

(N. 619)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno

(ROGNONI)

di concerto col Ministro di Grazia e Giustizia

(MORLINO)

e col Ministro delle Finanze

(REVIGLIO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 DICEMBRE 1979

Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423

ONOREVOLI SENATORI. — Sono noti i termini dell'ampio dibattito politico e culturale svoltosi nel Paese e nel Parlamento circa le origini storico-sociali e la natura del fenomeno mafioso. Oggetto di approfondita analisi sono state le sue caratteristiche strutturali, le forme comportamentali dei soggetti che lo esprimono, i suoi vincoli ambientali, la sua capacità di diffusione fuori dal contesto storico-geografico tradizionale, le sue relazioni con gli apparati pubblici ed i centri di potere economico.

L'analisi critica non ha, naturalmente, risparmiato i rimedi e gli strumenti approntati dall'ordinamento per combattere e sradicare un fenomeno criminoso, che, per i caratteri che gli sono propri, si pone, sotto

taluni profili, come un vero e proprio potere organizzato all'interno del corpo sociale e contro di esso e la sua struttura istituzionale.

Sono state evidenziate, pertanto, talune rilevanti lacune o inadeguatezze normative, che possono impedire o ostacolare la concreta efficacia della lotta difficile e dura che la magistratura e le forze di polizia conducono contro la mafia.

Tuttavia, il fatto che sia stato posto l'accento sugli strumenti di lotta rinvenibili sul piano normativo non significa, naturalmente, che vadano trascurate altre forme d'intervento pubblico, che si propongano di curare il male alle sue radici socio-economiche e culturali; ma vale a delineare una delle fasi di più diretta ed immediata attuazione, alla

quale va rivolta l'attenzione del Governo e del Parlamento per migliorare ed affinare le risorse giuridiche utilizzabili dalla magistratura e dalle forze di polizia per un'azione più penetrante ed incisiva sulle strutture della criminalità mafiosa e per colpirle alle fonti stesse del loro potere perverso.

L'impegno a muoversi in tal senso deriva al Governo anche dalle espresse indicazioni contenute nello stesso documento conclusivo della Commissione parlamentare antimafia, laddove (punti 3 e 4 del capitolo secondo) si tracciano le linee per una riforma del sistema specifico delle misure di prevenzione, vigente in tema di lotta alla mafia.

Tale limitazione di oggetto e di portata, che si è voluta fissare per il disegno di legge allegato, è dovuta essenzialmente alla circostanza che sono in atto processi di revisione profonda del sistema penalistico, sia sotto il profilo degli istituti di diritto processuale — la cui definizione può ritenersi a breve termine — che di quelli di diritto sostanziale — attuabili in tempi presumibilmente meno immediati. La stessa complessità di tali riforme sconsiglia modifiche settoriali degli istituti penalistici, che potrebbero turbare l'organicità e la coerenza dei sistemi in corso di elaborazione.

Le conclusioni cui è pervenuta la predetta Commissione, attinenti più specificamente al tema che qui interessa delle misure di prevenzione, pur condivise in via generale, sono accolte solo parzialmente nel presente disegno di legge, in quanto le indicazioni emergenti da alcune di esse, come la redazione di un testo unico delle disposizioni vigenti nella materia, comporterebbero necessariamente tempi più lunghi di attuazione, che mal si conciliano con le esigenze operative degli organi di polizia nel settore considerato; le quali, al contrario, richiedono, in tempi brevi, nuovi ed incisivi strumenti per contenere le sempre più agguerrite manifestazioni organizzative della mafia e gli efferati episodi di criminalità che ne conseguono con sempre maggior frequenza.

Così delimitato l'ambito di operatività del presente disegno di legge, è opportuno chiarire le linee d'intervento che si sono pre-

scelte prima di venire alla disamina delle singole disposizioni.

È sembrato, infatti, che alcune delle indicazioni della predetta Commissione possano essere soddisfatte con un riordinamento dei servizi (così per il controllo dei soggetti sottoposti a sorveglianza speciale e per l'ulteriore coordinamento delle forze impiegate nella lotta alla mafia), mentre, per altre, si pone come indispensabile la tempestiva individuazione di una puntuale disciplina legislativa.

In particolare, tale esigenza si è avvertita per le misure di prevenzione di carattere patrimoniale, la cui introduzione nel nostro ordinamento è relativamente recente — con la legge n. 152 del 1975 è stata prevista la misura della sospensione provvisoria dell'amministrazione dei beni del prevenuto — ma che hanno dimostrato fin dall'inizio la loro tendenziale possibilità a trasformarsi in uno degli strumenti essenziali della lotta alla mafia: colpiscono infatti gli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose proprio nella disponibilità degli ingenti patrimoni cui spesso attingono, che costituiscono, com'è universalmente riconosciuto, l'arma più efficace del mafioso per sfuggire alla giustizia attraverso l'omertà, le collusioni con gli apparati pubblici e privati, l'intimidazione, il conseguimento di rilevanti subappalti, eccetera.

In tale ordine di idee, si è previsto di duplicare il sistema fino ad oggi soltanto penalistico del sequestro conservativo, della confisca dei beni e della cauzione di buona condotta, con analoghi istituti destinati ad operare in una fase del tutto anteriore a quella processuale penale, pur nel rispetto delle garanzie costituzionali a tutela delle libertà economiche.

Si è così stabilito, con l'articolo 1 dell'unito disegno di legge, che il tribunale, sia in pendenza del procedimento di prevenzione che al momento del provvedimento conclusivo, può imporre al prevenuto un deposito cauzionale, per la cui entità è dato ampio potere discrezionale, a garanzia dell'adempimento delle prescrizioni che costituiscono il contenuto della misura di prevenzione proposta o applicata.

Per l'inosservanza di tali prescrizioni è comminata la confisca delle somme versate a titolo di deposito cauzionale.

Con le disposizioni di cui agli articoli 3 e 4 viene prevista una speciale ipotesi di sequestro, che corrisponde, nelle linee essenziali, a quello di tipo conservativo previsto nel codice penale, ma che se ne differenzia per un'accentuazione della funzione cautelare, essendo inquadrato, così come il deposito cauzionale di cui si è detto, nel procedimento di prevenzione.

È sancito, poi, dallo stesso articolo 3 che, laddove il prevenuto non dimostri che i beni di cui può disporre derivano da attività legittime o comunque da fonti ordinarie di reddito, i beni stessi, per la parte di cui non è dimostrata la legittima provenienza, siano confiscati.

Il fondamento giuridico del provvedimento di confisca, che sembra aver costituito il riferimento teorico per la stessa Commissione antimafia, deve rinvenirsi nella pericolosità attribuibile al bene oggetto del provvedimento stesso per i caratteri suoi propri e per la relazione esistente tra questo e le persone che ne dispongono. Nella specie, avuto riguardo alle finalità di prevenzione perseguite dalla disciplina prevista nel disegno di legge proposto, la pericolosità è data dal permanere di un bene nella disponibilità di un soggetto che lo ha acquisito mediante lo svolgimento di attività illecite o che ne preordina l'impiego per lo svolgimento delle attività stesse.

La provenienza illecita o la destinazione a fini illeciti dei beni in questione è dimostrata dal concorso di elementi indiziari di diverso grado, in relazione alle diverse ipotesi del sequestro o della confisca, rimessi alla prudente valutazione del tribunale ma, comunque, superabili dalle eventuali prove contrarie che l'interessato sia in grado di offrire.

Resta, pertanto, rispettato il principio che l'onere di provare, anche con elementi indiziari o presuntivi, il fondamento di un atto a danno di un privato spetta sempre all'autorità che deve adottare l'atto stesso e che l'interessato conserva sempre il diritto di

presentare propri mezzi di prova che vincano gli elementi individuati a suo carico.

La stessa previsione di un'efficacia nei confronti di terzi delle misure patrimoniali suddette — anch'essa riferibile alle indicazioni della Commissione parlamentare antimafia — trova il proprio fondamento logico nella constatazione che un tratto caratteristico e ricorrente del modello comportamentale del soggetto mafioso o, in genere, socialmente pericoloso è costituito dall'instaurazione fittizia di beni propri a terzi, finalizzata sia a svuotare di contenuto probatorio i sospetti dell'autorità su anomali arricchimenti, sia a sottrarre a questa e ai suoi eventuali provvedimenti restrittivi il patrimonio ricavato dalle attività illecite o destinato ad esse. È, pertanto, evidente che la titolarità simulata dei beni vale a garantire più intensamente l'effettiva disponibilità del patrimonio stesso da parte del soggetto pericoloso, disponibilità che già innanzi si è dimostrato come dia luogo a quella relazione tra il soggetto e i beni che concreta la pericolosità dei beni stessi.

Ne consegue che l'estensione ai terzi degli interventi preventivi di carattere patrimoniale vale a non frustrare la stessa *ratio* della normativa in esame, che resterebbe, diversamente, troppo agevolmente eludibile per essere considerata concretamente efficace. Peraltro, agli stessi terzi coinvolti nel sospetto di rapporti simulatori come quelli accennati sono date sufficienti garanzie di poterne provare l'infondatezza.

L'ambito soggettivo dei destinatari dei provvedimenti in esame è limitato alle persone nei cui confronti sia iniziato o si sia definito positivamente un procedimento di prevenzione con l'irrogazione di una delle misure previste dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, che, com'è noto, per il raccordo con la legge n. 575 del 1965, è comprensiva dei soggetti indiziati di appartenere ad associazioni mafiose.

Peraltro, non va trascurato il fatto che, se il disegno di legge in esame mira in via primaria a fornire alla magistratura e agli organi di polizia strumenti per più incisivi e tempestivi interventi di prevenzione sul fenomeno mafioso, esso offre anche ogget-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tive possibilità di applicazione delle misure stesse nei confronti degli indiziati di attività eversive e terroristiche per il richiamo all'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, contenuto negli articoli 3, 5 e 9 del disegno di legge stesso.

Non occorre, a tal riguardo, sottolineare quanto debba considerarsi opportuno, nell'attuale difficile situazione dell'ordine pubblico e nella recrudescenza montante del più brutale e spietato terrorismo, che le forze che contro di esso sono chiamate a combattere una battaglia essenziale per le sorti della democrazia dispongano di strumenti idonei a neutralizzare la violenza eversiva prima che questa, superata la fase preparatoria, possa esplodere negli attacchi sanguinari ed indiscriminati che vanno costellando la cronaca di questi anni drammatici.

Che la normativa proposta miri a coprire aree d'intervento apparentemente così distanti tra loro, ma oggettivamente cospiranti nel fine di scardinare le libere istituzioni e i valori fondamentali della convivenza civile, non costituisce una novità nel nostro ordinamento, in quanto trova il proprio rilevante precedente nella stessa legge 22 maggio 1975, n. 152, che aveva già operato analoghi collegamenti.

Accanto al suaccennato nucleo centrale di disposizioni, che corrisponde alla specifica visuale dalla quale viene affrontato il problema di cui si è detto, sono state previste tre diverse disposizioni che completano il quadro normativo che si va a proporre.

La prima, che si pone in funzione strumentale rispetto ai tre istituti del deposito cauzionale, del sequestro cautelare e della confisca e che segue le indicazioni della stessa Commissione parlamentare, è quella contenuta nell'articolo 2, con il quale si dispone che il procuratore della Repubblica e il questore possono avvalersi dei nuclei di polizia tributaria con il compito di affiancare gli organi inquirenti nella complessa attività di ispezione e verifica dei mezzi finanziari dei soggetti mafiosi.

Altro istituto la cui previsione risulta espressamente raccomandata nella relazione conclusiva della Commissione è quello contemplato nell'articolo 9.

Per superare le gravi difficoltà che derivano all'azione di polizia dall'estrema facilità con la quale i prevenuti obbligati al soggiorno in un determinato comune possono continuare a tenere le fila delle loro attività criminali, collegandosi telefonicamente con i centri di origine, è sembrato necessario prevedere forme più incisive di controllo delle comunicazioni dei soggetti di cui si tratta.

I problemi che potrebbero discendere, sul piano della legittimità costituzionale, dalla norma in parola vengono ampiamente superati dall'espressa previsione della inutilizzabilità dei dati e delle notizie raccolti in procedimenti penali e dal controllo diretto del magistrato in ogni momento dell'esecuzione delle operazioni d'intercettazione ed acquisizione di notizie o immagini.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il tribunale competente ai sensi dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore, può disporre con decreto motivato che la persona, nei cui confronti è applicata una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 di detta legge, versi presso la cassa delle ammende, entro un certo termine, a titolo di deposito cauzionale, una somma di tale entità che, tenuto conto delle sue condizioni economiche, costituisca un efficace ritegno all'infrazione degli obblighi e dei divieti che le sono stati imposti.

Fermo restando il disposto dell'articolo 6 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, il deposito può essere ordinato anche durante il corso del procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge stessa, qualora vi sia il fondato pericolo che la persona sottoposta al detto procedimento si sottragga alla misura di prevenzione, ove applicata.

Il deposito può essere sostituito, su istanza dell'interessato, dalla prestazione di idonee garanzie reali anche da parte di terzi o da fidejussione. Il tribunale provvede circa i modi di custodia dei beni dati in garanzia e dispone, riguardo ai beni immobili, che il decreto con il quale è accolta l'istanza dell'interessato sia trascritto presso l'ufficio del conservatore dei registri immobiliari del luogo in cui i beni medesimi si trovano.

Qualora l'interessato non ottemperi all'ordine di deposito o non offra garanzie sostitutive, è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni.

Il tribunale ordina la restituzione del deposito o la liberazione delle garanzie con il decreto che respinge la proposta di appli-

cazione della misura di prevenzione o alla cessazione di questa, quando applicata.

In caso di violazione degli obblighi o dei divieti derivanti dall'applicazione della misura di prevenzione, il tribunale dispone la confisca del deposito oppure che si proceda ad esecuzione sui beni costituiti in garanzia o su quelli dei fidejussori, sino a concorrenza della somma per la quale fu disposto il deposito. Il provvedimento del tribunale vale come titolo esecutivo. Per l'esecuzione, a cura del cancelliere, si osservano le disposizioni dei primi due titoli del libro terzo del codice di procedura civile, in quanto applicabili, ed escluse, riguardo ai beni costituiti in garanzia, le formalità del pignoramento.

Qualora, emesso il provvedimento di cui al comma precedente, permangano le condizioni che giustificarono l'ordine di deposito, il tribunale, su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore e con le forme di cui all'articolo 4, secondo, terzo e quinto comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, dispone che il deposito sia rinnovato, anche per somma superiore a quella originaria.

Art. 2.

Il procuratore della Repubblica, al fine di richiedere i provvedimenti di cui agli articoli 3 e 4, ed il questore possono valersi dell'opera dei nuclei di polizia tributaria della Guardia di finanza per effettuare indagini sulla situazione finanziaria e patrimoniale di persone nei cui confronti, in quanto ritenute comprese tra quelle indicate nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e negli articoli 18 e 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152, sia stata o possa essere proposta o sia stata applicata una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nonchè di persone, fisiche o giuridiche, associazioni ed enti in genere, del cui patrimonio esse risultino poter disporre, direttamente o indirettamente.

Art 3.

Fermo restando il disposto degli articoli 22, 23 e 24 della legge 22 maggio 1975, n. 152, qualora, nel corso del procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, anche a seguito delle indagini effettuate ai sensi dell'articolo 2 della presente legge, ricorrano sufficienti indizi, come la notevole sperequazione esistente fra i loro modi di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati, che i beni, di cui le persone indicate nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e negli articoli 18 e 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152, possono disporre direttamente o indirettamente, costituiscano il frutto delle attività richiamate negli stessi articoli, il tribunale, anche d'ufficio, può ordinare, con decreto motivato, il sequestro di detti beni.

Nel caso di applicazione di una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, se nel termine di un anno dalla data del provvedimento di sequestro non sia dimostrata la legittima provenienza dei beni, il tribunale ne dispone la confisca.

Il sequestro è revocato dal tribunale con il decreto che respinge la proposta di applicazione della misura di prevenzione oppure nel caso in cui sia dimostrata la legittima provenienza dei beni.

Parimenti il tribunale può disporre il sequestro, ove ricorrano sufficienti indizi, o la confisca dei beni quando risulti, anche sulla base di presunzioni gravi, precise e concordanti, che tali beni sono preordinati dalle persone indicate nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e negli articoli 18 e 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152, a porre in essere i comportamenti e le attività descritti in detta norma.

Il sequestro è revocato dal tribunale con il decreto che respinge la proposta di applicazione della misura di prevenzione o quando non sussistano le condizioni per la confisca.

Art. 4.

I provvedimenti di cui all'articolo precedente possono essere adottati, su richiesta del procuratore della Repubblica o del questore, quando ricorrano le condizioni indicate in detta norma, anche dopo l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, ma prima della sua cessazione.

Sulla richiesta provvede lo stesso tribunale che ha applicato la misura di prevenzione, con le forme di cui all'articolo 4, secondo, terzo e quinto comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423.

Il sequestro, quando disposto ai sensi del primo e del secondo comma dell'articolo precedente, è revocato dal tribunale nel caso in cui sia dimostrata la legittima provenienza dei beni e, quando disposto ai sensi del quarto comma della medesima norma, nel caso in cui non sussistano le condizioni per la confisca, non più tardi di un anno dalla data del provvedimento di sequestro.

Art. 5.

Se la titolarità dei beni, dei quali le persone indicate nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e negli articoli 18 e 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152, risultano avere la disponibilità, appartiene a terzi, questi nel corso del giudizio sono chiamati dal tribunale, con decreto motivato, a svolgere in camera di consiglio le loro deduzioni, anche con l'assistenza di un difensore.

Art. 6.

Il sequestro, disposto ai sensi degli articoli 3 e 4, è eseguito sui mobili e sui crediti secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo e sugli im-

mobili con la trascrizione del provvedimento presso l'ufficio del conservatore dei registri immobiliari del luogo in cui i beni sono situati.

Custodi dei beni sequestrati possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, purchè offrano idonee cauzioni o garanzia di terzi, nella misura fissata dal giudice.

Art. 7.

I provvedimenti di cui agli articoli 1, 3 e 4 sono comunicati senza indugio al procuratore generale presso la corte d'appello, al procuratore della Repubblica e agli interessati.

Le impugnazioni contro detti provvedimenti sono regolate dalle disposizioni dei commi quinto, sesto, settimo e ottavo dell'articolo 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423.

Art. 8.

I provvedimenti emessi dal giudice penale, con i quali si limita o si esclude la disponibilità dei beni, hanno effetto prevalente sui provvedimenti emessi, riguardo agli stessi beni, in occasione di una procedura per l'applicazione di una delle misure di prevenzione previste dall'articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423.

Art. 9.

Il procuratore della Repubblica del luogo ove le operazioni debbono essere eseguite, può autorizzare gli ufficiali di polizia giudiziaria ad intercettare comunicazioni o conversazioni telefoniche o telegrafiche o quelle indicate nell'articolo 623-*bis* del codice penale, quando lo ritenga necessario al fine di controllare che le persone nei cui confronti sia stata applicata una delle misure di prevenzione previste nell'articolo 3 della legge

27 dicembre 1956, n. 1423, non continuino a porre in essere attività o comportamenti fra quelli descritti e richiamati nell'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e negli articoli 18 e 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152.

Riguardo alle intercettazioni di comunicazioni e conversazioni telefoniche o telegrafiche e di quelle indicate nell'articolo 623-bis del codice penale, si osservano le modalità previste dagli articoli 226-ter e 226-quater, primo, secondo, terzo e quarto comma, del codice di procedura penale, in quanto applicabili.

Gli elementi acquisiti attraverso le intercettazioni possono essere utilizzati esclusivamente per la prosecuzione delle indagini e sono privi di ogni valore ai fini processuali.

Le registrazioni debbono essere trasmesse al procuratore della Repubblica che ha autorizzato le operazioni, il quale dispone la distruzione delle registrazioni stesse e di ogni loro trascrizione, sia pure parziale.