

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

---

XIV LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**

**SUL FENOMENO DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA  
MAFIOSA O SIMILARE**

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**DELLA 62<sup>a</sup> SEDUTA**

**MARTEDÌ 8 FEBBRAIO 2005**

---

**Presidenza del Presidente Roberto CENTARO**

---

**I N D I C E****Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 3

**Sull'ordine dei lavori**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 9, 14, 15 e passim
AYALA (DS-U), senatore . . . . .	9, 13, 18
BRUTTI (DS-U), senatore . . . . .	4, 17
CEREMIGNA (Misto), onorevole . . . . .	13
LUMIA (DS-U), onorevole . . . . .	7, 9
NAPOLI Angela (AN), onorevole . . . . .	15
NOVI (FI), senatore . . . . .	3, 6, 9 e passim
PERUZZOTTI (Lega Padana), senatore . . . . .	13
SINISI (Margh-U), onorevole . . . . .	11, 12, 14

**Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 1 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279)**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 18

**Seguito della discussione delle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 19, 24, 26 e passim
AYALA (DS-U), senatore . . . . .	19
FLORINO (AN), senatore . . . . .	22
NAPOLI Angela (AN), onorevole . . . . .	24
SINISI (Margh-U), onorevole . . . . .	26, 27

**Discussione sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività dei beni confiscati ad organizzazioni criminali**

PRESIDENTE:	
CENTARO (FI), senatore . . . . .	Pag. 27, 30, 32
FLORINO (AN), senatore . . . . .	30
SINISI (Margh-U), onorevole . . . . .	30
ALLEGATO . . . . .	33

*I lavori hanno inizio alle ore 10,40.*

#### **Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nella seduta del 3 febbraio scorso ha designato il colonnello Achille Foggetti quale ufficiale di collegamento tra il comando generale dell'Arma dei Carabinieri e la Commissione.

#### **Sull'ordine dei lavori**

NOVI. Signor Presidente, vorrei intervenire sull'ordine dei lavori.

Come lei certamente saprà, a Napoli è aperta una questione molto seria: quattro giorni fa i carabinieri hanno fermato un pregiudicato, sospettato di essere uno dei sicari della cosca Di Lauro, un appartenente ai gruppi di fuoco che sono protagonisti dell'ultima ondata di omicidi che ha insanguinato la città. Nel momento in cui i carabinieri hanno fermato questo pregiudicato, egli ha dichiarato: certamente troverete delle tracce di polvere da sparo sulle mie mani, però sappiate che ho un alibi di ferro. I carabinieri gli hanno chiesto in cosa consistesse questo alibi di ferro e il pregiudicato ha affermato: tre giorni fa ho partecipato, perché sono compagno di impresa di caccia, a una battuta di caccia in un Paese balcanico insieme ad un procuratore aggiunto della procura di Napoli. E ha fatto il nome e cognome di questo magistrato.

I carabinieri, con una informativa, hanno immediatamente reso nota la vicenda ai vertici della procura di Napoli e al procuratore generale.

Un quotidiano locale ha rotto il muro del silenzio. Gli altri giornali, come è ormai costume a Napoli, hanno dato voce e risalto a interventi di alcuni vertici della magistratura napoletana, secondo i quali il problema non è rappresentato dal fatto che un magistrato partecipi a battute di caccia con un pregiudicato del *clan* Di Lauro, semmai dalla gola profonda – ed è stata scatenata una caccia all'uomo in quegli uffici giudiziari – che avrebbe reso noto il fatto.

Ritengo che la Commissione debba acquisire l'intervista rilasciata oggi dal procuratore generale Galgano al «Corriere del Mezzogiorno» per capire fino a che punto è arrivato il degrado di alcuni settori della giustizia in quella città. Ritengo altresì che la Commissione debba convocare e ascoltare lo stesso procuratore generale su questo e su altri argomenti. Inoltre, credo che la Commissione antimafia, di fronte alla paralisi e all'indifferenza del Consiglio superiore della magistratura verso una simile situazione di incompatibilità ambientale, per il suo tramite, signor Presi-

dente, debba informare un uomo retto e di grande rigore morale, come il Presidente della Repubblica, di questa e di altre vicende napoletane. Sono sicuro che il Presidente della Repubblica, nella sua veste di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, non tollererà alcuna forma di omissione corporativa in difesa di comportamenti del genere.

BRUTTI. Non mi soffermo sulle valutazioni e sui giudizi contenuti nell'intervento del senatore Novi. Mi limito soltanto a ricordare i tratti essenziali di questa vicenda nella sua oggettività, quali risultano da quanto abbiamo letto sulla stampa e, in particolare, dalle prese di posizione più responsabili di due magistrati seri, apprezzati, i quali si assumono, appunto, la responsabilità di quello che dicono.

Vediamo i tratti essenziali e oggettivi della vicenda. Nell'ambito di indagini condotte dalla polizia giudiziaria e dalla procura di Napoli emergono, a quanto sembra, intercettazioni e comunque elementi che richiamano il nome di un magistrato. La procura della Repubblica di Napoli, con grande scrupolo, pur non delineando in relazione ai dati che emergono alcuna ipotesi di reato e soltanto per il fatto che il nome di un magistrato ricorra in intercettazioni, trasmette gli atti alla procura di Roma competente *ex* articolo 11 del codice di procedura penale.

A questo punto, ovviamente sulla base di una trasmissione di notizie a una parte della stampa, si scatena una campagna nella quale, da un lato, vi è la delegittimazione dell'intero ufficio della procura di Napoli, e in particolare del suo nuovo vertice, dall'altro, naturalmente non si fanno nomi, evidentemente nella consapevolezza del carattere assai fragile degli elementi emersi nell'ambito dell'indagine napoletana. Per i vertici della magistratura requirente di Napoli è molto difficile reagire a questo punto, perché qualsiasi cosa essi dicano si presta alla campagna interessata di chi vuole preconstituire artificiosamente le condizioni per poter parlare di incompatibilità ambientale.

Siamo di fronte a un caso di scuola: poiché ormai da qualche anno osserviamo fenomeni di questo genere, sappiamo come va. Anzitutto c'è una regia esterna, e in questo caso tale regia è di chi continua a insistere su Napoli pur non avendo alcun titolo per vivere nell'ambito di strutture istituzionali che sono a Napoli e per svolgere là un ruolo. In secondo luogo, vi è l'utilizzazione di notizie in sé non particolarmente rilevanti, ma che servono a gettare fango prima su un singolo magistrato, poi sull'insieme dell'ufficio. In terzo luogo, appena i vertici della magistratura requirente di Napoli dicono una parola, si scatena l'accusa secondo la quale essi sarebbero partecipi del disastro, del disordine, delle difficoltà lì esistenti e si comincia a parlare di incompatibilità ambientale.

Vorrei che fosse messo a verbale: questo è un vero schifo. È un tipo di manovra che conosciamo: noi la fronteggeremo e faremo il possibile per respingerla.

Nel merito di tale questione si possono richiamare un'intervista del procuratore della Repubblica di Napoli Lepore, pubblicata su «Il Mattino» di ieri, lunedì 7 febbraio, e un'intervista del procuratore generale di Na-

poli, pubblicata sul «Corriere del Mezzogiorno» di oggi. Si tratta di interviste molto misurate, nelle quali entrambi i magistrati stanno bene attenti a rimanere nei limiti della loro funzione e di una necessaria difesa degli uffici da essi diretti a Napoli di fronte alla campagna di chi tira il sasso e poi nasconde la mano, soprattutto in un momento così delicato. È infatti il momento – come la Commissione antimafia ha visto a Napoli – nel quale si sta riattivando un lavoro, gli uffici hanno ricominciato a funzionare, si cerca con tutte le forze di colmare il vuoto, il dislivello di iniziative che c'era stato negli ultimi anni, una delle ragioni non secondarie del carattere offensivo e dell'apparente invincibilità della camorra. Il carattere offensivo e la apparente invincibilità della camorra dipendono anche dal fatto che la procura di Napoli in questi anni è stata mal diretta. Adesso si è voltata pagina ed è iniziata una nuova fase che qualcuno vuole interrompere, spezzare e cacciare indietro.

A questo proposito, nel merito specifico, richiamo le parole pronunziate dal procuratore della Repubblica di Napoli e contenute nell'intervista pubblicata ieri su «Il Mattino». Il dottor Lepore, in riferimento agli atti cui facevo cenno all'inizio del mio intervento, sostiene che «il contenuto degli atti è coperto da segreto, inoltre la competenza non è nostra ma di un altro ufficio. Posso solo aggiungere – e questa è l'unica cosa che si può dire di fronte a una campagna di stampa che in questi giorni è martellante – che le anticipazioni riportate dalla stampa mi sembrano in molti punti inesatte, frammentarie. Ho letto molte esagerazioni rispetto a un fatto che peraltro proprio la stampa ha definito come «non costituente notizia di reato».

Questo è quanto si può dire, vale a dire che quegli atti sono stati inseriti dalla procura di Roma in un fascicolo iscritto al cosiddetto «modello 45»; si tratta cioè di atti relativi a «fatti non costituenti notizie di reato» su cui si sta lavorando. Anche per tale motivo ritengo che in questa fase sarebbe necessario il massimo della cautela: aspettiamo che la procura di Roma – l'unica competente in questo momento – definisca questi atti, che li tratti, che li esamini, che inizi il suo lavoro.

Credo che la Commissione antimafia debba fare quanto le è possibile per garantire che il lavoro della magistratura napoletana si svolga in condizioni di serenità e di indipendenza. Pertanto, lungi dal contribuire al disordine e alle difficoltà che sono state create ad arte da questa campagna, dobbiamo cercare di rimuoverle e di smussarle introducendo elementi di ragionevolezza. Altrimenti vincono i peggiori, vince la manovra di chi vuole creare condizioni nelle quali per quei magistrati sia più difficile, se non impossibile, fare il proprio dovere e si possa magari invocare l'intervento salvifico di una nuova carica istituzionale che a Napoli assumerebbe poteri incongrui, che si sovrapporrebbero alle istituzioni ordinarie, che non farebbero funzionare la giustizia e renderebbero più difficile l'azione contro la camorra. Ci sono tutti gli strumenti per combattere la camorra, però i soggetti che rivestono importanti responsabilità istituzionali devono fare il proprio dovere, gli uffici devono funzionare e vi deve essere concordia tra le istituzioni.

Il procuratore generale di Napoli oggi giunge a dire che «è un'operazione diretta a creare false apparenze». Si tratta di un procuratore generale, stiamo parlando di una persona che ha come propria responsabilità quella di vigilare sui magistrati del distretto. Come dicevo, egli sostiene che «è un'operazione diretta a creare false apparenze per interrompere il processo di normalizzazione dell'ufficio di procura, che finalmente inizia a riesperire le attività in modo conforme alla sua tradizione, combattendo la criminalità in un quadro generale di unità di intenti. Uno degli effetti che si vuole ottenere con questa operazione è l'alterazione del riconquistato clima di collaborazione». Noi non dobbiamo prestarci a favorire tale campagna.

Non ho proposte vincolanti da fare al Presidente, in quanto egli sa – credo – come regolarsi nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni, con ragionevolezza ed equilibrio. Quindi gli chiedo di seguire questa vicenda, ma di non compiere alcun passo in questo momento, aspettando che vi sia una definizione della situazione controversa, che la procura di Roma svolga il proprio lavoro e che vi possa essere anche per noi un quadro di conoscenze più certo, senza andare a mettere le mani sulle carte in questa fase. Immagino che l'acquisizione anche parziale degli atti preluderebbe alla pubblicizzazione dei nomi. Ma potete pubblicizzarli ugualmente, senza bisogno di passare attraverso la Commissione antimafia, poiché essi sono già stati trasmessi, come anche le notizie che sono giunte ai giornali che si sono fatti protagonisti della campagna. Penso che la Commissione antimafia non debba entrare in questo gioco.

NOVI. Signor Presidente, in realtà non proclamo grida manzoniane in difesa della legalità. Affermo soltanto che i comportamenti omertosi, a qualsiasi livello, li ritengo comportamenti mafiosi.

La questione è molto seria e riguarda la compatibilità ambientale di un procuratore aggiunto della procura di Napoli. Ci troviamo di fronte a un magistrato con frequentazioni che, per quanto mi riguarda, definisco «inquinanti». Ci troviamo di fronte a un magistrato che, nel pieno di una guerra di camorra, frequenta un pregiudicato affiliato al clan Di Lauro e con lui partecipa a battute di caccia. Che il procuratore capo e il procuratore generale di Napoli trovino del tutto normale il fatto che un magistrato che dovrebbe essere impegnato in prima linea nelle inchieste giudiziarie riguardanti proprio questo grumo, questo clan tra i più sanguinari della cronaca mafiosa di Napoli frequenti un simile personaggio e anche altre persone del genere ritengo che sia argomento che debba interessare la Commissione antimafia, che deve richiedere l'informativa dei carabinieri.

Ritengo che la Commissione antimafia debba convocare il procuratore generale Galgano. Questi per due anni, giorno per giorno, con il suo comportamento – e mi creda, signor Presidente, sarò in grado di documentarlo – ha letteralmente sovvertito il lavoro all'interno della procura destabilizzandola, sostenendo le insorgenze assembleari di 46 magistrati di quella stessa procura che, invece di lavorare, organizzavano assemblee

contro il capo dell'ufficio che si era permesso di denunciare in questa sede il comportamento di un magistrato napoletano, il signor Nicola Quadrano, che da GIP aveva mandato libero un *killer* arrestato nel corso di un agguato, al quale si era inceppata la mitraglietta. Di questo quel procuratore capo fu incolpato e fu processato nel corso di assemblee della corporazione a Napoli, perché aveva osato rompere il cerchio dell'omertà.

Lasciamo da parte i proclami in difesa della legalità e della sacralità della magistratura: qui nessuno è sacro e la magistratura è un ordine di funzionari dello Stato che amministra la giustizia. Ripeto, lasciamo stare questi proclami. Voglio sapere qui, in Commissione antimafia, perché probabilmente dai superiori del procuratore aggiunto non lo saprò mai, se esiste l'informativa, se questo magistrato frequenta o si accompagna abitualmente a persone che ospitavano a casa loro il figlio di Ciruzzo 'o milionario, quello che è stato ritenuto il mandante dei massacri che hanno insanguinato Napoli. Questo magistrato frequentava anche queste persone.

Voglio conoscere questi dati di fatto. Come Commissione antimafia abbiamo il dovere di chiedere al CSM se ritiene giusto o no che un magistrato possa frequentare a Napoli, nel pieno di una guerra di camorra, persone che a casa loro ospitano il protagonista, l'ideatore di questa guerra.

Sono argomenti seri e trovo intollerabile che in Commissione antimafia ci sia chi voglia imporre comportamenti omertosi.

LUMIA. Signor Presidente, ritengo che la vicenda napoletana sia drammatica e delicata per quel territorio ma anche per tutto il Paese, e quindi merita un approccio diverso da quello proposto dal senatore Novi.

Abbiamo una situazione realmente grave. Ne abbiamo percepito l'estrema gravità con un'intera settimana di lavoro della Commissione sul territorio di Napoli e con tanti altri momenti di lavoro a livello individuale. I dati parlano chiaro. Il fenomeno è davanti a noi e di fronte ad esso l'Italia è chiamata a dare il meglio di sé, tutti siamo chiamati a dare il meglio di noi stessi.

Proprio in questa Commissione avevamo individuato all'interno della procura di Napoli un disagio via via crescente, che negli anni scorsi abbiamo potuto misurare, che si è poi aggravato e infine è esploso causando danni incalcolabili alle indagini antimafia. Per anni, a causa di questi conflitti, la procura non è stata in grado di monitorare, seguire, anticipare e quindi svolgere il lavoro preziosissimo che una DDA in quel territorio è invece chiamata ad esercitare: un difetto iniziale di gestione nella direzione della procura che via via si è trasformato in una vera e propria implosione. Abbiamo registrato questo dato senza mai interferire o strumentalizzare la situazione, anche quando la direzione di quella procura, attraverso notizie di giornali, si affidava a presunte mediazioni politiche, anche di alto livello, dell'attuale Governo. Non abbiamo strumentalizzato, non abbiamo cercato di andare al di là del nostro ruolo. Abbiamo soltanto chiesto che intorno a una situazione oggettiva, accertata dalla Commissione, fossero gli organi competenti, responsabilizzati e stimolati, a dare

il proprio contributo e quindi ad accertare le situazioni: in quel caso il difetto di gestione della direzione di quella procura e ciò che ne è conseguito, fino ad arrivare a un pronunciamento solenne, difficile e complesso del CSM.

Siamo tornati a Napoli e nel frattempo la situazione si è aggravata per mille motivi tra cui, non ultimo, un'evidente sottovalutazione del clan Di Lauro. Quindi il difetto di direzione e il clima creatosi hanno oggettivamente danneggiato l'azione investigativa e il lavoro della magistratura in quel distretto.

Abbiamo notato però anche un altro fatto importante, forse il più rilevante, messo in evidenza da più soggetti che normalmente, per accortezza e per onore, non ritengono di dover pronunciare valutazioni in merito a simili vicende; mi riferisco a figure che ricoprono ruoli apicali nella gestione delle forze dell'ordine. Ci hanno detto che finalmente si era creato un clima di collaborazione, cooperazione e operatività; lo abbiamo sentito dire da più soggetti. La DDA di Napoli era finalmente diventata un luogo sano, operativo, tranquillo, impegnato con tutte le proprie energie a fronteggiare un attacco senza precedenti alla civiltà, alla democrazia, ai diritti fondamentali dei cittadini e alle stesse istituzioni democratiche. L'abbiamo potuto constatare e nessuno ha potuto svuotare, minimizzare, togliere credibilità a questo grande risultato che abbiamo toccato con mano a Napoli. Abbiamo parlato di un punto di forza e ciò è stato detto a più voci, sia da parte dell'attuale maggioranza che dell'attuale opposizione.

Di fronte a questo clima la proposta di inviare un supercommissario antimafia sembra ignorare, ad esempio, che tutti i poteri attribuiti all'allora alto commissario antimafia sono stati redistribuiti e assegnati alle prefetture. Quei poteri ancora esistono, fanno parte del nostro ordinamento, sono nella disponibilità delle nostre istituzioni: basta esercitarli. Per motivare questa proposta, poco fondata sul piano legislativo, si mette in piedi un'ulteriore forma di legittimazione, stavolta non di una procura paralizzata, che ha mille difficoltà a individuare per tempo la potenza via via crescente del clan Di Lauro, ma di una procura che interviene per tempo, che opera, agisce e colpisce. Si vuole creare un conflitto che non c'è, una delegittimazione priva di fondamento. Ecco perché è grave che, di fronte a una situazione così preoccupante come l'assalto della camorra al territorio, alla democrazia e ai diritti della cittadinanza e a una leva, stavolta positiva, esercitata dalla procura in sintonia con le forze investigative, si cerchi di appoggiare l'idea di inviare un alto commissario antimafia nel territorio napoletano senza fondamento giuridico e senza veri motivi, se non quelli di far passare dalla finestra quello che nel nostro ordinamento non può entrare dalla porta.

Dobbiamo comportarci in modo serio, rigoroso, come ci comportammo di fronte alla situazione palese, constatata anche in questa sede, emersa nel corso dell'audizione dei vertici della procura di Napoli. Non dobbiamo snaturare la nostra funzione e mostrare al Paese un mondo politico diviso, in alcuni casi anche in modo meschino.



Gli episodi riportati dai giornali fanno riferimento a tre soggetti: un magistrato, un noto imprenditore fratello di un senatore della Repubblica appartenente alla Casa delle Libertà e un alto funzionario della polizia di Stato. Due soggetti scompaiono e ne rimane uno.

NOVI. Non ho detto che sono scomparsi, ho detto chi frequentava.

LUMIA. E intorno a quel soggetto si tenta di creare una delegittimazione dell'attuale procura, deleteria e fatale per la lotta alla camorra.

Signor Presidente, ritengo che l'atteggiamento serio e responsabile che assumemmo in passato debba guidare le attuali scelte della Commissione. Sarà la procura di Roma a fare le prime valutazioni, sarà il CSM a svolgere la sua funzione: noi dovremo continuare a vigilare e seguire la vicenda, stabilendo anche i tempi giusti per intervenire. Qualora la situazione dovesse assumere contorni precisi, avremo modo, tempo e strumenti per intervenire su tutti e tre i soggetti, sul fratello del senatore (ed eventualmente sul senatore stesso, se esistono fondati motivi), sul magistrato e sul funzionario di polizia. Diversamente tutto diventa un gioco scaricato sulla pelle dei napoletani e sulla lotta alla camorra, all'interno della quale non possiamo assolutamente permetterci uno spettacolo così triste e vergognoso.

AYALA. Signor Presidente, sarò breve, anche per non ripetere ciò che è già stato detto.

Mi rifaccio a una delle ultime parole pronunciate dal collega Lumia, «pelle»: a pelle questa vicenda non mi piace. Intanto, come è noto a molti di voi, sono un esperto in corvi e veleni, per cui trovo di aver titolo a parlare. Questo mi dà forza nel sostenere i concetti che tra poco esporrò.

Il procuratore generale di Napoli, che non conosco personalmente (quindi non posso essere viziato da un'opinione positiva o negativa su di lui, presumo comunque debba essere positiva per l'istituzione che ricopre), ha rilasciato un'intervista, nella quale dice che c'è un corvo che trama contro la procura. Questo deve metterci in allarme. Gli atti sono stati trasmessi, come previsto dall'articolo 11 del codice di procedura penale, alla procura competente, che è quella di Roma. Non ci troviamo quindi di fronte a voci, pettegolezzi o anticipazioni su notizie riservate: siamo nella perfetta conoscenza di una questione dirimente, c'è un ufficio competente che valuterà i fatti. La distinzione, delicata, è tra fatti e veleni. È da questi ultimi che ci dobbiamo guardare.

NOVI. Ma noi vogliamo sapere i fatti.

PRESIDENTE. Senatore Novi, sta parlando il senatore Ayala, la prego di non chiosare o interrompere.

AYALA. La questione è delicata per la Commissione antimafia. Non entro nella valutazione dei fatti (nessuno di noi vuole farlo), perché non

ho titolo o fantasia in tal senso. C'è un'istituzione preposta alla valutazione: che la faccia. Poi c'è il Consiglio superiore della magistratura. Sentivo parlare di incompatibilità ambientale, perché comunque sembra siamo fuori da un paradigma penalisticamente rilevante; c'è quindi un'altra istituzione, a cui la nostra Carta costituzionale affida il compito di valutare tale aspetto. Poi c'è la Commissione, da lei ben presieduta, Presidente, con i suoi compiti, fissati da una legge, tra i quali nessuno potrà e dovrà mai rinvenire quello di farsi cassa di risonanza di questi giochi, di queste operazioni strumentali. Se leggo che c'è un procuratore generale che sospetta addirittura il nome di un eventuale corvo, mi sento autorizzato a ipotizzare che ci possa essere una strumentalizzazione. Tutto questo non mi piace, perché appartiene a un modo di fare che non mi è simpatico e non mi è mai appartenuto.

Mi preoccupa molto dare un contributo, il più modesto di tutti, a salvaguardia del nostro ruolo e del suo, Presidente, anche se lei non ha bisogno di salvaguardia suppletiva da parte di componenti della Commissione. Dobbiamo stare molto attenti a non sottovalutare la vicenda e a mantenere l'attenzione che la stessa merita, ma a non creare un groviglio istituzionale, perché una cosa è l'omertà, altra cosa è il senso del limite istituzionale che ciascuna istituzione deve avere. Sarebbe un grave errore confondere le due cose. Ecco il nostro problema, non ce ne sono altri. È principalmente il suo problema, che ha l'onere e l'onore di presiedere la Commissione.

Signor Presidente, come ha detto il collega Brutti, non ho richieste specifiche da farle. In questo sono molto sollevato dal fatto che lei è persona che non ha bisogno, sul piano della misura, della cautela e del senso della responsabilità istituzionale, di ricevere indicazioni da chicchessia. Al riguardo vado tranquillo però, per coscienza e per esperienze vissute, dico che bisogna stare attenti. Gli uffici giudiziari italiani non sono, e non lo saranno mai, tutti uguali. Ce ne sono alcuni più esposti su particolari fronti, all'interno dei quali accadono cose che, se fossero accadute altrove, avrebbero avuto pochissimo significato. A Palermo l'azione del corvo portò alla dissoluzione del *pool* antimafia, chiuse una stagione. Qui – sono confortato dal sospetto del procuratore generale e io per i procuratori generali ho grande rispetto – avremmo un corvo che dovrebbe non segnare la chiusura di una stagione, ma impedire la nascita di una stagione nuova, caratterizzata da serenità e maggiore operatività, che sarebbe dovuta cominciare da tempo e che sembra finalmente avviarsi. Le posso assicurare che alla procura di Napoli, da quando è uscita questa storia, non si lavora più come prima. A Palermo passavamo le mattinate a discutere e quando ce ne andavamo i fascicoli erano lì dove li avevamo trovati alle 8,30. Al di là della volontà di chiunque, evitiamo di trasformarci in una cassa di risonanza ulteriore a quella che sta già suonando troppo: c'è la procura di Roma, c'è il CSM, c'è una Commissione che vigila, ma che ora non deve fare nulla.

SINISI. Signor Presidente, dirò poche cose, spero chiare, che mi auguro aiutino questa discussione. Napoli ha bisogno di un supplemento di prudenza da parte nostra. Credo che questo sia necessario, non solo come dovere istituzionale, ma anche perché la stagione che vive quella città richiede a noi, che siamo protagonisti della vita delle istituzioni, quel supplemento di prudenza essenziale per evitare di doverci pentire del nostro lavoro.

Al senatore Novi rivolgo l'invito a una riflessione e a un approfondimento nel senso della prudenza. Conosco Paolo Mancuso e credo sia davvero ingenerosa nei suoi confronti un'accusa di questo genere, tanto più per il lavoro enorme che ha fatto; se non vado errato, aprì lui nel 1997 le inchieste contro il clan Di Lauro. Già questo dovrebbe aiutarci a comprendere in quale direzione ci stiamo avviando. Siccome faccio parte della categoria di persone che ritengono che la verità sia un punto di arrivo e non di partenza, credo sia singolare, avendo fatto qualche esperienza nell'attività giudiziaria, che si vada a fare uno *stub* (che è una prova specifica, non generica) a una persona concretamente sospettata che si trovava – se leggo bene questo articolo di giornale – a centinaia di chilometri di distanza. Se ce ne sarà bisogno, l'accertamento dovrà essere fatto a 360 gradi perché, se ci può essere una responsabilità di taluni, ci può essere anche il serio pericolo – che dobbiamo scongiurare – che la questione sia una artificiosa e maliziosa montatura.

Non ci dobbiamo schierare né dalla parte di quelli che hanno deciso esserci una responsabilità, né dalla parte di coloro che ritengono che questa possa essere stata, come è stata descritta, un'autentica trappola. Sarebbe più prudente, essendo stata avviata un'inchiesta giudiziaria, che potrà accertare se è stato innaturale il comportamento del procuratore Mancuso o innaturale il comportamento di chi ha sollevato la questione (che pure potrebbe essere una cosa interessante da sviluppare in questo momento), capire come mai si faccia un'indagine specifica nei confronti di una persona che stava a centinaia di chilometri di distanza.

Credo che la Commissione antimafia non possa rimanere inerte, ma credo anche che debba tenersi al di fuori di qualsiasi pregiudizio. Quindi, ritengo che possa sollecitare la procura della Repubblica di Roma a fare presto e bene il suo dovere, acquisendo tutti gli elementi necessari in tutte le direzioni intorno alle quali tale vicenda si può essere sviluppata. Le chiedo pertanto, Presidente, di sollecitare la procura della Repubblica di Roma a svolgere il più rapidamente e il più generosamente possibile, in tutte le direzioni immaginabili, il proprio dovere, riferendone poi l'esito alla Commissione parlamentare antimafia affinché, a nostra volta, possiamo svolgere il nostro lavoro partendo dall'accertamento dei fatti e non da notizie in qualche misura indirizzate.

Non ci dobbiamo poi appassionare alla questione della responsabilità disciplinare. Vi sono organi preposti in merito: il Ministro della giustizia, il procuratore generale della Corte di cassazione, il CSM. Credo che questa sia un'ipotesi residuale sulla quale ognuno potrà essere chiamato a fare il proprio dovere.

Il punto di partenza da cui dobbiamo muovere non può essere un articolo di giornale, dal quale non si capisce bene se è stato il funzionario di polizia a invitare il procuratore della Repubblica a partecipare alla battuta di caccia nella quale si è trovato anche il pregiudicato. Se così fosse, sarebbe uno dei comportamenti purtroppo più ricorrenti nella vita di un magistrato. (*Interruzione del senatore Novi*).

Non lo conosco, però sono stato invitato a giocare a pallone da marescialli cento volte quando facevo il magistrato: mi fidavo di chi mi invitava, ma certamente non chiedevo le analisi del sangue di tutti e 22 i calciatori presenti. Riporto un'esperienza solita.

Ovviamente c'è bisogno di un supplemento di approfondimento, ma poiché leggo che la questione è poco chiara ho anche l'esigenza di capire come mai sia stata portata alla luce in questo modo e in questo momento, nonché chi ha fatto questo tipo di intervento e come mai ci si è indirizzati verso questo tipo di accertamento clamorosamente infondato. Dobbiamo tener presente anche questo aspetto; cioè, si è fatto un accertamento stub per l'omicidio di una persona che stava a 500 chilometri di distanza. Occorre allora chiederci come mai la polizia giudiziaria faccia interventi di questo genere. Credo che questo sia uno degli elementi da prendere in considerazione: capire chi ha detto a questi signori di andare lì. È un elemento che va accertato, ma non siamo noi a dover fare accertamenti. Non posso condividere quanto dice il senatore Novi, nella misura in cui dovremmo accertare quanto ha fatto Mancuso. Credo che questo sia il peggiore degli approcci possibili rispetto a una vicenda di questa natura.

NOVI. Conoscere, dobbiamo conoscere.

SINISI. Significa aver preconstituito il punto di arrivo. Per deformazione - o formazione - credo che il punto di arrivo sia quello a cui si giunge a seguito dell'accertamento di una serie di fatti. Questi fatti sono assolutamente equivoci sin dall'origine: in merito a chi è stato a dare origine a questa vicenda, a chi ne è stato l'organizzatore e come mai sia stato fatto un accertamento in quella direzione e in quel modo, nei confronti di quella persona e in una circostanza così clamorosamente infondata rispetto all'omicidio commesso, a chi ha mandato l'informativa, al perché è stata fatta un'informativa con questo contenuto ed è stata inviata alla procura della Repubblica.

Sono tanti gli interrogativi sul fatto e meritano un accertamento; in questo senso condivido appieno la domanda di verità del senatore Novi. Se domanda di verità deve essere, dobbiamo essere poi pronti ad accettarne l'esito, quale che sia. Per far questo, con prudenza e sapienza, esiste un organismo giudiziario che ha iscritto i fatti a modello 45: nel sollecitare ogni tipo di accertamento utile, diamogli il tempo necessario e diciamogli che siamo interessati ad acquisire l'esito, perché su quello potremo arrivare alle conclusioni, anche a destinazioni totalmente diverse da quelle supposte. Paradossalmente - ma è un paradosso possibile - alla fine ci potremmo trovare a stabilire che c'è stato addirittura il tentativo di incastrare

un funzionario dello Stato, un importante esponente dell'autorità giudiziaria napoletana, e che altri sono coloro che hanno ordito questa trama.

Allora, non voglio arrivare oggi alla decisione sul destino di questo nostro ragionamento, vorrei arrivarci attraverso i fatti. Le chiedo quindi, Presidente, di sollecitare l'autorità giudiziaria romana a svolgere accertamenti in tutte le direzioni possibili e di riferircene con completezza l'esito, dal quale noi potremo far partire i nostri accertamenti ed eventualmente acquisire le ulteriori notizie necessarie per il nostro lavoro.

In merito al profilo disciplinare, credo che tale competenza possa essere lasciata agli organi preposti, non essendo quello disciplinare uno strumento per l'accertamento della verità, ma soltanto delle responsabilità in relazione a un rapporto esistente fra il funzionario dipendente e l'amministrazione dello Stato.

PERUZZOTTI. Signor Presidente, non ho grande esperienza in corvi e veleni come il senatore Ayala.

AYALA. Beato te!

PERUZZOTTI. Però ho quella poca esperienza che mi basta. Ricordo, ad esempio, che qualcuno scrisse a Vandelli, avvocato di Maniero, che un personaggio che aveva collaborato alla fuga di Maniero dal carcere Due Palazzi collaborava con la direzione investigativa antimafia. Risultato: due morti, tra cui il collaboratore.

M si può accusare di tutto ma non di voler strumentalizzare o di avere interessi elettorali a Napoli. Ebbene, proprio per evitare strumentalizzazioni, che sinceramente lasciano perplesso non soltanto me che sono componente della Commissione antimafia, ma anche la gente perbene, che in questo momento ha una visione un po' distorta del comportamento di certi appartenenti all'autorità giudiziaria, senza tanto clamore e naturalmente senza prestarsi ad alcuna strumentalizzazione da parte della maggioranza o dell'opposizione, ritengo opportuno che la Commissione acquisisca gli atti sia dalla procura di Napoli, sia dalla procura di Roma per poter fare un'attenta valutazione e poi naturalmente esprimere un giudizio.

CEREMIGNA. Signor Presidente, nel merito non ho assolutamente nulla da aggiungere a quello che hanno detto i colleghi Brutti, Lumia, Ayala e Sinisi. Condivido i loro interventi, soprattutto perché nell'intervento del senatore Novi sono state fatte delle affermazioni che, se fossero riferite alla Commissione antimafia, avrebbero bisogno di essere chiarite, nel senso che nel discorso che stiamo facendo questa mattina mi sembra non sia stata fatta differenza tra chi ama la verità e chi invece assume comportamenti omertosi. Spesso bisognerebbe misurare di più le parole, ma facciamo finta che sia stata una specie di licenza poetica, perché ritengo proprio non si possa dire che ci siano comportamenti omertosi: siamo qui da anni a cercare di avvicinarci il più possibile alla verità delle cose senza guardare in faccia a nessuno. Il problema è sapere se possono

essere definiti omertosi comportamenti che, invece, cercano di non prestarsi alla strumentalizzazione di manovre poco chiare, tutto meno che trasparenti; proprio quando nella procura di Napoli, dopo un lungo periodo di paralisi, si è avviata un'azione fattiva, ripartono di nuovo le cortine fumogene, sempre più spesse.

Non possiamo immaginare che un intervento della Commissione parlamentare antimafia su un'indagine appena partita, e partita non per notizie di reato, possa essere adoperato e strumentalizzato come ulteriore innalzamento di cortine fumogene che poi, come ha detto il senatore Ayala, nella migliore delle ipotesi producono qualche nuovo elemento di paralisi della procura di Napoli. Poiché tutti teniamo all'accertamento della verità, penso che bisognerebbe avere l'accortezza – giustamente il collega Sinisi parlava di prudenza – di arrivare alla definizione o, comunque, almeno a un congruo avanzamento delle indagini da parte della Procura di Roma, esercitando nel frattempo la massima vigilanza possibile e sottraendoci a quella che può anche essere – e su questo non può non convenire anche il senatore Novi – l'ennesima manovra tendente a delegittimare chi sta riprendendo un lavoro che sta producendo importanti risultati.

Personalmente, signor Presidente, avevo la necessità di sottolineare questa affermazione perché, sia chiaro a tutti, qui non c'è una differenza fra chi vuole la verità e chi la vuole nascondere: c'è solo la differenza tra chi, di fronte a manovre poco chiare e largamente tese a delegittimare, tende a salvaguardare al massimo il proprio ruolo, il proprio senso di responsabilità e la propria capacità di arrivare al chiarimento dei problemi senza ulteriori cortine fumogene e chi non lo fa.

SINISI. Prendo nuovamente la parola, signor Presidente, solo per sottolineare che il ritardo mi ha giocato un brutto scherzo.

Nel corso del mio intervento ho fatto il nome di una persona appartenente all'autorità giudiziaria napoletana perché avevo chiesto al senatore Novi di che cosa si trattasse nel corso della discussione. Il senatore Novi mi ha fatto un nome e io su quello ho argomentato. Apprendo adesso che si tratta di altro.

NOVI. Io non ho mai detto questo nome.

SINISI. Me lo hai fatto quando sono venuto da te all'inizio del dibattito.

NOVI. Te l'ho detto confidenzialmente.

SINISI. Ho capito. Io però ho argomentato sulla base di una notizia che avevo appreso informalmente.

PRESIDENTE. Ne prendo atto.

NAPOLI Angela. Credo che quanto esposto in questa sede dal senatore Novi e quanto riportato dalla stampa negli ultimi giorni debba destare preoccupazioni nell'ambito di questa Commissione. Pertanto, senza voler delegittimare nessuno, perché credo che nessuno di noi possa avere questo intento, senza voler colpire o bloccare il lavoro di chi opera nel contrasto alla criminalità organizzata (in questo caso, in maniera specifica alla camorra), soprattutto in questo particolare momento vissuto dalla città di Napoli (ma, mi si lasci dire, dall'intera Provincia di Napoli), ritengo tuttavia che la Commissione antimafia non possa esimersi dalla conoscenza, dall'accertamento e dalla valutazione delle notizie che appaiono sulla stampa e che, in parte, sono state ribadite oggi dal senatore Novi.

Anche alla luce del fatto che, stando sempre alla cronache giornalistiche, ci sarebbe il coinvolgimento anche di persone estranee alla magistratura (non è coinvolta solo la magistratura, ci sarebbe anche il coinvolgimento di un funzionario dello Stato e di un imprenditore napoletano), dovremmo lasciare da parte l'argomento senza intrometterci nelle competenze e nelle indagini già avviate dalla procura di Roma. Nello stesso tempo, avvalendoci delle prerogative di questa Commissione, potremmo accertare i fatti avvalendoci anche della richiesta di tutti gli atti pertinenti a queste notizie.

Se le notizie circa eventuali talpe, volontà di delegittimazione o no non fossero state rese pubbliche, la Commissione antimafia avrebbe potuto anche ignorare il caso. Di fronte, però, a una pubblicizzazione sulla stampa ritengo che sia corretto avvalersi delle prerogative che ci spettano. Questo significherebbe che, alla luce della conoscenza della verità, anche noi, come eventualmente la procura di Roma, potremo addivenire a scagionare le persone coinvolte.

Poiché si tratta di contrasto alla criminalità organizzata e poiché quanto riportato dalla stampa e dal senatore Novi, se dovesse corrispondere alla verità, è di estrema gravità – ribadisco – non possiamo esimerci dall'intervenire, senza per questo voler bloccare o annullare il lavoro positivo che buona parte della magistratura napoletana sta conducendo, e che va riconosciuto.

Non dimentichiamo che la criminalità organizzata tutta – non è un riferimento specifico in questo caso alla camorra – ha la capacità di coinvolgere e di penetrare tutti i gangli vitali e tutte le istituzioni. In questo particolare momento, con la capacità propria della criminalità organizzata, non esistono, a mio avviso, istituzioni immuni da penetrazioni della stessa. Questo non significa criminalizzare le intere istituzioni. Noi abbiamo il dovere di accertare le verità.

PRESIDENTE. La Commissione antimafia non è certamente il luogo in cui si assolvono o si condannano gli uomini o i magistrati, perché altri organi dello Stato hanno questa funzione. È però certamente il luogo dove si verifica e si controlla la capacità degli organi dello Stato di contrastare l'organizzazione criminale verificando eventuali inefficienze e problemi di altro tipo.

Allora, sarà mia cura richiedere una nota informativa al procuratore di Roma ed eventualmente la documentazione a corredo del fascicolo, che la stampa afferma essere stato trasmesso dalla procura di Napoli alla procura di Roma *ex* articolo 11 del codice di procedura penale.

Rilevo – e rammento a me stesso in primo luogo – che queste notizie e la relativa documentazione, attenendo a un processo che è in fase di indagine preliminare e quindi sottoposto al segreto investigativo, saranno classificate come segrete, in considerazione appunto della fase delle indagini, salvo eventuale declassificazione quando il procedimento arriverà a un livello che ne consenta la pubblicità.

Ritengo utile – penso, però, che sia già stato fatto da chi ha trasmesso gli atti o da chi li ha ricevuti – che si occupino della vicenda anche il Consiglio superiore della magistratura (che è organo deputato ad esprimere eventuali valutazioni di incompatibilità ambientale) e il Ministro sotto il profilo disciplinare, sia a tutela del magistrato sia nel caso in cui si dovessero accertare i presupposti per un'azione *ex* articolo 2 della legge delle guarentigie o per un'azione disciplinare.

A conclusione delle indicazioni che formula la Commissione, voglio sottolineare che il nome del dottor Paolo Mancuso non è emerso da alcun organo di stampa né è a mia conoscenza da alcuna indicazione perché, allo stato, la Commissione non ha ricevuto nulla al riguardo, in quanto ancora deve essere formulata l'indicazione al procuratore della Repubblica di Roma.

NOVI. Nemmeno dal mio dire!

PRESIDENTE. Quindi, probabilmente, l'indicazione emersa nel corso della discussione sarà stata un *lapsus*, un equivoco, o comunque si è trattato di ipotesi non suffragata in alcun modo da riscontri obiettivi. Pertanto, non è assolutamente il caso di dare indicazioni specifiche in assenza di questo tipo di riscontri.

Tuttavia, approfittando di questa ma anche di altre vicende, vorrei sottoporre ai componenti della Commissione – non è la prima volta che lo faccio – la valutazione di una necessaria prudenza nel colpevolizzare coloro che vengono indicati come vicini o che hanno avuto contatti, collaborazioni o altro con determinati soggetti. Ciò si verifica a volte per funzionari dello Stato, ma forse con maggiore frequenza nei confronti dei politici. Il rischio e l'insidiosità di un contatto occasionale su invito altrui di trovarsi nello stesso luogo o nelle stesse frequentazioni, anche per la mutazione genetica che le stesse organizzazioni criminali hanno avuto, che è sotto gli occhi di tutti (i capi mandamento sono anche medici, avvocati e ingegneri), danno conto della facilità con cui si può venire a contatto con determinati personaggi che non sono più delinquenti, ma sono ammessi nei cosiddetti salotti buoni o comunque nei luoghi in cui vi sono uomini delle istituzioni. Ciò deve dare conto di una maggiore prudenza complessiva, ovviamente a fronte di un rischio maggiore. Devono avere maggiore prudenza pure l'uomo delle istituzioni e il politico, anche se il politico in



particolare è più esposto, perché deve dare conto a tutto l'elettorato e a chiunque lo cerchi per la soluzione di problemi sottoposti al suo magistero istituzionale. Si deve avere prudenza anche nel ritenere che chiunque possa essere avvicinato e contattato o abbia frequentato certi soggetti possa essere già di per sé, se non contiguo o colluso, concorrente esterno o ancora peggio. Si tratta di un ulteriore rischio che di questi tempi corrono la politica, le istituzioni e gli uomini delle istituzioni e, quindi, in ogni caso si impone assolutamente a tutti una maggiore prudenza nell'agire e nel valutare.

BRUTTI. Signor Presidente, vorrei avanzare due richieste.

Innanzitutto, pur senza drammatizzare, sono abbastanza colpito dagli attentati avvenuti a Siracusa. Vorrei venisse richiesta almeno una relazione dettagliata nel merito. Ho letto il suo commento sull'attentato alla sede della CGIL che prospettava due ipotesi, naturalmente condannandole in entrambi i casi. Erano due ipotesi diverse. Ora c'è stato l'attentato alla sede dell'emittente televisiva locale: vorrei capire qual è la strategia, quali sono i gruppi e se si tratta di un affare politico (come mi sembrerebbe difficile ma potrebbe anche darsi, visto che ricorre la sigla NCC, cioè quella dei Nuclei comunisti combattenti) oppure di episodi mafiosi. Se lei è d'accordo, signor Presidente, chiederei una relazione al prefetto.

In secondo luogo, ho letto sulla rassegna stampa di questa mattina che sarebbe stato ritrovato e acquisito, non so da quale autorità, il rapporto relativo all'omicidio, avvenuto in carcere, di Gaspare Pisciotta. Poiché la Commissione antimafia ha un archivio su questi episodi, propongo che venga acquisito anche questo documento, non per farne nulla ma perché sia conservato per quando un giorno si riuscirà a ricostruire l'intera vicenda. Spero che questa possa essere la sede in cui un giorno si riuscirà a capire bene come sono andate le cose. Poiché si tratta di un ulteriore tassello, lo acquisirei agli archivi della Commissione parlamentare antimafia.

PRESIDENTE. *Nulla quaestio* su entrambe le richieste. Per l'ultima, in particolare, procederemo all'acquisizione.

Mi corre l'obbligo di informare la Commissione sulle vicende che hanno visto Siracusa, e me in prima persona, seguire una serie perlomeno anomala di attentati o di tentati attentati.

Si è verificato un vero e proprio attentato alla sede della CGIL con mezzi nuovi rispetto all'abituale casistica di attentato, perché si è dato fuoco a bombolette di gas da campeggio o qualcosa del genere. Si tratta di una novità perché generalmente l'attentato viene fatto con materiale esplosivo più efficace e concreto.

Nel corso della riunione in prefettura, che ho sollecitato al riguardo e che è stata prontamente fatta alla presenza mia, dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali e di quelli provinciali delle forze dell'ordine, sono arrivate due telefonate che hanno avvertito della presenza di una bomba in prefettura. Alla richiesta del prefetto, ho detto che la riunione

sarebbe proseguita; naturalmente le bombe non c'erano e ciò ha rappresentato un'ulteriore stranezza nella vicenda, accentuata anche dal fatto che è stata ritrovata, su telefonata anonima, davanti a un patronato un'altra bomboletta del gas, in questo caso senza la possibilità che potesse esplodere perché non aveva il gas. Si trattava del patronato INCA, sempre riconducibile alla CGIL. Ripeto, tale bomboletta è stata ritrovata previa telefonata e senza che comunque potesse dare luogo ad esplosione.

Tutte le sedi dei sindacati sono state ulteriormente vigilate. Non ho potuto, però, non considerare la spettacolarizzazione o la voglia di spettacolarizzare la vicenda. Infatti se si vuole compiere un attentato si fa e basta, non si avverte, per di più per una bomboletta che non esploderà. È vero che nel palazzo in cui, sempre con lo stesso metodo, c'è stato questo piccolo attentato, vi sono le sedi di varie emittenti televisive, ma che mi risulti non è stato indirizzato alle emittenti televisive. Ecco perché c'è una stranezza, perlomeno un'anomalia.

AYALA. È una lettura non univoca.

PRESIDENTE. Diciamo un'anomalia rispetto a una casistica che ricorre in tutti gli attentati e che, fra l'altro, è nuova nel panorama, perché non si era verificata neppure quando negli anni '90 vi era stata una forte presenza del sindacato nell'attività contro il racket e la criminalità organizzata. Già negli anni '90 c'era stata una forte esposizione, che poi è proseguita.

Quindi, ci sono elementi che non riescono ad essere letti in modo univoco. Ovviamente le indagini si stanno muovendo sia nei confronti dell'attività della criminalità organizzata, sia nei confronti di altre ipotesi (la follia del singolo o l'eventuale coinvolgimento del sindacato in vertenze). Ovviamente non vi è alcuna difficoltà a chiedere al prefetto una relazione sullo stato complessivo della situazione.

**Seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 11 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione, ai sensi dell'articolo 11 della legge istitutiva 19 ottobre 2001, n. 386, sulle questioni emerse in sede di applicazione della nuova normativa in tema di regime carcerario speciale previsto dall'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario (legge 23 dicembre 2002, n. 279).

Ho fatto recapitare ai colleghi dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, una bozza di sintesi complessiva del documento relativo all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario che raccoglie grosso modo tutte le indicazioni formulate dai membri della Commissione. Poiché il relatore, senatore Maritati, è indisposto, potremo esaminare tale questione nel prossimo Ufficio di Presidenza per verificare se

si può pervenire a una conclusione e porre in votazione il documento. Prego i colleghi di essere presenti e di analizzare tale documento in modo da formulare le proprie valutazioni la prossima settimana.

**Seguito della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata.

Avverto che la discussione su questo punto si concluderà nella seduta di martedì prossimo. Prego quindi i relatori di raccogliere i rilievi che verranno dai membri della Commissione per poi predisporre la bozza di un documento complessivo.

AYALA. Ritengo che i relatori (uno dei quali è presente, mentre non vedo l'onorevole Cristaldi) abbiano fatto un eccellente lavoro, illustrato in maniera molto approfondita sia dal punto di vista tecnico (aspetto che credo abbia fatto capo al collega Sinisi) sia dal punto di vista politico, come mi è dato rilevare dalle osservazioni del relatore Cristaldi. Mi pare che l'avvio della discussione sia stato ben incardinato da questi due interventi.

Plaudo molto – e credo di non essere assolutamente originale – a questa iniziativa, perché non c'è dubbio che la normativa in questione è tanto buona (sicuramente ha dato dei risultati) quanto vecchia. Vecchia non tanto per un fatto squisitamente anagrafico, ma perché, dopo la sua entrata in vigore, sono intervenute novità ordinamentali o istituzionali di grande rilevanza, che ovviamente la legge non poteva prevedere perché operava sulla situazione esistente nel momento in cui venne partorita. Mi riferisco in particolare – è quasi superfluo precisarlo – alla elezione diretta del sindaco, quindi a una differenziazione netta rispetto al passato delle funzioni del consiglio comunale da quelle del sindaco e della sua giunta; alla riforma Bassanini e anche al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che ha attribuito piena autonomia ai dirigenti in tutta una serie di compiti spesso di grande rilevanza. Tutto ciò ha profondamente mutato lo stato dell'opera, per cui quella legge, che – ripeto ancora una volta – era sicuramente una buona legge, offre oggi strumenti che fanno fatica ad essere efficienti ed efficaci, come tutti auspichiamo, proprio perché il quadro di riferimento dell'area di intervento si è significativamente modificato nel senso che ho ricordato. Di qui l'esigenza, giustissima, di aggiornare, integrare, modificare la normativa anche alla luce dell'esperienza fatta.

Signor Presidente, non mi addentrerò nei dettagli tecnici. Voglio soltanto cogliere alcune idee che mi sembrano più significative, partendo da una considerazione di fondo. Al tempo ero già in Parlamento e ricordo quando ci esaminammo questa legge; probabilmente in qualche resoconto

stenografico è riportato il mio pensiero. È una legge che mi piaceva e continua a piacermi, perché era un tentativo di intervento su un piano «pre-penale» o extra-penale, se vogliamo, cioè era un modo – per spiegare meglio il mio pensiero – di assicurare strumenti, certamente anche di natura repressiva, ma soprattutto emendativa di aree inquinate a livello istituzionale che non fossero legati all'accertamento di reati.

È un vecchio problema caratterizzato da un tentativo, a mio parere sempre meritorio, di superare quel limite. Tutti, anche chi si è occupato di tali questioni rivestendo quel ruolo istituzionale, abbiamo sempre detto che finché delegheremo esclusivamente alla magistratura e alle forze di polizia la lotta alla mafia, i nostri nipoti faranno parte della Commissione antimafia e continueranno ad occuparsi di tale fenomeno, senza nulla togliere, anzi riconoscendo ampiamente il sacrificio e il grosso lavoro svolto dagli uffici giudiziari e da tutte le forze di polizia impegnate su quel fronte. Di conseguenza, ogni tentativo, anche normativo, volto a superare il limite dell'accertamento del reato è comunque benvenuto. E questa legge si muoveva proprio in quella direzione.

Avendola già sperimentata per dieci anni e dovendo prendere atto delle novità di tipo istituzionale o ordinamentale – chiamiamole come vogliamo – che sono intervenute, la domanda è la seguente: che facciamo, cosa suggeriamo al Parlamento e in buona parte, quindi, a noi stessi?

Per esempio, credo sia importante prendere atto di un ruolo diverso della burocrazia rispetto alla componente squisitamente politico-amministrativa; in questo caso è una necessità imposta dalle novità di cui parlavo prima, ma la saluto con particolare convinzione perché si è sempre parlato – talvolta troppo, talaltra troppo poco – dei rapporti antichi tra mafia e politica, raramente dei rapporti tra mafia e pubblica amministrazione. L'ho sempre trovato un grande limite, sin dagli anni '80, quando disponevo di un osservatorio indubbiamente privilegiato, perché accade che l'esponente politico cambi seguendo le logiche, la dialettica e la dinamica della politica, mentre il direttore generale resta lo stesso. Facendo, come lei comprenderà, signor Presidente, uno sforzo titanico, mi metto nei panni di un mafioso, di un capomafia: non perdo interesse ad avere rapporti con l'assessore o comunque con il politico, ma certamente non trascuro il direttore generale che mi dà una continuità di riferimento nell'ipotesi in cui io riesca ad agganciarlo. Anzi, talvolta penso che si possa privilegiare questo tipo di rapporto.

Ecco perché aver previsto un approccio diverso da parte dei relatori al ruolo della burocrazia e quindi alla possibilità di un intervento di tipo commissariale non limitato esclusivamente alla sfera politico-amministrativa, ma anche a quella tecnico-gestionale (che, tra l'altro, oggi è dotata per legge di autonomia e di forte indipendenza rispetto alla responsabilità politico-amministrativa) credo sia quanto meno un percorso di grande intelligenza. Poi tutto starà a vedere come materialmente la novità legislativa, che ci auguriamo verrà partorita presto dal Parlamento, potrà intervenire in concreto.

L'altra questione che mi pare di un certo rilievo riguarda i commissari straordinari. Sul ruolo del commissario (lo dico senza voler operare una *captatio benevolentiae*, perché non ne ho bisogno) mi è molto piaciuta la considerazione di fondo svolta dal collega Lumia. Infatti in una comunità lo scioglimento del consiglio comunale crea una sofferenza democratica perché sostanzialmente cancella il rapporto fisiologico di tipo elettorale. È un momento di democrazia che viene meno, ovviamente per ragioni (ci mancherebbe altro!) di gravità straordinaria. Non c'è dubbio, allora, che quella comunità vive l'arrivo del commissario straordinario come una penalizzazione o perlomeno così viene avvertito da parte di ampie aree della comunità. Invece, l'opera del commissario – e qui l'osservazione del senatore Lumia è sembrata molto interessante e tale da accendere un riflettore sulla giusta direzione che dobbiamo intraprendere in questo documento o addirittura nell'articolato che predisporremo – è un segnale di recupero della legalità e della trasparenza, quasi un monito del tipo: vedete come si può fare? Pensate a come facevamo prima! Un esempio fatto al riguardo e da me ripetuto concerne la scelta di un'impresa sana che penalizza la scelta dell'impresa collusa o addirittura mafiosa. Quindi, è giusto che il ruolo del commissario sia al centro della nostra attenzione.

Da qui il ruolo dei commissari straordinari da istituire presso il Ministero dell'interno. Lo dico perché il commissario, secondo me, sul piano dell'aspettativa (è chiaro che dal punto di vista operativo verrà giudicato per quello che farà) e quindi della previsione normativa deve essere non soltanto professionalmente attrezzato, ma anche managerialmente dotato e soprattutto estraneo al territorio. Lo individuerei sulla base di queste tre caratteristiche. È superfluo specificare perché penso che debba essere estraneo al territorio, così come lo è precisare perché lo immagino professionalmente attrezzato, con doti manageriali, di gestione.

Qui si innestano le due ipotesi fatte relativamente alla gestione del personale, proprio per le ragioni che spiegavo prima sul diverso ruolo che assume la burocrazia, eventualmente anche in deroga ai vincoli ordinamentali o sindacali, qualora vi siano elementi per operare interventi di trasferimento o quant'altro. Lo stesso dicasi per quanto riguarda beni e servizi, con il ricorso alla trattativa privata, trasparente quanto mai, anche in deroga all'ordinaria previsione della legge di contabilità degli enti locali. Un commissario straordinario attrezzato in questa maniera ci offre delle garanzie, almeno a livello di previsione legislativa. Questo si combina con l'osservazione che facevo prima, vale a dire si tratta di due strumenti importanti per dare il segnale che si volta pagina: quello che prima era oscuro oggi diventa trasparente, quello che prima era illegale o comunque non perfettamente legale oggi vede la legalità come coordinata di riferimento principale.

Qualche perplessità – ma qui, forse, nel ragionamento prende troppo corpo la mia formazione professionale – mi suscita l'ipotesi di interdizione per le persone indicate espressamente nel decreto di scioglimento almeno per la tornata elettorale successiva. Per carità, la questione è da

valutare. In linea teorica è misura che mi sembra abbia una sua *ratio* e probabilmente anche una forte efficacia dissuasiva; quindi la vedo positivamente. Come la si possa strutturare per non disturbare la Costituzione e qualche altro principio generale è materia sulla quale ci possiamo misurare: siamo tutti abbastanza attrezzati e abbiamo anche dei consulenti che ci possono aiutare a farlo. Però la questione mi sembra problematica.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione, signor Presidente, su un aspetto che pure nella sua concreta disciplina mi sembra un po' duro da trattare, ma che è sicuramente un tentativo da fare: inserire un nuovo parametro di riferimento nella valutazione delle cause di scioglimento determinato dalla valutazione della imparzialità delle scelte fatte. A parte il fatto che si tratta della traduzione concreta di un principio costituzionale relativo all'azione della pubblica amministrazione, e quindi non c'è da spendervi alcuna parola, avrebbe il grande pregio di costituire una sorta di criterio oggettivo. Non ci si limiterebbe, dunque, soltanto alle parentele, alle frequentazioni delle persone che hanno responsabilità all'interno dell'organismo comunale, ma ci si affiderebbe a un criterio che, tutto sommato, legittimamente si può definire con caratteristiche di oggettività. Poi, in concreto, si tratta di un'operazione sicuramente non facile, però anche questa mi sembra un'ottima idea.

Salvo ulteriori approfondimenti e contributi che verranno da altri colleghi che interverranno nella discussione, mi sembra di poter dire altre due sole cose, avviandomi rapidamente a concludere.

La prima è che questa è veramente una scelta meritoria della Commissione. La seconda è che da quello che mi piace pensare potrebbe essere, questo, un intervento corale, vale a dire condiviso da tutta la Commissione, il che mi pare possa essere salutato (quando ciò avverrà, quando la mia speranza sarà realizzata) in termini positivi per il lavoro di tutti noi.

FLORINO. Signor Presidente, ringrazio i colleghi Sinisi e Cristaldi per il lavoro svolto e per il documento che ci è stato consegnato in bozza. Mi permetto, se essi lo ritengono opportuno, di chiedere che il suddetto documento sia integrato con alcune proposte che di seguito preciserò.

La prima di queste riguarda la preliminare valutazione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, sia in occasione della decisione di disporre l'accesso ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito con modificazioni dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, sia in sede di decisione di proposta al Ministro dell'interno di applicazione della misura di rigore di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Al riguardo è stato, altresì, previsto che il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, in occasione di dette decisioni, venga integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica. La presenza di un rappresentante dell'autorità giudiziaria può, a mio parere, contribuire a conferire alle decisioni adottate dall'Amministrazione dell'interno un carattere prevalentemente giuridico e, quindi, prevenire possibili polemiche e strumentalizzazioni.

È stata altresì prevista la possibilità, da parte della commissione straordinaria, incaricata della gestione dell'ente sciolto ai sensi dell'articolo 143 del citato decreto legislativo di poter disporre, sulla base delle risultanze e delle verifiche svolte dalla commissione di accesso e degli elementi di condizionamento malavitoso comunque acquisiti, la revoca con i poteri del collegio degli ispettori di cui all'articolo 14 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, di atti e provvedimenti relativi a situazioni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso non solo connessi all'aggiudicazione di appalti di opere, di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero all'affidamento in concessione di servizi pubblici, ma anche per situazioni connesse al rilascio di concessioni edilizie, di autorizzazioni amministrative in genere e di incarichi professionali. Si ritiene opportuno proporre tale integrazione perché nel corso delle verifiche svolte dalle commissioni di accesso è emerso che frequentemente la criminalità organizzata dirige le proprie mire invasive nella vita amministrativa dell'ente locale proprio nel settore dell'edilizia privata e delle autorizzazioni amministrative (segnatamente in quelle afferenti il commercio e i pubblici esercizi) e degli incarichi a liberi professionisti nel settore della progettazione lavori pubblici, direzione lavori o redazione di piano regolatore generale.

In ordine alle misure di rigore da applicare a carico del personale comunale ritenuto responsabile di permeabilità ai voleri della criminalità organizzata, pur condividendo e confermando la necessità dell'applicazione della sospensione cautelare, ritengo comunque di prevedere una tutela giurisdizionale prima di procedere all'adozione dell'atto di destituzione.

Circa la possibilità per le commissioni straordinarie di procedere all'acquisizione di beni e servizi mediante il metodo della trattativa privata, pur condividendo tale necessità per esigenze di speditezza dell'azione amministrativa delle gestioni commissariali, ritengo comunque di prevedere che venga assicurata l'evidenza pubblica delle procedure concorsuali e venga garantita la pari opportunità di partecipazione alle relative procedure, seppure con le modalità di urgenza tipiche della trattativa privata. Inoltre è stato previsto che la commissione straordinaria acquisisca sul conto dei soggetti che risultino affidatari anche nel corso della gestione commissariale di incarichi per l'esecuzione di lavori, servizi, forniture e di prestazioni professionali, informazioni antimafia, a prescindere dall'ammontare dell'importo dell'affidamento, con possibilità di acquisire le informazioni stesse sia presso la locale prefettura che, per i soggetti locali, presso gli organi di polizia presenti sul territorio comunale. Quando, a seguito delle informazioni comunque acquisite, emergono elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate, la commissione straordinaria cui sono fornite le relative informazioni non può stipulare, approvare o autorizzare i contratti o sub-contratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

Ritengo inoltre opportuno evidenziare la necessità che i commissari straordinari designati risultino in possesso di un'adeguata professionalità

e conoscenza in ordine alle problematiche afferenti la vita amministrativa degli enti locali esposti a problematiche di condizionamento mafioso, ciò soprattutto al fine di rendere incisiva, efficace e rapida l'azione di ripristino della legalità.

Ritengo altresì urgente prevedere o meglio inserire nella relazione una problematica che appare strana, con coni d'ombra che lasciano adito a qualche sospetto. Mi riferisco al fatto che non dovrebbe essere il TAR regionale di competenza ad esprimere giudizi sui ricorsi dei Comuni sciolti per condizionamento mafioso, ma dovrebbero essere i TAR di Regioni diverse ad entrare nel merito dei ricorsi presentati.

PRESIDENTE. Senatore Florino la invito a far pervenire ai relatori le note scritte a sua disposizione, in quanto potrebbero essere utili ai fini di una valutazione dei rilievi da lei formulati.

NAPOLI Angela. Signor Presidente, anch'io desidero ringraziare doverosamente gli onorevoli Sinisi e Cristaldi per la proposta formulata, a mio avviso sufficientemente articolata rispetto a un problema che sento particolarmente vicino. È per tale ragione che ritengo opportuno intervenire in sede di discussione generale. Si tratta di un problema che sento particolarmente forse, ma non solo, perché la legge istitutiva sullo scioglimento dei Consigli comunali è stata formulata appositamente per lo scioglimento del Consiglio comunale di Taurianova nella provincia di Reggio Calabria. È stato quel centro che per primo ha conosciuto l'applicazione della legge istitutiva sullo scioglimento dei Consigli comunali. All'epoca ero componente di opposizione in quel Consiglio. A mio avviso si è trattato di una legge estremamente proficua e necessaria.

È vero che da allora ad oggi le normative sono mutate, prima fra tutte quella sull'elezione diretta del sindaco, per cui quella legge va oggi modificata. Resta però il fatto che ancora oggi, e forse più di allora, le istituzioni, le amministrazioni comunali, provinciali e regionali sono sottoposte a infiltrazioni mafiose e a collusioni con la criminalità organizzata.

Non vi è dubbio che l'introduzione della riforma Bassanini porta necessariamente al coinvolgimento degli uffici e dei funzionari delle amministrazioni locali, mentre la legge in vigore non prevede alcuna responsabilità se non quando costoro vengono colpiti da procedimento giudiziario. Pertanto, ritengo estremamente opportuno prevedere una modifica della normativa esistente in relazione al coinvolgimento dei funzionari e dei dirigenti, a carico dei quali naturalmente siano emersi chiari elementi di collegamento con la criminalità organizzata.

Non vorrei tuttavia che la modifica – ribadisco necessaria – diventasse estremamente garantista rispetto alla reale presenza politica dell'amministrazione. Ne spiego subito le ragioni. Da qualche collega intervenuto nel dibattito ho sentito affermare che non sarebbe giusto colpevolizzare un'intera amministrazione e quindi un intero Consiglio, colpendolo con lo scioglimento, se gli elementi inseriti nell'amministrazione o nel Consi-



glio e individuati come collusi con la criminalità organizzata fossero semplicemente uno o due. Tengo a sottolineare che nelle amministrazioni locali, soprattutto dei piccoli centri, se anche vi è un solo elemento colluso con la criminalità organizzata difficilmente esso non viene coperto nell'ambito della gestione della vita amministrativa di quell'ente dall'intera amministrazione, sindaco compreso. È impossibile immaginare che, soprattutto in piccoli centri, il sindaco, chiamato a scegliere gli amministratori componenti della Giunta, non sappia se una persona, già prima di diventare amministratore, sia collusa o no con la criminalità e non riesca altresì ad individuare se, nell'ambito delle delibere della Giunta, vi siano favoreggiamenti per imprese o ditte mafiose o comunque colluse con la mafia. Pertanto mi dispiacerebbe, anche perché giacciono in Parlamento proposte di iniziativa parlamentare eccessivamente garantiste rispetto alla parte politica delle amministrazioni locali, che una proposta formulata dalla Commissione antimafia diventasse garantista sotto questo aspetto.

Ritengo di dover insistere sulla nomina e sulla gestione della commissione straordinaria la quale, alla luce dell'esperienza, di straordinario ha solo la denominazione, ma non i poteri, né è stata efficace come avrebbe dovuto. In merito condivido pienamente ciò che ha detto il collega Ayala. È necessario poi che i componenti della commissione non appartengano, per legge, al territorio nel quale insiste l'amministrazione sciolta e abbiano dei poteri straordinari (sul punto, per le competenze delle commissioni, è prevista una delega al Ministro). Appare inimmaginabile, infatti, che serva da ausilio per il riscatto del luogo in cui avviene lo scioglimento del Consiglio la nomina di commissari che non abbiano sufficiente coraggio. Porto l'esempio del piccolo (ma grande a livello di conoscenza nazionale) centro di Platì, in provincia di Reggio Calabria, nel quale i commissari straordinari che si sono susseguiti in seguito allo scioglimento del consesso civico non hanno mai avuto la forza di abbattere gli edifici costruiti per lo più sul demanio pubblico, anzi hanno addirittura ignorato la creazione di una cittadina sotterranea. Credo che sulla nomina della commissione straordinaria la nostra Commissione debba insistere con attenzione, oculatezza e competenza.

Riprendendo uno spunto del senatore Florino, a mio parere i TAR delle Regioni nelle quali avviene lo scioglimento devono potersi esprimere, perché conoscono effettivamente uomini, fatti e vicende del territorio. Lo stiamo verificando anche in Calabria. Le amministrazioni dei Comuni sciolti si stanno rivolgendo al TAR del Lazio, che annulla i decreti di scioglimento perché non conosce né le persone, né le situazioni, né l'incidenza della criminalità organizzata sul territorio.

Vorrei poi spendere qualche parola sul tema dell'interdizione delle persone interessate dal decreto di scioglimento. La Commissione sa che questo aspetto mi sta particolarmente a cuore. Pur ritenendo ravvisabile nella proposta qualche possibile profilo di incostituzionalità, credo che dovremmo prevedere una forma di interdizione. A sostegno della mia tesi porto la situazione di Lamezia Terme, il cui consiglio comunale è stato sciolto per ben due volte nello spazio di dieci anni. Nella seconda occa-

sione il ricorso contro il decreto di scioglimento è stato rigettato dal TAR e dal Consiglio di Stato, a dimostrazione che tale decreto conteneva fatti veritieri, anche se purtroppo ancora oggi oggetto di indagini da parte della magistratura. Lo so perché con lettera scritta, nel luglio del 2004, sono stata invitata dal procuratore della DDA di Catanzaro per denunciare possibili collusioni tra criminalità organizzata ed ex amministrazione culturale di Lamezia Terme. Quelle indagini, quindi, sono ancora in corso e allo stato attuale non hanno dato risultanze. Ebbene, non è possibile che in prossimità del rinnovo della vita amministrativa di quella cittadina il sindaco del Comune, il cui consiglio è stato sciolto per mafia, possa ricandidarsi. E non è il solo, perché il sindaco del Comune di Taurianova, prima località ad essere colpita da decreto di scioglimento, è tornato tranquillamente in politica, pur essendo il suo nome – perché allora così era previsto – inserito nel decreto di scioglimento. Oggi il sindaco del Comune di Lamezia Terme, cioè dell'amministrazione sciolta per mafia, si permette di riproporre la sua candidatura, oltraggiando la figura del Ministro dell'interno (di questo ci si dimentica: si fa sempre riferimento al Ministro dell'interno dimenticando che egli propone al Consiglio dei ministri il decreto di scioglimento, che viene poi emanato dal Presidente della Repubblica), invitandolo a valutare attentamente, prima dello scioglimento, i condizionamenti mafiosi presunti ma mai emersi solo perché le inchieste giudiziarie non sono state ancora definite.

Ci si dimentica che la legge vigente sullo scioglimento dei consigli serve anche a fini preventivi e che forse ha bisogno di essere maggiormente supportata. Credo pertanto che, circa l'interdizione, dovrebbero essere riportati all'interno dei decreti di scioglimento i nomi delle persone colpite dal provvedimento, come avveniva originariamente. In questa maniera sarebbero facilmente riconoscibili altrimenti, fino a quando nei decreti di scioglimento verranno indicate solo le responsabilità di assessori senza citarne il nome, quegli stessi potranno continuare a nascondersi dietro il «non si sa», ma soprattutto non si darà certezza alla cittadinanza colpita dallo scioglimento del consiglio comunale.

Credo quindi che, ferme restando tutte le argomentazioni che nella stessa sono state già inserite, nella proposta di legge occorra in maniera specifica puntare su tali argomentazioni che mi sono permessa di illustrare, proprio per far sì che la rivisitazione della normativa vigente sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali possa servire a sensibilizzare tutti i partiti sulla questione morale.

SINISI. Signor Presidente, per facilitare i lavori, vorrei depositare un testo aggiornato che recepisce già alcune delle questioni sollevate.

PRESIDENTE. Potremmo forse attendere la conclusione della discussione, che avverrà a breve.

SINISI. Alcune questioni affrontate questa mattina sono già comprese nelle integrazioni del testo. Ad esempio, ho già incluso il TAR come

unica autorità giudiziaria competente, raccogliendo la richiesta del collega Florino. Sono state inoltre raccolte le richieste della collega Napoli relativamente all'esigenza che nel decreto, anche ai fini dell'interdizione, vengano indicati espressamente coloro che vengono reputati responsabili, nonché relativamente al fatto che le deroghe all'utilizzazione dei sistemi di pubblico incanto possano essere previste solo in circostanze residuali e previa congrua motivazione.

PRESIDENTE. Sono state sollevate anche problematiche circa il nesso di causalità, per compiere una valutazione sullo scioglimento e verificare se si tratta di una presenza invasiva della criminalità organizzata o se è tutto limitato all'accertamento di determinate presenze.

SINISI. Ho ricordato alcune questioni senza voler pregiudicare tutte le altre. Si tratta di aspetti facili da inserire, essendo totalmente condivisi.

PRESIDENTE. Ritengo sia più utile una sintesi al termine della discussione.

SINISI. Vorrei riservarmi di presentare tali proposte già ora.

PRESIDENTE. D'accordo.

Se non vi sono altri colleghi che intendono intervenire, rinvio la conclusione della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata alla seduta di martedì 15 febbraio, ore 10,30.

**Discussione sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione sulle problematiche concernenti la disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali.

Onorevoli colleghi, ho depositato agli atti una relazione che dà conto delle modifiche intervenute nel disegno di legge n. 5362, all'esame della Commissione giustizia della Camera dei deputati, contenente «Delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione dell'attività dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali». Il testo integrale di tale relazione viene allegato al Resoconto stenografico della seduta odierna.

Vorrei illustrarvi per sommi capi l'argomento, rappresentando altresì che la relazione verrà successivamente integrata con le indicazioni contenute anche in altri disegni di legge sulla materia, presentati sia alla Camera che al Senato.

La delega deriva dalla necessità di omogeneizzare le problematiche relative a tutti i provvedimenti di sequestro e confisca successiva, esistenti

nel codice penale ma anche nelle leggi speciali, uniformandone il tipo di esecuzione, che in alcuni casi fa espressamente rinvio alle norme del codice di procedura civile e in altri no, con una diversità di trattamento, così come anche una prevalenza dell'un tipo di sequestro rispetto all'altro, nonché tutta la questione afferente al procedimento e all'individuazione, se possibile, di un organo giudicante che possa esaminare in modo omogeneo le diverse problematiche.

Il disegno di legge estende al procuratore distrettuale - e in tale estensione è compresa anche la Procura nazionale antimafia - il potere di formulare le richieste di sequestro e confisca dei beni dei mafiosi, in particolare le misure di prevenzione patrimoniali, che tende a disgiungere da quelle personali, consentendo quindi in modo esplicito la possibilità di proseguire il procedimento anche in caso di morte del prevenuto nei confronti di eredi o di legatari.

Il disegno di legge contiene una serie di innovazioni che derivano dalla necessità di separare la questione giurisdizionale del procedimento dalla gestione del bene, senza con ciò interrompere un flusso di informazioni nel processo fra chi amministra e il magistrato, assolutamente necessarie a quest'ultimo, con una presenza della mano pubblica sin dal momento del sequestro e quindi con la designazione solo in casi eccezionali di un amministratore privato. Si perviene a tale ipotesi muovendo dalla necessità di spersonalizzare l'amministrazione giudiziaria e nel contempo di evitare condizionamenti ambientali più facili nei confronti del privato.

Si perviene all'indicazione dell'Agenzia del demanio (ente in cui, in caso di confisca, confluiscono i beni), per la quale dovrà essere nominato un amministratore che potrà essere scelto tra funzionari provenienti da tutte le amministrazioni dello Stato. La figura non è più quella del semplice custode dei beni, è anche gestore, il che porta a un'ulteriore norma che prevede un fondo di garanzia per la possibilità di proseguire l'attività delle aziende, ma anche di mantenere in via ordinaria e straordinaria i beni, evitando che arrivino in condizioni disastrose agli enti a cui verranno assegnati.

Tali enti, fra l'altro, sono aumentati nell'indicazione poiché, oltre ai Comuni, si prevedono consorzi di Comuni, Province, consorzi di Province e la stessa Regione, oltre ovviamente a soggetti quali cooperative sociali ed enti pubblici non economici, che possono utilizzare il bene anche per le loro necessità istituzionali.

La nomina dell'amministratore viene fatta, previo nulla osta del magistrato, con una comunicazione al procuratore distrettuale antimafia e al prefetto.

In sede provinciale siede un comitato, composto dal titolare dell'Agenzia del demanio, dal prefetto e dal procuratore distrettuale antimafia, che presiede alla destinazione e all'assegnazione del bene e alla relativa revoca, previa valutazioni; vista la presenza del magistrato può essere dato conto anche di notizie riservate.

A Roma siede un Comitato di alta vigilanza, cui partecipano il Procuratore nazionale antimafia e i rappresentanti dei Ministeri dell'interno,

della giustizia, dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia del demanio; tale comitato ha compiti non solo di alta vigilanza, ma anche di decisione su eventuali controversie derivanti da indirizzi diversi dei comitati provinciali o relative a beni che ricadono su territori di Province differenti; fornisce inoltre tutta una serie di indicazioni utili a modificare e migliorare l'attività amministrativa e a proporre ed elaborare strategie di contrasto utili al miglioramento della lotta all'accumulazione illegale di ricchezza da parte delle organizzazioni criminali.

La scelta dell'Agenzia del demanio serve anche ad evitare troppi passaggi di mano e, quindi, ad accelerare e rendere più rapida la destinazione e assegnazione del bene, il quale dopo la confisca può vedere anche la modifica della destinazione urbanistica o d'uso ai fini della sua valorizzazione.

Per la prima volta si prevede anche la distruzione del bene, in deroga alla legislazione attuale, nel caso in cui questo non voglia essere preso in carico da alcuno degli enti o, comunque, rimanga confiscato senza alcuna utilizzazione.

Si esalta anche la funzione sociale del bene per la possibilità di poterlo utilizzare anche ai fini, eventualmente, del soddisfacimento delle necessità derivanti dall'edilizia abitativa.

Vi è poi una serie di norme che regolano i rapporti con le procedure concorsuali ed esecutive. Vi sono ulteriori norme che consentono la verifica dei crediti vantati dai terzi e delle eventuali garanzie reali, proprio per evitare da un lato che i terzi in buona fede possano ricevere un documento dall'aver concesso crediti a chi poi si è rivelato persona vicina all'organizzazione criminale a cui è stato confiscato il bene, dall'altro che i crediti e le garanzie reali siano stati concessi fittiziamente per impedire o bloccare l'utilizzazione del bene, come frequentemente si è verificato.

Vi sono norme relative alla tassazione dei redditi e a una serie di interventi utili a far sì che vi sia un'attività complessivamente omogenea. Vi è anche la necessità della razionalizzazione del fondo a cui perviene il denaro liquido confiscato: al momento siamo al 123 per cento dell'utilizzazione di tale denaro sulla base di una serie di leggi che hanno ritagliato ciascuna una percentuale per sé senza tener conto del *plafond* complessivo esistente realmente.

Viene previsto il divieto generalizzato di vendita di beni immobili confiscati; non parliamo, ovviamente, dei compendi aziendali che, come è noto, anche oggi vengono venduti, ma dei beni immobili senza destinazione a servizio di un'attività aziendale. Viene, inoltre, regolamentata la procedura di revisione della decisione definitiva sulla confisca nel procedimento di prevenzione, secondo una serie di principi che si rifanno ai principi consacrati per la revisione della sentenza definitiva nel codice di rito, con tutto ciò che ne consegue.

In questo momento non intendo esprimere valutazioni sui momenti critici che hanno dato luogo alla confezione di questa proposta di legge, né sui rilievi formulati nei suoi confronti. Posso solo dire che è un provvedimento che muove dall'esperienza ed è aperto al confronto. Mi auguro,

pertanto, che dal dibattito fuori dalle Aule parlamentari e dalla discussione che avrà luogo in questa Commissione possa uscire un documento che, evidenziati i punti critici, li rappresenti al Parlamento, auspico con volontà unanime, proprio per pervenire in tempi rapidi a formulare indicazioni precise da parte della Commissione antimafia, considerato che la Camera dei deputati ha già iniziato l'esame del provvedimento. Ciò servirebbe a superare dubbi, criticità e a migliorare una legge che, comunque, ha dato straordinari frutti.

SINISI. Con riferimento a questo punto dell'ordine del giorno chiedo se è possibile, nel corso della discussione sulla proposta di legge presentata dal Governo, acquisire tutti i disegni di legge presentati sulla stessa materia in modo da avviare una discussione che tenga conto anche delle proposte parlamentari.

PRESIDENTE. Onorevole Sinisi, sono già state acquisite. Io stesso integrerò la relazione dando indicazione sia dei disegni di legge all'esame della 1ª Commissione del Senato, che di quelli presentati alla Camera in un panorama complessivo e ulteriore rispetto a quello rappresentato dal disegno di legge al nostro esame.

FLORINO. Signor Presidente, mi permetto sommessamente – non so se qualcuno lo abbia già fatto – di riproporre il caso di Napoli. Dico sommessamente perché non voglio che ci sia, come si è soliti fare, un ricorso a opposizioni strumentali che nulla hanno a che vedere con l'ordinamento della Commissione antimafia, che è tesa ad accertare, sempre e comunque, ogni tipo di condizionamento mafioso e camorrista nell'ambito della vita pubblica.

Dico sommessamente perché ricordo che, all'inizio delle audizioni a Napoli, le ho chiesto la parola prima ancora che fossero ascoltati coloro che avevamo invitato. In quell'intervento ho ritenuto di dare, sempre con il suo assenso (è lei l'autorevole Presidente di questa Commissione), un taglio diverso dall'impostazione classica anche perché – mi permetto di dirlo – conosco bene l'ambiente napoletano. Ho affermato che bisognava avere un indirizzo univoco sull'attività del clan Di Lauro, che in quell'occasione definii «fantasma per un quarto di secolo». Ho voluto puntualizzare questo aspetto, cioè il fatto che fosse stato «fantasma per quarto di secolo», perché ho pensato che dai fatti che ci potevano venire esposti si potessero dedurre le cause che hanno dato la possibilità a questo clan di espandersi e consolidarsi sul territorio. Nelle repliche qualcuno, anche incautamente e in modo cattivo, ha definito il mio intervento un messaggio mafioso. Lo ricordo bene, ma non voglio fare polemiche.

Dalle audizioni i commissari – peccato siano pochi quelli ora presenti – hanno potuto constatare che non c'è stata data una risposta esaustiva in merito ai quesiti posti. Abbiamo riscontrato che sulla questione dei vigili urbani di Napoli si è fatto solo un gran clamore sui giornali, ma alla fine i fatti di cronaca hanno ricondotto nel mirino tale questione con i numerosi

arresti effettuati qualche settimana fa. Ad esempio, anche l'«indifferenza» degli imprenditori non era coesa e tesa a far recepire alla Commissione eventuali problemi. I fatti dei giorni scorsi purtroppo ci danno ragione sulla nostra impostazione: ricordo che lei li ha invitati sistematicamente a dire qualcosa. Alla fine, abbiamo appreso dalla stampa locale che alcuni imprenditori, di concerto con la malavita locale, organizzavano addirittura pizzo e racket.

Come si evidenzia dal mio preambolo, appare chiaro che l'azione pervasiva della criminalità affligge l'ambiente locale a tal punto che, per quello che si legge sui giornali, si crea un'altra situazione che io non definisco allarmante, ma possibile nello scenario di Napoli. Divertendomi un po' e giocando allegramente con alcuni componenti e consulenti della Commissione, ho parlato - lei se ne ricorderà - di compagni di caccia e di partiti di caccia. Non capisco il motivo per cui possa essere diventato un segreto di Stato qualcosa che trapelava ampiamente nell'ambito della città. Tale questione deve essere chiarita perché oggi l'intervento del procuratore generale Galgano parla di corvi in procura (se vuole, posso trasmetterle una copia del «Corriere del Mezzogiorno»). Tuttavia, le posso assicurare che la questione era talmente nota che, proprio come ho poc'anzi detto, ne scherzavo con alcuni componenti di questa Commissione.

Non mi interessano gli aspetti relativi all'indagine della magistratura, a cui spetta il compito di accertare. A noi spetta il compito di verificare, come previsto dal nostro Regolamento. Non ci può essere alcun veto, secondo il mio punto di vista, che non ci consenta di accedere agli atti, perché ci sono i precedenti. Io stesso ne ricordo alcuni, ricordo di aver preso visione di procedimenti di istruttoria in corso che facevano addirittura riferimento a delitti commessi. Ricordo - tanto per citarlo - il caso Crispino. Chiesi all'allora Presidente della Commissione, onorevole Luciano Violante, di poter visionare gli atti: quando gli atti arrivarono dalla procura di Napoli, io ne presi visione.

Mi sembra che si tenda a far diventare tutto una sorta di scontro. Ancora una volta io vorrei evitare uno scontro istituzionale per ricondurre tutto nell'alveo delle nostre prerogative. Vorrei comprendere, cioè, il motivo e il modo in cui è cresciuto e si è consolidato il clan Di Lauro nell'area napoletana.

Ritengo che questa Commissione abbia il dovere di accertare fino in fondo la situazione creatasi, anche e soprattutto perché non è facile digerire - lo affermo chiaramente - il fatto che un'esponente di primo piano, in precedenza già arrestato, venga trovato dopo qualche settimana in casa di un imprenditore e che non si sia potuto arrestarlo perché non c'era alcun mandato. La faida era in corso e ritengo che ci fosse la pericolosità del soggetto, con tutto lo scenario di rapporti creatosi intorno a questi imprenditori, clan ed altro.

Ora, proprio perché la Commissione parlamentare antimafia è andata due volte a Napoli nel giro di qualche mese, non può non trarre da questi ulteriori fatti qualche elemento che faccia luce e chiarezza sull'espansione

del clan Di Lauro sul territorio; la faida di morti ammazzati continua e soprattutto si continuano a mietere vittime innocenti.

Signor Presidente, la invito cordialmente e sommessamente a far sì che si possano leggere gli atti connessi al procedimento che è stato avviato e trasmesso a Roma. Ritengo che questa Commissione abbia il potere per farlo, anche considerato che lo stesso suo Regolamento lo prevede.

PRESIDENTE. Senatore Florino, così come ho già detto questa mattina, al termine di un ampio e lungo dibattito sull'argomento, richiederò notizie al procuratore di Roma ed eventualmente anche la relativa documentazione. Ho tuttavia aggiunto che questa documentazione allo stato è comunque coperta da segreto investigativo e quindi, come tale, verrà classificata dalla Commissione, salvo poi che nello sviluppo del relativo procedimento non possa essere declassificata.

Sulla vicenda credo pure vi sia la necessità che intervengano il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia per valutare se risponda a verità o no e in che termini.

La seduta è tolta.

*I lavori terminano alle ore 13.*



ALLEGATO

**Relazione al disegno di legge recante delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di gestione e destinazione delle attività e dei beni sequestrati o confiscati ad organizzazioni criminali**

Le linee ispiratrici del disegno di legge in oggetto affondano le loro radici nell'esperienza – non sempre caratterizzata da efficienza del metodo ed efficacia del risultato – fin qui maturata nel settore delle misure di prevenzione, in particolare delle misure d'impronta patrimoniale, applicate ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, recante disposizioni contro la mafia.

Se un senso deve attribuirsi alla prevenzione patrimoniale, ossia all'espropriazione dei patrimoni sospetti alle organizzazioni criminali, esso non può che scorgersi nella garanzia dell'imprescindibile tendenzialità dei beni stessi, una volta sottratti al crimine, verso forme di conversione che facciano salva la finalità di restituirli al circuito economico lecito; in altri termini, che ne assicurino una «mutazione genetica» che valga a cicatrizzare la lesione profonda all'ordine economico, cagionata dal marchio criminale di loro origine.

La struttura policentrica del sistema legislativo concernente in genere le misure di carattere patrimoniale – rinvenibili queste ultime, in più ambiti normativi e con finalità non sempre coincidenti (si pensi, ad esempio, ai vincoli nascenti dalle procedure concorsuali, a quelli propri del processo penale e del procedimento di prevenzione) – la pluralità di organi deputati alla loro applicazione ed ancora la «fumosità» di una prassi gestionale che, anche per l'assenza di una significativa disciplina unitaria, non è mai riuscita, in concreto, a dare effettività alla fruizione sociale dei beni definitivamente acquisiti al patrimonio pubblico, fondano il bisogno di rimodellare la materia, superando la disomogeneità dell'esistente, in un *corpus* normativo che il disegno di legge si ripromette di rappresentare.

Una legge esauriente ed agile sul delicatissimo terreno dell'aggressione patrimoniale alle associazioni mafiose e similari è la risposta più attenta al proliferare delle ricchezze criminali: essa offre alla magistratura uno strumento più moderno e snello quanto a procedure di applicazione e definizione dei sequestri e delle confische; tende a formare ed informare funzionari amministrativi più motivati e consapevoli in vista delle finalità concrete da perseguire; mira, al contempo, a coniugare le pressanti esigenze di sicurezza sociale con la necessità altrettanto primaria – sovente ingiustamente sacrificata – di salvaguardare i diritti e le aspettative dei terzi in buona fede coinvolti nei meccanismi ablativi propri dei procedimenti giudiziari.

E la scelta dello strumento legislativo della «delega» corrisponde in pieno al correlato bisogno di meditare nell'arco dell'intervallo di un anno una disciplina di dettaglio congrua ed onnicomprensiva.

SEQUESTRI E CONFISCHE: *esigenze di snellimento ed omogeneizzazione normativa. Nuovi organi e competenze*

Il variegato atteggiarsi dei sequestri in generale e delle modalità, di volta in volta distinte e talvolta in conflitto, della loro concreta esecuzione ha indotto il disegno di legge a contemplare, intanto, nella previsione della delega, una «disciplina omogenea avuto riguardo all'esecuzione del sequestro» (cfr. art. 1, comma 1, lett. a), con disposizioni all'uopo specifiche riferibili ai «beni mobili, crediti, beni immobili, beni registrati, beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, azioni, quote sociali e strumenti finanziari» (cfr. art. 1, comma 1, lett. b).

L'esigenza è quanto mai avvertita dal momento che, allo stato della normativa vigente, la ben possibile coesistenza di un sequestro – giudiziario o preventivo che sia – disposto nell'ambito di un'indagine di mafia ed un analogo sequestro adottato invece in seno alla procedura di prevenzione determina sul medesimo bene una duplicazione disomogenea di vincoli: la materiale apprensione del bene, accompagnata, se del caso, dall'apposizione di sigilli, nella prima ipotesi (artt. 260 c.p.p.; 104 disp. att. c.p.p.); la trascrizione del provvedimento (per gli immobili ed i mobili registrati) o l'adozione delle forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore (per i mobili e per i crediti), nel secondo caso (art. 2-*quater* L. n. 575/65).

E se nel tempo non fosse intervenuta un'attenta dottrina ed una prudente giurisprudenza ad affermare che, nel procedimento di prevenzione, sui beni registrati sequestrati ai sospettati mafiosi dovesse procedersi, oltre che alle prescritte formalità di trascrizione, anche all'effettiva sottrazione da chi ne abbia possesso e godimento, la formalistica prescrizione dell'art. 2-*quater* avrebbe finito per lasciare i beni nella disponibilità dei destinatari della misura, perseguendo così l'interesse stesso dei medesimi.

Analogamente per il caso di sequestro di azienda – oggi opportunamente contemplato in delega – è solo in via di interpretazione che nella prassi si è pervenuti, sino ad ora, a fare uso dello strumentario esecutivo proprio del sequestro giudiziario disciplinato dall'art. 677 del codice di procedura civile.

La *recondutio* ad un *unum* omogeneo, come il disegno di legge prospetta, è dunque obiettivo normativo che gioverà alla chiarezza ed allo snellimento delle procedure esecutive in materia di sequestro di ricchezze e patrimoni illeciti.

Costituisce, poi, una novità assoluta l'allineamento di disciplina, che il titolo del disegno di legge già enuncia ed il testo ribadisce in modo articolato, tra sequestri e confische disposti nel processo penale e gli omologhi provvedimenti adottati nella procedura di prevenzione.

I due ambiti giudiziari, benché ispirati a criteri differenti – di repressione, il primo, di prevenzione del delitto, la seconda – se riguardati in relazione al tipo di criminalità qui considerata – quella propria delle organizzazioni mafiose e similari – finiscono tuttavia per ricongiungersi nel fine, che è quello di sottrarre alle medesime associazioni la loro linfa

più vitale, ossia il denaro, i beni e qualsiasi altra utilità di cui esse dispongano, di valorizzarne le potenzialità economiche e produttive in vista della loro restituzione al circuito collettivo lecito.

Di questa comunanza di obiettivo prende atto il disegno di legge in argomento, accorpendo direttive e principi per ambedue le misure ablativo, di modo che la gestione *medio tempore* dei beni in sequestro e quella successiva al provvedimento di confisca facciano capo entrambe al medesimo soggetto, nella specie un soggetto pubblico specialistico per eccellenza quale l'Agenzia del demanio.

Quest'ultima, nelle articolazioni di livello centrale e periferico, assumerà su di sé i compiti e le responsabilità della «*custodia, amministrazione, gestione, destinazione dei beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali*» (cfr. art. 2, comma 1., lett. a). Anche per il tramite di «*apposite deleghe*», l'Agenzia si avvarrà all'uopo di amministratori «*aventi la qualifica di pubblico ufficiale*» nell'esercizio delle loro funzioni, revocabili in ogni tempo, «*di regola scegliendoli tra funzionari di comprovata capacità tecnica appartenenti a pubbliche amministrazioni, previo nulla osta dell'Autorità giudiziaria competente sino a quando la confisca non sia divenuta definitiva, ed in ogni caso con comunicazione al prefetto ed al procuratore distrettuale antimafia territorialmente competente*» (cfr. art. 2, comma 1, lett. d, punto 2.). E' contemplata l'eventualità che tali amministratori possano essere affiancati da «*ausiliari di comprovata onorabilità e dotati di specifiche competenze professionali*», designabili anch'essi con le procedure ed alle medesime condizioni prescritte per i primi (cfr. art. 2, comma 1, lett. g).

L'Agenzia, inoltre, assolverà i suoi compiti, conformandosi «*a criteri di efficienza, economicità ed efficacia ed al perseguimento delle finalità pubbliche*»; ed ancora, «*la gestione delle attività e dei beni sia ispirata a criteri di imprenditorialità e tenda, ove possibile, all'incremento della loro redditività*» (cfr. art. 2, comma 1, lett. b). Per finalità di coordinamento e di analisi, ma altresì con funzioni di monitoraggio e controllo sul punto dell'operato dell'Agenzia del demanio è poi concepita l'istituzione di una *Commissione di alta vigilanza sui beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali*, composta da autorevoli soggetti pubblici di livello centrale (*rappresentanti della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri dell'interno, della giustizia e dell'economia e delle finanze, nonché della Procura nazionale antimafia*) (cfr. art. 1, comma 1, lett. e).

L'Agenzia resterà tenuta ad inviare alla Commissione «*una relazione semestrale sullo stato dei beni e delle attività sequestrate o confiscate ad organizzazioni criminali, nonché sull'andamento e sui problemi della gestione e della destinazione degli stessi*».

La struttura soggettiva del sistema prevederà, quindi, una concentrazione nell'Agenzia del demanio degli oneri di custodia e gestionali con pressoché totale attrazione nel «pubblico» dei compiti concreti di amministrazione; contemplerà inoltre un meccanismo di vigilanza centralizzato, con funzioni anche di indirizzo e di impulso nonché un raccordo perma-

nente con l'Autorità giudiziaria istituzionalmente dedicata all'area criminale interessata.

L'obiettivo primario e finale della gestione consisterà nella valorizzazione ed utile destinazione dei beni acquisiti, in conformità a criteri, snelli e concreti, di pura imprenditorialità.

Una novità assoluta – si affermava poc'anzi – dal momento che a tutt'oggi:

la vicenda gestionale dei sequestri adottati nel procedimento penale (indiscriminatamente identica qualunque sia il reato per il quale si procede e dunque tale anche per i vincoli apposti a presunti patrimoni di mafia) è regolata dal codice di procedura penale (artt. 259 e ss.; 321 e ss. c.p.p.; 81, 82, 104 disp. att. c.p.p.): la nomina del «custode» è subordinata a meri requisiti di capacità giuridica e di illibatezza giudiziaria (ai sensi dell'art. 120 c.p.p. richiamato dall'art. 259, comma 1, cit., non possono essere nominati custodi i minori infraquattordicenni, le persone palesemente affette da infermità mentale, gli ubriachi conclamati ed i tossicodipendenti nonché coloro che risultino sottoposti a misure di sicurezza detentive o a misure di prevenzione); solo in via di prassi il custode ha compiti di amministrazione, agendo pur sempre sotto la diretta supervisione dell'organo giudiziario che lo ha nominato. Si consideri che, alla luce del sistema vigente, per i delitti di criminalità organizzata – primo fra tutti l'art. 416-bis c.p. per il quale è prescritta l'obbligatorietà della confisca per l'appunto «*delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego*» (cfr. comma 7) – l'attuale disciplina del sequestro penale (nella specie, potrà indifferentemente adottarsi il sequestro probatorio, in quanto beni costituenti corpo del reato *ex art. 253 comma 2 c.p.p.*, che quello preventivo, stante la previsione della loro confisca, giusta disciplina dell'art. 321 comma 2 c.p.p.) comporta che i compiti di una difficile e complessa gestione economica talvolta di immensi patrimoni mobiliari ed immobiliari sono rimessi a soggetti non necessariamente attrezzati sul piano esperienziale specifico, scelti con criteri di sostanziale arbitrio che determinano una frammentazione di incarichi sul territorio nazionale, non garantiti da una affidabile immunità rispetto all'area criminale sulla quale pende l'accertamento penale;

la disciplina, a sua volta, dei sequestri disposti nel corso del procedimento di prevenzione è sostanzialmente analoga: l'art. 2-sexies della L. n. 575/65 (aggiunto dall'art. 1 del d.l. n. 230/89 convertito, con modificazioni, nella L. n. 282/89 concernente disposizioni per l'amministrazione dei beni confiscati, successivamente modificato dall'art. 1 della L. n. 109/96 recante disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati) importa la designazione di un amministratore «*scelto tra gli iscritti negli albi degli avvocati, dei procuratori legali, dei dottori commercialisti e dei ragionieri del distretto nonché tra persone che, pur non munite delle suddette qualifiche professionali, abbiano comprovata competenza nell'amministrazione di beni del genere di quelli sequestrati. Quando oggetto del sequestro sono beni costituiti in azienda, l'amministratore può essere scelto anche tra soggetti che hanno svolto*

o svolgono funzioni di commissario per l'amministrazione delle grandi imprese in crisi ai sensi del decreto legge 30 gennaio 1979 n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979 n. 95 e successive modificazioni». I requisiti di nomina sono d'intensità appena superiore a quelli anzidetti concernenti i sequestri penali e non assicurano comunque l'impermeabilità assoluta dell'incaricato rispetto a vicinanze e pressioni mafiose: «Non possono essere nominate le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con esse conviventi né le persone condannate ad una pena che importi l'interdizione anche temporanea dai pubblici uffici o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione». L'amministrazione procede oggi sotto la «direzione» di un giudice delegato alla procedura, e così anche nel corso degli eventuali giudizi di impugnazione (cfr. art. 2-sexies comma 1 L. n. 575/65). Nessun raccordo – se si eccettua l'incomprensibile attribuzione al presidente del tribunale (e non del tribunale della prevenzione) della competenza specifica a disporre la nomina del giudice delegato alla procedura e dell'amministratore allorché quest'ultimo intervenga «nel corso dell'istruzione per il reato di cui all'art. 416-bis c.p.» – è contemplato dalla normativa vigente tra sequestri di prevenzione antimafia e gli analoghi vincoli – non di rado cronologicamente e funzionalmente coevi – disposti nel corso del processo penale per reati di criminalità organizzata. Una generale subalternità degli atti ablativi (sequestro e confisca) disposti nel procedimento di prevenzione rispetto agli analoghi provvedimenti adottati nel processo penale è prevista al comma 9° dell'art. 2-ter L. n. 575/65: la radicalità di siffatta disciplina è destinata ad un temperamento operativo grazie alla lett. d) del comma 1. dell'art. 3 del disegno di legge che si preoccupa, ragionevolmente, di salvaguardare comunque «le esigenze di tutela della parte civile costituita nel giudizio penale».

Verrà meno, dunque, sia l'arbitrarietà e la frammentazione delle nomine dei custodi/amministratori, sia la direzione dell'Autorità giudiziaria nel corso delle procedure di gestione dei compendi patrimoniali, fin dal loro sequestro – frutto, invero, di un'accentuazione «ipocrita» delle prerogative di onniscienza del giudice – residuando, quanto ad ingerenza dell'A.G., un più che opportuno potere di «nulla osta», sino alla definitività della confisca, in ordine alla nomina e revoca degli amministratori da parte dell'Agenzia del demanio (cfr. art. 2, lett. d, punto 2.) nonché il diritto dell'organo giudiziario ad essere informato, anche con rendiconti periodici, circa la gestione dei beni (cfr. art. 2, lett. d, punto 3).

I momenti di partecipazione giudiziaria al procedimento comporteranno inoltre l'obbligo di comunicazione anche al Procuratore distrettuale antimafia territorialmente competente dei suddetti provvedimenti di nomina e revoca (cfr. art. 2, lett. d, punto 2.); la previsione di una «autorizzazione» dell'A.G. (prevista come *reclamabile*, contrariamente al vigente principio dell'inoppugnabilità in generale dei provvedimenti concernenti l'amministrazione dei beni sequestrati in sede di prevenzione) per il com-

pimento, sui beni in sequestro e su quelli attinti da confisca non ancora definitiva, di atti di straordinaria amministrazione potenzialmente idonei a determinare pregiudizio per il procedimento in corso o per creditori e terzi (cfr. art. 2, lett. f). La garanzia della presenza giudiziaria nell'espressione delle sue più specifiche competenze connesse alla criminalità organizzata è poi assicurata, a monte – come sopra si è già accennato – dalla partecipazione *ex lege* del Procuratore nazionale antimafia alla Commissione di alta vigilanza sui beni sequestrati o confiscati alle organizzazioni criminali; a valle, dalla norma del disegno di legge (art. 3, comma 1., lett. f) che coinvolge anche il Procuratore distrettuale antimafia nella composizione di un «*apposito comitato provinciale*» chiamato a decidere, in ultimo, sull'assegnazione, destinazione e revoca dei beni confiscati e sull'adozione di procedure forzose per assicurare efficacia dell'azione dell'Agenzia e sicurezza dei beni sequestrati o confiscati.

E non v'è dubbio che il riferimento ai cespiti patrimoniali riferibili alla generica locuzione «*organizzazioni criminali*», presente nel titolo del disegno di legge e in più punti del suo testo, tenderà a coagularsi, in sede di esecuzione della delega, nella previsione degli ambiti delittuosi d'impronta associativa espressamente previsti all'art. 51 commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p. attribuiti, com'è noto, alla cognizione investigativa delle Direzioni distrettuali antimafia.

La peculiarità di disciplina concernente i sequestri e le confische di tabacchi, stupefacenti ed armi – a sua volta giustificata dalla particolarità intrinseca dei beni in discorso – rettamente impone che essa sia fatta salva e dunque esclusa dall'ambito della delega prevista dal disegno di legge allorché quei provvedimenti siano adottati in conseguenza di attività di contrasto al contrabbando ed al traffico di droga e di armi. Al riguardo, basti citare che, per ciò che concerne il contrabbando di T.L.E., le disposizioni delle leggi speciali (L. n. 907/42, DPR n. 43/73, L. n. 415/78, d.lgs. n. 375/90, L. n. 92/2001) già disciplinano modalità di custodia e di destinazione delle cose sottoposte a sequestro in deroga alle relative norme del codice di procedura penale, sottraendo all'A.G. le potestà che le sono attribuite dagli artt. 259, 260 commi 2 e 3, 264 c.p.p. ed affidando all'Amministrazione finanziaria il ruolo di custode necessario, con facoltà di delegare tale compito ad un privato.

Tuttavia, la storica ed ancora attuale propensione delle organizzazioni mafiose e similari a lucrare enormi profitti – se non più e non tanto dall'importazione di T.L.E. – anche e soprattutto dal traffico di stupefacenti e di armi non potrà non determinare un aggiustamento in sede delegata del principio troppo perentoriamente affermato nella delega.

Vengono fatte in ogni caso salve – art. 2, comma 1., lett. m) – le norme speciali a tutela dei beni d'interesse culturale ai sensi del d. lgs n. 42/04.

ATTIVITÀ GESTIONALI: *criteri, destinazione e assegnazione dei beni, tutela dei terzi*

1. Il disegno di legge-delega dedica gran parte del suo dettato all'e-nucleazione dei criteri cui improntare l'azione dell'Agenzia del demanio in ordine alla custodia, amministrazione, gestione e destinazione dei beni ad essa affidati: «*efficienza*», «*economicità*», «*efficacia*», «*perseguimento delle finalità pubbliche*» ed «*imprenditorialità*» devono necessariamente ispirare l'attività dell'Agenzia che deve tendere «*ove possibile, all'incremento della loro redditività*» (cfr. art. 2, comma 1, lett. b).

Per il vero, l'attuale disciplina dell'art. 2-sexies, comma 1 L. n. 575/65 già enuncia l'obiettivo della custodia/amministrazione dei beni sottoposti a sequestro di prevenzione, specificandolo nel «*fine di incrementare, se possibile, la redditività dei beni*», ma l'esclusiva astratta enunciazione rischia di restare del tutto inattuata – come sovente è accaduto nella pratica gestionale di complessi immobiliari ed aziendali di rilievo – finendo così per identificarsi in una mera petizione di principio, una formula vuota non seguita da una disciplina di dettaglio che valga a conferire rilievo di sostanza a quella determinante finalità.

La pratica «viva» delle condotte di amministrazione, specie nelle regioni del sud connotate da un alto radicamento criminale mafioso, ha indirizzato infatti i giudici delegati ad «improvvisare» indirizzi e direttive, sforzandosi di rendere in termini di efficienza e di imprenditorialità oneri gestionali in vista dei quali erano obiettivamente impreparati; né il radicamento di una multiforme casistica giurisprudenziale è stata d'ausilio per colmare le vistose lacune della legge.

Oggi, il disegno di legge in argomento cataloga una serie, ovviamente non esaustiva né vincolante, di possibili adempimenti consentiti all'Agenzia del demanio che abbia in carico la responsabilità gestionale di beni sottratti a presunti mafiosi.

Conformandosi a quei criteri sopra richiamati, essa dunque specificamente potrà:

attivarsi per la modificazione urbanistica o d'uso del bene sequestrato o confiscato; ciò anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti e fatti salvi comunque i vincoli di inedificabilità (cfr. art. 2, comma 1, lett. e, punto 1);

fruire di una latitudine d'intervento assai estesa sulle attività imprenditoriali (cfr. art. 2, comma 1, lett. e, punti 2, 3). Oltre ai poteri di prosecuzione, attivazione, riconversione di imprese non irreversibilmente disstate, l'Agenzia potrà anche attivarsi per lo scioglimento da obbligazioni contrattuali di ogni tipo, ineseguite o parzialmente eseguite, fatti salvi i diritti dei lavoratori dipendenti e dei locatari di immobili in buona fede. Al riguardo, è però auspicabile che la previsione si spinga fino ad annoverare la possibilità, per l'Agenzia del demanio, di attivarsi anche per l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere un contratto (art. 2932 c.c.), non di rado accadendo che, all'atto del sequestro, pendano pre-

liminari di contratti destinati a generare obbligazioni redditizie per l'imprenditore;

impugnare le delibere societarie di più rilevante effetto (trasferimento di sede sociale, trasformazione, fusione ed estinzione) ed in ogni caso quelle ritenute pregiudizievoli per gli interessi dell'amministrazione (cfr. art. 2, comma 1, lett. e, punto 4);

chiedere per l'impresa gestita l'ammissione alle procedure esecutive concorsuali (cfr. art. 2, comma 1, lett. e, punto 7);

tenere conto della possibilità di realizzare un programma di ristrutturazione economica e finanziaria che possa ricondurre *in bonis* l'attività aziendale, scongiurando clamorose perdite di capacità produttive e di posti di lavoro, contenendo così il rischio che la criminalità organizzata possa trarre alimento e consenso da situazioni di dissesto aziendale apparentemente «cagionate» dalle procedure di aggressione giudiziaria. Il modello cui la previsione si ispira è quello, recentissimo, del d.l. n. 347/03 convertito con modificazioni nella L. n. 39/04 che disciplina le misure urgenti per la ristrutturazione industriale delle grandi imprese in stato di insolvenza; modello che ovviamente sarà oggetto di specifico «adattamento» alle esigenze e finalità qui ricorrenti (cfr. art. 2, comma 1., lett. i);

godere, quanto ai beni sequestrati, di una soggezione fiscale specifica e di agevolate procedure di versamento dei proventi derivanti dall'attività di gestione di quelli confiscati (cfr. art. 1, comma 1, lett. d; art. 2, comma 1, lett. d, punto 4, e lett. 1, punti 1, 2, 3; art. 3, comma 1, lett. q).

**2.** Parimenti innovativo è il disegno di legge in punto di assegnazione o destinazione dei beni confiscati.

Attualmente le procedure di devoluzione dei beni confiscati – disciplinate dagli artt. *2-nonies*, *2-decies*, *2-undecies*, *2-duodecies* della L. n. 575/65, introdotti dall'art. 3 della L. 7 marzo 1996 n. 109 (Disposizioni in materia di gestione e destinazione di beni sequestrati e confiscati) – fanno evidenziare un duplice appesantimento: da un lato, l'assenza di strutture pubbliche appositamente dedicate ad esse, con prevalente distribuzione di competenze all'Ufficio del Territorio, al Prefetto, al Direttore centrale del demanio e con compiti di controllo dell'amministrazione demandati al Ministero delle Finanze in caso di pluralità di competenze territoriali; dall'altro, il regime dei tempi normativamente previsti per i numerosi e complessi snodi procedurali non giova alla celerità del complessivo *iter*, finendo per ritardare – se non addirittura annullare – il traguardo finale che è quello di un'utile e proficua destinazione del bene. Va qui opportunamente richiamato, al riguardo, il costante invito alla «*trattazione rapida e conclusiva delle pratiche di confisca*» rivolto con Circolare n. 206 del 22/10/1999 della Direzione Centrale del demanio del Ministero delle finanze sul monitoraggio dei beni confiscati.

La legge in cantiere, invece, prevede sostanzialmente due soli soggetti all'uopo deputati: l'Agenzia del Demanio, operante sotto la supervisione della Commissione di alta vigilanza, e il Comitato provinciale; appare fondato peraltro prevedere che la disciplina di dettaglio dovrà contemplare tempi tecnici assai brevi, dovendosi uniformare al connotato di



*rapidità* enunciato, quanto alle procedure di assegnazione e destinazione dei beni confiscati, alla lett. f) del comma 1. dell'art. 3 del disegno di legge-delega.

Nessuna profonda diversità caratterizza l'ambito dei criteri cui uniformare l'assegnazione o la destinazione dei beni confiscati.

Resta ovviamente rimarcata la priorità, già in parte vigente (art. 2-*undecies* L. n. 575/65), in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso e delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura. E' ampliato rispetto alla normativa in vigore (art. 2-*undecies* cit.) il ventaglio dei possibili diretti destinatari/assegnatari dei beni che, come previsto al punto f), comma 1. dell'art. 3 del disegno di legge, annovera adesso anche le *Regioni*, gli *Enti pubblici non economici*, i *consorzi di Enti locali*.

Del tutto nuova e destinata a rendere concreta la garanzia di riconversione sociale dei beni sottratti alla criminalità organizzata è la previsione – riconducibile alla lett. g), comma 1. dell'art. 3 – della revocabilità della loro assegnazione o destinazione; essa è giustificata dal «*mancato uso da parte dell'assegnatario*» o dalla «*loro utilizzazione in modo non conforme alle finalità indicate nell'atto di assegnazione*». L'eventualità della revoca e le immaginabili responsabilità anche contabili degli infedeli destinatari concorreranno senz'altro a responsabilizzare questi ultimi assicurando, nel contempo, un'opera di monitoraggio permanente sulla rispondenza alle finalità indicate negli atti di assegnazione.

Il disegno di legge prevede poi un allargamento delle procedure di distruzione o demolizione dei beni confiscati rispetto a quelle già previste dalle norme vigenti, limitate ai soli beni mobili non costituiti in azienda, ivi compresi quelli registrati (cfr. art. 2-*undecies*, comma 1, lett. a L. n. 575/65).

L'innesto normativo, che nella generalizzata previsione del disegno di legge-delega andrebbe quindi ad attingere ogni tipo di bene confiscato, si ripropone di colmare l'evidente *deficit* di risultato sovente registratosi, connesso alla presa d'atto dell'inutilizzabilità del bene acquisito. La previsione si ispira a criteri di concretezza ed economicità che non possono non suggerire, nei casi siffatti, la migliore via dell'eliminazione fisica del bene piuttosto che una sua conservazione simbolica ma in perdita.

Opportunamente, la lettera della delega (cfr. art. 3, comma 1., lett. i) contempla i casi di possibile distruzione/demolizione del bene anche «*per motivi di ordine pubblico, sicurezza, altre utilità pubbliche o sociali, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*», favorendo in tal guisa un'elasticità operativa finora sconosciuta nell'ordinamento in vigore.

Altrettanto innovativo è ancora il principio del «*divieto generalizzato di vendita dei beni immobili confiscati definitivamente*» (cfr. art. 3, comma 1., lett. h).

Salvi i casi, espressamente individuati «*per la tutela del compendio aziendale e dei terzi in buona fede*», l'annunciata preclusione risponde all'avvertita esigenza che la criminalità organizzata, attraverso gli acquisti dalla mano pubblica – operazioni il cui carico procedurale è spesso inver-

samente proporzionale al grado di attenzione verso le infiltrazioni ed i condizionamenti mafiosi riferibili alla parte acquirente – possa rientrare in possesso, direttamente o indirettamente, di cespiti sottratti ad essa.

Il divieto in parola è peraltro coerente ed esattamente speculare all'ampliamento delle possibilità di eliminazione fisica del bene.

3. Particolare attenzione riserva il disegno di legge alla tutela dei terzi coinvolti nella procedura ablativa.

Oltre alla già richiamata eccezionale possibilità di vendita di beni confiscati per ragioni di tutela dei terzi di buona fede – ipotesi che può ragionevolmente compendiarsi anche nell'esigenza che possa darsi luogo alla vendita in esecuzione di contratti preliminari anteriormente stipulati con promittenti acquirenti di buona fede – è particolarmente rimarcata, nel testo del progetto normativo, la salvezza delle posizioni lavorative (allo stato delle norme vigenti, rinvenibile sotto forma di mero *privilegio* quanto a soluzioni che garantiscano il mantenimento dei livelli occupazionali; cfr. art. 2-undecies, comma 3, lett. a) della L. n. 575/65) e di quelle dei locatari di beni, quale clausola di temperamento delle possibilità concesse all'Agenzia del demanio nell'amministrazione di attività imprenditoriali di sciogliersi da obbligazioni d'ogni tipo.

Significativa (e del tutto inedita) tutela è riservata ai comproprietari rispetto a beni in comunione attinti da sequestro o confisca: è previsto che l'amministratore sia chiamato, sentite le parti, alle funzioni di amministrazione giudiziale disciplinate dal codice civile e che, in caso di pregiudizio derivante dalla gestione pubblica del bene comune, gli altri comproprietari ne siano giustamente indennizzati (cfr. art. 2, comma 1., lett. e, punto 6).

Strettamente collegata agli anzidetti criteri di salvaguardia ed ispirata all'esigenza di scongiurare stalli e tracolli imprenditoriali determinati da una brusca interruzione dei flussi finanziari da parte di istituti bancari preoccupati, per un verso, di vedere annullate le garanzie creditizie su beni sottoposti a vincolo e, per altro verso, di sentirsi contaminati e coinvolti in procedure attinenti a contesti mafiosi, è la previsione del principio per cui è lo Stato a garantire i debiti che le imprese poste sotto sequestro di prevenzione contraggono con il sistema creditizio per esigenze di sana gestione; i crediti così garantiti saranno suscettibili, poi, di essere soddisfatti in prededuzione *ex art. 111, comma 1, n. 1 della legge fallimentare* (cfr. art. 2, comma 1., lett. h).

L'urgenza – più volte sollecitata dalla Consulta e dalla Corte di cassazione (Corte Cost., sent. 11/5/1994 n. 190; Cass., Sez. I, 21/3/2003 n. 13081) – di approdare ad un intervento legislativo chiarificatore in punto di rapporti tra sequestro/confisca di prevenzione e procedure fallimentari, procedure esecutive individuali e diritti reali di garanzia di terzi ha ispirato inoltre la previsione di una delega specifica, ravvisabile nel testo del disegno di legge alla lett. n) del comma 1. dell'art. 3.

Tale testo, nel rimettere al legislatore delegato il compito di regolamentare i rapporti in questione, detta già un principio risolutore, affermando la *prevalenza* delle misure di prevenzione patrimoniale sulle proce-

dure esecutive e stimolando, nel contempo, l'adozione di «*regole per la salvaguardia delle ragioni dei terzi creditori di buona fede*».

Nulla di tutto ciò è ravvisabile nelle norme attualmente in vigore ed il regime dei rapporti in argomento – da sempre ostici e dal sapore odioso, specie per i terzi creditori di buona fede – è frutto di mera elaborazione giurisprudenziale caratterizzata, peraltro, da soluzioni ermeneutiche non uniformi.

E così, sul fronte relazionale tra misure patrimoniali e diritti reali di garanzia, secondo un primo orientamento (da ultimo, Cass., Sez. pen. I, 21/3/2003 n. 13081) sono destinate a prevalere le prime (al riguardo si fa leva sull'art. 41 Cost. per il quale, in caso di conflitto tra iniziativa economica privata ed utilità sociale, la prima è senz'altro soccombente); a mente di una distinta opinione (da ultimo, Cass., Sez. civ. III, 20/6/2003 n. 16227) si è sostenuto, di contro, che il provvedimento ablativo pronunciato ai sensi dell'art. 2-ter L. n. 575/65 nei confronti di un indiziato di appartenenza a consorteria mafiosa o similare non possa pregiudicare i diritti reali di garanzia costituiti sui beni oggetto del provvedimento acquisitivo, in epoca anteriore all'instaurazione del procedimento di prevenzione, in favore dei terzi estranei ai fatti che abbiano dato luogo al procedimento medesimo.

Sull'analogo versante dei rapporti tra fallimento e sequestro/confisca di prevenzione è stata pressochè unanimemente affermata in giurisprudenza la priorità della procedura di prevenzione rispetto a quella fallimentare (*ex plurimis*, Cass., Sez. I, 14/11/97 n. 5840, Cifuni; Cass., Sez. I, 23/3/98 n. 1947, Commisso), tanto più – si è anche sostenuto – che la posizione dei creditori di buona fede dell'azienda appartenente ai proposti dichiarati falliti può essere tutelata anche mediante la procedura di prevenzione, più in particolare ai sensi del disposto dell'art. 2-septies L. n. 575/65 per il quale è riconosciuta all'amministratore dei beni, con l'autorizzazione scritta del giudice delegato, la facoltà di compiere attività di straordinaria amministrazione «*anche a tutela dei diritti dei terzi*», dovendosi intendere per *terzi*, non solo i titolari dei diritti di proprietà o di altri diritti reali sui beni in sequestro, ma anche quei soggetti che in buona fede vantano pretese creditorie nei confronti dell'azienda appartenente ai proposti dichiarati falliti (Cass., Sez. I, Commisso, *cit.*).

Come ben si vede, è dunque quanto mai urgente legiferare su tali specifici contesti relazionali ed il disegno di legge in oggetto se ne fa carico, rimettendo al legislatore delegato il compito di *organicizzare* il settore, dando così seguito e rilievo normativo al bisogno di tutela dei terzi creditori di buona fede rispetto al prevalente interesse di sicurezza sociale sotteso alla procedura prevenzionale.

ESIGENZE DI INTEGRAZIONE E CORREZIONE DELLA N. 575/65

Il disegno di legge-delega mira altresì a correggere alcune palesi disfunzioni della L. n. 575/65 e di quelle ad essa collegate, rese evidenti

dalla pratica delle procedure di prevenzione e dalla speciosità di alcuni vincoli che hanno finito, talvolta, per ostacolare il raggiungimento degli obiettivi propri della normativa in esame.

1. Si propone, intanto, l'*estensione* al Procuratore distrettuale antimafia dell'azione di prevenzione e l'*attribuzione* al Procuratore nazionale antimafia del potere d'impulso e coordinamento dell'attività dei Procuratori distrettuali per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Quanto al primo punto, esso tende a completare la cognizione delle D.D.A. in materia di criminalità organizzata di tipo mafioso e similare, attribuendo alle stesse la titolarità del potere di proporre le misure di prevenzione nei confronti di tutte le persone dimoranti nel distretto di competenza. Resta nell'ovvio - data la natura di organo inquirente/requirente propria della Procura distrettuale antimafia - che l'annunciata modifica innescherà altresì il ritocco della disciplina concernente i poteri prodromici di indagine che in tal guisa andrebbero parimenti ad estendersi alle D.D.A., introducendo la conseguente possibilità - connessa alla latitudine distrettuale dell'organo - che, nel corso del procedimento innanzi al Tribunale della prevenzione, le funzioni di pubblico ministero siano assunte da magistrati appartenenti alla Direzione distrettuale proponente.

Così come da tempo e da più parti auspicato, è del tutto ragionevole porre mano a siffatta modifica che avrà il pregio di emendare sul punto l'attuale anomalia del sistema.

Quest'ultimo, infatti, è il risultato confuso di un susseguirsi farraginoso di novelle legislative, contemplando:

la competenza - concorrente a quella del questore del luogo - a proporre la misura di prevenzione *ex* L. n. 575/65 del procuratore della Repubblica presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona (art. 2 L. n. 575/65). Inizialmente, invero, nel testo originario del citato art. 2, nulla era detto circa la specificazione del p.m. territorialmente competente, sicché, dal momento che la competenza dell'organo requirente nel c.p.p. del 1930 non era autonomamente attribuita bensì era riflessa e derivata da quella dell'organo giurisdizionale presso il quale esercita le sue funzioni, ne conseguiva che il potere di proposta spettava esclusivamente al p.m. presso il tribunale competente ad applicare la misura di prevenzione, ossia al tribunale con sede nel capoluogo di provincia ove la persona ritenuta pericolosa dimora, con esclusione, cioè, del pubblico ministero presso ogni altro tribunale della medesima provincia. Con il nuovo c.p.p. è stata poi espressamente attribuita la funzione di p.m. al procuratore della Repubblica presso il giudice competente (art. 51 comma 3 c.p.p.). In seguito, con l'avvento della d.l. n. 152/91 (in particolare, l'art. 20) convertito con modificazioni nella L. n. 203/91 è stato sostituito il testo dell'art. 2 L. n. 575/65, riconducendolo agli attuali termini secondo cui la titolarità della proposta compete anche al procuratore della Repubblica «*presso il tribunale nel cui circondario dimora la persona*»: in ogni provincia, dunque, le funzioni di proposta competono ora a tanti uffici del p.m. quante sono le Procure radicate nel territorio. Limitatamente al punto in esame, la norma è rimasta inalterata anche dopo l'ulteriore sostituzione operata dall'art. 22

d.l. 8 giugno 306 convertito con modificazioni nella L. n. 356/92. Ne è risultato, pertanto, un sistema per cui le funzioni di p.m. nel procedimento giurisdizionale davanti al tribunale competente (che è quello con sede nel capoluogo di provincia - art. 4 L. n. 1423/56) vengono esercitate dal pubblico ministero presso lo stesso tribunale, ossia da un organo che, qualora il proposto dimori in un circondario distinto da quello di detto tribunale, è diverso dal p.m. che ha formulato la proposta: in taluni casi, si assiste dunque ad una scissione di funzioni in capo al pubblico ministero nel procedimento di prevenzione;

l'ulteriore concorrente competenza del Procuratore nazionale antimafia a proporre le misure di prevenzione *ex* L. n. 575/65 nei confronti dei soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni mafiose e similari. La previsione di tale titolarità è frutto della novella di cui all'art. 22 comma 1 del d.l. n. 306/92 convertito con modificazioni nella L. n. 356/92. Per detto organo, che svolge le sue funzioni su tutto il territorio nazionale, non si pone naturalmente alcuna problematica circa la competenza territoriale. In relazione alla peculiare figura dell'organo ed ai poteri attribuiti dall'ordinamento, così come normativamente delineati, non può che dedursi che la D.N.A., pur godendo di poteri d'iniziativa di prevenzione, difetti al riguardo di prerogative di investigazione;

l'attribuzione della titolarità dell'azione di prevenzione anche al direttore della D.I.A. (Direzione investigativa antimafia). Essa altro non è che il risultato finale di un innesto normativo - l'art. 2 L. n. 486/1988 - che aveva inizialmente esteso all'allora Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa il potere di azionare le misure di prevenzione *ex* L. n. 575/65. Una volta cessate, al 31 dicembre 1992, le funzioni dell'Alto commissario, esse sono transitate (a far data dal 1° gennaio 1993) al Ministro dell'Interno con facoltà di delega ad organi dello stesso ministero (art. 2, comma 2-*quater*, d.l. 29/10/1991 n. 345, convertito con modificazione nella L. 30/12/1991 n. 410; comma poi sostituito dall'art. 1, comma 3, L. n. 356/92). La delega di legge è stata conferita in via permanente al direttore della D.I.A., una prima volta con d.m. 23 dicembre 1992 per l'esercizio del potere di proposta delle misure personali; successivamente, con d.m. 30 novembre 1993, la delega è stata estesa alle iniziative patrimoniali.

Dal sistema sopra delineato emerge, quindi, a chiare lettere il paradosso di una carenza di potere d'azione proprio del Procuratore distrettuale antimafia, ossia del titolare dell'ufficio cardine in tema di indagini antimafia.

Nel colmare siffatta lacuna, tuttavia, il legislatore delegato non potrà sottrarsi dall'articolare una disciplina di relazione tra le concorrenti titolarità del potere di proposta, specie con riferimento ai rapporti tra i due uffici requirenti - quello territoriale (i singoli procuratori circondariali) e quello distrettuale (le D.D.A.) - al fine di coordinarne le iniziative.

In ordine al secondo punto, concernente l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia del potere di impulso e di coordinamento in materia di misure di prevenzione, nel segnalare che trattasi di funzione del tutto ine-

dità rispetto all'esistente, è auspicabile che essa, limitata nel disegno di legge all'attività dei Procuratori distrettuali, vada invece estesa anche ai Procuratori circondariali, assicurando in tal guisa una visione globale ed unitaria dell'intero sistema in punto di azione di prevenzione di origine giudiziaria.

2. La lett. b), comma 1, dell'art. 3 del disegno di legge-delega enuncia un principio assolutamente innovativo in materia di misure di prevenzione: esso introduce la possibilità di un disallineamento tra misura personale e provvedimenti patrimoniali e di una, per certi versi, autonoma trattazione delle due fattispecie, fino ad oggi considerate e mantenute in rapporti di intima accessorietà: è così rimesso al legislatore delegato il compito di articolare una disciplina integrativa e/o modificativa della L. n. 575/65 e di quelle ad essa collegate nel senso che resti consentita la prosecuzione del procedimento per l'applicazione di misure patrimoniali ancorché la misura personale sia estinta o revocata.

Il caso più diffuso sembra essere quello del decesso del proposto e delle conseguenze riflesse in tema di misure patrimoniali.

A quest'ultimo riguardo, nel silenzio della legge vigente, le variegata opinioni di fonte giurisprudenziale hanno spaziato su soluzioni varie, talvolta aspramente divergenti, generatrici comunque di un contrasto mai sopito e che neppure la Corte costituzionale, direttamente ed indirettamente investitane (sent. 28/12/1993 n. 465; sent. 8/10/1996 n. 335), è stata in grado di dirimere definitivamente.

Significativo discrimine è stato attribuito al punto relativo alla definitività o meno del provvedimento applicativo della misura personale.

Da un lato, è stata esclusa la caducazione della confisca allorché il decesso sopraggiunga in costanza di definitività della misura: una volta rimasti accertati i presupposti di pericolosità qualificata (nel senso di indiziato o imputato ad appartenenza ad un'associazione per delinquere di tipo mafioso) e di indimostrata legittima provenienza dei beni oggetto di confisca, le finalità perseguite dal legislatore non prescindono dalla preesistenza del soggetto ma neppure possono ritenersi necessariamente legate alla sua persistenza in vita, dal momento che la *ratio* del provvedimento di applicazione della confisca è quella di colpire con tale misura ablativa beni e proventi di natura presuntivamente illecita per escluderli dal circuito criminoso collegato ad attività e soggetti criminali (cfr., per tutte, Cass., Sez. I, 4/3/1999 n. 5830, Marchese).

Per altro verso, una diversa, e per certi aspetti opposta, impostazione giurisprudenziale ha tentato di accreditare il principio di una immunizzazione della confisca dal rischio della sua caducazione, determinato dalla morte del proposto sopraggiunta prima della definitività del provvedimento di prevenzione: siffatta tesi poggia sull'argomentazione che intravede nella confisca di prevenzione caratteri e finalità analoghe a quelle della confisca penale; misura di sicurezza, quest'ultima, suscettibile di intervenire anche a prescindere dalla condanna dell'imputato (cfr., per tutte, S.U., 3/7/1996 n. 18, Simonelli).

La prospettata modifica contenuta nel disegno di legge insegue quindi l'obiettivo di far finalmente chiarezza sul tema, disancorando la pronuncia patrimoniale da quella personale nel caso di caducazione di quest'ultima (estinzione o revoca). La soluzione adottata richiede, tuttavia, per il positivo esito della sola misura patrimoniale, la necessità di una valutazione circa l'esistenza dei requisiti di pericolosità del proposto («...*purchè a carico del soggetto proposto siano evidenziati, per l'epoca di acquisizione dei beni, indizi circa l'appartenenza ad associazione mafiosa ed i beni risultino di valore sproporzionato al reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito o alla propria attività economica in rapporto al tempo dell'acquisizione*»).

La modifica sul punto si spinge ancora oltre fino a considerare possibile che nei casi suindicati possa procedersi ad un'integrazione delle misure patrimoniali «*in relazione ai beni successivamente individuati*» (cfr. art. 3, comma 1, lett. c); possibilità finora ammessa esclusivamente a condizione che sia stata applicata la misura personale e comunque «...*prima della sua cessazione*» (cfr. art. 2-ter, comma 6, L. n. 575/65).

Coerentemente, poi, la lett. e) del comma 1 dell'art. 3 del disegno di legge detta l'innovativa previsione secondo cui la sola prosecuzione del procedimento a fini patrimoniali, per l'avvenuto decesso del proposto, avvenga nei confronti degli eredi e/o legatari.

**3.** Altra rilevante modifica che la L. n. 575/65 destina al legislatore delegato concerne l'introduzione formale dell'istituto della revisione con riferimento ai provvedimenti di confisca.

La previsione è quella di cui all'art. 3, comma 1, lett. m), articolata a sua volta in più punti volti a stabilire, sia pure in un generico dettaglio, i principi di sostanza e di rito di operatività dell'istituto.

I punti 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 del n. 1 riproducono esattamente i quattro casi di revisione previsti all'art. 630 c.p.p., adeguandoli terminologicamente alla pronuncia relativa alla confisca. Viene in tal guisa allineata la garanzia propria della revisione delle sentenze di condanna all'ambito della prevenzione patrimoniale, introducendo la medesima tassatività propria della prima.

Anche il procedimento è modellato sulla falsariga del rito disciplinato dal codice di procedura penale: la competenza al giudizio di revisione è attribuita alla Corte d'appello nel cui distretto è ricompreso il giudice che ha disposto in primo grado la confisca (punto n. 2); è assicurato il contraddittorio tra le parti (punto n. 3); l'eventuale pronuncia di inammissibilità è ricorribile avanti alla Corte di cassazione (punto n. 4); in caso di accoglimento dell'istanza di revisione, competente al nuovo giudizio sarà altra sezione dello stesso Tribunale che aveva deciso la confisca (punto n. 5).

Sensibile divergenza si coglie invece quanto all'individuazione dei soggetti legittimati alla richiesta. Diversamente che per la revisione penale (art. 632 c.p.p.) - in cui la titolarità (oltre che al Procuratore generale) compete al condannato, ad un suo prossimo congiunto, al soggetto-tutore nonché, in caso di avvenuto decesso del primo, all'erede e al prossimo

congiunto – nel disegno di legge si avanza la prospettiva che la procedura di revisione sia proponibile «*ad istanza di chiunque vi abbia interesse*».

In verità, la maggiore ampiezza della formula utilizzata è giustificata dalla latitudine di interessi che il provvedimento patrimoniale della confisca è suscettibile di attingere, con la conseguenza che sarebbe stato, dunque, profondamente discriminatorio limitare la doglianza al solo titolare del bene confiscato ed ai suoi prossimi congiunti.

Anche con riguardo all'introduzione dell'istituto della revisione il disegno di legge-delega provvede a far chiarezza su un punto assai controverso.

Non è nuovo, infatti, il quesito circa l'applicabilità della revisione alle misure di prevenzione, pur in considerazione della loro condizione di provvedimenti *rebus sic stantibus*.

In difetto di una esplicita previsione normativa ma in ossequio all'esigenza concreta di attribuire agli interessati un rimedio esperibile *ex post* avverso le statuizioni di prevenzione nell'insorgenza di situazioni inconciliabili, una volta divenute definitive quelle statuizioni, si era inizialmente radicato un orientamento giurisprudenziale che aveva ritenuto applicabile in via analogica l'istituto della revisione nel caso in cui un decreto di applicazione di misure di prevenzione personali e patrimoniali fosse fondato su fatti incompatibili con circostanze poste a base di una sentenza penale di proscioglimento divenuta irrevocabile (cfr., per tutte, Cass., Sez. I, 21/5/1990, Fiarè; altresì sul punto, Cass., Sez. I, 14/9/1988, Olivieri).

Successivamente, due pronunzie, ambedue con riferimento alla misura della confisca, hanno escluso l'applicazione analogica della revisione in tema di misure di prevenzione: la prima (Cass., Sez. I, 10/6/1997, Greco), ritenendo operante l'istituto della revoca ex art. 7 L. n. 1423/56; la seconda (Cass., Sez. VI, 4/6/1997, Scuderi), optando anch'essa per la revoca nel solo caso, però, in cui le nuove prove mirino ad elidere la pericolosità sociale, privilegiando invece il rimedio dell'incidente di esecuzione nell'ipotesi in cui, ferma la pericolosità sociale, le nuove prove tendano soltanto a comprovare la legittima provenienza dei beni confiscati.

Il contrasto a favore dell'impraticabilità dell'istituto della revisione – sia pure nel limitato ambito delle misure di prevenzione personale, tuttavia agevolmente estensibile ai connessi provvedimenti patrimoniali – è stato poi deciso da Cass., Sez. Un., 10/12/1997 n. 18, Pisco, ove è dato risalto alla revoca di cui all'art. 7 cit., definita quale strumento senz'altro idoneo a sovvertire decisioni ingiuste; revoca con effetto sia *ex nunc* che *ex tunc*, ossia rimuovendo, in quest'ultimo caso, all'origine il *decisum* ritenuto ingiusto.

La previsione del disegno di legge-delega circa l'introduzione normativa dell'istituto della revisione ha il pregio dunque di elevare il sistema delle misure di prevenzione patrimoniale al medesimo livello di garanzie e rimedi propri del processo penale ed al contempo fa segnare un ulteriore passo in avanti nel progressivo cammino di giurisdizionalizzazione del relativo procedimento applicativo.



4. In funzione dell'effettività della prevenzione, particolarmente avvertita è stata da tempo l'esigenza di apprestare delle procedure specifiche atte ad incidere giuridicamente sugli atti di disposizione finalizzati all'elusione delle misure, specie laddove quest'ultime agiscono con effetti inibitori sul patrimonio del sottoposto.

Il disegno di legge se ne occupa apertamente (cfr. lett. o) del comma 1. dell'art. 3), collegando inoltre a tale previsione l'individuazione di fattispecie sanzionatorie a carico di coloro, persone fisiche o giuridiche, che di quegli atti sottrattivi si rendano autori.

L'ordinamento vigente, al momento, è in clamoroso difetto, figurando soltanto fattispecie disomogenee che, pur prevedendo conseguenze penali a carico dei responsabili degli atti elusivi, non contemplan meccanismi processuali incidenti sulla rilevanza giuridica degli atti posti in essere a quel fine.

Tali figure possono individuarsi:

nell'art. 12-*quinquies* d.l. n. 306/92 convertito, con modificazioni, in L. n. 356/92 (*Trasferimento fraudolento di valori: «...chiunque attribuisce fittiziamente ad altri la titolarità o disponibilità di denaro, beni o altre utilità al fine di eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali...è punito...»*);

nell'art. 24 L. n. 152/75 (*«La persona a cui è stata applicata la sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni la quale con qualsiasi mezzo, anche simulato, elude o tenta di eludere l'esecuzione del provvedimento è punita...»*);

negli artt. 30 e 31 L. n. 646/82 (*«Le persone...già sottoposte, con provvedimento definitivo, ad una misura di prevenzione ai sensi della legge 31 maggio 1965 n. 575, in quanto indiziate di appartenere alle associazioni previste dall'art. 1 di tale legge, sono tenute a comunicare per dieci anni, ed entro trenta giorni dal fatto, al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, tutte le variazioni nella entità e nella composizione del patrimonio concernenti elementi di valore non inferiori ai venti milioni di lire...»* - *«Chiunque, essendovi tenuto, omette di comunicare entro i termini stabiliti dalla legge le variazioni patrimoniali indicate nell'articolo precedente è punito...»*).

5. L'analogia tra l'ambito della prevenzione patrimoniale e l'istituto della confisca c.d. antimafia di cui all'art. 12-*sexies* d.l. n. 306/92 convertito, con modificazioni, nella L. n. 356/92 (*Ipotesi particolari di confisca*) impone - giusta previsione della lett. p) dell'art. 3 del disegno di legge-delega - di rendere più omogenea possibile la rispettiva disciplina.

Peraltro, già adesso il comma 4-*bis* della disposizione citata opera un richiamo esplicito, quanto a gestione e amministrazione dei beni sequestrati o confiscati, alla disciplina delle misure di prevenzione di cui alla L. n. 575/65.





