, in quanto si sono verificati dei fatti che hanno fatto capire che tale sistema non è del tutto impermeabile all'aggressione mafiosa. Sappiamo che una delle prime garanzie perchè un istituto di credito funzioni pienamente, nel pieno dei poteri e della trasparenza, sono nomine bancarie trasparenti.

In questa settimana stiamo assistendo ad una presa di posizione, se vogliamo coraggiosa da un certo punto di vista, del Ministro del tesoro, che emana decreti; ma questa non è sicuramente la procedura corretta per fare delle nomine trasparenti. Poichè abbiamo decine di nomine di dirigenze bancarie ancora in *prorogatio*, in attesa di rivoluzioni, credo che un invito, o un richiamo da questo punto di vista, perchè i vertici delle banche rispondano a determinate esigenze, eliminando un fenomeno, che purtroppo in Italia e solo in Italia esiste, di esasperata lottizzazione, credo che in questa sede abbia una sua validità.

Mi sembra, inoltre, che mentre nella documentazione che ci è stata consegnata ci sono le circolari della Banca d'Italia anche in merito alla questione della formazione del personale, riguardo alla legge anti-riciclaggio, poi, nella relazione, a questo argomento non si fa cenno.

PRESIDENTE. Il richiamo c'è, dove si dice di adottare in Italia il metro utilizzato dalle banche tedesche per l'istruzione e la formazione del personale.

UMIDI SALA. Allora mi è sfuggito, forse ho letto il documento troppo velocemente. Mi sembrava importante ribadire la questione anche perchè in un altro punto è detto molto bene che le difficoltà della lotta al riciclaggio dipendono anche dal fatto che non c'è un coinvolgimento completo. Naturalmente se diamo questi oneri ad operatori del sistema finanziario e creditizio mi sembra giusto insistere perchè il personale sia formato e informato.

PRESIDENTE. Soprattutto si dia loro indicazione di cosa devono fare.

UMIDI SALA. I soli due aspetti che mi sembravano carenti erano questi.

PRESIDENTE. Sono d'accordo con tutte le osservazioni che sono state avanzate. Quindi si può dare per approvato in linea di massima il

documento con le integrazioni e le correzioni che saranno apportate nei prossimi giorni sulla base delle indicazioni emerse.

Vorrei dire solo una cosa sulle questioni di carattere internazionale sollevate dal senatore Cappuzzo. Leggerete la mia relazione sulle prospettive future e sui compiti di una eventuale futura Commissione antimafia. Ritengo che nei prossimi anni uno dei compiti fondamentali, al quale in verità non siamo riusciti ad assolvere se non molto marginalmente, è quello di contribuire ad una armonizzazione delle legislazioni, per lo meno nei paesi comunitari, sulle questioni della lotta al traffico della droga e al riciclaggio, altrimenti tutta la materia non ha molto significato se non si ottiene questo obiettivo che oggi è lungi dall'essere raggiunto. In questo campo ci sono legislazioni molto diverse.

Detto questo, ritengo approvata in linea di massima la relazione, salvo le correzioni, le aggiunte e le modifiche da apportare.

*DISCUSSIONE DELLA BOZZA DI DOCUMENTO SULLE NORME CONCERNENTI MISURE DI PREVENZIONE*

PRESIDENTE. Il terzo punto all'ordine del giorno prevede la discussione della bozza di documento sulle norme concernenti misure di prevenzione.

Do la parola al relatore Azzarà per svolgere la relazione.

AZZARÀ, *relatore alla Commissione*. Questa è la seconda relazione che il gruppo di lavoro presenta sulla base di ulteriori indagini e approfondimenti svolti soprattutto in alcuni uffici giudiziari, dove si è constatato che, rispetto alla normativa, i risultati conseguiti dall'istituto giuridico della prevenzione non hanno sortito gli effetti sperati.

Evidentemente mi riporto ai risultati già pubblicati nel precedente documento. Al di là delle cifre e della insufficienza che riteniamo di attribuire alla normativa in questione, di fatto non sono state avanzate alla magistratura neppure richieste di misure di prevenzione dagli organi preposti.

In particolare ci soffermiamo sulle carenze manifestate negli uffici giudiziari di Napoli, sottolineando anche che gli uffici giudiziari di Roma non hanno svolto un ruolo più attivo, nel senso che, mentre a Napoli i giudici di primo grado hanno emesso una serie di provvedimenti che poi non hanno avuto rispondenza e continuità nelle sedi di appello e cassazione, in altri uffici questo non si è verificato per un rifiuto, per così dire, degli uffici stessi a dare applicazione alle norme.

Indubbiamente vi sono problemi compartimentali dei singoli magistrati preposti a questo. Vi è da verificare che non ci sono specializzazioni di uffici giudiziari su questa materia, tranne in alcuni casi limitatissimi; mentre in genere sono magistrati provenienti da esperienze e da funzioni diverse che di volta in volta vengono chiamati a svolgere questo ruolo.

Il giudizio complessivo che è stato formulato è proprio che, così come è gestita e come è prevista dalla legge, non è utile mantenere in piedi la norma in questa foggia. In conseguenza di queste valutazioni il

gruppo di lavoro ha ritenuto opportuno indire una riunione riservata, assolutamente informale, con alcuni magistrati, avvocati e docenti universitari specialisti in materia.

Una prima valutazione è stata quella rappresentata dal tentativo di concepire isolatamente la misura personale da quella patrimoniale, considerando soprattutto che l'indagine relativa all'appartenenza mafiosa è una delle più complesse e il conseguimento di una certezza giuridica con sentenza è estremamente complesso, soprattutto con la nuova formula prevista dal codice di procedura penale che ha visto scomparire l'assoluzione per insufficienza di prove. Occorre valutare, sia pure in termini dubitativi, la possibilità dell'applicazione della misura di prevenzione personale rispetto a quella patrimoniale.

C'è un secondo aspetto, cioè il dubbio che il procedimento di prevenzione possa eludere surrettiziamente problemi dell'accertamento penale attraverso un percorso anomalo e difficilmente controllabile. Questo è stato rilevato dagli operatori del settore come uno degli aspetti delicati delle misure oggi in essere, con difficoltà di applicazione. La legge Rognoni-La Torre, che si è rivelata fondamentale già nei primi anni di applicazione, quale testimonianza della presa di coscienza del fenomeno in passato ignorato a livello legislativo, oggi forse non è più adeguata rispetto agli episodi che si sono verificati. Soprattutto dopo il 1988, con l'introduzione di una serie di nuove norme non sempre collegate fra loro, la legislazione è diventata estremamente frammentaria e non è sempre facile l'applicazione della norma. La richiesta avanzata è quella di un testo unico delle misure di prevenzione sulla base della normativa attuale che tuttavia riteniamo insufficiente.

Come dicevo prima, per quanto riguarda l'applicazione della norma e a chi va riferita, c'è una grande difficoltà nel considerare l'appartenenza alla criminalità organizzata e mafiosa. In via esemplificativa si potrebbe arrivare a una tipizzazione delle ipotesi di intervento sul patrimonio che potrebbero riguardare il possesso di armi clandestine, la disponibilità di automobili blindate, di protezione personale, l'utilizzo di sistemi di intercettazione telefonica e ambientale, l'assenza di qual si voglia reddito lecito in riferimento ad acquisti immobiliari. Occorre tentare di trovare dei riferimenti di carattere obiettivo a cui far riferimento per l'applicazione della norma in questione.

Sono una serie di problemi collegati alla valutazione dell'illecito così come è considerato nel codice civile. Tutto questo corrisponde oggi anche a questa norma di cui abbiamo parlato prima, relativa al riciclaggio, che consente di vedere in termini diversi la stessa.

A questo punto la considerazione che si può fare è che, intanto, è necessario mantenere la gestione giurisdizionale delle misure di prevenzione. È stata anche valutata l'opportunità di far venir meno la misura giurisdizionale delle misure di prevenzione, ma è stato escluso, trattandosi di diritti della persona cioè, che si potesse utilizzare o una autorità o una procedura diversa - quella amministrativa ad esempio - perchè ciò contrasta con la Costituzione, ma anche per una diversa garanzia che certamente anche in questi casi bisogna assicurare.

Noi riteniamo che la norma vada profondamente rivista, adeguandola ai tempi, ai nuovi fatti, alle nuove capacità della organizzazione criminale al fine di fornire una risposta adeguata.

Qui vi è un appunto che il gruppo di lavoro lascia al prossimo legislatore, ritenendo che questa è una norma fondamentale per la lotta alla criminalità; ma rispetto all'essenzialità dell'adeguamento di questa norma, per dare una risposta adeguata contro la criminalità, occorre anche immaginare una non dico totale ma certamente profonda revisione della stessa.

Immaginare che questa norma possa essere soltanto ritoccata, evidentemente, potrebbe avere l'effetto che si sta registrando negli ultimi tempi per la mancata o cattiva applicazione della norma stessa; un effetto esattamente opposto a quello che si vuole conseguire.

Un'ultima considerazione. Assieme all'obiettivo del rafforzamento degli organi della magistratura e della Polizia e di rafforzamento degli strumenti di intervento, vi è l'esigenza di disporre di strumenti di memorizzazione di tutto l'intervento di prevenzione nel suo complesso.

Queste sono le considerazioni che il gruppo di lavoro ha ritenuto di proporre; non voleva e non poteva essere una proposta articolata, ma un appunto ragionato sul quale probabilmente il prossimo Parlamento dovrà ripiegare, ritenendosi da parte nostra che sia ancora quello della prevenzione uno strumento essenziale per la lotta alla criminalità e ritenendo anche che questa debba essere adeguata alle esigenze.

BARGONE. Credo che questa relazione, insieme all'altra di cui sicuramente è un'integrazione, abbia posto in evidenza in modo puntuale le questioni relative alle misure di prevenzione patrimoniale, ma soprattutto rispetto al contesto nel quale tali misure vengono adottate.

Penso che uno dei meriti maggiori del lavoro di questa Commissione in questa legislatura sia stato quello di spostare di più l'attenzione, e quindi l'approfondimento e la proposta, sulle questioni relative alla economia criminale.

Sostanzialmente affermiamo che in questo modo si è riusciti, anche con provvedimenti legislativi che sono stati frutto di elaborazione della Commissione, a cercare di porre un argine nei confronti di questo fenomeno che sta cambiando la «pelle» di molte nostre realtà. L'immissione di capitali illeciti nel mercato economico imprenditoriale e, quindi, la legittimazione di nuovi soggetti economici e commerciali diversi, di veri e propri blocchi sociali che nascono sulla base di economie criminali, mi sembra l'effetto più devastante per le nostre realtà, soprattutto per quelle meridionali. È chiaro che gli interventi in questa direzione devono essere particolarmente incisivi.

Rispetto all'espansione del fenomeno, con le caratteristiche e le dimensioni rilevate, vi sono una serie di limiti e di insufficienze che non dipendono solo dalla formulazione di una legge o dal fatto che questa sia vecchia rispetto all'evolversi del fenomeno, ma è presente anche un'inefficacia, quando non un'assenza dell'investigazione. Negli ultimi tempi, ad esempio, si è assistito ad un'accelerazione degli interventi di carattere repressivo, e ad un maggior dinamismo delle forze dell'ordine, però, certamente non si è registrata una qualificazione dell'investigazione in questa direzione. È chiaro che in un contesto del genere è

particolarmente difficile applicare questi provvedimenti, anche perchè, come abbiamo rilevato nella passata relazione, ci sono problemi culturali. In gran parte della magistratura c'è addirittura un atteggiamento di rigetto nei confronti di questi provvedimenti, che costituisce una diga insuperabile per la loro applicazione.

Spesso la formulazione delle norme è stata soltanto un alibi per giustificare una scarsa volontà di agire in questa direzione e ciò secondo me per molti versi ha provocato la non applicazione delle stesse. Vi sono intere realtà del nostro paese in cui tale norma non è stata affatto applicata o ha avuto un'applicazione di scarsissima rilevanza; alle volte si è accentuato molto di più l'aspetto giurisdizionale, affermandosi l'esigenza di acquisire comunque la prova e vanificando, così, l'incisività della norma. Infatti, la premessa per applicare l'articolo 416-*bis* del codice penale, cioè, l'appartenenza all'associazione mafiosa, ha fatto sorgere una resistenza culturale alla sua applicazione, che ancora oggi è presente nelle regioni meridionali: basti pensare che in Puglia è stata applicata solo pochissime volte e nel caso di Taranto non è stata nemmeno applicata. Con la superprocura il problema si complicherà, perchè applicare l'articolo 416-*bis* significa farsi togliere l'indagine dalla procura. Si tratta di un meccanismo che è già scattato: molte indagini rimangono nelle mani del sostituto procuratore soltanto se non viene applicato l'articolo 416-*bis*, che è assolutamente essenziale per l'applicazione della misura di prevenzione, perchè diventa un impedimento oggettivo ad applicarla.

Allo stato attuale penso non si possa andare al di là di quel che si propone nella relazione, ma penso sia necessario, comunque, pensare a qualcosa d'altro, andare oltre, perchè se rimaniamo fermi alla premessa che la persona nei confronti della quale deve essere adottato il provvedimento di misura di prevenzione deve essere un appartenente all'associazione mafiosa, in ogni caso, anche se modificiamo la legge, tale norma non sarà applicata. Penso che la premessa in questione debba cadere ed il riferimento alle fattispecie tipiche, così come sono indicate nella relazione (che, ricordo, sono quelle della macchina blindata, delle ville *bunker*, delle armi e della divaricazione notevole tra reddito dichiarato e patrimonio esibito), debba rimanere tale senza agganciare all'articolo 416-*bis* un presupposto per l'applicazione di misure di prevenzione patrimoniali. Si tratta di una norma già esistente negli Stati Uniti, che produce effetti importanti: inverte l'onere della prova - e mi rendo conto di che cosa possa significare - nel senso che chi esibisce questo patrimonio deve giustificarne la provenienza, non deve essere lo Stato con i suoi strumenti e provvedimenti a cercare di capire da dove provengono questi patrimoni. Credo che invertendo l'onere della prova si possano superare difficoltà che allo stato attuale appaiono insuperabili. Non è forse maturo il momento per arrivare ad un provvedimento di questa natura, ma ritengo sia l'unica strada percorribile per combattere un fenomeno che incide in maniera grave sul nostro territorio, anche dal punto di vista psicologico. Si pensi a cosa può significare in alcune realtà vedere personaggi apparentemente senza lavoro, senza nessuna collocazione sociale, eccetera, che, però, esibiscono una tale potenza economica da condizionare addirittura la vita sociale, politica e istituzionale delle stesse realtà, specialmente se

piccole. È senz'altro una questione delicata che sicuramente investe anche qualche problema di tutela di diritti costituzionali...

PRESIDENTE. Come costituzionali?

BARGONE. Sto facendo l'avvocato del diavolo, sto prefigurando un'obiezione che potrebbe venire, perchè è già venuta: noi stiamo preparando una proposta di legge in questa direzione. A mio giudizio l'interesse prevalente è quello di arrivare a colpire in maniera più incisiva il cuore della criminalità organizzata. Da questo punto di vista mi pare che le relazioni che sono state fin qui esaminate, quella di oggi in particolare, siano particolarmente illuminanti, quindi, da approvare.

PRESIDENTE. L'intervento dell'onorevole Bargone mi convince sotto molti aspetti; pregherei, allora, il relatore Azzarà di spiegare nella sua replica i motivi per cui non si è potuto procedere su questa strada.

TRIPODI. Concordo con il relatore e con l'onorevole Bargone quando individuano il problema fondamentale nella prevenzione e che, se si vuole portare avanti la lotta alla mafia, innanzi tutto si deve colpire l'interesse a delinquere, ossia, gli arricchimenti realizzati illecitamente attraverso le forme di violenza che la mafia adopera. A tal proposito possiamo registrare che il fallimento della lotta alla mafia a seguito della legge Rognoni La Torre è dovuto al fatto che proprio in questo settore si è registrato un nulla di fatto, dipeso non soltanto da carenze di questa o di quella persona, ma da inadempienze. Certo bisogna considerare che ci possono essere difficoltà di carattere tecnico per l'applicazione di questa norma, però, sin dall'inizio, c'è stata anche una tendenza da parte dei magistrati a non affrontare il problema; hanno sempre trovato mille cavilli per evitare che si arrivasse fino in fondo e naturalmente ciò ha contribuito a determinare un rafforzamento della mafia. Le persone che detenevano patrimoni illecitamente realizzati e che potevano essere sottoposte al sequestro e alla confisca hanno trovato, nel trasferire tali patrimoni ai prestanomi, uno strumento facile per poter aggirare l'ostacolo e siccome, come diceva Bargone, non si può indagare su persone non soggette ad indagini di carattere mafioso, non c'è dubbio che ciò determina la difficoltà di colpire indiscriminatamente l'arricchimento illecito. Su ciò non mi sento di giustificare tutti i magistrati. Dove si è voluto qualcosa si è fatto, in altri posti non si è fatto nulla; perciò, non è soltanto colpa della farraginosità o delle difficoltà giuridiche delle norme, ma per quanto riguarda la loro applicazione è dovuta anche alla volontà, perchè, come in altri casi, da parte degli uffici giudiziari non vi è stato un impegno nel perseguimento di questi reati rimasti melanconicamente impuniti.

Non ho letto tutta la relazione, tuttavia essa, forse, non ha messo in risalto questo aspetto. Si è messa in risalto la giustificazione dei magistrati che ritengono questa legge inapplicabile, ma non si è rilevata l'apatia di molti magistrati che hanno ritenuto di privilegiare maggiormente i difetti della legge piuttosto che l'impegno a perseguire coloro che detenevano questi patrimoni illecitamente realizzati.

Per quanto riguarda le conclusioni, capisco che siamo alla fine della legislatura e occorre concludere i nostri lavori con delle valutazioni, anche se non esistono le condizioni per dire quali siano le modifiche da apportare alle norme attualmente non applicate. Concordo con quanto ha detto l'onorevole Bargone, che se le indagini rivolte a scoprire la provenienza di patrimoni realizzati illecitamente devono avere come punto condizionante l'appartenenza del soggetto alla cosca mafiosa, allora la mafia questo aspetto lo ha già superato trasferendo questi patrimoni ad altri soggetti.

La questione va ampliata; non capisco perchè in questi anni non si è indagato nei confronti di queste terze persone individuando questi passaggi, visto che la legge parlava anche dei familiari.

Un altro tema è quello delle macchine blindate. Tutti i giorni discorro con un agente di polizia che per motivi contingenti è addetto alla mia persona, il quale ogni tanto mi indica delle macchine blindate. Alla mia domanda sul perchè non intervengono, mi ha risposto che non hanno poteri e nè le forze dell'ordine, nè la magistratura intervengono.

Transito spesso sull'autostrada da Reggio Calabria verso Palmi dove si incontra una collina con una grande villa che già dall'esterno appare come un *bunker* e che appartiene ad un noto personaggio di Reggio Calabria, Di Stefano. Perchè c'è quella villa, non si può indagare se è un patrimonio di provenienza illecita? Apprendo adesso con piacere che negli Stati Uniti c'è questo tipo di legislazione che agisce sul piano fiscale. Da noi non si agisce nè sul piano fiscale nè su quello della confisca; da noi il mafioso è ricco illecitamente e non paga neanche le tasse.

Occorre sottolineare questo aspetto che rappresenta un punto centrale. Il relatore lo ha rilevato nella relazione ma ritengo vada maggiormente marcato in modo che possano prenderne atto Governo e Parlamento.

Concordo con l'onorevole Bargone che questo aspetto sfuggirà anche alle superprocure; o si troveranno altri accorgimenti nella legge o questo aspetto fondamentale della lotta alla criminalità organizzata non sarà toccato e non avremo più possibilità di intervenire perchè non si saprà chi è competente.

Bisogna riportare anche questo aspetto, a seguito dell'istituzione delle procure distrettuali e della superprocura; questo settore di intervento delle indagini patrimoniali e delle misure di prevenzione sarà difficilmente affrontato. Occorrerà indicare delle soluzioni, anche se in questo momento non so indicare quali, per affrontare questo che rappresenta uno dei nodi centrali della lotta alla criminalità organizzata.

FORLEO. Presidente, credo di aver fatto più volte riferimento a quest'unica legge di pubblica sicurezza, nel senso di che cosa significhi attualmente questo impianto che comunque forniva alle forze dell'ordine, ma in particolare all'autorità di pubblica sicurezza, strumenti per incidere sulla criminalità.

Credo che le cose qui affermate ci vedano tutti consenzienti circa il raggiungimento degli obiettivi. Credo anche che alcune critiche rivolte nei confronti della magistratura, che sono fondate se noi facciamo

riferimento alla legge, rischiano di non essere tali nel senso che alterano praticamente il ruolo della magistratura.

Non possiamo nasconderci infatti che siamo di fronte a delle misure di carattere amministrativo.

Se questo è il problema, credo che la discussione debba essere incentrata non sulla necessità di adozione di tali misure, ma su chi debba essere competente ad adottarle se vogliamo veramente salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura. Non credo che possa sfuggire in questa sede come noi, con una misura di questo genere, andremmo a ferire il ruolo della magistratura, caricandolo peraltro di una questione di carattere squisitamente politico; cioè, diamo degli strumenti difficili da manovrare, fuori da una responsabilità a mio giudizio politica. Dico ciò perchè ci sono stati molti casi di richieste avanzate in questo senso, ad esempio dall'autorità di pubblica sicurezza; il magistrato molto spesso non le ha applicate, non perchè vi sia contrasto tra magistratura e autorità di pubblica sicurezza, ma perchè in effetti non è portato verso l'applicazione di questi strumenti.

Credo quindi che la discussione debba incentrarsi sulla natura delle misure che vogliamo attuare, garantendo praticamente la possibilità per chiunque di poter poi aprire una fase preventiva che salvaguardi le varie fasi giurisdizionali; soprattutto non si deve cadere in profonda contraddizione con il rito del nuovo codice, credo che queste cose non possano sfuggire.

Altrimenti non possiamo da un lato difendere il nuovo codice ed il nuovo rito, costruire su questo tutta una serie di questioni (si può essere favorevoli o meno alla Direzione nazionale antimafia, però si sta imboccando una strada che, al di là delle posizioni dei singoli Gruppi e delle singole forze politiche, è una espressione, alla fine, del Parlamento) e dall'altro creare una situazione che è assolutamente contorta.

Faccio presente che più volte sia il Presidente del Consiglio sia il ministro Scotti hanno affermato in quest'Aula che c'era una Commissione che stava ristudiando e riformulando il testo unico della legge di pubblica sicurezza.

La cosa che però mi preoccupa, in una situazione di estrema turbolenza sul piano istituzionale, è l'alterare ulteriormente il ruolo della magistratura, perchè di fatto questa serie di misure sono a carattere amministrativo e quindi andremo a creare un'enorme confusione, al di fuori di qualunque responsabilità politica. Nella misura in cui tali strumenti sono attuati dalla autorità di pubblica sicurezza, ne risponde praticamente l'Esecutivo. Credo che non possa sfuggire ad alcuno che in quest'anno abbiamo sempre cozzato contro la circolarità tra ruolo dell'autorità di pubblica sicurezza e ruolo della magistratura, dove, in effetti, diventa poi difficile identificare le responsabilità e credo anche fare chiarezza politica, creare quella dialettica tra le istituzioni, fra Parlamento ed Esecutivo, che a mio giudizio è la via d'uscita da questa situazione. Mi riferisco anche al discorso fatto mediante i codici di autoregolamentazione; si tratta praticamente di creare una dialettica reale tra le istituzioni fissando i livelli di responsabilità.

Questo infine contraddice anche con altre misure che abbiamo approvato, infatti, se abbiamo approvato i decreti del ministro Scotti in ordine ai superprefetti e ad altre articolazioni, credo che abbiamo

imboccato una strada probabilmente emergenziale, una strada che, a mio giudizio, accentrerà sempre di più, come è giusto che sia, nelle mani dell'Esecutivo problemi delicati.

Occorre far chiarezza sul piano politico e fissare un nuovo principio, passando da una democrazia assembleare ad una democrazia governante, dove il ruolo dell'Esecutivo sia sempre più chiaro e incisivo e abbia un forte contraltare nel ruolo del Parlamento.

PRESIDENTE. La parola al senatore Azzarà per la replica.

AZZARÀ. Signor Presidente, ritengo che i rilievi mossi dai colleghi Bargone e Tripodi siano il vero punto della questione, perchè uno dei dati che è sempre emerso dalla giurisprudenza in questa materia è sempre quello relativo all'applicazione o alla scarsa applicazione delle misure di prevenzione rispetto alle richieste avanzate. Si tratta di fornire la prova. Di questo si tratta, non di insufficienza di indizi ma di una prova reale, trovandoci in sede giurisdizionale e quindi con l'esigenza di disporre di prove concrete, superando il limite dell'indizio così come era previsto dalla legge; e ciò ha reso di fatto inapplicabile la misura stessa.

Pertanto, il tentativo che noi avevamo immaginato era quello di utilizzare le forze di intervento sul patrimonio. Questo è un tentativo per superare e quindi conseguire quell'obiettivo che comunque avremmo conseguito. Il problema è però se questo vada applicato solo ed esclusivamente agli appartenenti alle organizzazioni criminali o meno. Mi è sembrato di capire che i colleghi vorrebbero applicare questa norma indistintamente a tutti coloro che si ritrovino in quegli altri casi che eventualmente saranno indicati, senza il presupposto dell'appartenenza ad organizzazioni criminali. In linea di principio, trovo più suggestivo tutto questo; però sono venute fuori delle osservazioni di carattere anche costituzionale e di rapporto con la legislazione più ampia del nostro paese, per la quale tale soluzione probabilmente non è possibile.

Tuttavia, non mi sentirei in questo momento di dare una risposta negativa alla richiesta. Nella relazione noi lo poniamo come fatto dubitativo, come fatto di principio sul quale portare un'attenzione. E certamente l'attenzione va incentrata su quello che i colleghi hanno indicato, ma anche sui diritti che vanno comunque tutelati e, quindi, l'estendere tali concetti indistintamente a tutti i soggetti che comunque si potessero ritrovare in questa situazione può comportare un allargamento eccessivo nell'applicazione di questa norma.

Pertanto, è necessaria un'attenzione particolare, poichè mentre noi vogliamo conseguire questo risultato, allo stesso tempo, abbiamo anche il dovere di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini.

Io non lo supererei, però, con un sì o con un no, ma probabilmente sarà utile mettere in forma ancora più dubitativa tale aspetto. Mi sembra sia intuitivo il fatto che abbiamo rimesso in discussione l'istituto, gli abbiamo conferito una valenza primaria nella lotta alla criminalità, che tutto questo deve comportare la revisione profonda del meccanismo. Penso alla legge Rognoni-La Torre; dove se si vanno a guardare alcuni aspetti burocratici di applicazione, ci si renderà conto

che non sono sufficienti. Mi riferisco anche alla certificazione, che per disposizione di legge è un fatto puramente burocratico rispetto al fine che si vuole conseguire, per cui anche l'obiettivo positivo che risiede nella legge non è sufficiente.

Voglio dire al collega Forleo che le sue preoccupazioni le avevamo valutate in maniera anche provocatoria; quando ne abbiamo parlato assieme agli altri colleghi e con gli esperti della materia, avevamo posto il quesito della giurisdizione per l'applicazione della norma e l'abbiamo risolto in senso negativo perchè - mi pare di averlo anche detto precedentemente - ci sono limiti di costituzionalità rispetto a questo principio. Certamente sarebbe molto più pratico e immediato - forse anche molto più utile dal nostro punto di vista - se questa norma venisse applicata dalle autorità amministrative. Tuttavia anche rispetto al provvedimento amministrativo possono sorgere dei problemi poichè, come previsto dal nostro ordinamento, in caso di contestazioni del provvedimento stesso, ci si deve rivolgere al TAR, con il coinvolgimento di una giurisdizione diversa dal giudice ordinario. Vi sono, pertanto, dei problemi complessi; comunque, ciò che non è superabile, indipendentemente dalle mie ultime osservazioni, è proprio il limite di costituzionalità della norma. Quanto detto conferma e sottolinea la proposta che sostanzialmente ha redatto il gruppo di lavoro, cioè, di porre all'attenzione del prossimo legislatore il problema. Anch'io concordo con i colleghi che hanno sottolineato come la Commissione si sia qualificata in una serie di proposte operative, alcune delle quali sono diventate leggi dello Stato, per guardare in termini diversi, anche più ampi, la lotta alla criminalità e in particolare alla criminalità economica, che è stato uno degli obiettivi fondamentali. Tutto ciò non può trovare soluzione in questo momento; abbiamo ritenuto opportuno portare avanti una scaletta ragionata da proporre al prossimo legislatore. Sono, inoltre, d'accordo con i colleghi di portare in termini interrogativi la loro proposta, che mi sento di condividere in linea di principio, ponendo la riserva, che mi sembra doverosa in linea di diritto, dell'estensione anche alle persone che non sono appartenenti alle organizzazioni mafiose.

PRESIDENTE. Il senatore Azzarà è quindi d'accordo nell'inserire in forma, per così dire, problematica la proposta avanzata dall'onorevole Bargone e dal senatore Tripodi che, d'altronde, trova anche il mio consenso. Il documento può essere così approvato. Do mandato al senatore Azzarà ed al gruppo di lavoro di modificarlo sulla base di quanto emerso nel corso della discussione. Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

*La seduta termina alle ore 18*